

PROGRAMA PARA LA DESCENTRALIZACION DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSION  
PUBLICA Y LA PREINVERSION (SNIPPRE)

(BO-0107)

RESUMEN EJECUTIVO

**PRESTATARIO Y GARANTE:** República de Bolivia.

**ORGANISMO EJECUTOR:** Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo (SIPFE), dependiente del Ministerio de Hacienda.

**MONTO Y FUENTE:**

BID:	US\$7,0 millones (SF)
Aporte local:	<u>US\$2,2 millones</u>
Total:	US\$9,2 millones

**PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:**

Plazo de amortización:	40 años
Período de gracia	10 años
Período de desembolso:	4 años
Tipo de interés:	1% durante el período de gracia, luego 2%.
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,5%

**OBJETIVOS:** El *objetivo* del Programa es contribuir al proceso de racionalización de la inversión pública y al mejoramiento de la gestión de la preinversión, en el contexto de la descentralización administrativa y financiera del Gobierno de Bolivia. El *propósito* de la operación es implantar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a nivel de las administraciones departamentales y municipales y, del financiamiento de estudios de preinversión a esos niveles y al nivel de las secretarías nacionales.

**DESCRIPCION:** Para alcanzar los objetivos mencionados, el Programa cuenta con dos componentes: (i) implementación del SNIP a nivel descentralizado en las 9 prefecturas del país y alrededor de 11 municipalidades mayores, incluyendo todas las capitales departamentales; y (ii) financiamiento de preinversión y consultorías para la gestión de estudios, a las instituciones elegibles que cuenten con los instrumentos del SNIP o que actualmente los estén implantando.

**CLASIFICACION AMBIENTAL:** El Comité del Medio Ambiente del Banco en su reunión del 2 de Julio de 1996, clasificó a esta operación en la categoría II. De acuerdo a las recomendaciones de

este Comité, se aseguró que en el proceso de implantación del SNIP en las prefecturas y municipios se incluyan los aspectos ambientales de la normatividad. Asimismo, el Equipo de Proyecto, verificó la aplicación de la normatividad ambiental en los estudios efectuados en el Programa Multisectorial de Preinversión.

**BENEFICIOS:**

Una de las bases fundamentales del proceso de reformas que apoya el Banco en Bolivia, es la descentralización del poder ejecutivo, por su alto impacto en la consolidación de la democracia. En este contexto, la adopción de sistemas que permitan racionalizar la inversión, es clave para elevar la eficiencia de las entidades descentralizadas en la prestación de servicios y aumento de coberturas.

El Programa se justifica por el alto retorno económico que generaría el logro de los objetivos del Programa, al poner en marcha un proceso que tiene como fin racionalizar el 70% de la inversión pública, ejecutada por organismos, que en su mayoría, carecen hoy de la cantidad necesaria de recursos humanos calificados y sistemas adecuados de programación.

**RIESGOS:**

*Riesgo institucional.* En el curso de la ejecución del Programa podría presentarse el riesgo de cambios institucionales, cuya ocurrencia en el pasado, perjudicó el normal desarrollo de proyectos similares. Este riesgo está minimizado en la operación que se propone, debido a que el nuevo marco legal del SNIP y las actividades de complementación previstas, conforma una estructura que preserva la unidad de las funciones independientemente de cual sea el órgano rector, reconociendo empero, que su actual ubicación le permite ejercer un mayor grado de control.

*El riesgo de inaplicabilidad de la norma,* que fue uno de los principales escollos con que tropezó en el pasado la SIPFE, será reducido por el programa mediante las acciones de adecuación de las normas a las características de las instituciones que deben aplicarlas.

*El riesgo político* que implica la discrecionalidad de las prefecturas en la asistencia a los municipios menores, se evitará con el requisito de ratificación de los Programas de Acción de Prefecturas (PAPs) y convenios subsidiarios, lo que además asegura la sostenibilidad de estos instrumentos

independientemente de los cambios que puedan producirse a nivel de los prefectos.

**ESTRATEGIA DEL  
BANCO EN EL PAIS:**

La operación propuesta es consistente con la estrategia Banco-País y complementa los otros programas del Banco de apoyo a la descentralización. Específicamente, esta operación apoyaría el financiamiento de actividades definidas como prioritarias para consolidar la descentralización del Estado, como parte del proceso de reformas estructurales.

La estrategia del programa propone remover los obstáculos que ha venido enfrentando la implantación del SNIP que tienen su origen en: (i) la relativa complejidad de la normatividad; y (ii) la debilidad institucional de los órganos ejecutores de la inversión a nivel descentralizado. Asimismo propone incentivos para inducir la realización de proyectos que formen parte de soluciones integrales, buscando contribuir al mejoramiento de la calidad de la inversión y el establecimiento de mecanismos que permitan conjugar los planes nacionales con las unidades descentralizadas de decisión de inversión.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

Se pactarían las siguientes condiciones previas al primer desembolso del financiamiento: (i) la aprobación por resolución del Ministerio de Hacienda, del Reglamento Operativo del Programa (párrafo 3.7); y (ii) la selección por parte del organismo ejecutor de cuatro consultores que apoyarán la ejecución del Programa en sus primeros 36 meses y la asignación del personal técnico adecuado que será responsable por la coordinación y supervisión general del Programa (párrafo 3.6).

Se pactaría la siguiente condición previa al primer desembolso del financiamiento del componente de Preinversión, la firma por parte del organismo ejecutor y de por lo menos una entidad beneficiaria de un Convenio subsidiario de participación para estudios de preinversión, que contará con la aprobación o ratificación por la autoridad competente (párrafo 3.17).

**ADQUISICIONES:**

Las adquisiciones de bienes y servicios se harán de acuerdo a las políticas, normas y procedimientos del Banco.

Los montos límites sobre los cuales las adquisiciones de este Programa se harán por licitación pública internacional son US\$250 mil para bienes y US\$200 mil para servicios de consultoría y otros servicios.

**CLASIFICACION  
DEL PROGRAMA:**

El Programa se define como una operación de modernización del Estado y no se puede clasificar como inversión relacionada con la pobreza conforme estipulado en el documento de la Octava Reposición (AB-1704).

**EXCEPCIONES A  
LAS POLITICAS  
DEL BANCO:**

La operación no contempla ninguna excepción a las políticas del Banco.

## I. ANTECEDENTES

### A. Marco de referencia

#### 1. El proceso de reformas

1.1 En la última década Bolivia ha progresado en el establecimiento de condiciones básicas para acelerar su crecimiento económico. El Programa de reformas estructurales implementado a partir de 1985 logró restablecer la estabilidad macroeconómica y estimuló un moderado crecimiento de la economía. Las reformas en la Constitución y nuevas leyes aprobadas en 1994 pusieron en marcha una "segunda generación de reformas" de carácter estructural. Con ellas, el gobierno aspira a modernizar y mejorar la eficiencia en el funcionamiento del aparato estatal y traspasar responsabilidades sobre la gestión de servicios públicos a los gobiernos locales.

1.2 La Ley de Participación Popular (LPP), de abril de 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA), de julio de 1995, establecen la descentralización de funciones hacia los niveles de gobierno municipal y prefectura departamental y fijan mecanismos de articulación entre estos. La implementación de las leyes mencionadas, ha puesto en marcha un complejo proceso de transformación administrativa y una importante transferencia de recursos públicos a las entidades departamentales y municipales, habiendo el Gobierno de Bolivia (GOB) transferido a estas entidades la responsabilidad

La LPP integra al país en 311 municipios, y amplía sus competencias al mantenimiento y expansión de la infraestructura de los sectores de salud, educación, deportes, cultura y de apoyo a la producción agropecuaria. La LDA amplía las competencias de las prefecturas departamentales a la planificación regional y ejecución de inversiones en construcción y mantenimiento de carreteras, electrificación rural, infraestructura de riego y apoyo a la producción, investigación y extensión técnico-científica, medio ambiente, promoción del turismo, asistencia social, fortalecimiento municipal y otros concurrentes con los gobiernos locales, promoción de la participación popular y canalización de los requerimientos de los organizaciones indígenas, campesinas y vecinales, y gobiernos municipales. También les traspasa la administración de recursos humanos de los sectores de salud y educación y la gestión de las instituciones de asistencia social, deportes, cultura, turismo, agricultura y vivienda, que no sean de competencia municipal.

y competencia para diseñar y ejecutar los planes de desarrollo económico y social en sus respectivas jurisdicciones, así como formular y priorizar los correspondientes proyectos de inversión pública, con el único requerimiento de que estos se realicen de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) <sup>1/</sup>, exigencia que, como se explica más adelante, tropieza con escollos que es necesario remover para hacerla aplicable.

