

**DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

**BOLIVIA**

**PROGRAMA DE APOYO A LA POLÍTICA FISCAL Y SU DESCENTRALIZACIÓN  
(SEGUNDA OPERACIÓN PROGRAMÁTICA)  
(BO-L1062)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Ramiro López Ghio (FMM/CBO), Jefe de Equipo; Rafael de la Cruz (ICF/FMM); Gustavo García (ICF/FMM); José Larios (ICF/CGU); Leandro Andrián (CAN/CBO); Gilberto Moncada (ICS/CBO); Javier Jiménez (LEG/SGO); Fernanda Padrón (CAN/CBO); Andrés Muñoz (ICF/FMM); Zoraida Arguello (PDP/CBO); Roberto Laguado (PDP/CBO); e Ida M. Fernández (ICF/FMM)

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación Pública.

## ÍNDICE

### RESUMEN DE PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS .....	2
A.	Marco de referencia y justificación .....	2
B.	Compromiso del gobierno .....	6
C.	Estrategia del Banco en el país y en el sector.....	7
D.	Objetivos y estructura del programa.....	8
E.	Componentes del programa.....	9
F.	Principales resultados e indicadores .....	11
II.	ESTRUCTURA FINANCIERA Y GERENCIAMIENTO .....	13
A.	Instrumento financiero, monto y moneda.....	13
B.	Riesgos sociales y ambientales.....	13
C.	Otros aspectos y riesgos .....	13
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GERENCIAMIENTO .....	15
IV.	CARTA DE POLÍTICA.....	15

ANEXOS	
<b>ANEXO I:</b>	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
<b>ANEXO II:</b>	Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS	
<b>REQUERIDOS</b>	
1. Carta de Políticas	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36268852">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36268852</a>
2. Matriz de Resultados	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36269113">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36269113</a>
3. Medios de Verificación	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36268921">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36268921</a>
<b>OPCIONALES</b>	
1. Evaluación de las Finanzas Públicas ( <i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> -PEFA)	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35308229">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35308229</a>
2. Análisis Económico	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36352430">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36352430</a>
3. Plan de Acción para la Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36321212">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36321212</a>
4. Ley Marco de Autonomía y Descentralización	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36321248">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36321248</a>
5. Plan de Evaluación y Monitoreo	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36268875">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36268875</a>
6. Ley de Presupuesto General del Estado 2011	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36321154">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36321154</a>
7. Principales indicadores macroeconómicos: 2005-2012	<a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36375829">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36375829</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALP	Asamblea Legislativa Plurinacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CO	Capital Ordinario
CPE	Constitución Política del Estado
FAM	Federación de Asociaciones Municipales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
GBO	Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia
GC	Gobierno Central
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i>
IMA	<i>Independent Macroeconomic Assessment</i> [Evaluación Macroeconómica Independiente]
ITP	Informe de Terminación de Proyecto
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
MA	Ministerio de Autonomía
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo
PBP	<i>Programmatic Policy Based Program</i>
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> [Evaluación de las Finanzas Públicas]
PIB	Producto Interno Bruto
PLCI	Proyecto de Ley de Clasificación de Impuestos
PLTEP	Proyecto de Ley de Tesorería y Endeudamiento Público
SIET	Sistema de Información de Estadísticas Territoriales
SNIT	Sistema Nacional de Información Tributaria
SPNF	Sector Público No Financiero
TGN	Tesoro General de la Nación
VPT	Viceministerio de Política Tributaria
VTCP	Viceministerio de Tesoro y Crédito Público

**RESUMEN DE PROYECTO**  
**BOLIVIA**  
**Programa de Apoyo a la Política Fiscal y su Descentralización**  
**(Segunda Operación Programática)**  
**(BO-L1062)**

Términos y condiciones financieras				
<b>Prestatario:</b> Estado Plurinacional de Bolivia  <b>Organismo ejecutor:</b> Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)			<b>CO</b>	<b>FOE</b>
		<b>Plazo de amortización:</b>	30 años	40 años
		<b>Período de gracia:</b>	6 años	40 años
		<b>Plazo de desembolso:</b>	18 meses	18 meses
<b>Fuente BID</b>	<b>Monto US\$</b>	<b>Comisión de crédito:</b>	*	N/A
Capital Ordinario (CO)	46,5 millones	<b>Tasa de interés:</b>	FU-Fija	0,25%
Fondo para Operaciones Especiales (FOE)	15,5 millones	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	*	N/A
<b>Total</b>	62 millones	<b>Moneda:</b>	US\$ de la Facilidad Unimonetaria	US\$
Esquema de proyecto				
<b>Objetivo del programa:</b> El objetivo general del programa es apoyar al Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia (GBO) en sus esfuerzos por asegurar la sostenibilidad fiscal del sector público consolidado con el fin de profundizar el proceso de descentralización fiscal derivado del nuevo marco constitucional. La operación propuesta es la segunda de la serie del Programa de Apoyo a la Política Fiscal y su Descentralización, bajo la modalidad programática.				
<b>Condiciones contractuales especiales:</b> El desembolso de los recursos para la operación está sujeto al cumplimiento de las medidas sobre reformas de políticas o cambios institucionales, de conformidad con lo establecido en este documento (¶1.31), así como del logro de las metas acordadas y enunciadas en la Matriz de Políticas (Anexo II).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
<b>El proyecto es coherente con la Estrategia de País:</b> Sí [X] No [ ]				
<b>El proyecto califica:</b> SEQ[ ] PTI[ ] Sector[ ] Geográfica[ ] No. de Beneficiarios [ ]				

(\*) La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del Capital Ordinario (CO). En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

## I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Marco de referencia y justificación

- 1.1 **Introducción.** El programa propuesto es la segunda operación de una serie de dos préstamos programáticos de apoyo a reformas de política (*Programmatic Policy Based Program-PBP*) destinados a apoyar al Gobierno Plurinacional de Bolivia (GBO) en la implementación de un proceso de reformas para asegurar la sostenibilidad fiscal del sector público consolidado con el fin de profundizar el proceso de descentralización fiscal derivado del nuevo marco constitucional. La primera operación (2448/BL-BO) de US\$20 millones fue aprobada en noviembre de 2010. El presente programa propone una financiación de US\$62 con un único desembolso propuesto para 2011, una vez cumplidas las metas de reforma de política acordadas en la Matriz de Políticas adjunta. Esta serie programática constituye un elemento fundamental para el apoyo del Banco a la estrategia de descentralización del GOB y se complementa con dos insumos operacionales, asociados a cada una de las operaciones de la serie.
- 1.2 **Desempeño macroeconómico reciente.** Bolivia ha exhibido un buen desempeño macroeconómico entre los años 2005 y 2010, apoyado por los efectos de un entorno externo favorable resultante del incremento sostenido en los volúmenes y en los precios internacionales de sus principales productos de exportación, en particular de los hidrocarburos<sup>1</sup>. Como resultado, Bolivia obtuvo tasas de crecimiento económico con un promedio cercano al 4,5%, junto a significativos y consecutivos superávits externos y fiscales, inflación controlada y estabilidad en los mercados monetarios y financieros. Durante este período, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita registró un incremento significativo, al pasar de US\$1.016 en 2005 a US\$1.858 al cierre de 2010. Se presenta como [enlace electrónico](#) un cuadro con los principales indicadores macroeconómicos 2005-2012.
- 1.3 En 2009, la sólida posición macroeconómica acumulada por Bolivia permitió atenuar con éxito los impactos directos de la crisis externa. La acumulación de importantes niveles de reservas internacionales y una prudente política fiscal durante la fase expansiva del ciclo permitieron al país mitigar el impacto adverso de la crisis financiera internacional. Lo anterior, junto con el menor grado relativo de integración del sistema financiero boliviano a los mercados de capital internacional, minimizó el contagio financiero de la crisis. De esta manera, Bolivia pudo sortear la crisis sin caer en una recesión y con balances fiscales y externos superavitarios. De hecho, durante el 2009 fue la economía de mayor crecimiento de la región. En 2010, se acentuó el crecimiento del PIB y de las exportaciones tradicionales de Bolivia. Respecto a 2009, el incremento de la demanda global de materias primas contribuyó al aumento de 26,9% en el flujo de exportaciones totales y aumentó en un 92% el superávit comercial, donde las

