



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto:	Programa de Modernización de la Administración Financiera Municipal
País:	Bolivia
Sector/Subsector:	Reforma y Modernización del Estado – Descentralización y Gobierno Subnacional.
Equipo de Proyecto Original:	Rodrigo Parot (OD1); Jorge Febres (SC1); Kerstin Graffman (SC1); Lynnette Asselin (INTFIS); y Juan Manuel Leaño (COFKBO)
Número de Proyecto:	BO0196
Número de Préstamo:	1091/SF-BO
Fecha del QRR:	Virtual
Fecha de Aprobación Final:	Mayo 16 de 2011

PCR Equipo: Javier Reyes (ICS/CEC), Marco Camacho (Consultor), Luz Melody Ladrón de Guevara (ICF/ICS).

Índice

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	1
II.	EL PROYECTO	2
A.	CONTEXTO DEL PROYECTO.....	2
B.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	4
<i>i.</i>	<i>Objetivo(s) del Desarrollo.....</i>	<i>4</i>
<i>ii.</i>	<i>Componentes.....</i>	<i>4</i>
C.	REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA) N/A	5
III.	RESULTADOS	6
A.	EFFECTOS DIRECTOS	6
B.	EXTERNALIDADES	7
C.	PRODUCTOS.....	8
D.	COSTOS DEL PROYECTO	11
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....	11
A.	ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	11
B.	DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA	12
C.	DESEMPEÑO DEL BANCO.....	12
V.	SOSTENIBILIDAD	13
A.	ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	13
B.	RIESGOS POTENCIALES	13
C.	CAPACIDAD INSTITUCIONAL	13
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.....	13
A.	INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	13
B.	SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST	13
VII.	LECCIONES APRENDIDAS.....	14

Anexos

Abreviaturas y Acrónimos

PIB:	Producto Interno Bruto
LPP:	Ley de Participación Popular
CGR:	Contraloría General de la República
HPIC:	Países Pobres Altamente Endeudados
EBRP:	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
FMI:	Fondo Monetario Internacional
AIF:	Asociación Internacional de Fomento
SIGMA:	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
ILACOI:	Descentralización Financiera y Responsabilidad
SMS:	Sigma Municipal Simplificado
SIGEF:	Sistema de Gestión de Información Fiscal
MAFP:	Programa de Modernización de la Administración Financiera Municipal
CPD:	Centro de Procesamiento de Datos
PGE:	Presupuesto General del Estado

I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: BO0196	TÍTULO: Programa de Modernización de la Administración Financiera Municipal							
<p>Prestatario: República de Bolivia Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Economía y Finanzas</p> <p>Préstamo(s): 1091/SF-BO Sector: Reforma y Modernización del Estado Descentralización y Gobierno Subnacional</p> <p>Instrumento de préstamo:</p>								
<p>Fecha aprobación Directorio: 24 de octubre de 2001 Fecha efectividad contrato préstamo: 20 de diciembre de 2001</p> <p>Fecha elegibilidad primer desembolso: 3 de mayo de 2002</p> <p>Meses en ejecución</p> <p>* desde aprobación: 108 * desde efectividad del contrato: 106</p> <p>Períodos de desembolso Fecha original desembolso final: Jun-20-1006 Fecha actual desembolso final: Oct-31-2010 Extensión acumulativa (meses): 52 Extensión especial (meses):</p> <p>Monto préstamo(s) * Monto original: 20.000.000 * Monto actual: 20.000.000 * Pari Passu (si aplica): 80</p> <p>Desembolsos Monto a la fecha: (97%)</p> <p>Costo Total del Proyecto (Estimado Original):</p> <p>Redireccionamiento Este proyecto: - recibió fondos de otro proyecto? [] - Envío fondos a otro proyecto? [] - N/A [X]</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>De/Para No. Proyecto</th> <th>Para No. Sub-préstamo</th> <th>Monto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table> <p>* Monto actual (ajustado para redireccionamiento)</p>			De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto			
De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto						
<p>Reducción de Pobreza (PTI): Si/No Equidad Social (SEQ): Si/No Clasificación ambiental: A, B, o C</p>								
<p>En estado de "Alerta" Está el proyecto "en alerta" por PAIS: Si El proyecto adoleció de muchas deficiencias en el proceso de ejecución: desde el diseño, implementación, gestión, aporte local y otros que obligaron a la reformulación del Programa. (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica): En los dos últimos años, después de la reformulación el proyecto mejora notablemente en el desempeño.</p>								

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto¹

Durante los años noventa, Bolivia implementó una serie de políticas macroeconómicas y reformas estructurales que hicieron posible la reducción de la inflación a niveles de un dígito, el fortalecimiento de la balanza de pagos y un crecimiento real del PIB de alrededor del 4% durante la década. Sin embargo, el déficit del sector público se mantuvo relativamente alto, promediando un 3% del PIB a partir de 1994, como resultado del impacto de la reforma del sistema de pensiones, la caída de los ingresos tributarios y la aprobación en el año 2000 de un paquete económico que incluía medidas de emergencia que incrementaron el gasto corriente.

El proceso de descentralización política en Bolivia comenzó formalmente con la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada en 1985, que concedió autonomía política a los gobiernos municipales. El proceso de descentralización administrativa se profundizó en 1994 con la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular (LPP), la cual forma parte de un conjunto de reformas estructurales orientadas a la modernización del Estado, estableciendo un marco de desarrollo municipal cuyos elementos fundamentales son la descentralización administrativa y económica hacia las municipalidades y la participación ciudadana en la administración de los recursos públicos a nivel municipal. Desde el punto de vista fiscal, la descentralización significa la transferencia del 20% de los ingresos tributarios del Tesoro Nacional (coparticipación tributaria) y del impuesto a la renta presunta de los propietarios de bienes (inmuebles urbanos, inmuebles rurales y vehículos) de las 314 jurisdicciones municipales existentes en esa época.

La nueva disponibilidad de recursos fiscales, del orden del 3% del PIB, en poder de las municipalidades, que en su mayor parte mostraban grandes debilidades institucionales, determinó la necesidad de crear capacidad administrativa y de control adecuado para asegurar el éxito del proceso de descentralización. Este fue el espíritu de la propia Ley de Participación Popular (LPP), estableciendo que el manejo de los recursos municipales, como todo recurso público, está sujeto al cumplimiento de la normativa básica de los sistemas regulados por la Ley de Administración y Control Gubernamentales.

El modelo de gestión territorial vigente en ese momento, combinaba un sector desconcentrado (las prefecturas) con un sector descentralizado (las municipalidades), que operaban con dificultades por los bajos niveles de recaudación municipal, la necesidad de mejorar la distribución de las responsabilidades de gasto y un inadecuado sistema de transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Las prefecturas representaban una instancia de administración departamental que carecía de personalidad jurídica y tributación propia, limitando sus actividades al manejo de los recursos.

De las 314 municipalidades, 98 tienen una población inferior a 5.000 habitantes y la magnitud y complejidad de sus finanzas no alcanzan un nivel suficiente como para articular una administración fiscal integrada. La Ley de Municipalidades vigente establece la mancomunidad de estas municipalidades para poder acceder, a través de la cuenta mancomunada, a los recursos de la Coparticipación Tributaria.

Desde el punto de vista de la transferencia de responsabilidades sobre el manejo del gasto público, la descentralización aparece como un proceso relativamente avanzado. Por ejemplo, la ejecución presupuestaria de los años 1998, 1999 y 2000, muestra que en promedio, sólo el 34% de la inversión pública fue ejecutada por las instancias nacionales, mientras que el resto de la misma fue administrada por medio de las instancias subnacionales, prefecturas, municipalidades y empresas regionales y locales.