<sup>1/</sup>

El Sistema de Inversión Pública en Bolivia ha sido instituido por la ley N° 1178, Ley de los Sistemas de Administración Fiscal y Control (SAFCO), de junio de 1990. Además existe un marco legal específico que obliga a todos los entes estatales a cumplir las normas del SNIP.

- 1.3 El proceso de descentralización, se ha caracterizado por implantar desde el inicio medidas irreversibles, para posteriormente adecuar los recursos humanos, estructuras, sistemas y procedimientos a la nueva realidad planteada por la reforma. En ese contexto, se hace evidente la debilidad institucional de las prefecturas departamentales y la mayoría de los gobiernos municipales, que enfrentan serias limitaciones para asumir las responsabilidades delegadas por el Gobierno Central. Esta situación, unida a la relativa complejidad del sistema, ha impedido a las instituciones descentralizadas cumplir con el mandato legal de implantar el SNIP para la formulación de sus planes de inversión, determinando que una parte importante de la inversión pública de ese nivel se efectúe sin la racionalidad y coherencia que asegure una eficiente selección y priorización de proyectos y programas.

## 2. Características y vigencia del SNIP

- 1.4 El SNIP, cuyo desarrollo e implantación se iniciaron en 1987 con la asistencia del Banco, es un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos de aplicación obligatoria para todas las entidades del sector público, para formular, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar las opciones de inversión que, en el marco de los planes de desarrollo nacional, constituyen las alternativas más favorables desde el punto de vista económico y social <sup>2/</sup>. El órgano rector del sistema es el Ministerio de Hacienda, a través de su Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo (SIPFE), que tiene la misión de impulsar el desarrollo e implementación de la normativa y los instrumentos.

### ESTRATEGIA DE INVERSION PUBLICA

La estrategia de inversión del GOB es apoyarse básicamente en el sector privado para el desarrollo de actividades productivas y comerciales, incluyendo vivienda y turismo. Por su parte, la inversión pública, US\$550,0 millones en promedio 1995-97, se concentra en los sectores sociales y en infraestructura, incrementando la participación de dichos sectores en el total de la inversión pública de 60% en 1993 a 85% en 1997, concomitantemente al proceso de descentralización de la misma.

Se proyecta para 1997 que el sector transporte (principalmente los corredores de exportación) representen el 35% del programa de inversión pública y 50% los sectores sociales de los cuales 20% estarán dirigidos a educación y salud y 30% a saneamiento e infraestructura urbana.

La estrategia tiene también como objetivo aumentar la eficiencia en la inversión pública mejorando los procesos de selección, evaluación y ejecución de sus proyectos e integrarlos al de programación presupuestal. Asimismo, a fin de asegurar la ejecución oportuna de los proyectos el gobierno programará adecuadamente los fondos de contrapartida necesarios para la inversión así como los gastos concurrentes asociados a esta inversión.

- 1.5 Con anterioridad al proceso de descentralización, las nueve corporaciones de desarrollo regional, que eran responsables por la

---

<sup>2/</sup> En los archivos técnicos del Programa se encuentran a disposición la descripción en detalle del SNIP.

planificación del desarrollo económico y el programa de inversión pública de sus respectivos departamentos, y los ministerios del gobierno central estaban integrados al SNIP. La desaparición de estas instituciones y la delegación del manejo de importantes sectores por las prefecturas, determinada por la LDA, y el fortalecimiento financiero de la municipalidades emergente de la LPP, han provocado la necesidad de implantar los instrumentos del SNIP a nivel de las entidades departamentales y locales 3/.

### 3. Los retos de la inversión pública descentralizada

- 1.6 El actual modelo de descentralización, desde la perspectiva del proceso de inversión pública, implica una reestructuración del programa de inversiones que ahora incorpora las iniciativas de inversión de 311 municipios, nueve prefecturas y las secretarías nacionales del área económica y social. La importancia de la inversión pública descentralizada ha ido creciendo a partir del

CUADRO N° I-1  
INVERSIÓN PÚBLICA POR MONTO Y N.º DE PROYECTOS  
(Millones de US\$)

Nivel Institucional	1993		1996	
	N°	US\$	N°	US\$
Central	290	355	1244	172
Departamental	430	109	571	181
Municipal	1689	17	15120	205
T O T A L	2400	481	16935	558

Fuente: Sistema de Información sobre Inversiones, SIPFE.

proceso de reformas iniciado en 1994, llegando a representar el 65% en 1996 y el 70% en la programación para 1997, lo que deja al Gobierno Nacional la ejecución de solo un 30% de la inversión total, proporción inversa a la que se presentaba con anterioridad a la descentralización. El cuadro I-1 presenta de manera comparativa el número de proyectos y monto de recursos de inversión por ente ejecutor antes y después de la reforma.

- 1.7 Por otra parte, la transferencia masiva de recursos de inversión a las administraciones descentralizadas, unida a la intensificación de la actividad de los fondos de inversión social, ha provocado un crecimiento inusitado del número de proyectos, como se aprecia en el cuadro mencionado, disminuyendo la inversión promedio por proyecto de US\$200,0 mil en 1993 a US\$33,0 mil en 1996 4/. Este fenómeno de atomización de la inversión, pone en evidencia la

---

3/ En el marco de las Reformas del Estado el 18 Junio de este año fueron aprobadas las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) mediante la RS N° 216768 que obliga a todas las entidades del sector público a seguir los procedimientos del SNIP.

4/ En el caso de los gobiernos locales, esta atomización está relacionada con el corto período de mandato que tenían las autoridades hasta la modificación de la Constitución en 1993, que determinó la ampliación de la gestión municipal de dos a cinco años a partir de las de 1995.

necesidad de fortalecer la capacidad de las prefecturas y municipalidades en: (i) el manejo de la normativa, instrumentos y metodologías apropiadas para identificar, seleccionar, priorizar, evaluar y ejecutar proyectos de inversión, y asegurar eficiencia en la asignación de los recursos; y (ii) el manejo de la preinversión a objeto de que ésta cumpla con el principio de eficiencia socioeconómica y asegurar que las inversiones a ser ejecutadas tengan niveles de rentabilidad y viabilidad adecuados.

- 1.8 Desde la perspectiva y concepción del SNIP, la nueva realidad en que se desarrolla la inversión, implica que el sistema tendrá que adoptar un marco normativo e instrumentos apropiados a las características del nivel descentralizado que garanticen que la inversión pública se realice bajo los principios de: (i) eficiencia socio-económica; (ii) compatibilidad de los proyectos de inversión con los planes de desarrollo nacionales, regionales o locales, (iii) responsabilidad por resultados; (iv) racionalidad en la toma de decisiones; (v) complementariedad de esfuerzos entre los distintos niveles gubernamentales; (vi) sostenibilidad operativa de los proyectos de inversión; y (vii) centralización normativa con descentralización operativa.
- 1.9 Para racionalizar y dar más eficiencia al proceso de inversión pública, el GOB ha solicitado financiamiento del Banco para desarrollar actividades de fortalecimiento de la preinversión a nivel departamental y municipal y la descentralización de SNIP a través de un Programa para la Descentralización del SNIP y Financiamiento de la Preinversión (SNIPPRE).

B. Participación y experiencia del Banco

1. Participación del Banco

- 1.10 La operación propuesta es consistente con la estrategia Banco-País. Específicamente, apoyaría el financiamiento de actividades definidas como prioritarias para impulsar la modernización del Estado, como parte del proceso de reformas estructurales.

- 1.11 La participación del Banco en el Programa contribuirá a la adecuación del sistema de inversión pública haciéndolo coherente con la descentralización administrativa y financiera del gobierno y el establecimiento de mecanismos que permitan articular los planes nacionales de inversión con los organismos descentralizados. Las autoridades nacionales han otorgado la más alta prioridad a la operación propuesta, por el impacto esperado en el proceso de

ESTRATEGIA DEL BANCO

La estrategia del Banco en Bolivia enfatiza el apoyo al gobierno para eliminar los obstáculos que afectan el desarrollo económico y social del país, con proyectos y programas conducentes a: promover el desarrollo sostenido, apoyando las reformas estructurales, el estímulo a la inversión y el crecimiento de la productividad; apoyar la reforma del Estado y la descentralización; y mejorar las condiciones sociales así como mantener y recuperar el medio ambiente.



racionalización del 70% de la inversión pública, asignándole por ello uso prioritario de los escasos recursos conacionales disponibles.