---

<sup>1</sup> El índice de precio de gas natural elaborado por el FMI fue un 90% superior para el período 2004-2010 comparado al período 1997-2003.

exportaciones de gas natural y metales no ferrosos (principalmente zinc, plata y estaño) lideraron las ventas al exterior<sup>2</sup>.

- 1.4 Gracias al manejo prudente de la política económica durante el período de auge de exportaciones y la consecución de superávits externo y fiscal durante cinco años consecutivos entre 2006 y 2010, Bolivia enfrenta el 2011 con reservas fiscales y alta liquidez. La acumulación de depósitos del sector público a 2010 por 24,2% del PIB y el nivel récord de reservas internacionales equivalente a dos años de importaciones, ofrecen una salvaguarda contra choques externos. Desde la óptica fiscal, la posición de Bolivia mejoró notablemente en el período 2006-2010 debido al aumento de los ingresos fiscales provenientes de la venta externa de hidrocarburos y a mejoras cíclicas en la recaudación tributaria. Para este periodo los ingresos fiscales disponibles luego de la nacionalización de la industria del gas natural permitieron al Sector Público No Financiero (SPNF) alcanzar un superávit global promedio de 2,3% del PIB y un resultado primario promedio de 4,3% del PIB. No obstante, el déficit fiscal no hidrocarburífero del gobierno general (i.e. calculado sin ingresos por este concepto) alcanzó un promedio de 7,9% del PIB durante el mismo periodo.
- 1.5 A pesar de la trayectoria observada por los ingresos fiscales, la gestión fiscal durante el auge fue relativamente conservadora, con tasas de crecimiento reales del gasto muy por debajo del crecimiento de los ingresos. Esta orientación de la política fiscal permitió a las autoridades la reducción progresiva de la deuda del sector público en el último lustro, contribuyendo a que no se observen mayores riesgos en las perspectivas fiscales de corto y mediano plazo. Esta trayectoria fue también impulsada por la significativa condonación de su deuda externa entre los años 2006 y 2007, en el marco de la iniciativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC), en la cual el Banco condonó US\$1.171 millones, convirtiéndose en un contribuyente decisivo en la trayectoria de la deuda actual. Al cierre de 2010 la deuda pública total del Tesoro General de la Nación (TGN) alcanzó 32,1% del PIB. De acuerdo al análisis de sostenibilidad de deuda realizado por el Banco, Bolivia no enfrenta riesgos de sostenibilidad importantes en el mediano plazo, conclusión que resulta robusta incluso ante los escenarios con impactos más negativos.
- 1.6 Las perspectivas fiscales de mediano plazo estarán influenciadas decisivamente por la ejecución del Plan de Inversiones Públicas (Bolivia, para Vivir Bien), que constituye un compendio de planes y programas a ser ejecutados por el GBO hasta el 2029. La cuantificación de este plan alcanza un monto de US\$34.700 millones en inversión pública. A pesar del importante aumento planificado en el gasto público, se prevé en el corto plazo un balance fiscal de 0,7% y 1,0% del PIB para 2011 y 2012, respectivamente. En conclusión, el marco macroeconómico de Bolivia es apropiado y consistente con los objetivos para préstamos basados en políticas o préstamos programáticos.

---

<sup>2</sup> El sector de hidrocarburos y minería representaron el 43% y 34% del total de las exportaciones bolivianas en 2010.

- 1.7 **Avances y desafíos del proceso de descentralización fiscal.** En la década de 1990, Bolivia avanzó en el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, focalizándose inicialmente en los municipios. Con la Ley de Participación Popular de 1994, se transfirieron competencias en materia de gasto público y tributos a los municipios, estableciendo además un régimen de coparticipación tributaria. Posteriormente, con la Ley de Descentralización Administrativa de 1995, se inició un proceso de desconcentración administrativa a nivel departamental. Desde entonces se han efectuado reformas dirigidas a fortalecer a los municipios y departamentos, estableciendo nuevas transferencias de recursos fiscales<sup>3</sup>. El Banco ha brindado asistencia técnica y financiera en el proceso de descentralización fiscal a través del Programa de Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal (1075/SF-BO), el cual apoyó las estrategias de desarrollo del sector municipal, asistiendo a la formulación e implantación de reformas y actividades directas con los municipios.
- 1.8 El proceso de descentralización fiscal cobró un nuevo impulso con la Constitución Política del Estado (CPE) aprobada en febrero de 2009, la cual sienta las bases para un régimen de autonomías y descentralización, en el que coexisten las autonomías municipal, departamental, regional y originario-campesina. El nuevo régimen autonómico incrementa sustancialmente las competencias de los niveles subnacionales de gobierno con competencias exclusivas, concurrentes y compartidas. Asimismo, la CPE define algunas competencias exclusivas del Gobierno Central (GC) que potencialmente podrían ser delegadas a los gobiernos autonómicos. Este cambio en la organización territorial establecido en la CPE sitúa a Bolivia en un período de transición, en el cual es imperativo definir la normativa legal y los mecanismos de coordinación necesarios para la ejecución de los nuevos mandatos. Un elemento clave para esta definición ha sido la sanción de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), aprobada el 20 de julio de 2010, la cual establece un marco normativo general para la transferencia y delegación de competencias de gastos e ingresos y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.
- 1.9 No obstante los avances en el proceso de descentralización en Bolivia, son varios los desafíos que quedan por atender. En primer lugar, la asignación de responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales no ha sido acompañada de una transferencia similar de potestades tributarias, lo cual ha producido un significativo desequilibrio fiscal vertical. Mientras el gasto subnacional alcanzó el 10,7% del PIB en el 2008, los ingresos propios subnacionales representaron sólo el 4,4% del PIB en el mismo año (Comisión Económica para América Latina y el Caribe—CEPAL 2011)<sup>4</sup>. El desequilibrio vertical resultante ha sido cubierto crecientemente con transferencias fiscales del GC, las cuales representaron el 7,4% del PIB en el 2008. Dados los incentivos fiscales inapropiados detrás de esta alta dependencia, el efecto ingreso derivado de las transferencias podría

<sup>3</sup> Zapata, Juan Antonio, Descentralización en Bolivia, Banco Interamericano de Desarrollo, Agosto 2007.