En el área de la administración financiera, a pesar de las acciones de fortalecimiento institucional emprendidas por el gobierno central, persistían las carencias que continúan dificultando el logro de mayores impactos en el proceso de descentralización, como ser:²

- a. Carencia de información oportuna, de estados financieros confiables y de adecuación de los procedimientos municipales al régimen de las leyes, normas de administración y control, situación que impide la realización del control gubernamental a través de auditorías externas.
- b. En las municipalidades en las cuales se instalaron sistemas de información financieros para registrar ingresos y gastos, éstos fueron muy poco utilizados como instrumentos de gestión. Además, los sistemas contables no eran compatibles ni estaban integrados, no generaban información fiscal homogénea imposibilitando su consolidación y análisis.
- c. La ausencia de sistemas de administración financiera municipal que apoyen la disciplina fiscal, ocasionó un descontrol en el proceso de endeudamiento excediendo los límites de endeudamiento legales.
- d. La aplicación por parte de las municipalidades de las normas de administración y control de la Ley SAFCO eran muy pobres, esto se comprueba no sólo en el incumplimiento de la norma del plazo de presentación de los estados financieros y la obligatoriedad de presentar al Ministerio de Hacienda el resumen de ejecución del presupuesto de recursos y gastos, sino también en los dictámenes de la Contraloría General de la República (CGR).

¹ BID. Programa de Modernización de la Administración Financiera Municipal. Propuesta de Préstamo BO-0196.

² BID. Programa de Modernización de la Administración Financiera Municipal. Propuesta de Préstamo BO-0196.

En los años 1993 – 1998 la CGR realizó 252 auditorías especiales de los sistemas de administración y control en las municipalidades atribuyendo las serias falencias encontradas a la ausencia o debilidad de los sistemas de administración financiera, al bajo nivel de capacitación de los recursos humanos en materia de gestión financiera, a la alta rotación del personal y a la falta de idoneidad en muchos funcionarios, generando “ambientes de riesgo proclives a prácticas de corrupción administrativa.”

- e. Finalmente, la debilidad de la administración financiera municipal y de los mecanismos de control interno, impiden un control social más cercano y efectivo de la gestión de las administraciones municipales.

Esta falta de ordenamiento y ajuste de las finanzas municipales preocupó a las autoridades del gobierno nacional porque condicionaba el éxito del proceso de descentralización y atentaba contra el logro del equilibrio fiscal. El riesgo era evidente cuando se observaba que las municipalidades manejaban anualmente una masa de recursos del orden de aproximadamente 500 millones de dólares, los cuales se incrementan significativamente al materializarse la administración de los recursos provenientes de la iniciativa ampliada de alivio a los Países Pobres Altamente Endeudados (HPIC II) de acuerdo a lo establecido en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).

Frente a la situación descrita, y en el contexto de la autonomía de gestión de la que gozan los gobiernos municipales en Bolivia, el Ministerio de Hacienda, Órgano rector de los sistemas de administración de la ley SAFCO, priorizó el ordenamiento y la modernización de la administración financiera municipal, desarrollando una estrategia congruente con el programa económico acordado con el FMI, con el apoyo para el sector que el gobierno recibió del Banco, de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y de otros donantes. Esta estrategia se apoyó en los siguientes lineamientos:

- Implantación de un marco normativo de apoyo a una mayor responsabilidad fiscal de los gobiernos municipales.
- El saneamiento de las finanzas municipales de aquellas municipalidades con problemas de endeudamiento.
- La implantación de sistemas que permitan, tanto a los gobiernos municipales como al gobierno central, conocer con certeza los resultados de la gestión financiera municipal (incluyendo los niveles y la composición real del endeudamiento), que faciliten un seguimiento más cercano y efectivo de la gestión financiera municipal por parte del Ministerio de Hacienda y la Contraloría y que apoyen a los gobiernos municipales para una mejor planificación de su gestión financiera.

El Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA).

A fin de revertir las limitaciones de la gestión financiera pública señaladas en las secciones precedentes e impulsar un proceso de reforma de la administración de los recursos públicos, el Ministerio de Hacienda inicia a partir de agosto de 2000, con el apoyo técnico y financiero de la AIF, la implantación del SIGMA en la administración central del Estado. El SIGMA fue diseñado como sistema informático centralizado que permita integrar los sistemas financieros y no financieros de gestión administrativa del estado en su conjunto

Conceptualización del Programa

La urgencia de enfrentar y corregir la debilidad de la administración financiera municipal que afectaba negativamente a la efectividad e impacto del proceso de descentralización, al logro de la estabilidad fiscal, y a la misma gobernabilidad a nivel de los gobiernos subnacionales, así como la obligación legal aún pendiente de implantar los sistemas integrados de administración y control en todas las municipalidades y los beneficios por la implantación del SIGMA en las entidades del gobierno central, sustentan la decisión del gobierno boliviano a priorizar la implantación del SIGMA en la administración municipal y la participación del Banco en apoyo a este esfuerzo.

La implantación del SIGMA si bien comprende a todo el sector público nacional y subnacional debe necesariamente observar etapas y respetar la capacidad de implantación existente a nivel local, así como analizar la viabilidad de abarcar grandes segmentos de municipalidades sin incurrir en riesgos para la ejecución del Programa. En este sentido, el Programa representa un apoyo del Banco al gobierno de Bolivia en los primeros esfuerzos de éste por implantar el SIGMA a nivel municipal. El dimensionamiento del Programa propuesto ha considerado estos aspectos y priorizado la identificación, como grupo-meta, de un segmento de municipalidades lo suficientemente grande, que en base a su significación económica, capacidad de absorción y de utilización del SIGMA en el corto plazo, e incluso accesibilidad geográfica, permita asegurar el logro de los objetivos e impacto del Programa. El dimensionamiento del Programa también considera las metas de implantación del SIGMA acordadas por el gobierno nacional con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

La ejecución del Programa se caracteriza en una primera etapa por la inestabilidad social, cambios políticos y problemas económicos reflejados en el creciente déficit fiscal (2002 – 2005). Una segunda etapa donde se definen grandes cambios y transformaciones del Estado Nacional: La Asamblea Constituyente, la nueva Constitución Política del Estado aprobada en enero de 2009, configuran una nueva arquitectura institucional, jurídica y legal. La definición de la nueva “Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional que favorece la Institucionalización del SIGMA y el fortalecimiento de la Unidad Receptora del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, creándose la Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal, constituyéndose en la Unidad Receptora del SIGMA. Los cambios mencionados a la fecha no han afectado el concepto del SIGMA, es más consolidan el proceso de implementación creando las instancias institucionales que garantizan la sostenibilidad del sistema.

A esto se suma la sobre valoración de metas ³del Programa, con objetivos y metas demasiado ambiciosos, donde la realidad muestra la imposibilidad en su ejecución y la necesidad de su reformulación.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

El objetivo general del Programa fue contribuir al logro de mayor eficiencia, transparencia y control en la gestión financiera pública.

Los objetivos específicos consideran:

- Fortalecimiento de la administración financiera nacional y subnacional, mediante la implantación y puesta en operación del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA).
- Institucionalización de la gestión del sistema en el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría del Ministerio de Hacienda.

ii. Componentes

COMPONENTE 1: Desarrollo e implantación del SIGMA e integración de las comunicaciones en los gobiernos central y subnacionales.