## 2. Experiencia del Banco

### a. Acción del Banco en apoyo al proceso de descentralización

- 1.12 El Banco está apoyando los esfuerzos del gobierno nacional para implantar el proceso de descentralización administrativo y financiero del Estado a través de acciones complementarias. En particular, cabe destacar las siguientes operaciones: (i) cooperación técnica de Apoyo a la Delimitación de Secciones de Provincia (ATN/CI-4982-BO) cuyo objetivo es delimitar el espacio físico jurisdiccional de los municipios, permitiendo definir sus poblaciones y por lo tanto asignar los recursos de coparticipación fiscal establecidos por la Ley de Participación Popular; (ii) el Programa Fondo de Inversión Social (FIS) (950/SF-BO) cuyas actividades incluyen el fortalecimiento de municipios en el área de operación y mantenimiento de inversiones; (iii) el Programa de Gobernabilidad (976/SF-BO) que apoya la creación de gabinetes técnicos mínimos necesarios para el funcionamiento de la estructura administrativa de las prefecturas, y da apoyo a la Secretaría de Participación Popular en sus labores de capacitación de municipios y Organizaciones Territoriales de Base (OTBs); y (iv) el préstamo de cooperación técnica para un Programa de Apoyo a la Gestión Social (982/SF-BO) que establecerá un sistema de capacitación permanente en la gestión de los servicios sociales a los niveles de gobierno subnacionales.

### b. Proyectos relacionados con el SNIP y la preinversión

- 1.13 A la fecha, existen dos operaciones en fase de ejecución que cuentan con el apoyo del Banco relativos al SNIP y la preinversión: el Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Inversión Pública 880/SF-BO, y el Programa Multisectorial de Preinversión 888/SF-BO, ambos aprobados en 1992. Adicionalmente existe una línea de crédito de Facilidad para Preparación de Proyectos (PPF 007/BO).

#### (i) Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Inversión Pública (880/SF-BO)

- 1.14 Este Programa tiene como objetivo apoyar la consolidación y descentralización del SNIP a nivel del gobierno central. El monto del financiamiento es de US\$2,5 millones para un programa de US\$2,7 millones a ser ejecutado en un período de 4 años. El Programa fue aprobado el 29 de julio de 1992, el Convenio fue suscrito el 26 de octubre de 1992 y fue declarado elegible el 23 de marzo de 1993. Al presente se ha desembolsado el 74% del financiamiento y comprometido el 100%.
- 1.15 Hasta agosto de 1996 se habían alcanzado los siguientes logros: el fortalecimiento de la capacidad técnica de las entidades

descentralizadas existentes antes de la reforma (secretarías, corporaciones regionales de desarrollo, y empresas estatales), en la identificación, formulación, evaluación, ejecución y seguimiento de los programas de inversión pública; la institucionalización del Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) en todas las instituciones públicas de nivel central y regional; el establecimiento del marco normativo y procedimental del sistema que regula su funcionamiento descentralizado; y la capacitación de 280 funcionarios públicos en la operación y aplicación descentralizada del SISIN y del Sistema de Gerencia de Proyectos (SGP) y la aprobación de la norma básica de inversión.

PROGRAMA DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (880/SF-BO). A la terminación, para fines de 1996, de la ejecución de este Programa, se tenía previsto concluir las siguientes actividades: (i) aprobación y promulgación de la norma básica del SNIP; (ii) conclusión, aprobación y difusión de los reglamentos de operación del sistema, gestión del financiamiento externo, procedimientos de cofinanciamiento y Preinversión; (iii) desarrollo de la estrategia de implantación del SNIP; (iv) implantación de las normas instrumentos y procedimientos del SNIP, mediante asistencia técnica en: (a) aplicación de metodologías y guías para preparación y evaluación de proyectos; (b) gestión de financiamiento; y (c) gerencia de proyectos.

- 1.16 Sin embargo, los cambios en el marco jurídico e institucional han relativizado el cumplimiento de los objetivos del Programa al haberse multiplicado las entidades descentralizadas que deberán integrarse al sistema. No obstante lo anterior, con el fortalecimiento de la capacidad técnica de las ex-corporaciones regionales de desarrollo, cuya memoria institucional y parte del personal han heredado las prefecturas, el programa ha sentado las bases para la implantación de la LDA, dotando a las instituciones departamentales de alguna capacidad técnica en materia de preinversión e inversión, que facilitará la aplicación del SNIP a nivel de las prefecturas y su diseminación a los municipios menores.
- 1.17 La evaluación del esquema interinstitucional previsto para la ejecución del programa que incluye, además de la entidad ejecutora del proyecto, a la agencia especializada PNUD/OSP con la responsabilidad de orientación técnica y administrativa, destaca que en la práctica estas tareas fueron integradas y desarrolladas por la Dirección de Inversión Pública (DIP), que ha demostrado su capacidad técnica para ejecutar el proyecto, adquiriendo la necesaria experiencia para coordinar directamente la operación que se propone.

(ii) Programa Multisectorial de Preinversión (888/SF-BO)

- 1.18 Este programa tiene como objetivo financiar estudios generales y específicos de preinversión. El financiamiento del Banco es de US\$6,4 millones para un total de US\$8,0 millones, destinados a la realización de 18 estudios, previamente identificados y priorizados, con un período de ejecución de cuatro años. El

programa fue aprobado el 11 de marzo de 1992 y el contrato de préstamo se suscribió el 26 de octubre de 1992, habiéndose declarado elegible para desembolsos recién el 23 de marzo de 1994.

- 1.19 Una de las características de este programa fue su poca flexibilidad para introducir modificaciones en el listado de proyectos identificados, coincidente con una etapa de profundos cambios y el advenimiento de un nuevo gobierno, situación que planteaba una revisión de las prioridades establecidas dos años antes. Durante la Misión de Programación de noviembre de 1994, las autoridades y el Banco acordaron la eliminación de 8 estudios, se reiteró la prioridad para 10 estudios previamente identificados y se acordó la incorporación de 5 nuevos. A partir de 1995 el Programa ha funcionado normalmente. A la fecha se ha comprometido el 85% de los recursos del programa 5/ y desembolsado el 28,4%. Se estima que los recursos del Programa estarán desembolsados en un 92% al final del primer semestre de 1997, en forma coincidente con la elegibilidad de la operación que se propone.
- 1.20 Dentro del financiamiento de este programa, se encuentran los estudios de factibilidad correspondientes a tres proyectos del programa operativo del Banco con el país para 1996-1998 por un monto de US\$3,0 millones, cuyas inversiones totalizarían US\$282,0 millones. Tales son los proyectos de Corredor de Exportación Pailón-San José (BO0063), Carretera Ventilla-Tarapaya (BO0098), y Programa de Riego y Drenaje (BO0125).

(iii) Línea de crédito PPF

- 1.21 Esta línea rotatoria fue aprobada por el Banco el 21 de abril de 1993 por un monto de US\$6,0 millones, habiendo financiado hasta el presente tres operaciones individuales por un monto de US\$2,3 millones, para la preparación del Programa de Reforma del Sector Habitacional (940/SF-BO), el Programa de Atención Integral al Menor Rural (963/SF-BO) y para la presente operación (992-SF-BO). Esta última operación financiaría actividades de fortalecimiento de las unidades encargadas de la ejecución del presente Programa a fin de apoyarlas en el cumplimiento de las condiciones previas de elegibilidad y asegurar el cumplimiento del cronograma de contratación de estudios de preinversión previstos en el mismo.

C. Participación de otras entidades

- 1.22 En términos generales, el financiamiento de las fuentes internacionales fuera del Banco, se ha destinado a la realización de estudios de preinversión para proyectos específicos individuales, habiendo fluctuado en alrededor de US\$6,0 millones anuales en los últimos 5 años, con contrapartidas de aproximadamente US\$1,3 millones por año, como lo muestra el cuadro

---

5/ Se encuentran en proceso de negociación y firma, dos estudios cuyos costos terminarían de comprometer la totalidad de los recursos del Programa.

I-2 que corresponde al presupuesto de 1995. La asignación de recursos del Banco en el presupuesto de ese período fue de US\$4,3 millones con una contrapartida local de US\$450,0 mil.

- 1.23 La variedad de fuentes de fondos de preinversión refleja los múltiples acuerdos de ayuda que recibe el gobierno boliviano. En general estos fondos de preinversión están atados al financiamiento de proyectos concretos y no son sustitutos para fondos de preinversión acordados en la programación del Banco con el país.

Cuadro No. I-2  
Fuentes externas 1995  
(en US\$ miles)

Financiador	No.	Monto
BIRF	2	173
Bélgica	3	501
BID	8	4.352
CAF	2	288
Canadá	1	70
CEE	1	150
FDC	1	120
FONPLATA	2	816
GTZ	1	400
KFW	3	2.345
JICA	1	830
Total	25	10.044

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos del Programa

- 2.1 El objetivo del Programa es contribuir al proceso de racionalización de la inversión pública y al mejoramiento de la gestión de la preinversión, en el contexto de la descentralización administrativa y financiera del Gobierno de Bolivia. El propósito de la operación es implantar el SNIP a nivel de las administraciones departamentales y municipales y, de modo concomitante, financiar estudios de preinversión a esos niveles y las secretarías nacionales.