<sup>4</sup> Gómez y Jiménez (2011), “El Financiamiento de los Gobiernos Subnacionales en América Latina: un análisis de casos”, CEPAL.



incrementar el gasto local (*fly-paper effect*) y así poner una presión creciente sobre la estabilidad macro-fiscal del país. Igualmente, la fuerte dependencia de las transferencias podría tener efectos indeseables sobre el esfuerzo fiscal subnacional y consecuencias negativas sobre la capacidad local de provisión de servicios e infraestructura, la rendición de cuentas sobre los resultados de los servicios y, en general, la autonomía local. Chaparro, Smart y Zapata (2005) encontraron que en Colombia, para el periodo 1985-1999, un incremento de un peso colombiano en el nivel de transferencias redujo, en promedio, el esfuerzo fiscal de los municipios en 26 centavos. Similarmente, estos autores encontraron que el aumento en transferencias fue completamente traspasado en incrementos en el gasto total municipal<sup>5</sup>. El desafío en Bolivia es proveer a las nuevas autonomías territoriales de fuentes de ingresos productivas y un marco de incentivos que estimulen un mayor esfuerzo fiscal. La LMAD también establece el mandato para la sanción de una ley de clasificación de impuestos que determine la distribución de tributos según niveles de gobierno y los mecanismos para creación y modificación de impuestos. Considerando las nuevas competencias en materia tributaria a los gobiernos subnacionales, la adecuada coordinación entre niveles de gobierno requiere la existencia de mecanismos que integren la información tributaria generada por los gobiernos autónomos incluyendo el registro de las leyes departamentales y municipales por las cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos y el registro de las recaudaciones por impuestos.

- 1.10 En segundo lugar, la deuda pública subnacional en Bolivia ha representado, en promedio, tan solo el 1% del PIB durante el último decenio (CEPAL 2011). Si bien este nivel es relativamente bajo y sostenible comparado con los niveles presentados en otros países de América Latina como Argentina (9%), Brasil (13%) y Colombia (1,4%), las nuevas competencias en materia de deuda a los gobiernos subnacionales requiere de un marco legal con incentivos propicios para el endeudamiento responsable, que minimice el riesgo moral previniendo posibles rescates financieros por parte del GC y que maximice el potencial del endeudamiento como vehículo de financiamiento del desarrollo local. La LMAD establece que la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) deberá promulgar una ley de endeudamiento público, que establezca los principios, procesos y procedimientos para la contratación de créditos y la administración del endeudamiento público de todas las entidades públicas.
- 1.11 En tercer lugar, el *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA)<sup>6</sup> de 2009 encontró oportunidades de mejora en la gestión de la información fiscal subnacional y la coordinación con el GC. Entre ellas, la necesidad de generar información sobre el saldo de la deuda subnacional e informes globales sobre la condición financiera y el endeudamiento de las entidades territoriales. La falta de adecuados sistemas de información de caja sobre ingresos, deuda y gasto público

---

<sup>5</sup> Bird, Poterba and Slemrod (2005) , “*Fiscal Reform ing Colombia: Problems and Prospects*”. MIT press. El efecto *flypaper* ha sido estudiado extensamente en Norteamérica y Europa Occidental. Para un resumen completo ver Hines and Thaler (1995), “*Anomalies: The Flypaper Effect*”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol 9, No 4.

<sup>6</sup> BID-Banco Mundial (2009), Bolivia—Evaluación de las finanzas públicas Reporte No. AAA40-BO.

subnacional en el país ha impedido un efectivo seguimiento y monitoreo del riesgo fiscal de los gobiernos subnacionales.

- 1.12 Finalmente, la nueva estructura territorial resultante de la CPE y la LMAD, hace necesaria la readecuación del marco normativo en materia de tesorería, tanto en el GC como en las tesorerías de los gobiernos subnacionales, para la correcta administración de recursos y custodia de títulos y valores.
- 1.13 En este contexto, el principal desafío para el GBO es desarrollar un marco normativo y sistemas de información fiscal para asegurar la sostenibilidad fiscal con el fin de avanzar en el proceso de descentralización fiscal. Estas acciones de reforma deben realizarse de manera gradual, estratégica y fiscalmente neutral, de modo de no poner en riesgo la estabilidad fiscal lograda en los últimos años. Las experiencias de Argentina, Brasil y Colombia a finales de los 90 con desequilibrios fiscales verticales, elevado crecimiento de la deuda subnacional y subsecuentes rescates financieros por partes de sus gobiernos centrales ilustran la necesidad de diseñar un marco normativo que minimice el riesgo fiscal y promueva la estabilidad macro-fiscal<sup>7</sup>. En Colombia, por ejemplo, el déficit territorial pasó del 0,2% del PIB en 1990, cuando se comenzó el proceso de descentralización, al 2% del PIB en 1998. Este déficit fiscal subnacional y el de años subsecuentes fue financiado mayoritariamente con deuda, cuyo saldo alcanzó el 7,8% del PIB en 2002. Mediante reformas tendientes a fortalecer los ingresos propios, controlar el endeudamiento territorial y crear un marco institucional de responsabilidad y transparencia fiscal, entre otros, el déficit territorial mejoró sustancialmente, alcanzando un superávit fiscal promedio del 0,3% del PIB entre 2000 y 2008<sup>8</sup>.
- 1.14 El presente programa apoyará mediante asistencia técnica y financiera los esfuerzos del GBO para impulsar reformas estructurales en el fortalecimiento de la política fiscal y en el proceso de su descentralización fiscal, requeridas por el nuevo contexto institucional. El programa busca contribuir a un adecuado equilibrio en la estructura fiscal intergubernamental y reglas que provean recursos consistentes con las competencias transferidas a los gobiernos subnacionales, en un marco de sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo. Para ello, es necesario contar con criterios y mecanismos bien fundamentados para definir la transferencia de competencias y recursos a las entidades autonómicas y promover la responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos subnacionales en el ejercicio de las nuevas competencias. Es también esencial fortalecer los sistemas de monitoreo y control de la deuda para evitar oportunamente posibles desbalances en las entidades autonómicas y la necesidad de rescates fiscales por parte del GC.

## **B. Compromiso del gobierno**

- 1.15 El GBO ha reconocido la importancia del mantenimiento de una política fiscal prudente para la sostenibilidad de las cuentas públicas como premisa del proceso

---

<sup>7</sup> Rodden, Eskeland y Litvack (2003), “*Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*”.

<sup>8</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, Diez Años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia 1998-2008.

de descentralización fiscal. El objetivo del GC es avanzar en el proceso asegurando la sustentabilidad de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales y del GC. El GBO manifestó la necesidad de una transición gradual de competencias a las autonomías territoriales, conforme los mandatos de la CPE y de la LMAD y a las capacidades de implementación que desarrollen las entidades subnacionales. Para preservar el equilibrio fiscal de todos los niveles de gobierno, la CPE establece que toda asignación o transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio.

- 1.16 Por su parte, la LMAD es una ley marco donde se definen ciertos principios básicos, sin ser exhaustiva en cuanto a la definición de la distribución de competencias en materia de gastos y de recursos de las autonomías. Una vez definido el marco general, el GC tiene previsto avanzar en el proceso de fortalecimiento de política fiscal y su descentralización con acciones enmarcadas en el Plan de Acción para la Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas para el período 2010-2015, aprobado en diciembre de 2010 y elaborado con la asistencia de la Unión Europea y del Banco. El plan busca desarrollar un conjunto de políticas públicas y acciones orientadas a consolidar una gestión de las finanzas públicas más eficiente, transparente y responsable. Las acciones enmarcadas en el plan se basan en tres pilares: (i) disciplina fiscal; (ii) asignación estratégica de recursos; y (iii) la eficiente prestación de servicios y la optimización en el uso de los recursos. El plan contempla el diseño de normativa en áreas como presupuesto, política y administración tributaria, política de deuda pública y tesorería, programas de capacitación, expansión y mejora de los sistemas de información fiscal y la implementación de infraestructura y equipamiento tecnológico. Asimismo, con el fin de fortalecer y profundizar el proceso de descentralización política y administrativa, el GC creó el Ministerio de Autonomía (MA). Entre sus funciones, el MA se encarga de diseñar, proponer y coordinar con las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), políticas y mecanismos que permitan la sostenibilidad fiscal y financiera de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas.