- *Subcomponente 1:* Desarrollo e Implantación del SIGMA en gobiernos subnacionales.
Se logra a partir de la información sobre infraestructura física, recursos tecnológicos y procedimientos administrativos vigentes en las administraciones subnacionales. Sobre la base de la información mencionada, se procede a la adecuación de los módulos necesarios para los gobiernos subnacionales. Una vez desarrollado el sistema se procede a la capacitación y entrenamiento al personal para la implantación del SIGMA en los gobiernos municipales y prefecturas de las capitales de departamento, complementado con la adquisición de equipos e infraestructura de apoyo y la posterior transferencia de activos tecnológicos de manera previa a la finalización de la ejecución del Programa.
- *Subcomponente 2:* Estudio del SIGMA municipal simplificado para municipalidades medianas y pequeñas.
Se encara el estudio para el desarrollo del SIGMA Municipal Simplificado (SMS) y el posterior diseño y ejecución de pruebas piloto del SMS⁴.
- *Subcomponente 3:* Establecer y fortalecer las redes de comunicación de datos del Nodo Central con las entidades implantadas. Las actividades de diseño de redes de comunicación de datos del Nodo Central se ejecutan en las entidades implantadas, así como las adquisiciones necesarias de hardware y software para la actualización y el buen funcionamiento del Nodo Central de la red de comunicaciones, la mejora y mantenimiento de la infraestructura física de la Red Metropolitana del SIGMA.
- *Subcomponente 4:* Mantenimiento de los módulos desarrollados en el SIGMA. El mantenimiento se realiza mediante ajustes conceptuales, desarrollos informáticos en el SIGMA en sus diferentes versiones y su correspondiente implantación, que permiten registrar todas las transacciones administrativas y financieras en línea en los niveles nacional y subnacional, bajo la estructura de datos definida por cada una de ellas.
- *Subcomponente 5:* Inversión en tecnología para la operación de los módulos desarrollados en el SIGMA en los gobiernos nacional y subnacional. El Programa realiza inversiones para la adquisición y renovación de soportes de licencias empleadas en el sistema, de hardware, repuestos, accesorios, contratación de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos y se procede con la instalación correspondiente.

COMPONENTE 2: Consolidación e institucionalización del SIGMA

- *Subcomponente 1:* Asistencia técnica para la operatoria del SIGMA. Las entidades de la administración central y descentralizada que operan el SIGMA se fortalecen mediante nuevas capacitaciones y mantenimiento de los diferentes módulos y soporte técnico.

³ PETQUINTA S.A. Evaluación Intermedia, Informe Final. La Paz, Diciembre de 2004.

⁴ El Sigma Municipal Simplificado (SMS), continúa en etapa de prueba. La fecha estimada para Emitir Estados Financieros es a fines de marzo de 2011. Con esa información se comparará con los resultados del SIGMA. Una vez analizados se iniciará el proceso de implantación en las entidades subnacionales.

- **Subcomponente 2:** Diseño e Implantación del Plan Estratégico de Seguridad. El SIGMA implementa políticas y buenas prácticas en su administración para su consolidación que incluyen la infraestructura física y el diseño e implantación de un centro espejo para garantizar, preservar la información y la continuidad de las operaciones básicas de los sistemas.
- **Subcomponente 3:** Estudio y propuestas para la modernización de la administración Financiera del nivel nacional y subnacional. El Programa elabora el estudio técnico y conceptual como base para el diseño, desarrollo e implantación de un sistema de administración financiera pública que incorpora la gestión por resultados y el análisis financiero de las alternativas del nuevo sistema⁵.
- **Subcomponente 4:** Institucionalización del SIGMA y fortalecimiento de la Unidad Rectora del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría del Ministerio de Hacienda. El Programa elabora e implanta un Plan de Transferencia de recursos a la unidad receptora del Viceministerio de Presupuestos y Contaduría. Encara el fortalecimiento y el diseño e implantación del Sistema de Atención al Cliente de la unidad receptora.

El Programa sufre una reformulación a partir del 6 de febrero de 2007, como resultado del débil apoyo del Gobierno de Bolivia en el desarrollo y consolidación del SIGMA CENTRAL, lo que redundó principalmente en ausencia de políticas institucionales perjudicando la transferencia del SIGMA a la Dirección General de Contaduría y la casi nula transferencia de recursos financieros orientados a los costos de operación y transferencia del sistema. Se modifica el segundo objetivo específico, el Componente 1, en los correspondientes subcomponentes y actividades. Con respecto al componente 2, se mantiene el enunciado, pero se modifican el propósito, los subcomponente y las actividades. Los costos del programa se modifican en función a los cambios y nuevas necesidades definidas por la coyuntura política, social y económica.

c. Revisión de la Calidad del Diseño

El diseño del Programa se puede considerar como Menos que Satisfactorio (MS) por los siguientes motivos:

- Se destaca la visión del Banco en comprender la urgencia de enfrentar y corregir la debilidad de la administración financiera municipal que afecta negativamente la efectividad e impacto del proceso de descentralización, al logro de la estabilidad fiscal, y a la misma gobernabilidad a nivel de los gobiernos subnacionales. Los beneficios observables en la implantación del SIGMA en las entidades del gobierno central, sustentan la decisión de priorizar la implantación del SIGMA en la administración municipal y la participación del Banco en apoyar este esfuerzo del gobierno boliviano.
- No se rescata la experiencia en el diseño e implantación del SIGMA Central y Descentralizado (ILACO II). El Banco Mundial reestructura el Proyecto de ILACO II determinando apoyar el desarrollo e implantación de un nuevo Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA), sobre la base de los cambios conceptuales en los órganos rectores de los sistemas que regulan la Ley 1178 Ley de Administración y Control Gubernamentales, la Ley N°654, Ley de Descentralización Administrativa y la Ley N° 1551 Ley de Participación Popular.⁶
- Una débil evaluación, en origen, del entorno tecnológico, político, institucional y cultural, redundan en una sobre- valoración de las metas. Como manifestación de esta condición podemos mencionar, en lo tecnológico, una débil evaluación de las herramientas de software y los canales de comunicación entre municipios y el nivel central, evidencian un incremento de los tiempos de respuesta ante el aumento de usuarios concurrentes a la aplicación central. Asimismo, se observan problemas de dimensionamiento en el hardware de los servidores, y de la fibra óptica.⁷
- Sobrevaloración de metas.⁸
- No fueron consideradas como factores influyentes o riesgos la inestabilidad política y social que influyeron de manera directa en la ejecución del Programa.