### B. Descripción del Programa

- 2.2 Para alcanzar los objetivos mencionados, el Programa cuenta con dos componentes: (i) Descentralización del SNIP; y (ii) Financiamiento de la Preinversión 6/.

#### 1. Descentralización del SNIP (US\$2.600.000)

- 2.3 Este componente consiste en un conjunto de actividades definidas para apoyar la adopción de las normas y procedimientos del SNIP, a nivel de las entidades públicas descentralizadas, a fin de generar en dichas entidades la capacidad para racionalizar su gasto de inversión, así como asegurar la integralidad de éste con los planes de desarrollo regional y nacional. 7/
- 2.4 Las actividades de asistencia técnica, capacitación y equipamiento necesarios para la instrumentalización de la normativa SNIP a nivel de 9 prefecturas departamentales y 11 municipios mayores, se definirían en planes de acción concretos de acuerdo a las necesidades y desarrollo institucional de cada entidad a integrarse al Sistema. De esta manera se financiarían Planes de Acción para implantar el SNIP a nivel de Municipios (PAMs) así como los Planes de acción para implantar el SNIP a nivel de Prefecturas (PAPs).
- 2.5 El contenido de los PAPs y PAMs incluiría, según el caso, las siguientes actividades: (i) diagnóstico institucional con énfasis en los sistemas de planificación y programación de inversiones; (ii) requerimientos de asistencia técnica para apoyar la implantación del SNIP y la aplicación de sus normas y procedimientos y facilitar la evaluación de proyectos; (iii) necesidades de equipamiento y servicios de consultoría para implantar el SISIN y/o compatibilizar los sistemas existentes, incluyendo la capacitación del personal local en su operación; (iv) requerimientos de capacitación de los responsables de la

---

6/ El Anexo II-1 presenta el marco lógico del Programa.

7/ En los archivos técnicos del Programa se encuentran a disposición los Términos de Referencia para el componente.

programación, priorización y seguimiento de la inversión, en técnicas de formulación, evaluación y administración de proyectos de inversión; (v) necesidades de capacitación de los responsables de la ejecución de inversiones en procedimientos de adquisición de bienes y servicios; (vi) requerimientos de asistencia para fortalecer a las unidades prefecturales que deben implantar el SNIP en municipios menores; y (vii) necesidades de financiamiento de estudios de preinversión e identificación de proyectos prioritarios 8/.

- 2.6 La ejecución de los planes de acción permitiría dotar a las entidades beneficiarias de capacidad para identificar, priorizar, programar, evaluar y ejecutar sus proyectos de inversión. En forma indirecta el componente contribuiría a implantar el SNIP a nivel de municipios menores, a través del fortalecimiento de las unidades de programación y participación popular de las prefecturas departamentales, que se encargarían de diseminar el SNIP entre las municipalidades de su jurisdicción que no reciban directamente la asistencia del Programa.
- 2.7 A fin de adecuar las normas, instrumentos y procedimientos del SNIP a las características y nivel de desarrollo institucional de las organizaciones que se incorporarán al sistema, los recursos de este componente también financiarían la asistencia requerida por la SIPFE a ese efecto, para viabilizar la implantación del SNIP a nivel descentralizado y fortalecer el SISIN para mejorar la cobertura y calidad de los servicios que presta la SIPFE a las instituciones públicas.
- 2.8 Las siguientes actividades serían financiadas por el Programa:
  - a. Desarrollo de metodologías de evaluación de perfiles afinados para seis sectores de inversión y perfiles mínimos en cuatro sectores.
  - b. Establecimiento de parámetros de costo/eficiencia para proyectos pequeños de saneamiento básico, desarrollo urbano, distribución de energía eléctrica, caminos, puentes y riego, y la metodología y base de datos que permita su actualización permanente.
  - c. Ampliación de la red de información sobre proyectos de inversión, mediante la adecuación y/o instalación de programas y equipos informáticos necesarios para la operación descentralizada del SNIP, que permita dar apoyo técnico a la formulación y evaluación de proyectos, permitiendo a las entidades descentralizadas acceso directo a las bases de datos ampliada del SISIN.

---

8/ En los archivos técnicos del Programa se encuentran a disposición los términos de referencia y contenidos mínimos para preparar los PAPS y PAMS, y un PAM y un PAP desarrollados.

- d. Capacitación del personal de la SIPFE para reforzar su habilidad técnica en la administración, coordinación y supervisión del cumplimiento de la normativa del SNIP, a través de pasantías en otros países de la región y la realización de seminarios taller con la participación de expertos internacionales.
  - e. Asistencia técnica, capacitación y equipamiento necesarios para formular y ejecutar los PAPS y PAMs, que incluye asesoramiento de largo plazo para la implantación del SNIP, consultorías de corto plazo para mejorar la programación sectorial de inversiones, adecuación y/o ampliación del parque informático y sistemas de comunicaciones y capacitación a diferentes niveles.
- 2.9 Con el desarrollo de las actividades mencionadas se pretende contribuir a superar las barreras más evidentes con que ha tropezado la implantación del SNIP hasta el presente, como son el escaso desarrollo institucional de la mayoría de las entidades descentralizadas y la relativa complejidad de las normas del SNIP que impiden su implantación a ese nivel de manera sostenible.
2. Financiamiento de la Preinversión (US\$5.640.000)
- 2.10 A través de este componente el Programa financiaría estudios de preinversión y consultorías para la gestión de estudios, a las instituciones elegibles que cuenten con los instrumentos del SNIP en aplicación o en implantación. Este condicionamiento, determina que los recursos de preinversión se conviertan en un incentivo adicional para el ordenamiento del plan de inversiones y su compatibilización con los planes y estrategias nacionales.
- a. Alcance del componente
- 2.11 Los estudios a ser financiados pueden ser: (i) **de carácter general**, referidos a análisis sectoriales, estudios integrales, planes maestros, estudios ambientales, de recursos naturales y otros que faciliten la formulación de políticas, desarrollo de planes e identificación y priorización de proyectos; (ii) **de carácter específico**, incluyendo estudios de prefactibilidad, factibilidad y la elaboración de diseños finales; o (iii) **de carácter complementario**, para proyectos complejos que cuenten con análisis de factibilidad o diseño final, destinados a profundizar aspectos de ingeniería, ambientales, institucionales, de gestión y otros, necesarios para la decisión final de inversión.
- 2.12 Desde el punto de vista del ámbito de los estudios, éstos podrán ser de jurisdicción nacional, departamental o local, correspondiendo su ejecución al nivel de gobierno respectivo, de acuerdo a las competencias asignadas por las leyes vigentes a las secretarías nacionales, prefecturas y municipalidades.

- 2.13 A fin de contribuir a ordenar los programas de inversión pública de los gobiernos subnacionales, el Programa incluye incentivos a la ejecución de estudios generales a nivel departamental y local, que recibirían hasta el 80% de financiamiento no reembolsable con recursos del Banco. Con el mismo objeto, se exigiría a esas entidades una contribución que como mínimo sea equivalente al 30% del monto de la preinversión, cuando se trate de estudios específicos. Adicionalmente, el límite mínimo de financiamiento por estudio ha sido fijado en US\$50,0 mil, para desalentar la utilización de los recursos del Programa en proyectos de escaso impacto, teniendo en cuenta además que los fondos nacionales de inversión cuentan con recursos disponibles para preinversión de proyectos pequeños.
- 2.14 Para superar las limitaciones respecto de recursos humanos calificados a nivel de algunas prefecturas y municipios, que impedirían su acceso inmediato al Programa, con los recursos del componente se financiarían, de modo selectivo, consultorías cortas para la elaboración de los perfiles y términos de referencia destinados a los distintos estudios, así como servicios de supervisión para el control y seguimiento de la ejecución de los estudios de preinversión.

b. Estudios identificados

- 2.15 La DIP cuenta con un listado de estudios nacionales y departamentales susceptibles de ser financiados por el Programa, aunque sólo los primeros se enmarcan en el SNIP y cuentan con un perfil y términos de referencia del estudio, requisitos que deben cumplir los proyectos para ser incluidos en el Programa. Dados los objetivos de la operación, se considera que la incorporación de estudios de preinversión debe ser flexible en el marco de las regulaciones del Programa, a fin de permitir a los entes departamentales y locales utilizar los instrumentos del SNIP para racionalizar su plan de inversiones, priorizar sus proyectos y acceder al financiamiento de estudios de preinversión una vez que hayan formulado y estén ejecutando sus PAPs o PAMs. El criterio de flexibilidad por otra parte, es consistente con las lecciones aprendidas en la ejecución del préstamo SF/880-BO.