### **C. Estrategia del Banco en el país y en el sector**

- 1.17 La presente operación apoyará el cuarto pilar de la estrategia vigente del Banco (GN-2485-2) en el país, fortalecimiento del aparato estatal mediante el desarrollo institucional a nivel nacional y descentralizado, el cual prevé que la atención a los niveles territoriales de gestión debe ser complementada con programas de fortalecimiento institucional tendientes a promover concurrencias y coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Así, esta operación contribuirá a la sostenibilidad de las finanzas públicas, al tiempo de fortalecer el marco legal e institucional en materia fiscal a nivel subnacional y su coordinación con el nivel central de gobierno.

- 1.18 La estrategia del Banco para Bolivia 2011-2015, que está siendo actualmente discutida, plantea entre los sectores prioritarios de intervención el fortalecimiento de la gestión pública. La estrategia propuesta prevé el apoyo al GC en la adopción de un marco legal para la implementación adecuada de la LMAD. En particular, el Banco apoyará iniciativas basadas en los principios de responsabilidad, orden, transparencia y control en el proceso de autonomía, con la finalidad de alcanzar un marco de estabilidad económica y sostenibilidad de las finanzas públicas. Se espera apoyar la consolidación de los avances de la descentralización mediante el apoyo a la readecuación del marco normativo en materia macro-fiscal, el fortalecimiento en temas de manejo fiscal de las relaciones intergubernamentales y el traspaso ordenado de recursos y transferencias a los niveles subnacionales, en un contexto de responsabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas subnacionales. Por último, a través del marco normativo para la distribución de impuestos entre niveles de gobierno, el programa, también contribuye directamente a la meta contemplada en el marco del GCI-9 de incrementar los ingresos tributarios en la región.

#### **D. Objetivos y estructura del programa**

- 1.19 El objetivo del programa es apoyar al GBO en sus esfuerzos por asegurar la sostenibilidad fiscal del sector público consolidado con el fin de profundizar el proceso de descentralización fiscal derivado del nuevo marco constitucional. El programa fue diseñado constando de dos operaciones consecutivas de tramo único, financiadas de forma independiente bajo la modalidad de PBP. Ambas operaciones están vinculadas técnicamente entre sí por medio de tres áreas de política que aseguran una coherencia temporal, sujetas a la verificación de medidas dirigidas a la adecuación y rediseño del marco normativo para el fortalecimiento de la política fiscal y la mejora de los procesos de gestión de las finanzas públicas. En su conjunto, las medidas previstas en la matriz de políticas llevarán a desarrollar un nuevo marco normativo para el GC y las entidades autónomas, en consonancia con una meta de equilibrio fiscal de mediano plazo y responsabilidad fiscal territorial, al tiempo de mejorar la eficiencia y eficacia de la coordinación del GC y los gobiernos subnacionales en materia de información fiscal. La primera operación fue diseñada y ejecutada en el 2010.
- 1.20 La primera operación programática (2448/BL-BO), estuvo enfocada en apoyar reformas en el diseño del marco normativo para la gestión de las finanzas públicas de las entidades autonómicas y en apoyar al GC, en su relación con los gobiernos subnacionales, mediante la definición de un adecuado plan de acción para lograr una gestión de las finanzas públicas más eficaz, eficiente y transparente. En cuanto al marco normativo, la operación apoyó el diseño del régimen económico, fiscal y financiero de la LMAD para su envío a la ALP, para contribuir con el cumplimiento de los principios de: (i) responsabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas subnacionales; (ii) estímulo a la generación de ingresos propios; (iii) definición de la asignación de responsabilidades de gasto y tributos entre los distintos niveles de entidades autonómicas; (iv) equidad territorial para garantizar una distribución equilibrada de recursos entre las entidades autonómicas;

(v) existencia de mecanismos de coordinación entre el GBO y las entidades territoriales autónomas; y (vi) incentivo a la transparencia y a la rendición de cuentas de los recursos públicos de los gobiernos subnacionales. Con el fin de fortalecer la gestión de las finanzas públicas y consolidar la capacidad del estado en el manejo de su política fiscal, la primera operación también apoyó la elaboración del plan de acción surgido del informe PEFA. El plan identificó oportunidades de mejora, procurando establecer prioridades de reforma en un plan de acción integral de mediano plazo. Las oportunidades priorizadas por el gobierno incluyeron el fortalecimiento de las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno mediante la generación de información fiscal consolidada para una adecuada y transparente administración presupuestaria, financiera y de deuda; y el mejoramiento de la supervisión, por parte del GC, del riesgo fiscal agregado generado por entidades territoriales. En diciembre del 2010 se lograron todas las metas acordadas en la matriz de políticas de la primera operación, evidenciando un sustancial avance de los resultados previstos. Considerando la naturaleza gradual de los procesos de descentralización, los resultados e impactos de la primera operación del programa serán alcanzados hacia el año 2015. Al ser una operación programática de dos operaciones, el Informe de Terminación de Proyecto (ITP) para la primera operación se realizará una vez cerrada la segunda operación.

- 1.21 La segunda operación propuesta del programa acordada por US\$62 millones, consolidará los resultados alcanzados mediante la primera operación, proporcionando apoyo al GC en: (i) la revisión, adecuación y reglamentación del marco fiscal derivado del mandato de la LMAD; y (ii) el apoyo a la implementación de acciones tendientes a mejorar los mecanismos de coordinación entre el GC y los gobiernos subnacionales. Las actividades de la segunda operación se enfocan en el fortalecimiento de las áreas de ingresos, tesorería y deuda pública tanto para el GC como para las autonomías territoriales definidas en la CPE.

## **E. Componentes del programa**

- 1.22 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El programa requiere como condición general al desembolso el mantenimiento de un marco macroeconómico estable, consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la Carta de Política sectorial del país.
- 1.23 **Componente II. Apoyo a la descentralización fiscal.** Este componente apoya el diseño del Proyecto de Ley de Clasificación de Impuestos (PLCI) y el desarrollo del Sistema de Información de Estadísticas Territoriales (SIET).
- 1.24 El PLCI busca definir los dominios y potestades tributarias para los distintos niveles de gobierno y reglamentar los procesos de creación y administración de los impuestos de dominio subnacional bajo los principios de tributación óptima que incluyen, entre otros: (i) autonomía local, para controlar y administrar impuestos asignados; (ii) relativa inmovilidad de las bases impositivas;

(iii) visibilidad y correspondencia, en las cuales la carga del impuesto recaiga sobre los directamente beneficiados por los servicios públicos recibidos; (iv) neutralidad, para evitar distorsiones y/o restricciones al comercio y la movilidad de factores entre regiones; (v) bajo potencial de exportación del impuesto a residentes de otras jurisdicciones; (vi) universalidad; y (vii) sencillez administrativa. El equipo de proyecto del Banco ha brindado asistencia técnica al GBO en la preparación del PLCI mediante las misiones realizadas a Bolivia y videoconferencias.