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input checked="" type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)

⁵ Mayores referencias: www.sigma.gob.bo

⁶ PETQUINTA S.A. Evaluación Intermedia, Informe Final. La Paz, Diciembre de 2004

⁷ PETQUINTA S.A. Evaluación Intermedia, Informe Final. La Paz, Diciembre de 2004

⁸ PETQUINTA S.A. Evaluación Intermedia, Informe Final. La Paz, Diciembre de 2004

III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)									
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)									
<p>1. El objetivo general del Programa fue contribuir al logro de mayor eficiencia, transparencia y control en la gestión financiera pública</p> <p>Clasificación: P</p>									
Indicadores Claves de Efectos Directos									
<p><u>Efectos Directos Planeados:</u></p> <p>Desarrollo e implantación del SIGMA e integración de las comunicaciones en los gobiernos central y subnacionales</p> <p>Consolidación e institucionalización del SIGMA</p>	<p><u>Efectos Directos Logrados</u></p> <p>Por lo menos el 70% del presupuesto total de los gobiernos municipales capitales de departamento y el 70% del presupuesto total de gobernaciones son administrados a través del SIGMA antes de la finalización del proyecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> 93% del presupuesto de la gestión 2010 correspondiente a municipalidades capitales de departamento se opera a través del SIGMA y corresponde a 7 municipalidades. 100% del presupuesto de la gestión 2010 de las gobernaciones La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Tarija, Oruro, Potosí, Chuquisaca, Pando y Beni se operan a través del SIGMA. <p>El Organismo Ejecutor mantiene, a lo largo de la ejecución del proyecto, el 100% de entidades del gobierno central operando con el SIGMA y el 100% de entidades subnacionales conectadas al Nodo Central, transmitiendo el total de la información requerida.</p> <ul style="list-style-type: none"> El 100% de las entidades del Gobierno Central operan con el SIGMA, mediante conexión con la Red Metropolitana de Fibra Óptica y VPN Internet. El 100% de las entidades subnacionales están conectadas al Nodo Central transmitiendo información del SIGMA a través de <i>Frame Relay</i> y VPN por Internet. <p>La información generada por el SIGMA Central, así como los programas fuente del SIGMA en todas sus versiones, se encuentran resguardadas y listas para continuar operaciones en caso de eventualidades hasta antes de la finalización del Programa.</p> <p>Con el propósito de resguardar la información y los programas fuente del SIGMA, así como para prever la continuidad en su operatoria en caso de eventualidades, la DGSGIF ha implementado las siguientes soluciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Resguardo de información La Unidad Ejecutora en el marco del Plan de Potenciamiento Tecnológico ha implementado una solución de <i>Backup</i> y recuperación con duplicación, basada en librerías de cintas interconectadas a un sistema de almacenamiento masivo en el centro de cómputo principal. Esta solución de <i>Backup</i> automatiza el procedimiento y reduce las probabilidades de falla. Continuidad de las operaciones en caso de eventualidades Se ha implementado el Centro de Procesamiento de Datos Espejo en el Instituto Nacional de Estadística, con características similares a las del Centro de Procesamiento de Datos principal del SIGMA. <p>Unidad Receptora del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría conformada, en funcionamiento y provisto de recursos humanos propios del Ministerio de Hacienda con experiencia y capacidades necesarias, a la finalización del Proyecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> Se ha constituido la Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal dentro de la estructura del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. A la fecha cuenta con 39 funcionarios de planta y 14 eventuales, distribuidos en los siguientes unidades: 1 Director; 28 Unidad de Administración y Seguridad de Sistemas; 10 Unidad de Desarrollo y Producción. <p>Resultados del estudio de un futuro Sistema de Gestión de la Administración Financiera Pública aprobado por el Ministerio de Hacienda.</p> <ul style="list-style-type: none"> Se ha desarrollado los módulos financieros del Sistema de Gestión de Información Fiscal (SIGEF) bajo entorno Web, definidos de la siguiente manera: Programación y Planificación Presupuestaria, Formulación Presupuestaria, Tesorería Nacional y Subnacional, Contabilidad Gubernamental y Crédito Público Nacional y Subnacional. <p>Número de consultas anuales durante la gestión 2009 se ha reducido en por lo menos 30% respecto de la gestión 2007.</p> <p>La atención de consultas en el pool de máquinas fue la siguiente:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Año</th><th>Consultas atendidas</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2007</td><td>3526</td></tr> <tr> <td>2008</td><td>3637</td></tr> <tr> <td>2009</td><td>2532</td></tr> </tbody> </table> <p>Se registra una disminución del 30% aproximadamente respecto a las atenciones realizadas en el pool de maquinas de la DGSGIF en la operatoria del SIGMA</p>	Año	Consultas atendidas	2007	3526	2008	3637	2009	2532
Año	Consultas atendidas								
2007	3526								
2008	3637								
2009	2532								
<p>Reformulación. El Marco Lógico original incluido en la Prepuesta de Préstamo aprobado por el Directorio del Banco en octubre de 2001, considera el "número de los municipios con el SIGMA implantado" como medio de verificación del cumplimiento de los objetivos del Programa</p>									

(meta: 91 municipios con el SIGMA implantado).

La **evaluación intermedia** de diciembre de 2004, a 48 meses de ejecución, el Programa muestra un e incumplimiento de metas asociadas a objetivos.

- Ejecución del 32% del presupuesto.
- Implantación del SIGMA en solo dos (2) municipalidades grandes, siendo su meta a esa fecha, implantar a doce (12) municipalidades grandes, cuarenta (40) medianas y diez y siete (17) pequeñas, sumando sesenta y nueve (69) en total.

En el segundo semestre del 2006, luego del análisis realizado conjuntamente por el Banco y el Organismo Ejecutor, se modifica el Marco Lógico incluyendo los objetivos y los indicadores. El indicador original mencionado previamente fue abandonado y sustituido por los porcentajes de la cobertura del SIGMA en: 75% Presupuesto General de la Nación para el Objetivo de Desarrollo, y 70% Presupuesto total de los Gobiernos Municipales capitales de departamento y 70% Presupuesto total de Prefecturas.

Se procede con la reformulación de los dos componentes, incidiendo en los propósitos, subcomponentes y actividades correspondientes. El Programa dura 108 meses de ejecución (52 meses de extensión acumulativa, pagando USD 364.087 por concepto de comisiones de crédito por desembolsos no realizados. La reformulación ayuda a la obtención de los objetivos y productos planeados.

[] N/A

Reajuste ISDP: indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio.

[] N/A

Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

[] Muy Probable (MP) [X] Probable (S) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (MI)

Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.

- 93% del presupuesto de la gestión 2010 de las municipalidades capitales de departamento se opera a través del SIGMA y corresponde a ocho municipalidades.
- 100% del presupuesto de la gestión 2010 de las gobernaciones de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Tarija, Oruro, Potosí, Chuquisaca, Pando y Beni se operan a través del SIGMA, así como seis universidades de La Paz, Cochabamba, Oruro, Tarija, Potosí y Sucre.
- 100% del presupuesto de la gestión 2010 de las entidades del órgano ejecutivo es administrado mediante el SIGMA. El Sistema Integrado de Modernización Administrativa se ha convertido en una herramienta informática que incorpora el conjunto de políticas, principios, normas, procedimientos técnicos, medios y recursos, generando información útil, oportuna y confiable para apoyar la gestión y administración de fondos públicos. En este sentido se cumple con el fin del Programa, tal es el "contribuir al logro de mayor eficiencia, transparencia y control en la gestión financiera pública de Bolivia".

Estrategia de País: En octubre de 2001, la estrategia del Banco en Bolivia en el momento de aprobación del Proyecto tenía tres líneas de acción y se esperaba que contribuyan a los Objetivos de País:

- (i) Crecimiento económico
- (ii) Desarrollo de capital humano y acceso a los servicios sociales básicos
- (iii) Gobernabilidad y consolidación de las reformas

El Programa era consistente con la gobernabilidad y la consolidación de las reformas. En los años 2004 – 2007 la estrategia contaba con las siguientes líneas: (i) mejorar la gestión y transparencia del Estado; (ii) apoyar la competitividad y el desarrollo sostenible del sector privado; y (iii) mejorar la eficiencia y equidad en la prestación de servicios básicos. El Programa se adhiere a la primera línea de acción que es mejorar la gestión y transparencia del Estado.