3. Apoyo a la ejecución del Programa (US\$364.000)

- 2.16 La DIP, designada como unidad técnica de coordinación del Programa, requerirá el apoyo de consultoría individual de largo plazo para llevar a cabo el trabajo adicional que demandará el Programa, especialmente en los dos primeros años de ejecución. Con ese objeto se ha incorporado el apoyo necesario a la Dirección y a los departamentos de Preinversión y SNIP, así como a la Unidad de Administración y Control de Gestión.



C. Dimensionamiento del Programa

- 2.17 El dimensionamiento del Componente de Descentralización del SNIP, toma en cuenta las acciones que se desarrollarían para la ejecución de los PAPs en las 9 prefecturas del país y los PAMs en un conjunto de 11 municipios de más de 50.000 habitantes. Para probar la consistencia de la metodología de formulación de los PAPs y PAMs y estimar su costo de elaboración y ejecución, la DIP ha conformado una muestra con los planes de acción correspondientes a las prefecturas departamentales de La Paz y Chuquisaca y la Municipalidad de Tarija. Dichos costos, cuyo promedio alcanza a US\$100,0 mil, fueron extrapolados al total estimado de instituciones descentralizadas que atendería el Programa, obteniéndose el dimensionamiento correspondiente a esta actividad. Respecto a las actividades de complementación de la normativa del SNIP y ampliación de la base de datos del SISIN, el dimensionamiento se basó en los términos de referencia correspondientes. La capacitación del personal de la SIPFE y la difusión del SNIP fueron dimensionados con base al programa acordado con las autoridades.
- 2.18 El dimensionamiento del componente de estudios fue estimado en función a la muestra de estudios nacionales a ser ejecutados al inicio del Programa, cuyo costo representa el 35% de los recursos asignados al componente. Teniendo en cuenta que la mitad de dichos recursos sería inicialmente destinada a proyectos de carácter nacional, se estima que el programa podría financiar uno o dos estudios adicionales de ese ámbito. Para dimensionar el financiamiento de preinversión a las entidades descentralizadas, pese a contarse con un listado con requerimientos por valor de US\$17,0 millones para aproximadamente 150 proyectos, dado que la calidad de ese listado recién será evaluada cuando se implanten las normas del SNIP, se consideró que cuando menos se ejecutara un estudio por institución con un promedio de costo de US\$100,0 mil por estudio y una previsión adicional para las municipalidades de menor tamaño que en conjunto podrían demandar 18 estudios con un costo promedio de US\$50.000.
- 2.19 Para el arranque del Programa se ha identificado y analizado los términos de referencia correspondientes a dos estudios nacionales, patrocinados por secretarías de gobierno que aplican la normativa del SNIP. Se trata de los estudios de factibilidad y diseño final del Proyecto Carretera Santa Bárbara-Bella Vista, US\$1,5 millones, y de la evaluación y estudio de modernización del Programa Nacional del Sistema Descentralizado de Sanidad Animal, US\$500,0 mil 9/.

---

9/ En los archivos técnicos del Programa se encuentran disponibles los términos de referencia de los estudios.

D. Costo y financiamiento

- 2.20 El costo total del Programa se ha estimado en el equivalente de US\$9,2 millones. El financiamiento del Banco sería del equivalente de US\$7,0 millones (76%), provenientes del fondo para Operaciones Especiales. La contrapartida local, proveniente del Tesoro General de la Nación (TGN) y de las prefecturas y municipios, aportaría el saldo, equivalente a US\$2,2 millones (24%). A continuación se presenta el cuadro de costos y financiamiento del Programa:

COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA  
(En Miles de US\$)

CATEGORÍAS DE INVERSIÓN	PRÉSTAMO BID	APORTE LOCAL		TOTAL	%
		TGN	PREFEC. Y MUNIC.		
1. Descentralización del SNIP	1.532	114	554	2.200	23,9
2. Financiamiento de la Preinversión	4.400	506	740	5.646	61,4
3. Apoyo a la Ejecución del Programa	123	41	-	164	1,8
4. Gastos Financieros	70	210	-	280	3,0
- Intereses	-	140	-	140	
- FIV	70	-	-	70	
- Comisión de Compromiso	-	70	-	70	
5. Reembolso PPF	600	-	-	600	6,5
6. Contingencias	275	35	-	310	3,4
TOTALES	7.000	906	1.294	9.200	100
% Financiamiento/Programa	76,0	24,0		100,0	

- 2.21 Los recursos del Programa se destinarán a la contratación de servicios de consultoría, adquisición de equipo informático y de comunicaciones, gastos de apoyo logístico y reembolso de PPF. Para desarrollar las actividades del Programa en aproximadamente 25 entidades participantes, se estima contratar 44 empresas consultoras, 65 consultores individuales con 212 meses/hombre por año y equipo por valor de US\$280.000.

### III. EJECUCION DEL PROGRAMA

#### A. El prestatario y el ejecutor

- 3.1 El prestatario será el Gobierno de Bolivia y el Ejecutor del Programa la Subsecretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo (SIPFE), dependiente del Ministerio de Hacienda, con el apoyo técnico de la Dirección de Inversión Pública (DIP).

#### B. Marco institucional

- 3.2 El marco institucional del Programa está conformado por la SIPFE y sus unidades técnicas: Dirección de Inversión Pública (DIP) y Sistemas de Difusión y Administración y Control de Gestión (UACG); las secretarías nacionales del Gobierno Central; prefecturas departamentales; y gobiernos municipales.
- 3.3 El análisis institucional y operativo de la SIPFE, muestra su capacidad y experiencia para la ejecución del Programa. La SIPFE ha venido ejecutando los préstamos 880/SF-BO y 888/SF-BO (ver capítulo I) habiendo conseguido superar dificultades importantes en el desarrollo de las mismas. No obstante, debido a la carga de trabajo adicional que temporalmente generaría el proceso de adecuación a la descentralización, se ha identificado la necesidad de reforzar su estructura en ese lapso con la contratación de servicios de consultoría puntual de apoyo técnico-administrativo para apoyar las actividades del presente Programa.

#### C. Modalidades de ejecución

- 3.4 El mecanismo propuesto contempla modalidades diferenciadas de ejecución para cada componente del Programa. La ejecución de las actividades del Componente de Descentralización del SNIP destinadas a complementar las normas e instrumentos del SNIP y difundirlos, corresponden exclusivamente al ámbito de la SIPFE y se realizarían a través de la contratación de firmas consultoras, consultores individuales y adquisición de equipos. La implantación del SNIP a nivel departamental y local, dentro del mismo Componente, con actividades de asistencia técnica, capacitación y equipamiento que forman parte de los PAPs y PAMs, se



ejecutaría de manera concertada entre la SIPFE y las prefecturas y municipalidades, mediante similar tipo de contrataciones.

- 3.5 La ejecución de los estudios del Componente de Financiamiento de la Preinversión, en cambio, se delega a las secretarías nacionales, prefecturas departamentales y gobiernos municipales, para la realización de estudios generales o específicos formulados por equipos de consultoría, sobre la base de términos de referencia que elaboran las propias instituciones interesadas directamente o a través de consultores individuales contratados para ese efecto con recursos del Programa, modalidades estas últimas que también pueden utilizar para supervisar la ejecución de los estudios.
- 3.6 Adicionalmente, el apoyo a la ejecución del Programa corresponde exclusivamente a la SIPFE y requiere la contratación de consultores individuales de largo plazo, para reforzar áreas en que la SIPFE no cuenta con personal suficiente para acompañar y supervisar las acciones previstas en los dos componentes. La selección de estos consultores, sería condición previa al primer desembolso de los recursos del préstamo.