1.25 En el marco del SIET, el programa contribuirá a la consolidación, expansión y mejoramiento tecnológico del actual sistema de información de cifras fiscales para mejorar la integralidad, relevancia y oportunidad en la generación de información fiscal y financiera subnacional. El SIET busca: (i) integrar diversas bases de datos, sistemas y procesos de generación de información fiscal actualmente dispersos; (ii) actualizar la plataforma tecnológica de desarrollo de sistemas donde reposan las diversas bases de datos; (iii) expandir la cobertura de la información fiscal a un mayor número de entidades territoriales; (iv) mejorar la eficiencia del sistema de consulta a través del trabajo en red; (v) mejorar el control de la generación y transmisión de datos; y (vi) asegurar un adecuado nivel de seguridad de usuarios. El equipo del Banco ha brindado asistencia técnica al GBO en el desarrollo del prototipo del SIET a través del insumo operacional de la Cooperación Técnica ATN/SF-12303-BO.

1.26 **Componente III. Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas.** Este componente apoya el diseño de un Proyecto de Ley de Tesorería y Crédito Público (PLTEP) para su envío a la ALP, y la creación de un Sistema Nacional de Información Tributaria (SNIT).

1.27 En el ámbito de la tesorería, el PLTEP tiene por objeto establecer principios, procesos y funciones del TGN, así como de las tesorerías de los gobiernos subnacionales. Con el objetivo de lograr la mayor eficiencia, rentabilidad y seguridad en la administración de los fondos públicos, el apoyo del Banco se concentra en el cumplimiento de los principios de: (i) eficiencia, para lograr una gestión que vele por la obtención de ingresos y financiamiento, programando oportunamente los compromisos, obligaciones y pagos para ejecutar el presupuesto de gastos al menor costo; (ii) sostenibilidad fiscal, para que las entidades públicas elaboren y administren sus presupuestos en un marco del equilibrio fiscal; (iii) unicidad de caja, para la consolidación de una cuenta única donde se acrediten todos los ingresos públicos, independientemente de su concepto u origen y contra la cual se debiten todos los pagos que corresponda realizar por las obligaciones legalmente asumidas por las instituciones comprendidas en el ámbito de la competencia del MEFP; (iv) prudencia, en la gestión de las tesorerías para asegurar la obtención de retornos minimizando riesgos; (v) oportunidad, en la ejecución de los procedimientos relacionados a la tesorería; (vi) generación de información veraz, oportuna, y confiable; y (vii) transparencia, en el acceso a la información de los recursos y gastos del estado.

- 1.28 En materia de crédito público, el PLTEP tiene por objeto regular los principios, procesos y procedimientos de crédito público en los diferentes niveles de gobierno, para satisfacer las necesidades financieras del estado y sus obligaciones de pago al menor costo posible, en las condiciones más ventajosas, y preservando la sostenibilidad de las finanzas públicas. El apoyo del Banco se centra en el cumplimiento de los principios de: (i) eficiencia y prudencia, para que la contratación de deuda cubra los requerimientos de financiamiento del sector público a los más bajos costos posibles, sujeto a un grado de riesgo prudente y en concordancia con la capacidad de pago de la entidad que contrae la deuda; (ii) sostenibilidad fiscal, para que la contratación de deuda pública no amenace la estabilidad de la economía en su conjunto ni la equidad inter-generacional; (iii) transparencia y credibilidad, para que el proceso de endeudamiento público se lleve a cabo mediante mecanismos transparentes y previsibles previstos por ley; y (iv) centralización normativa y descentralización operativa, para que el endeudamiento público se sujete a una normativa única para todo el sector público consolidado, pero donde cada jurisdicción realice la gestión de su deuda de manera descentralizada. El equipo de proyecto del Banco ha brindado asistencia técnica al GBO en la preparación del PLTEP a través del insumo operacional de la Cooperación Técnica ATN/SF-12303-BO.
- 1.29 El SNIT tiene como objetivo integrar la información tributaria generada por los gobiernos autónomos incluyendo el registro de las leyes departamentales y municipales por las cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos y el registro de los ingresos por impuestos recaudados por los gobiernos autónomos. El órgano encargado del SNIT será el Viceministerio de Política Tributaria (VPT), quien se ha comprometido a gestionar ante el Ejecutivo y el Legislativo presupuesto para asegurar su implementación y sostenibilidad.

## **F. Principales resultados e indicadores**

- 1.30 El desembolso de los recursos del financiamiento asignados a la segunda operación del programa estará sujeto al cumplimiento de las condiciones establecidas en la Matriz de Políticas (Anexo II). Complementariamente, los resultados esperados del programa están indicados en la Matriz de Resultados. El programa contribuye a: (i) la estabilidad económica y al equilibrio fiscal; (ii) el diseño de un nuevo marco normativo para la distribución de tributos entre niveles de gobierno que apoye la generación de recursos tributarios en los niveles subnacionales; (iii) el desarrollo de un sistema de información que genere la disponibilidad de información fiscal y financiera subnacional completa, relevante y oportuna para la toma de decisiones de política fiscal; (iv) la readecuación del marco normativo en materia de tesorería y de endeudamiento público; y (v) la creación de un sistema de información sobre normativa y recaudación tributaria subnacional.
- 1.31 Estas acciones de política han sido identificadas en la Matriz de Política de las operación mediante las siguientes metas: (i) marco macroeconómico congruente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la Carta de

Políticas; (ii) el envío a la ALP del PLCI, que incluya en su articulado disposiciones que desarrollen los principios de la tributación óptima que incluyen, entre otros: autoridad local, relativa inmovilidad de las bases tributarias, visibilidad y correspondencia, neutralidad, baja exportación a otras jurisdicciones y sencillez administrativa, (iii) el diseño del prototipo del SIET para: (a) integrar diversas bases de datos, sistemas y procesos de generación de información fiscal actualmente dispersos; (b) actualizar la plataforma tecnológica de desarrollo de sistemas donde reposan las diversas bases de datos; (c) expandir la cobertura de la información fiscal a un mayor número de entidades territoriales; (d) mejorar la eficiencia del sistema de consulta a través del trabajo en red; (e) mejorar el control de la generación y transmisión de datos; y (f) asegurar un adecuado nivel de seguridad de usuarios; (iv) el envío a la ALP del PLTEP, que incluya en su articulado referido a tesorería disposiciones que desarrollen los principios de eficiencia, sostenibilidad fiscal, unicidad de caja, prudencia, oportunidad, generación de información veraz, oportuna, y confiable; y transparencia; (v) que el PLTEP en su articulado referido al endeudamiento público incluya disposiciones que desarrollen los principios de eficiencia y prudencia, sostenibilidad fiscal, transparencia y credibilidad, y centralización normativa y descentralización operativa; y (vi) el envío a la ALP de un proyecto de ley que incluya la creación del SNIT, que incorpore en su articulado disposiciones tendientes a integrar la información tributaria generada por los gobiernos autónomos incluyendo el registro de las leyes departamentales y municipales por las cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos y el registro de los ingresos por impuestos recaudados por los gobiernos autónomos<sup>9</sup>. La Ley de Clasificación de Impuestos fue aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia y Promulgada por el gobierno el 14 de julio de 2011. Mediante dicha Ley se crea también el SNIT. El equipo de proyecto considera que la Ley aprobada cumple con los principios establecidos en las metas de política (ii) y (vi).