El apoyo del Banco en el periodo 2008 – 2010 se concentra en cuatro áreas estratégicas relacionadas con: i) Productividad, empleo e infraestructura productiva; ii) Protección social y desarrollo del sector de agua potable y saneamiento; iii) Oportunidades para la mayoría y desarrollo con identidad; iv) Fortalecimiento institucional a nivel nacional y descentralizado. El Programa se inscribe en el área iv) de la Estrategia País vigente.

A través del Programa, el Banco ha contribuido con la armonización de los sistemas de administración financiera de los gobiernos subnacionales con los del gobierno central, así como al logro de una mayor transparencia en los procesos presupuestarios del país.

b. Externalidades

- **Estudio técnico y conceptual para el diseño, desarrollo e implantación de un sistema de administración financiera pública. Plan de Potenciamiento Tecnológico**

El proceso de potenciamiento tecnológico del SIGMA tiene por objetivo dotar al sistema de los recursos tecnológicos adecuados para su correcta operación en condiciones de mayor rendimiento y posterior migración a la nueva versión del Sistema de Gestión de Información Fiscal (SIGEF) sobre plataforma Web, considerando criterios de alta disponibilidad, seguridad y de visión estratégica. Este documento define los lineamientos para efectuar el potenciamiento tecnológico en base al diagnóstico efectuado. Los objetivos específicos se plantean de la siguiente manera:

- ✓ Fortalecer la seguridad física del Centro de Procesamiento de Datos (CPD) de acuerdo con estándares, normas y recomendaciones para su diseño.
- ✓ Asegurar la disponibilidad de los servicios ante contingencias en el CPD principal, a través de la implementación de un Centro Espejo.

- ✓ Apoyar el proceso de toma de decisiones en la gestión pública, a través de herramientas de generación de información gerencial.
 - ✓ Asegurar una recuperación de información de forma segura, rápida y con controles adecuados.
 - ✓ Brindar características de alta disponibilidad, seguridad y optimización de recursos a los servidores del SIGMA utilizando técnicas de virtualización.
 - ✓ Potenciar los equipos de comunicación a nivel de LAN y MAN para mejorar las velocidades de conexión y mantener los estándares de velocidad mínimos que exigen las nuevas aplicaciones de TI.
 - ✓ Potenciar el uso de la red de fibra óptica a nivel departamental mediante la implementación de servicios de valor agregado.
- **Disposiciones legales para el perfeccionamiento del marco normativo en la operatoria del SIGMA –SICOES en el Sector Público.**

Describimos el conjunto de disposiciones legales que establecen la obligatoriedad de la implementación del SIGMA, la consistencia normativa en la administración de los recursos y el manejo integral de los sistemas.

SIGMA

- ✓ Ley 1178, regula los sistemas de Administración y Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública.
- ✓ D.S. 25875 de 18/08/2000. Aprobación del SIGMA para su implantación en todas las entidades del sector público.
- ✓ D.S. 26455 de 19/12/2001. Validez y fuerza probatoria de la información generada en el SIGMA.
- ✓ D.S. 26816 de 17/10/2002. Incorporación de cuentas fiscales a la CUT.

SICOES

- ✓ Ley 1178, regula los sistemas de Administración y Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública.
- ✓ D.S. 0181 de 28/06/2009. Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

- **Apoyo a la mejor coordinación de los organismos financiadores externos para el desarrollo de sistemas de información financiera.**

El BID encara un trabajo de coordinación estrecha con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y otros organismos internacionales para mejorar el desarrollo, implantación y desempeño del SIGMA. La coordinación institucional se inicia desde la etapa de preparación hasta la ejecución, con el objetivo de evitar la duplicación de esfuerzos.

a. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
1. Componente 1 Desarrollo e implantación del SIGMA e integración de las comunicaciones en los gobiernos central y subnacionales Costo total Componente 1: U\$S 13.134.152,64 Contrapartida: U\$S. 2.297.623,04 BID: U\$S. 10.836.529,63 Desembolso BID: 98% Clasificación: S	<u>Productos Planeados</u> Relevamiento de información sobre infraestructura y procedimientos administrativos ejecutados Ajustes a los módulos de SIGMA acordes con la versión municipal y gobernaciones Adquisición de equipos e infraestructura de apoyo a los gobiernos subnacionales involucrados Capacitación e implantación de versión municipal y gobernaciones del SIGMA.	<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> <ul style="list-style-type: none"> • Realizado durante la gestión 2002 • Realizada durante la gestión 2002 • Actividad realizada durante las gestiones 2002– 2004, en municipalidades • Para la implantación de las gobernaciones la adquisición de equipos para los centros de cómputo se lo hizo con el apoyo financiero de USAID • Gobernaciones: La Paz, Cochabamba, Oruro, Tarija, Santa Cruz, Potosí, Chuquisaca, Pando y Beni • Municipalidades de: La Paz, Potosí, Oruro, Sucre, Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto

	<p>Transferencia de activos tecnológicos</p> <p>Estudio de diseño del SMS realizado y probado en entidades piloto</p> <p>Módulo de comunicación a nivel central implementado</p> <p>Adquisiciones en hardware y software en el marco del Plan de Adquisiciones</p> <p>Implantación de la red de comunicación diseñada, hasta la finalización del proyecto</p> <p>SIGMA en sus diferentes versiones registrando todas las transacciones administrativo-financieras en línea, en los niveles nacional y subnacional bajo la estructura de datos definida para cada una de ellas, hasta la finalización del proyecto</p> <p>Módulos desarrollados operando con mejores tiempos de ejecución y transmisión de información</p> <p>Disminución del tiempo en la transmisión de información</p> <p>Incremento en la cantidad de transmisión de información</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio de Hacienda aprueba la Resolución Ministerial 261 de fecha 17 de junio de 2008 para la transferencia definitiva de los activos fijos, a favor de las Municipalidades de Tarija, Santa Cruz, Sucre, Oruro, La Paz, Potosí, Cochabamba y las Gobernaciones de La Paz y Cochabamba • Actualmente se está realizando la transferencia de activos fijos al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, como actividad final de Cierre del Programa • Realizada en la gestión 2005 – 2006 • El 100% del presupuesto de la gestión 2010 de las entidades del Órgano Ejecutivo administrado mediante el SIGMA Productos adquiridos • Red implantada. Las entidades del interior del país como las Gobernaciones de Santa Cruz, Tarija, Potosí, Oruro, Chuquisaca, Pando y Beni, se encuentran conectadas al SIGMA mediante tecnología de comunicaciones Internet VPN (la oferta de estos servicios no ha cambiado) • Los gobiernos municipales de Santa Cruz, Tarija, Sucre, Potosí, Oruro, Cochabamba y la Gobernación de Cochabamba, cuentan con un canal de comunicación <i>Frame Relay</i> (la oferta de estos servicios no ha cambiado), que permite la actualización de aplicaciones y datos • Las universidades de: La Paz, Cochabamba, Oruro, Tarija, Potosí y Sucre, utilizan el canal de comunicación Internet a través de un túnel VPN • El 93% del presupuesto de la gestión 2010 correspondiente a municipalidades capitales de departamento se opera a través del SIGMA y corresponde a 7 municipalidades • 100% del presupuesto de la gestión 2010 de las Gobernaciones se opera a través del SIGMA y corresponde a las gobernaciones de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Tarija Oruro, Potosí, Chuquisaca, Pando y Beni • Municipalidad de El Alto opera en línea el SIGMA (es parte del 93%, pero se reporta aparte por ser un municipio grande y no ser capital de departamento) • Seis universidades operan en línea el SIGMA • Actualmente se manejan velocidades de 10/100/1000 Mbps. Auto negociables • Se incrementa las velocidades a 10/100/1000 Mbps. En la red local se manejan velocidades de 4 Gbps, para la comunicación interna con los servidores del SIGMA.
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). [] N/A</p>		