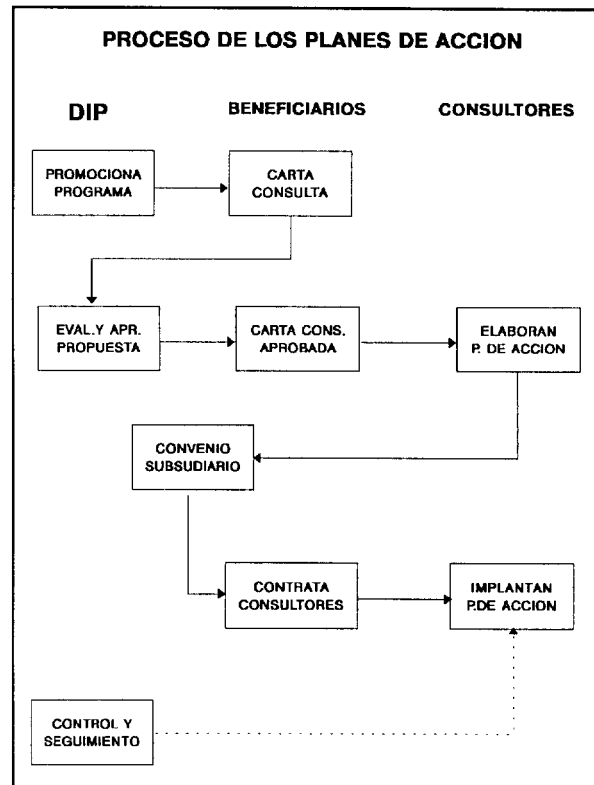
D. Ejecución por componentes

1. Normas de ejecución

- 3.7 Las relaciones entre la SIPFE y los organismos beneficiarios del Programa se establecerán mediante convenios subsidiarios de participación. Los recursos del Programa serán traspasados por la SIPFE a los ejecutores de planes de acción y estudios de preinversión con carácter no reembolsable. La ejecución del Programa se ajustará a las normas establecidas en las estipulaciones del eventual contrato de préstamo y el Reglamento Operativo del SNIPPRE, cuya aprobación por resolución del Ministerio de Hacienda sería condición previa al desembolso de los recursos del préstamo.
- 3.8 El mencionado Reglamento incluye entre otros: los criterios de elegibilidad institucional; actividades elegibles; requisitos para la selección y términos y condiciones del financiamiento de planes de acción y estudios de preinversión; composición y destino de los recursos; procedimientos de selección y contratación de los servicios de consultoría; límites de financiamiento; desembolsos; seguimiento de las operaciones; y todos los detalles inherentes a la normativa básica de la ejecución del Programa. El Reglamento se complementa con los modelos de convenio subsidiario, pliegos estándar de licitación de bienes y servicios de consultoría y guías para la preparación de planes de acción.

## 2. Ejecución del Componente de Descentralización del SNIP

3.9 El proceso de los PAPS y PAMs, se iniciaría con tareas de promoción a realizar por la DIP a nivel de los potenciales beneficiarios, los que presentarían su solicitud de asistencia mediante carta consulta que sería aprobada por la SIPFE, con base en la cual la DIP procesaría la contratación de servicios de consultoría para la formulación del plan de acción correspondiente. Una vez aprobados los PAPS o PAMs por la SIPFE, se suscribiría un convenio subsidiario para fijar los términos y condiciones en que se ejecutaría el plan.



3.10 El beneficiario, bajo la supervisión de la DIP, efectuaría las contrataciones de bienes y servicios necesarios de acuerdo a las políticas del Banco y procedería a implantar las normas e instrumentos del SNIP en su organización. Para asegurar la sostenibilidad de la operación, el Programa apoyaría a prefecturas y municipalidades con consultores individuales que de ser necesario serían absorbidos gradualmente en la planta permanente de esas instituciones en un período de tres años.

3.11 Para realizar las tareas de implantación del SNIP a nivel de las municipalidades menores que no tienen acceso directo al Programa, como parte del PAP, se capacitaría al personal de la Secretaría de Participación Popular de las prefecturas, que tiene a su cargo el fortalecimiento de ese tipo de entidades, para que difunda a ese nivel las normas del SNIP por cuenta de cada prefectura.

3.12 Durante la tramitación de la operación, la DIP con el apoyo de consultoría financiada por el PPF, iniciará la ejecución de un PAP y un PAM como experiencia piloto, previa revisión detallada del diagnóstico y propuestas para la Prefectura de La Paz y la Municipalidad de Tarija. Con base en este ejercicio se afinará el enfoque para la complementación y adecuación de las normas e instrumentos del SNIP para su implantación a nivel descentralizado y la guía para la preparación de PAPS y PAMs.

### 3. Ejecución del componente de financiamiento de la Preinversión

- 3.13 La identificación de estudios de nivel nacional se realizaría por las secretarías correspondientes del Gobierno Central. En tanto que los estudios de carácter departamental y local serían identificados por los gobiernos subnacionales y entidades adscritas.
- 3.14 Se consideran elegibles para financiamiento de preinversión aquellos estudios que forman parte de un PAM o un PAP, así como aquellos estudios cuya entidad solicitante esté aplicando la normativa SNIP. La solicitud, en este caso, deberá incluirse en una carta consulta dirigida a la SIPFE.
- 3.15 En caso de municipios pequeños, podrán recibir recursos para preinversión, solamente a través de incorporar sus requerimientos de estudios en el PAP de su correspondiente prefectura.
- 3.16 Tanto la carta consulta como los PAPs y PAMs, presentarían la información necesaria para que la SIPFE pueda establecer si el estudio en cuestión forma parte de las prioridades nacionales y si su prioridad ha sido calificada por los concejos municipales o concejos departamentales, en el caso de estudios del nivel descentralizado, o por el Ministerio correspondiente, en el caso de estudios nacionales. Si el estudio corresponde a una municipalidad menor que no tiene acceso directo al Programa, la prefectura correspondiente presentaría la prioridad calificada por el concejo municipal respectivo.
- 3.17 Una vez formulados los perfiles y términos de referencia, el beneficiario y la SIPFE suscribirían un convenio subsidiario de acuerdo a modelo establecido, para establecer los derechos y obligaciones de cada parte en la ejecución del estudio. La suscripción de cuando menos un contrato subsidiario de este tipo, sería condición previa al desembolso de los recursos del Componente.

### 4. Adquisición de bienes y servicios

- 3.18 Para agilizar el proceso de contratación de servicios de consultoría, la SIPFE convocaría anualmente a concurso internacional de preselección de firmas consultoras a fin de conformar un registro por tipo de servicio, sector de especialidad y rango de costo, que sería utilizado obligatoriamente por los ejecutores para proponer las listas cortas de firmas a invitar para presentar propuestas para cada estudio o conjunto de estudios de una jurisdicción. De igual manera la SIPFE dispondría de un registro referencial de consultores individuales, para que los beneficiarios interesados puedan acudir a él cuando requieran contratar este personal.
- 3.19 Con base en los pliegos estándar de invitación, los términos de referencia aprobados y la lista corta conformada, los beneficiarios

procederían a invitar y seleccionar la firma que se encargaría de la formulación del estudio, quedando a cargo de la DIP el control del cumplimiento de los procedimientos establecidos.

- 3.20 La adquisición de bienes se realizaría de acuerdo a las estipulaciones del Anexo B del contrato de préstamo, siendo obligatoria la licitación pública internacional para compras cuyo valor exceda US\$250.000. Las compras por montos inferiores a ese límite procederían conforme la legislación nacional de acuerdo

Cuadro III-1  
Modalidades de adquisición de bienes  
(en miles de US\$)

Modalidad	Límite
Compra directa	4.0.
Invitación pública	118.0
Licitación local	+118.0

al cuadro No. III-1, que refleja los límites de cada modalidad en su equivalencia en dólares al cambio actual, siendo compatibles con los procedimientos del Banco. Los servicios de consultoría se contratarían siguiendo los procedimientos establecidos en el Anexo C del contrato de préstamo, incluyendo el proceso anual de preselección de firmas consultoras, siendo obligatorio el concurso internacional para contratos cuyo valor exceda US\$200.000. En el Anexo III-1 se presenta el plan de adquisiciones estimado inicialmente para el Programa.

E. Desembolsos

1. Plazo de ejecución y desembolsos

- 3.21 El plazo requerido para la ejecución y desembolsos del Programa sería de cuatro años a partir de la vigencia de contrato de préstamo entre la República y el Banco. Se estima que los recursos del Componente de Descentralización del SNIP serían, en su mayor parte, desembolsados hasta el segundo año, corriendo los plazos de la operación para el Componente de Preinversión.

2. Anticipo de fondos

- 3.22 Una vez que el Programa sea declarado elegible para desembolsos y se hayan registrado las firmas de los ejecutivos de la SIFPE que manejarán las cuentas especiales y tendrán autoridad para solicitar desembolsos, el Banco adelantaría recursos por un monto equivalente al 10% del préstamo. Con el primer desembolso se cubrirían los gastos financiados por el PPF utilizado para esta operación.

F. Evaluación y control

1. Supervisión

- 3.23 La SIFPE supervisará la ejecución del Componente de Descentralización de SNIP. A ese efecto establecerá un sistema de informes periódicos para el control del avance de trabajo de las actividades de complementación de normas e instrumentos, sistemas

de información y difusión y capacitación del personal del órgano ejecutor. Para el seguimiento de la ejecución de PAPs y PAMs, además de informes trimestrales que deberán presentar los beneficiarios, cada plan definirá los eventos cuyo logro debe ser verificado por la DIP en el sitio.