- 1.32 El programa contribuirá a la sostenibilidad fiscal del sector público consolidado a través de la generación de un nuevo marco normativo que incentive la generación de ingresos propios en los gobiernos subnacionales, la creación de reglas que incentiven la responsabilidad fiscal y una eficiente administración de los recursos públicos, y el mejor monitoreo de la posición fiscal del sector público consolidado. Los indicadores para medir los resultados a alcanzar mediante las acciones de política son: (i) el resultado de inflación y balance fiscal; (ii) ingresos propios de los gobiernos autónomos municipales de ciudades capitales; (iii) tiempo necesario para determinar el resultado fiscal subnacional; (iv) ingresos corrientes respecto a los gastos corrientes del TGN; (v) stock de deuda de los gobiernos autónomos municipales de las ciudades capitales con relación a los ingresos propios; y (vi) suministro de información sobre normativa tributaria y recaudación de impuestos de los gobiernos subnacionales al GC.

---

<sup>9</sup> Con excepción a las metas de política (iii) y (vi), todas las metas fueron previstas en la Matriz de Políticas para la segunda operación pre-identificadas en la primera operación. Se decidió incluir acciones de política (iii) y (vi) con el propósito de fortalecer la toma de decisiones del ámbito fiscal con mayor y mejor información estadística y conocimiento sobre la normativa subnacional en materia tributaria y así dar una mayor integralidad al programa.



## II. ESTRUCTURA FINANCIERA Y GERENCIAMIENTO

### A. Instrumento financiero, monto y moneda

- 2.1 Esta operación, estructurada bajo la modalidad de PBP con base en los lineamientos y las directivas establecidas en el nuevo marco de financiamiento (GN-2200-13) y en las guías para la preparación e implementación de Préstamos de Apoyo a Reformas de Política (CS-3633), constituye la segunda operación del programa de reforma en el área fiscal, donde cada una de las operaciones son financiadas en forma independiente. El monto de esta segunda operación asciende a US\$62 millones, los cuales contribuirán a financiar el desequilibrio fiscal presentado en el Presupuesto General del Estado 2011. El monto se desembolsará en un sólo tramo. La operación se concretaría en 75% con cargo a los recursos de la facilidad unimonetaria del Capital Ordinario (CO), en 25% del Fondo de Operaciones Especiales (FOE).

### B. Riesgos sociales y ambientales

- 2.2 Dada la naturaleza del programa, el cual involucra actividades de fortalecimiento institucional, no existen riesgos ambientales o sociales asociados con el mismo. De acuerdo con la Directiva B-13 y con base a los resultados del *Safeguards Policy Filter Report*, no se requiere clasificación para esta operación.

### C. Otros aspectos y riesgos

- 2.3 Se considera que la operación tiene un riesgo medio. Sobre la base del ejercicio de análisis de riesgo realizado durante su preparación fueron identificados tres riesgos principales: (i) el impacto en las cuentas fiscales de un aumento en el gasto público derivado del plan de inversiones y del programa social; (ii) objetivos, implementación y resultados del programa pueden verse afectados por retrasos en el calendario de presentación de las reformas a la Asamblea, así como también de modificaciones que se hagan durante el proceso de aprobación de los proyectos de ley; y (iii) falta de apropiación de las reformas que podría poner en riesgo su sostenibilidad y el avance del proceso de descentralización fiscal.
- 2.4 A continuación se detallan los riesgos identificados y sus acciones mitigadoras. Con respecto al riesgo macro-fiscal, cabe recordar que Bolivia ha tenido un crecimiento elevado en los últimos cinco años, con una situación macroeconómica ordenada y sólida posición fiscal, y con nivel alto de reservas internacionales. Sin embargo, la ejecución del Plan de Inversiones Públicas “Bolivia, para vivir bien”, que constituye un compendio de planes y programas a ser ejecutados por el GBO hasta el 2029, podría inducir un deterioro en la posición fiscal de Bolivia, producto del incremento significativo del gasto público en bienes de capital. Para mitigar este riesgo, el programa propuesto busca fortalecer las finanzas públicas, incentivando la responsabilidad fiscal de los

gobiernos subnacionales y la generación de recursos propios, al tiempo de proveer recursos de libre disponibilidad al TGN, contribuyendo al equilibrio fiscal.

- 2.5 Por otra parte, existe el riesgo de que los objetivos, la implementación y los resultados del programa se vean afectados por retrasos en el calendario de presentación de las reformas a la Asamblea, así como también de modificaciones que se hagan durante el proceso de aprobación de los proyectos de Ley. Este riesgo se ha reducido considerando que la Ley de Clasificación de Impuestos ya fue aprobada por la Asamblea y creando además el SNIT. Asimismo, para mitigar el riesgo de que el PLTEP sufra retrasos en el calendario de su presentación a la Asamblea, y que se hagan modificaciones durante el proceso de aprobación, se ha previsto realizar discusiones técnicas lideradas por el equipo del VTCP sobre el proyecto de Ley en el Poder Ejecutivo y en la Asamblea para explicar las bondades técnicas de las reformas y para responder a inquietudes y clarificar dudas. Finalmente, la asistencia técnica provista en el marco del programa propuesto, financiada parcialmente con fondos del insumo operacional de la Cooperación Técnica ATN/SF-12303-BO, mitiga el riesgo de baja capacidad para el diseño de las reformas.
- 2.6 El mandato constitucional y de la LMAD, la predisposición de las máximas autoridades del órgano ejecutivo para su efectivo cumplimiento, y el liderazgo del MEFP para encarar las reformas del programa, mitigan los riesgos de falta de apropiación de las reformas. Para mitigar el riesgo de gobernabilidad en el proceso de descentralización fiscal, el programa propuesto apoya la estrategia del GBO de una transición gradual a las autonomías. El avance del proceso se está realizando conforme a los acuerdos alcanzados entre los diferentes niveles de gobierno y a las capacidades de implementación desarrolladas por las entidades subnacionales. La LMAD, como su nombre lo indica, es una ley marco, la cual define ciertos principios básicos que aseguran un proceso ordenado y armonioso de descentralización fiscal. En particular la LMAD prevé en sus disposiciones transitorias la promulgación de las leyes de endeudamiento público y clasificación de impuestos. Siguiendo la lógica gradualista del proceso de descentralización, el PLTEP establecerá principios en cada uno de sus ámbitos dejando la definición de cuestiones más específicas en decretos reglamentarios. Por otra parte, el hecho que las reformas identificadas en la operación estén incluidas en el plan de acción de mediano plazo (2011-2015) asegura que las mismas son de alta prioridad y se presupuesten los recursos necesarios para su implementación contribuyendo a su sostenibilidad.
- 2.7 Finalmente, dado el liderazgo del MEFP a través del Viceministerio del Tesoro y Crédito Público (VTCP), y la predisposición a trabajar con el Banco en el marco de la preparación del programa y de la provisión de asistencia técnica, se prevé un seguimiento conjunto por los equipos del Banco y del VTCP en relación a la evolución de los riesgos del programa.