Reestructuración. El Contrato Modificatorio entra en vigencia el 6 de febrero del 2007 e incluye nuevos elementos tales como:			
(i) Definición del porcentaje del presupuesto total administrado en el SIGMA por los gobiernos municipales capitales de departamento y prefecturas, como indicador para la medición del alcance del Programa (ii) Necesidad de completar los ajustes del SIGMA identificados en una evaluación del sistema acordada con el Banco (iii) Plan e implementación de la capacitación para los usuarios			
Se realizan modificaciones y ajustes al Marco Lógico. <input type="checkbox"/> N/A			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
2. Componente 2 Consolidación e Institucionalización del SIGMA Costo total Componente 2: U\$S. 7.588.733,85 Contrapartida: U\$S. 0 BID: U\$S. 7.588.733,85 Desembolso BID: 91% Clasificación: S	Productos Planeados Entidades del gobierno nacional capacitadas en los módulos del SIGMA Nuevas entidades implantadas Políticas y prácticas de seguridad implantadas Diseño e implementación del Centro Espejo Estudio técnico y conceptual para el diseño, desarrollo e implantación de un sistema de administración financiera pública Estudio de costos para el desarrollo, adaptación o adquisición de un nuevo sistema elaborado Plan de transferencia de recursos a la Unidad Receptora Plan de acción que oriente la organización, funcionamiento y fortalecimiento de la Unidad Receptora Sistema de Atención al Cliente diseñado e implantado en la Unidad Receptora	Fin de Proyecto Término de Proyecto <ul style="list-style-type: none"> Se ha realizado la capacitación en los módulos financieros del SIGMA a funcionarios de las siguientes entidades: <ul style="list-style-type: none"> Órgano ejecutivo Administración descentralizada Tutoriales de los módulos financieros para auto capacitación de funcionarios públicos, habilitados en el ambiente de producción del SIGMA. 89% del presupuesto aprobado de la gestión 2010 es administrado a través del SIGMA y corresponde a 119 entidades públicas del órgano ejecutivo, descentralizadas, gobernaciones, municipalidades y universidades. Documento de políticas de seguridad elaborado por la Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal. Estas políticas se encuentran en vigencia desde la gestión 2006, en la gestión 2010 se realizan ajustes a los procedimientos que se tenían como por ejemplo el de incidentes, la manera de reportarlos, y el control de accesos. En la gestión 2010 se aprueba el Plan de Contingencias de la Dirección para el resguardo de la información tanto física como lógica y todos los procesos que conllevan. Centro Espejo implementado, ubicado en el Instituto Nacional de Estadística. Módulos financieros del Sistema de Gestión de Información Fiscal (SIGEF) bajo entorno Web desarrollado, definidos de la siguiente manera: Programación y Planificación Presupuestaria, Formulación Presupuestaria, Tesorería Nacional y Subnacional, Contabilidad Gubernamental y Crédito Público Nacional y Subnacional Módulos Financieros del sistema de Gestión de Información (SIGEF) bajo entorno web desarrollado e implementado en cinco pilotos. Se espera su implementación completa para el segundo semestre de la presente gestión Constitución de la Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal dentro de la estructura del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (R.M. No. /042/2009) y designación de ésta como Unidad Ejecutora del Contrato de Préstamo 1091/SF-BO (R.M. No. 020/2009) Plan elaborado e implementado: Asimilación de los consultores de línea en la estructura de la DGSGIF como personal de planta y eventuales Se implementó el sistema de atención al cliente que considera lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> Atención del usuario mediante el pool de máquinas. Atención del usuario mediante respuesta a notas, correos electrónicos. Asistencia vía telefónica para solución del problema. Asistencia en el lugar 	
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). <input type="checkbox"/> N/A			

Reestructuración. El Contrato Modificatorio entra en vigencia el 6 de febrero del 2007 e incluye nuevos elementos como ser:

- (i) Plan e implementación de la capacitación para los técnicos responsables de la operación y mantenimiento del SIGMA
- (ii) Alcance de estudios para definición del perfil de un futuro Sistema de Información de la Administración Financiera Pública
- (iii) Previsión de un plan para la transferencia del SIGMA a la Unidad Receptora del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, y el fortalecimiento institucional de esta unidad.

Se realizaron modificaciones y ajustes al Marco Lógico.

[] N/A

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

[] Muy Satisfactorio (MS) [X] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (I) [] Muy Insatisfactorio (MI)

b. Costos del Proyecto

Costos	Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$000)			Costo Total del Proyecto - Actual (US\$000)			% Diferencia		
	BID	Aporte Local	TOTAL	BID	Aporte Local	TOTAL	BID	Aporte Local	TOTAL
Desarrollo e Implantación del SIGMA e Integración de las Comunicaciones entre el Gobierno Central y las Municipalidades	11,061	2,346	13,407	10,836	2,298	13,134	-2%	-2%	-2%
Servicios de Consultoría	4,648		4,648	4,721		4,721	2%		2%
Capacitación	0,165	0,0	0,165	0,065		0,065	-61%		-61%
Equipos	6,248	2,346	8,593	6,050	2,298	8,348	-3%	-2%	-3%
Consolidación e Institucionalización del SIGMA	7,827	0,478	8,305	7,589		7,589	-3%		-9%
Servicios de Consultoría	5,317	0,0	5,317	5,235		5,235	-2%		-2%
Equipos	2,510	0,478	2,988	2,354		2,354	-6%		-21%
Gerencia y Administración del Programa	0,618	2,051	2,669	0,627	2,529	3,156		23%	18%
Imprevistos	0,169	0,0	0,169	0,0	0,0			0%	
Auditoria	0,125	0,125	0,250	0,057	0,037	0,094	-54%	-70%	-62%
Costos Financieros (Inspección y Vigilancia)	0,200	0,0	0,200	0,200	0,0	0,200	0%	0%	0%
TOTAL	20,000	5,000	25,000	19,309	4,864	24,174	-3%	-3%	-3%

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

En los meses de diciembre de 2008 y marzo de 2009 se toman decisiones importantes que permiten visualizar la culminación del Programa orientadas en tres áreas:

- i) Elaboración e implementación del Plan de Potenciamiento Tecnológico
- ii) Implementación del Plan de Adquisiciones
- iii) Institucionalización y Consolidación del SIGMA.

La disponibilidad y manejo de los recursos humanos resulta ser un factor crítico para la implementación del Programa.

A partir de 2003, la aplicación de políticas de austeridad en el sector público ocasiona la disminución de los salarios, provocando un éxodo del staff ejecutivo y los profesionales del Programa. Este periodo se caracteriza por la desmotivación del grupo de trabajo como respuesta a los despidos y a la reducción de honorarios.

Por otro lado, la existencia de una alta rotación de personal en las entidades públicas a nivel nacional y subnacional dificultan su normal desarrollo. En esta misma etapa se evidencian deficiencias de gerenciamiento por parte de la administración del Programa para establecer prioridades y cumplimiento de tareas específicas a la dotación de consultores en el desarrollo de sus labores. Los sucesivos interinatos en la administración del Programa a partir de septiembre de 2003, no permiten la continuidad en la gestión.