- 3.24 La ejecución de los estudios del Componente de Preinversión, será supervisada por los beneficiarios a través de su personal de planta o consultores contratados para ese efecto, los que en los casos en que la entidad demuestre que carece de los recursos necesarios, podrían ser pagados con fondos del Programa. Al finalizar cada estudio, el beneficiario y la DIP examinarán los informes y expondrán su opinión en un lapso de 30 días, debiendo los consultores responsables incorporar las modificaciones o atender las observaciones pertinentes con carácter previo al último pago.

## 2. Seguimiento del Programa

- 3.25 **Informes.** La SIPFE presentaría al Banco informes semestrales y anuales relativos a la ejecución del Programa, dentro de los noventa días siguientes al cierre de cada semestre y año calendario, incluyendo entre otros el estado de avance de la implantación del SNIP a nivel descentralizado, la situación de los estudios de preinversión en ejecución y el programa de trabajo del siguiente año, enfatizando el seguimiento en las áreas definidas en las metas del marco lógico del Programa (Anexo II-1) y en el cuadro de indicadores de ejecución. Semestralmente, la SIPFE remitiría al Banco la proyección del flujo mensual de fondos del Programa para el próximo semestre y flujo semestral para toda la vida del proyecto, así como el programa de servicios de consultoría y adquisición de bienes definido para esos mismos períodos.
- 3.26 **Revisión anual.** El Banco y la SIPFE realizarían una revisión conjunta de los informes anuales dentro de los treinta días siguientes a su presentación. Si de las revisiones anuales y/o de la revisión de los informes presentados, el Banco no encuentra satisfactorio el estado de ejecución del Programa, el ejecutor deberá presentar dentro de los sesenta días siguientes los informes complementarios en los que establezca las medidas que tomará para subsanar las observaciones y ajustar el plan de ejecución.
- 3.27 **Evaluación intermedia.** Transcurridos diez y ocho meses a partir de la declaración de elegibilidad del Programa para desembolsos o cuando se haya desembolsado el 30% de sus recursos, lo que ocurra primero, la SIPFE y el Banco realizarían una evaluación intermedia para: (i) medir si el Programa está cumpliendo con los objetivos y metas de los PAPs y PAMs hasta entonces aprobados, en función del marco lógico preparado para el Programa; (ii) evaluar el grado de aplicabilidad de las normas e instrumentos del SNIP y del Reglamento Operativo, y el funcionamiento del SISIN, incluyendo el nivel de eficiencia de los servicios que presta a los beneficiarios; (iii) revisar los resultados de la evaluación de



estudios de preinversión ya ejecutados y la situación de aquellos que se encuentren en trámite; (iv) evaluar la posibilidad de preparar una siguiente fase del Programa; y (v) introducir los ajustes necesarios cuando corresponda.

3. Auditoría y control

- 3.28 Las SIPFE estará obligada a mantener cuentas separadas de todos los gastos realizados con recursos del Programa. La clasificación contable de estos gastos se realizará de acuerdo al plan de cuentas que acordarán la SIPFE y el Banco.
- 3.29 Los estados financieros del Programa serán preparados por la SIPFE al cierre de cada año fiscal para posterior dictamen de auditoría externa expresamente contratada para el efecto, la que debe incluir la revisión de las cuentas de una muestra aleatoria de beneficiarios. Los estados financieros y el dictamen de auditoría deben ser entregados al Banco dentro de los primeros cuatro meses posteriores a la finalización del año fiscal.

4. Evaluación ex-post

- 3.30 Las autoridades del Gobierno han declinado efectuar la evaluación ex post del Programa, considerando que las evaluaciones anuales proporcionarán información suficiente sobre los impactos esperados.

#### IV. JUSTIFICACION, VIABILIDAD Y RIESGOS DEL PROGRAMA

##### A. Justificación del Programa

- 4.1 Una de las bases fundamentales del proceso de reformas que apoya el Banco en Bolivia, es la descentralización del poder ejecutivo, por su alto impacto en la consolidación de la democracia. En este contexto, la adopción de sistemas que permitan racionalizar la inversión, es clave para elevar la eficiencia de las entidades descentralizadas en la prestación de servicios y aumento de coberturas.
- 4.2 El uso en el presente Programa de los escasos recursos concesionales disponibles para el país se justifica por el alto retorno que generaría el logro de los objetivos del Programa, al poner en marcha un proceso que tiene como fin racionalizar el 70% de la inversión pública, cuyo alto costo de gestión se refleja en la existencia de un promedio de 53 proyectos por institución, ejecutados por organismos que en su mayoría carecen de recursos humanos calificados y sistemas adecuados de programación.
- 4.3 La estrategia del programa propone remover los obstáculos que ha venido enfrentando la implantación del SNIP que tienen su origen en: (i) la relativa complejidad de la normatividad; y (ii) la debilidad institucional de los órganos ejecutores de la inversión a nivel descentralizado. Por otra parte, propone incentivos para inducir la realización de estudios generales y proyectos que formen parte de soluciones integrales, buscando contribuir al mejoramiento de la calidad de la inversión.
- 4.4 Se estima que al atacar las causas fundamentales de la actual ineficiencia en las inversiones y otorgar incentivos para su adecuada priorización, se crearían las condiciones para implantar la normatividad del SNIP apoyando el cumplimiento de disposiciones legales, para los ejecutivos del nivel descentralizado, que actualmente carecen de los elementos necesarios para acatarlas.

##### B. Viabilidad y sostenibilidad

- 4.5 El GOB ha otorgado máxima prioridad al Programa y su dimensionamiento ha sido aprobado por el Ministerio de Hacienda, órgano encargado de la formulación presupuesto general de la Nación y administrador de los fondos del tesoro nacional. La formulación de los PAPs y PAMs por lo beneficiarios y el requisito de la firma de convenios para su ejecución, aseguran el involucramiento y contrapartida de estas instituciones para las acciones de implantación del SNIP y formulación de estudios de preinversión. Dado que en la identificación, priorización y realización de estos últimos se aplicaría la normatividad del SNIP, se obtendrían suficientes seguridades para una adecuada selección de los estudios que financiaría el Programa.

- 4.6 El personal técnico de la DIP será incorporado a partir de 1997 al servicio civil del país, cuyo objetivo es establecer una carrera administrativa y asegurar la estabilidad funcionaria de una masa crítica de profesionales de la administración pública. Esto permitirá la sostenibilidad de las acciones de implantación del SNIP y el mantenimiento de personal experimentado para dar asesoramiento a los beneficiarios. Estos, por su parte, deberán comprometer recursos para asumir gradualmente el pago de salarios a los consultores que serán contratados para coordinar la ejecución de los planes de acción a nivel de cada institución, lo que permitirá la sostenibilidad del sistema y sus procedimientos mas allá de la conclusión del Programa.

C. Viabilidad ambiental

- 4.7 El componente del preinversión del Programa prevé estudios de diverso tipo, ubicados en las distintas regiones del país, de los que pueden resultar inversiones con complejidades ambientales. El comité del medio ambiente del Banco, con fecha 2 de Julio de 1996, clasificó a esta operación en la categoría II y recomendó que en los procesos de capacitación de prefecturas y municipios en la normatividad SNIP se incluyera con especial énfasis los aspectos ambientales 10/.
- 4.8 A fin de asegurar su viabilidad ambiental, en el diseño del Programa se ha incorporado las medidas que aseguran que se cuente con los mecanismos de control y manejo ambiental apropiados en la ejecución de los componentes de la operación:
1. En la actividades de preinversión, todos los estudios que sean elaborados con recursos del Programa incluirán la evaluación de impacto ambiental correspondiente, cuyo requerimiento será parte de los términos de referencia del estudios.
  2. En el componente de descentralización del SNIP se ha puesto énfasis para asegurar que todas las medidas de control y supervisión ambiental que se vienen ejecutando actualmente por el sistema nacional de inversiones de manera adecuada sean adoptadas y aplicadas por los entes descentralizados.

---

10/ La normatividad del SNIP y sus metodologías de evaluación de proyectos prevé el análisis del impacto al medio ambiente de los proyectos. Para los proyectos a nivel de factibilidad y diseño final exige la inclusión del análisis del impacto ambiental, la identificación de los problemas y la proposición de medidas y soluciones para mitigar los mismos. El cumplimiento de la normatividad de la ley del medio ambiente, incluida en los procedimientos metodológicos del SNIP, prevé la obtención de los dictámenes ambientales para cualquier tipo de proyecto de inversión en construcciones e instalaciones. De la misma manera, para los casos de proyectos de factibilidad y diseño final, exige, dentro de los términos de referencia para la contratación de las diferentes consultorías, la obtención de la declaratoria ambiental como parte del alcance de estos estudios.