### **III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GERENCIAMIENTO**

- 3.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario será el Estado Plurinacional de Bolivia. La responsabilidad por el cumplimiento de las acciones consideradas en la Matriz de Políticas es del MEFP. El MEFP, a través del VTCP, será responsable de: (i) realizar la coordinación con el Viceministerio de Política Tributaria (VPT) que tiene a su cargo la adopción de medidas o ejecución técnica de actividades en los Componentes II y III; (ii) efectuar el seguimiento e impulsar acciones para el logro de los objetivos de política definidos en el programa; y (iii) elaborar y presentar los informes y la evidencia del cumplimiento de las condiciones de desembolso de los recursos del financiamiento de la operación, así como los demás informes que el Banco pueda requerir, en los plazos establecidos y acordados.
- 3.2 Con el objeto de instrumentar el acompañamiento al país, el equipo de proyecto del Banco ha implementado una estrategia consistente en: (i) proveer asistencia técnica necesaria en temas ya identificados, financiada parcialmente con fondos del insumo operacional de la Cooperación Técnica ATN/SF-12303-BO; (ii) realizar misiones especiales que coincidan con momentos claves en el diseño e implementación del programa; y (iii) realizar un monitoreo cercano, conjuntamente con el GBO, para prever y resolver adecuadamente riesgos y dificultades estratégicas, técnicas y de coordinación asociados a la ejecución de la operación.
- 3.3 Con el Plan de Monitoreo y Evaluación diseñado, se prevé realizar una evaluación de impacto ex post del programa, la cual arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector fiscal y de descentralización. Dicha evaluación será un insumo para el ITP, el cual se realizará dentro de los seis meses de concluida la operación propuesta. El ITP evaluará el impacto alcanzado y el grado de cumplimiento de los objetivos previstos por las dos operaciones del programa. El prestatario será responsable de la recopilación y procesamiento de todos los datos necesarios para el seguimiento y la evaluación de la operación, incluyendo los costos financieros de dicha recopilación y procesamiento. Las consultorías para la verificación de indicadores incluidos en la Matriz de Resultados y las actividades incluidas en la Matriz de Políticas serán financiadas con recursos del insumo operacional de la Cooperación Técnica ATN/SF-12303-BO, incluido en la programación 2011 del Banco con Bolivia.

### **IV. CARTA DE POLÍTICA**

- 4.1 La Matriz de Políticas (Anexo II) para la operación propuesta se encuentra alineada con la [Carta de Políticas](#) enviada por el MEFP el 14 de Junio de 2011.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	La intervencion contribuye al programa de préstamos para países pequeños y vulnerables.		
Metas regionales de desarrollo	La intervención contribuye a i) el ratio de recaudación observada a potencial y ii) el gasto público descentralizado como % del gasto público total.		
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	La intervención contribuye a los productos del Banco en i) sistemas públicos financieros implementados o mejorados y ii) gobiernos subnacionales apoyados.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2485-2	La operación contribuye al fortalecimiento del sector público a través del fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2617	El proyecto está incluido en el Documento de Programación del País 2011.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	7.2		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	5.5	25%	10
4. Análisis económico ex ante	7.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	6.1	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		Medio	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B-13	
III. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)	Si	Administración Financiera: Tesorería, y Presupuesto.	
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba	Si	El Programa utiliza el sistema SAIDS (Sistema Administración e información de Deuda Subnacional) para el seguimiento de la deuda subnacional.	
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	Operational Input ATN/SF-12303-BO.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

Esta es la segunda fase del programa para el fortalecimiento fiscal y descentralización en Bolivia bajo la modalidad de PBP. Es financiado con US\$46.5 millones del capital ordinario del Banco y US\$15.5 millones del FOE. El objetivo del programa es apoyar al Gobierno de Bolivia en sus esfuerzos por asegurar la sostenibilidad fiscal del sector público consolidado con el fin de profundizar el proceso de descentralización fiscal, derivado del nuevo marco constitucional.

El programa tiene un diagnóstico de los factores que contribuyen al problema relativamente claro, y presenta evidencia sobre la explicación de las causas del problema y el tamaño de la intervención. Productos y resultados están correctamente definidos y todos los indicadores son SMART. Los objetivos son realistas. Mecanismos generales de monitoreo han sido definidos, se ha asignado presupuesto y hay referencia a la fuente de información. La operación tiene una evaluación reflexiva y hay un plan de evaluación con las principales actividades a desarrollar y los responsables a cargo. Hay un análisis económico de alguno de sus componentes. El programa tiene identificado los riesgos, así como las acciones de mitigación.

## MATRIZ DE POLÍTICAS

OBJETIVO	ACCIONES PREVIAS AL DESEMBOLSO DE LA PRIMERA OPERACIÓN	ACCIONES PREVIAS AL DESEMBOLSO DE LA SEGUNDA OPERACIÓN
<b>Objetivo general del programa:</b> El objetivo del programa es apoyar al GBO en sus esfuerzos por asegurar la sostenibilidad fiscal del sector público consolidado, con el fin de profundizar el proceso de descentralización fiscal derivado del nuevo marco constitucional.		
<b>COMPONENTE I. ESTABILIDAD MACROECONÓMICA</b>		
Estabilidad macroeconómica y equilibrio fiscal sostenible.	El marco macroeconómico es congruente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la Carta de Política.  <i>Medios de verificación:</i> IMA ( <i>Independent Macroeconomic Assessment</i> ) elaborada por el Banco y <i>Assessment Letter</i> del FMI.	El marco macroeconómico es congruente con los objetivos del Programa y con los lineamientos establecidos en la Carta de Políticas.  <i>Medios de verificación:</i> IMA ( <i>Independent Macroeconomic Assessment</i> ) elaborada por el Banco y <i>Assessment Letter</i> del FMI
<b>COMPONENTE II. APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL</b>		
Consolidación del proceso autonómico en un marco de estabilidad económica y sostenibilidad de las finanzas públicas.	Presentación a la Asamblea Legislativa Plurinacional del Proyecto de la Ley Marco de Autonomía y Descentralización <sup>1</sup> , la cual contenga en su articulado: <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) El establecimiento de que las entidades territoriales autónomas deben aprobar sus presupuestos, según el principio de equilibrio fiscal, y garantizando la sostenibilidad financiera para el ejercicio de sus competencias, de manera de preservar la responsabilidad fiscal y sostenibilidad fiscal financiera de las entidades territoriales autónomas. Asimismo, el articulado de la LMAD debe determinar que para la contratación de endeudamiento público interno o externo, las entidades territoriales autónomas deberán enmarcarse en las políticas y niveles de endeudamiento y concesión, velando por obtener las condiciones más ventajosas en términos de tasas, plazos y monto, así como demostrar la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses.</li> </ul>	Presentación a la Asamblea Legislativa Plurinacional de un Proyecto de Ley de Clasificación de Impuestos, el cual deberá contener en su articulado disposiciones que reflejen los principios de: <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) “autonomía local” para controlar y administrar impuestos asignados;</li> <li>(ii) relativa “inmovilidad” de las bases impositivas;</li> <li>(iii) “visibilidad” y “correspondencia” en las cuales la carga de los impuestos recaiga sobre los directamente beneficiados por los servicios públicos recibidos”;</li> <li>(iv) “neutralidad” para evitar distorsiones y/o restricciones al comercio y la movilidad de factores entre regiones;</li> <li>(v) bajo potencial de “exportación” de los impuestos a residentes de otras jurisdicciones;</li> <li>(vi) “universalidad”; y</li> <li>(vii) “sencillez administrativa”.</li> </ul>

<sup>1</sup> La LMAD fue aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia y promulgada por el gobierno el 20 de julio de 2010. La ley aprobada cumple con los principios definidos para este programa, dándose de esta manera por cumplido el objetivo de este componente.