La falta de recursos de contraparte local y los retrasos de aprobación presupuestaria en los años de 2002 al 2005 afectan significativamente la ejecución del Programa, como resultado del creciente déficit fiscal en las finanzas públicas del Gobierno de Bolivia.

El cambio en las políticas y normativas gubernamentales implican mayor mantenimiento y desarrollo del sistema. La emisión de nuevas disposiciones legales modifican los procedimientos incorporados en el SIGMA, requiriendo de actividades de desarrollo conceptual e informático.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

El **Organismo Ejecutor** del Programa fue el **Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a través de la Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal como Unidad Ejecutora del Contrato de Préstamo 1091/SF-BO**, dependiente del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal. El desarrollo de los componentes del Proyecto evidencia cumplimiento con la mayoría de los productos planificados, ejecutándose el 97% aproximadamente de los recursos previstos. El Programa no contó con un Reglamento Operativo.

El proceso de ejecución del Programa tiene dificultades, extendiéndose 52 meses adicionales respecto a los previstos inicialmente. El Programa sufre una reformulación a partir del 6 de febrero de 2007 donde se modifica el Componente 1, en los correspondientes subcomponentes y actividades.

Con respecto al Componente 2, se mantiene el enunciado pero se modifican el propósito, los subcomponentes y las actividades. Los costos del Programa se modifican de manera menor en función a los cambios y nuevas necesidades.

No han existido problemas en la administración contable financiera de los recursos del Programa. La Unidad Ejecutora lleva el control financiero del Programa de manera ordenada y controlada permitiendo que los estados financieros, así como el resto de los informes periódicos financieros, fueran presentados oportunamente y libres de observaciones significativas.

Una limitación fue la baja capacidad de la unidad ejecutora en los procesos de licitaciones, que en algunos casos demoran el cumplimiento de los cronogramas de adquisiciones. En julio de 2009 se incorporan consultores especializados en contrataciones coadyuvando al cumplimiento del Plan de Potenciamiento.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

c. Desempeño del Banco

El Prestatario califica el desempeño del Banco como satisfactorio. El comentario que incluye es el siguiente:

"El desempeño del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el apoyo a la Unidad Ejecutora en el desarrollo e implementación del Sistema Integrado de Gestión de Información Fiscal (SIGMA) en el Sector Público ha sido satisfactorio."

Clasificación del Desempeño del Banco

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

Cambio en las políticas y normativas gubernamentales que impliquen un cambio en el diseño o mayor mantenimiento y desarrollo del sistema. Si se llegara a modificar el marco normativo afectando los sistemas que regulan la Administración y Control de los recursos del Estado y los procedimientos incorporados en el SIGMA, esto requerirá de nuevas actividades de desarrollo conceptual e informático.

b. Riesgos Potenciales

Existen factores críticos que deben ser encarados por la administración para garantizar la sostenibilidad y que en la actualidad constituyen riesgos potenciales como ser:

Los **recursos humanos** ofertados en el mercado nacional son limitados en lo que se refiere a profesionales expertos en modelos conceptuales de sistemas integrados de información gubernamental. La Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal, debe encontrar una vía para la búsqueda y contratación de expertos que garanticen el mantenimiento del sistema y la conclusión de desarrollo del nuevo Sistema de Gestión Fiscal.

Otro elemento importante es la **disponibilidad de recursos financieros** para garantizar la permanencia del equipo de profesionales y técnicos en la Dirección, para contratar expertos en sistemas integrales, implementar programas de capacitación en nuevas tecnologías dirigida a los expertos, soportar en el mediano plazo la renovación de equipos, compra de repuestos y mantenimiento preventivo.

La falta de una estrategia tecnológica integral por parte del gobierno podría generar en el futuro problemas de conectividad aislando el sistema y limitando su funcionalidad.

c. Capacidad Institucional

La constitución de la Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal dentro de la estructura del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (R.M. No. /042/2009) y la asimilación de 39 consultores de línea en la estructura de la DGSGIF, así como personal eventual, garantizan el manejo profesional del mismo.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

Los resultados del Programa se evidencian en los Informes de Progreso presentados semestralmente por el ejecutor, los mismos que dan cuenta, entre otros aspectos de la ejecución financiera y de los productos alcanzados. Fue difícil vincular los mencionados productos con los indicadores del marco lógico debido a las deficiencias metodológicas tanto de los indicadores originales como los reformulados y la forma de exponer los resultados por parte de la Unidad Ejecutora. Los resultados de la evaluación de medio término evidenciaron los problemas y dificultades en la ejecución del proyecto y aportaron criterios para la modificación del contrato.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

Las actividades de evaluación y monitoreo permanente del desempeño están a cargo de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Se ha previsto una evaluación Ex Post de los resultados del proyecto en la gestión 2012.

VII. Lecciones Aprendidas

- 1. Formulación y Diseño.** El proyecto fue diseñado en base a un análisis muy optimista. Se sobredimensionó la meta de expansión del sistema a los municipios (implementación del SIGMA en 91 municipios) sin tomar en cuenta que el SIGMA Central, base para la expansión hacia los municipios, no había terminado de instalarse. El Organismo Ejecutor tuvo que dedicarse a la instalación y operación del sistema central, antes de expandir el SIGMA a los municipios, generando un retraso importante en su ejecución.

Un segundo error importante durante la etapa de diseño, fue considerar el número de municipios como la meta principal del Programa, no habiéndose tomado en cuenta los elevados costos que implica la implementación del SIGMA en municipios pequeños. Estos errores señalan la importancia de definir el dimensionamiento de las metas en base a un análisis técnico detallado.

La capacidad institucional de liderar el proceso de reforma debería analizarse durante la fase de preparación, siendo este un factor de mayor relevancia para poder posteriormente implementar el proyecto.

- 2. Ejecución y aspectos institucionales.**

El prestatario y el Banco deben encarar acciones urgentes de corrección ante las fallas constatadas y no dilatar durante mucho tiempo la aplicación de medidas de corrección.

La implantación de sistemas como el SIGMA, que tienen que ver con la generalidad de las entidades públicas e involucra a muchos actores, requiere de un liderazgo claro de coordinación interinstitucional entre las unidades beneficiarias. Este debe ser otro elemento importante de análisis riguroso durante la ejecución del Programa.

La experiencia que se debe rescatar de este Programa, es el de prestar atención especial al monitoreo en el proceso de ejecución, para detectar todos los problemas a tiempo, plantear medidas correctivas oportunas y evitar que se conviertan en factores negativos que obstruyan el normal desempeño.

- 3. Aspectos culturales o políticos.** La resistencia encontrada en el proceso de desarrollo e implantación del SIGMA en las diferentes entidades públicas fue un elemento negativo y de freno al normal desempeño. En este tipo de programas se deben considerar estrategias adecuadas para superar barreras que pueden presentarse por desconocimiento de los nuevos beneficios o para evitar el control en el manejo de los recursos.