D. Riesgos

- 4.9 Los servicios que actualmente prestan algunas entidades de orden nacional están siendo reevaluados por lo que es posible que en el curso de la ejecución del Programa podría presentarse el riesgo de cambios institucionales, cuya ocurrencia en el pasado, perjudicó el normal desarrollo de proyectos similares. Este riesgo está minimizado en la operación que se propone, debido a que el nuevo marco legal del SNIP y las actividades de complementación previstas, conforma una estructura que preserva la unidad de las funciones independientemente de cual sea el órgano rector, reconociendo empero, que su actual ubicación le permite ejercer un mayor grado de control.
- 4.10 El riesgo de inaplicabilidad de la norma, que fue uno de los principales escollos con que tropezó en el pasado la SIPFE, será reducido por el programa mediante las acciones de adecuación de las normas a las características de las instituciones que deben aplicarlas.
- 4.11 El riesgo político que implica la discrecionalidad de las prefecturas en la asistencia a los municipios menores, se evitará con el requisito de ratificación de los PAPS y convenios subsidiarios, lo que además asegura la sostenibilidad de estos instrumentos independientemente de los cambios que puedan producirse a nivel de los prefectos 11/.

---

11/ Los consejos departamentales están conformados por un miembro del consejo Municipal de cada jurisdicción del Departamento y tiene entre sus atribuciones la de censurar al prefecto.

PROGRAMA PARA LA DESCENTRALIZACION DEL SNIP Y EL FINANCIAMIENTO DE LA PREINVERSION (BO-0107)  
MARCO LOGICO

OBJETIVOS	META	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
la inversión pública y gestión de la en el contexto de la administración y el Gobierno de Bolivia.	Los Planes Operativos Anuales (POA) de los municipios y los Presupuestos anuales de las Prefecturas incorporan gastos prioritarios de inversión resultantes de proyectos debidamente procesados.	Programas de inversiones departamentales y municipales, desarrollados siguiendo las normas del SNIP.	Que el sector público niveles de ahorro corra obtenga financiamiento permitan efectuar inve
Sistema Nacional de pública a nivel de las ones departamentales y nanciar estudios de de esas entidades y de las nacionales.	Las instituciones beneficiarias han implantado el SNIP, elaborado estudios siguiendo las metodologías del sistema y las prefecturas departamentales poseen la capacidad técnica necesaria para difundir el SNIP entre los municipios menores.	Informes de seguimiento de la SIPFE y auditorías de la Contraloría General de la República. Estudios generales y específicos financiados por el Programa.	Que los órganos de fiscalización del Esta ejerzan sus funciones de la rendición de cues los ejecutivos del sec público. Que los incentivos del estén adecuadamente di
ada de normas, os, instrumentos y s para descentralizar	Desarrollo de metodologías de preparación y evaluación de perfiles afinados para 6 sectores y perfiles mínimos de 4 sectores.  Establecimiento de parámetros de costo/eficiencia para proyectos pequeños de 6 actividades sectoriales  Capacitación de 10 técnicos de la SIPFE en áreas de programación y manejo de la inversión pública  Capacitación de 100 técnicos del sector público en formulación/evaluación de proyectos  Difusión de las normas y reglamentos del SNIP en 9 prefecturas, 311 municipios, y 10 secretarías nacionales.	Documentos elaborados por los consultores Copias de las publicaciones realizadas  Informes finales de los consultores Copias de los estudios de preinversión realizados  Informes de los cursos de capacitación Informes de seguimiento a la labor de los técnicos capacitados Informes de asistencia técnica  Informes de los cursos de capacitación con evaluación y asistencia.  Documentación y Publicaciones recibidas con informe de su utilización.	Existe continuidad en personal capacitado ta nivel central como descentralizado Se continua a nivel re local con la capacitac personal técnico Se consolidan las unid planificación en las prefecturas y municipi

OBJETIVOS	META	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>ión del SNIP y sus  el nivel  lizado, Prefecturas y  Municipales, y su  nto logrado</p>	<p>Elaboración de 9 PAPs y 11 PAMs</p> <p>Implantación del SNIP en las 9 prefecturas departamentales del país y 11 municipalidades de jurisdicciones de mas de 50.000 habitantes</p> <p>Capacitación de 200 técnicos de prefecturas y municipalidades en elaboración de perfiles, SGP y SISIN</p> <p>Capacitación de 50 técnicos de secretarías nacionales y fondos de inversión en elaboración de perfiles, SGP y SISIN</p>	<p>Informes de consultores con Planes de Acción preparados.</p> <p>Informes de seguimiento y control de calidad de la DIP</p> <p>Seminarios y cursos realizados con evaluación y asistencia.</p>	<p>El Organo rector de la Inversión Pública ejercer plenitud sus funciones</p> <p>El sistema de informac operativo y es de fácil accesibilidad a los us</p>
<p>de preinversión  s, sectoriales y  financiados por la DIP y  ados por Prefecturas y  Municipales,  s</p>	<p>Formulación de 4 a 6 estudios de carácter nacional y 38 estudios de ámbito departamental y local</p>	<p>Estudios contratados</p>	<p>La normatividad SNIP e plena vigencia.</p>

**PLAN TENTATIVO DE ADQUISICIONES DEL PROGRAMA SNIPRE**  
**(BO-0107)**

PRINCIPALES SERVICIOS DE CONSULTORIA DEL PROGRAMA	FINANCIAMIENTO US\$ miles		PROCEDIMIENTO	TIEMPO ESTIMADO
	BID	Local		
<b>PRIMER AÑO</b>				
1. Estudios de preinversión				
- Santa Barbara - Bella Vista	1.200	300	LPI	II trimestre
- Sistema Descentralizado Sanidad Agropecuaria	400	100	LPI	II trimestre
2. Diseño de metodologías	183	46	LPI	III trimestre
3. Capacitación Regional	192	48	1/	IV trimestre
4. Equipo de informática	219	55	LPI	IV trimestre
5. Apoyo a la Ejecución e implantación SNIP en las regiones	712	389	1/	II y III trimestre
6. Desarrollo del SISIN y adecuación de instrumentos	205	-	1/	II trimestre
7. Publicaciones	86	20	1/	II trimestre
<b>Subtotal</b>	<b>3.220</b>	<b>964</b>		
<b>SEGUNDO AÑO</b>				
1. Estudios de Preinversión	1.033	321	1/	I y II trimestre
2. Asistencia técnica puntual	101	4	1/	I y II trimestre
3. Capacitación Regional	192	48	1/	I y II trimestre
<b>Subtotal</b>	<b>1.326</b>	<b>373</b>		
<b>TERCER AÑO</b>				
1. Estudios de Preinversión	1.033	321	1/	I y II trimestre
2. Asistencia Técnica puntual	100	3	1/	I y II trimestre
<b>Subtotal</b>	<b>1.133</b>	<b>324</b>		
<b>CUARTO AÑO</b>				
1. Estudios de Preinversión	730	246	1/	I trimestre
2. Asistencia Técnica puntual	100	3	1/	I trimestre
<b>Subtotal</b>	<b>830</b>	<b>249</b>		
<b>TOTAL</b>	<b>6.509</b>	<b>1.910</b>		
<b>PROCEDIMIENTO PARA LA SELECCION Y CONTRATACION DE SERVICIOS DE CONSULTORIA</b>				
<b>COSTO DE LOS ESTUDIOS</b>	<b>PROCEDIMIENTO</b>		<b>PUBLICACION</b>	
Igual o mayor de US\$200.000	Licitación Pública Internacional (LPI)		Development Business (Aviso General de Adquisiciones y Avisos Específicos)  Periódicos de amplia circulación nacional.  Un sistema de registro de firmas consultoras precalificadas previamente aprobado por el Banco será utilizado (Roster).	
Menos de US\$200.000	Procedimientos estándar del Banco		Periódicos Nacionales de amplia circulación.	

1/ Dependiendo del monto del estudio o actividad a ser financiada.

PROYECTO DE RESOLUCION

BOLIVIA. PRESTAMO /SF-BO A LA REPUBLICA DE BOLIVIA  
PROGRAMA DE APOYO A LA DESCENTRALIZACION DEL SISTEMA NACIONAL DE  
INVERSION PUBLICA Y DE LA PREINVERSION (SNIPPRE)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Bolivia, como prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un programa de apoyo a la descentralización del sistema nacional de inversión pública y de la preinversión (SNIPPRE). Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$7.000.000 o su equivalente en otras monedas, excepto la de Bolivia, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.