OBJETIVO	ACCIONES PREVIAS AL DESEMBOLO DE LA PRIMERA OPERACIÓN	ACCIONES PREVIAS AL DESEMBOLO DE LA SEGUNDA OPERACIÓN
	<p>(ii) Definición de la asignación de las responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno, estableciendo las competencias exclusivas, concurrentes y compartidas de las entidades territoriales autónomas.</p> <p>(iii) Otorgamiento de la administración tributaria a las entidades territoriales autónomas.</p> <p>(iv) Reconocimiento del dominio tributario según nivel de gobierno. Asimismo, el articulado de la LMAD deberá establecer el mecanismo por el cual se crearán nuevos tributos o se modificarán los tributos vigentes.</p> <p>(v) El establecimiento de que la administración de los recursos de las entidades territoriales autónomas se ejercerá siguiendo el principio de equidad territorial, por medio de la implementación concertada de mecanismos que contribuyan a la distribución más equitativa de los recursos disponibles para el financiamiento de sus competencias.</p> <p>(vi) La creación de una instancia consultiva técnica como mecanismo de coordinación, proposición y concertación entre el gobierno central y las entidades territoriales autónomas.</p> <p>(vii) La existencia del requerimiento a las entidades territoriales autónomas de publicar información relacionada con la evaluación física y financiera y la gestión institucional, a modo de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de las mismas.</p> <p><i>Medios de verificación:</i> Informe de consultoría independiente que acredite que el Proyecto de Ley enviado a la Asamblea cumple con los principios (i) al (vii).</p>	<p><i>Medios de verificación:</i> Constancia de la promulgación en la Gaceta Oficial de la Ley de Clasificación de Impuestos y un Informe de consultoría independiente que acredite que el Proyecto de Ley enviado cumple con los principios establecidos en los numerales (i)-(vii).</p> <p>Diseño por parte del MEFP del prototipo de un sistema de estadísticas fiscales destinadas a:</p> <p>(i) integrar diversas bases de datos, sistemas y procesos de generación de información fiscal actualmente dispersos;</p> <p>(ii) actualizar la plataforma tecnológica de desarrollo de sistemas donde reposan las diversas bases de datos;</p> <p>(iii) expandir la cobertura de la información fiscal a un mayor número de entidades territoriales;</p> <p>(iv) mejorar la eficiencia del sistema de consulta a través del trabajo en red;</p> <p>(v) mejorar el control de la generación y transmisión de datos;</p> <p>(vi) asegurar un adecuado nivel de seguridad de usuarios</p> <p><i>Medios de verificación:</i> Informe de consultoría independiente que acredite que el prototipo del sistema incorpora acciones para el cumplimiento de (i)-(vi).</p>
<b>COMPONENTE III. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS</b>		
Mejora en la eficiencia y eficacia de la política fiscal y su coordinación entre el nivel	Aprobación por parte del MEFP de un plan de acción integral de mediano plazo surgido del informe PEFA que incluya la elaboración, validación y ejecución de acciones	Presentación a la Asamblea Legislativa Plurinacional de un proyecto de ley con normativa sobre endeudamiento público, el cual deberá contener en su articulado disposiciones que reflejen los principios de:

OBJETIVO	ACCIONES PREVIAS AL DESEMBOLO DE LA PRIMERA OPERACIÓN	ACCIONES PREVIAS AL DESEMBOLO DE LA SEGUNDA OPERACIÓN
central y el subnacional.	<p>destinadas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Fortalecer la transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales, a través de la existencia de normas explícitas de la distribución entre los niveles subnacionales de un mismo nivel para las transferencias otorgadas por el gobierno central.</li> <li>(ii) Mejorar la supervisión, por parte del gobierno central, del riesgo fiscal agregado generado por entidades territoriales para facilitar el registro, control y seguimiento adecuado de la deuda subnacional, para proveer información integral a partir de la cual se puedan elaborar reportes globales de riesgo fiscal.</li> </ul> <p><i>Medios de verificación:</i></p> <p>Informe de consultoría independiente que acredite que el plan de acción surgido del informe PEFA, aprobado mediante resolución ministerial, incorpora acciones para el cumplimiento de (i) y (ii).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(i) “eficiencia y prudencia”, para que la contratación de deuda cubra los requerimientos de financiamiento del sector público a los más bajos costos posibles, sujeto a un grado de riesgo prudente y en concordancia con la capacidad de pago de la entidad que contrae la deuda;</li> <li>(ii) “sostenibilidad fiscal”, para que la contratación de deuda pública no amenace la estabilidad de la economía en su conjunto ni la equidad inter-generacional;</li> <li>(iii) “transparencia y credibilidad” para que el proceso de endeudamiento público se lleve a cabo mediante mecanismos transparentes y previsibles previstos por Ley;</li> <li>(iv) “centralización normativa y descentralización operativa”, para que el endeudamiento público se sujete a una normativa única para todo el sector público consolidado, pero cada jurisdicción realice la gestión de su deuda de manera descentralizada.</li> </ul> <p><i>Medios de verificación:</i></p> <p>Constancia de fe de la presentación de un proyecto de ley con normativa sobre endeudamiento público a la Asamblea y un informe de consultoría independiente que acredite que el proyecto de ley enviado a la Asamblea cumple con los principios indicados en los numerales (i)-(iv).</p> <p>Presentación a la Asamblea Legislativa Plurinacional de un proyecto de ley con normativa sobre tesorería, el cual deberá contener en su articulado disposiciones que reflejen los principios de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) “eficiencia”, para lograr una gestión que vele por la obtención de ingresos y financiamiento, programando oportunamente los compromisos, obligaciones y pagos para ejecutar el presupuesto de gastos al menor costo;</li> <li>(ii) “sostenibilidad fiscal”, para que las entidades públicas elaboren y administren sus presupuestos en un marco del equilibrio fiscal;</li> <li>(iii) “unicidad de caja”, para la consolidación de una cuenta única donde se acrediten todos los ingresos públicos, independientemente de su concepto u origen y contra la cual se debiten todos los pagos que corresponda realizar por las obligaciones legalmente asumidas por las instituciones</li> </ul>

OBJETIVO	ACCIONES PREVIAS AL DESEMBOLSO DE LA PRIMERA OPERACIÓN	ACCIONES PREVIAS AL DESEMBOLSO DE LA SEGUNDA OPERACIÓN
		<p>comprendidas en el ámbito de la competencia del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas;</p> <p>(iv) “prudencia”, en la gestión de las tesorerías para asegurar la obtención de retornos minimizando riesgos;</p> <p>(v) “oportunidad”, en la ejecución de los procedimientos relacionados a la tesorería;</p> <p>(vi) generación de información “veraz, oportuna, y confiable”;</p> <p>(vii) “transparencia” en el acceso a la información de los recursos y gastos del estado.</p> <p><i>Medios de verificación:</i></p> <p>Constancia de fe de la presentación de un proyecto de ley con normativa sobre tesorería a la Asamblea y un informe de consultoría independiente que acredite que el proyecto de la ley enviado a la Asamblea cumple con los principios indicados en los numerales (i)-(vii).</p> <p>Presentación a la Asamblea Legislativa Plurinacional de un proyecto de ley por el cual se cree el SNIT el que incluirá:</p> <p>(i) El registro de las leyes departamentales y municipales por las cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos;</p> <p>(ii) el registro de los ingresos por impuestos recaudados por los gobiernos autónomos;</p> <p>(iii) las solicitudes e informes técnicos requeridos por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.</p> <p><i>Medios de verificación:</i></p> <p>Constancia de la promulgación en la Gaceta Oficial de la Ley por la cual se crea el SNIT y un informe de consultoría independiente que acredite que el Proyecto de Ley enviado a la Asamblea incluye en su articulado los numerales (i)-(iii).</p>