Los cambios de administración en las municipalidades y prefecturas (hoy gobernaciones) ocasionan cambios a nivel del personal, sobre todo de aquellos técnicos y profesionales capacitados para manejar sistemas como el SIGMA, ocasionando demoras no solo en la implantación, sino en la operación de los mismos. Para contrarrestar estos hechos, el apoyo y la voluntad política del gobierno y del sector, se convierte en uno de los elementos vitales para el éxito de programas similares

Anexos:

1. Acta del Taller de Cierre
2. Evaluación del Prestatario
3. Estructura Actual de la Dirección General de Sistemas de Información Fiscal
4. Sistema de Gestión Fiscal (SIGEF)

Anexo 1: TALLER DE CIERRE DE PROGRAMA
PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL
1091/SF – BO

LA PAZ, BOLIVIA 16 NOVIEMBRE DE 2010

1. CONVOCATORIA Y PARTICIPACIÓN

Mediante convocatoria realizada por el Banco, se convocó a los ejecutores y beneficiarios del Programa de Préstamo 1091/SF – BO, con la finalidad de analizar el cumplimiento de los objetivos alcanzados por el Programa en el proceso de ejecución. El 16 de noviembre de 2010, se llevó a cabo el Taller de Cierre del Programa con los siguientes participantes:

- Marcelo Eguino, Director General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal
- Ronald Coaquira, Administrador a.i. Contrato de Préstamo 1091/SF-BO
- María del Carmen Mattos, Profesional Grupo Desarrollo Conceptual
- Paulo Pinedo, Responsable Grupo Desarrollo Conceptual
- Pablo A. Guzman, Pasante BID
- Fernanda Padrón, Analista de Operaciones BID

2. ASPECTOS DESTACADOS EN EL TALLER

Durante el Taller, las explicaciones y conversaciones que se abordaron en particular fueron acerca del cumplimiento de los objetivos, resultados y la implementación del Programa.

A nivel de componentes se destacaron los siguientes aspectos:

2.1 Componente 1: Desarrollo e implantación del SIGMA e integración de las comunicaciones en los gobiernos central y subnacionales. A través de este componente se alcanzaron los siguientes resultados:

- **Análisis de los indicadores claves**
En el presupuesto aprobado de la gestión 2010, el 93% del presupuesto de las municipalidades capitales de departamento, el 100% del presupuesto de las gobernaciones y el 100% del presupuesto del Órgano Ejecutivo se administra mediante el SIGMA.
- **Cumplimiento de las actividades previstas en el Marco Lógico**
Nueve gobernaciones, ocho municipalidades y seis universidades operan módulos financieros y administrativos del SIGMA. Gobernaciones y municipalidades conectadas mediante canal de comunicación de datos con el nodo central.

La operatoria de los módulos desarrollados en el SIGMA ha mejorado en sus tiempos de ejecución y transmisión de información en virtud a la implementación del Plan de Potenciamiento Tecnológico a través de la ejecución del Plan de Adquisiciones en el que se incorporaron la renovación tecnológica del SIGMA.

Original Firmado

Original Firmado

2.2 Componente 2: Consolidación e institucionalización del SIGMA. A través de este componente se lograron los siguientes resultados:

- **Análisis de los indicadores claves**
100% de las entidades del gobierno central operan el SIGMA.
Se constituye la Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal dentro de la estructura del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y se la designa como Unidad Ejecutora del Contrato de Préstamo 1091/SF-BO.
Desarrollo de los módulos financieros del Sistema de Gestión de Información Fiscal (SIGEF) bajo entorno Web.
Reducción en un 30% aproximadamente de las consultas anuales sobre el SIGMA durante la gestión 2009 respecto a la gestión 2007.
- **Cumplimiento de las actividades previstas en el Marco Lógico**
Mantenimiento de las aplicaciones del SIGMA Central y Descentralizado de acuerdo a requerimientos de los usuarios.
Tutoriales para auto capacitación de los módulos financieros del SIGMA dispuestos en el ambiente de producción del Sistema.
Políticas de seguridad elaboradas.
Ejecución del Plan de Potenciamiento Tecnológico y fortalecimiento del VPCF.
Transferencia de activos tecnológicos en ejecución.

2.3 Desarrollo del Nuevo Sistema de Gestión de Información Fiscal (SIGEF). La justificación se plantea de la siguiente manera:

- La versión actual del SIGMA opera desde hace nueve años, sin embargo el sistema requiere una redefinición respecto a la utilización de tecnología actual que permita incrementar la cobertura institucional del 21% al 50% de las entidades en la primera fase.
- La cobertura institucional alcanza a entidades públicas en nueve ciudades capitales de departamento, se requiere de una nueva herramienta que amplíe la cobertura a nivel nacional.
- Se debe utilizar un único sistema centralizador de gestión administrativa financiera.

El objetivo del SIGEF, plantea una estrategia a corto y mediano plazo que permita extender la cobertura institucional del SIGMA a nivel nacional a través de la implementación de un sistema utilizando la plataforma WEB denominado SIGEF, maximizando la explotación de las posibilidades que brinda el internet, manteniendo o superando las características tecnológicas del actual sistema y centralizando la información financiera.

Además de las características del SIGMA, el SIGEF incorpora los siguientes aspectos:

- Integración de los sistemas de la Ley 1178 en una única base de datos
- Uso de reingeniería de procesos
- Uso de tecnología 100% WEB para ampliar la cobertura institucional
- Centralización de la información en el nodo central del SIGEF
- Información gerencial. Reportes a todo nivel

Original Firmado

Original Firmado

Anexo II



Banco Interamericano de Desarrollo Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR Evaluación del Prestatario

Nombre del Proyecto: Programas de Modernización de la Administración Financiera Municipal	
Agencia(s) Ejecutora(s): Ministerio de Economía y Finanzas	
Prestatario: República de Bolivia	
Fecha de Aprobación del Proyecto: 24 de octubre de 2001	Fecha Efectividad Contrato: 20 de diciembre de 2001
Fecha Evaluación Prestatario: 13 de diciembre de 2010	Fecha Esperada Taller de Cierre: 16 de noviembre de 2010

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (HS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PC) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Comentarios:

Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (US) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: A pesar de las dificultades con las que tropezó el Programa en su etapa de ejecución, concluyó alcanzando las metas propuestas y los resultados trazados.

Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PS) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: El desempeño del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el apoyo a la Unidad Ejecutora en el desarrollo e implementación del Sistema Integrado de Gestión de Información Fiscal (SIGMA) en el Sector Público ha sido satisfactorio.

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco.

Anexo III

ESTRUCTURA ACTUAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN FISCAL

i. Personal de Planta – 39 Puestos

Nro.	ÍTEM	C.I.	APELLIDOS Y NOMBRES	CARGO
------	------	------	---------------------	-------

DIRECCIÓN GENERAL DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN FISCAL

418	38000	3374553 LP.	EGUINO BURGOA MARCELO EGUINO	DIRECTOR GENERAL
-----	-------	-------------	------------------------------	------------------

UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN Y SEGURIDAD DE SISTEMAS

419	38100	4833200 LP.	QUINTEROS VILLANUEVA ROCIO WENDY	JEFE DE UNIDAD I
420	38115	3435014 LP.	GUZMAN GARCIA ALFONSINA	RESPONSABLE I
421	38105	3395286 LP.	SEMPERTEGUI ALVAREZ RAPHAEL FÉLIX	RESPONSABLE IV
422	38111	2710811 LP.	CAMACHO ILLANES MARCO ANTONIO	RESPONSABLE IV
423	38116	2715034 LP.	BATUANI RIVAMONTAN JOSE LUIS	RESPONSABLE IV
424	38117	2635629 LP.	CORIANGA SANDY JAIME JAVIER	RESPONSABLE IV
425	38118	5086565 PO.	RIVERA SIVILA DIEGO MAURICIO	RESPONSABLE IV
426	38119	2871238 CO.	MUÑOZ ESTRADA CRISTIAN ALBERTO	PROFESIONAL VIII
427	38120	3381752 LP.	SUAREZ MOLLINEDO JOSE LUIS	PROFESIONAL VIII.
428	38121	3355865 LP.	SILVA PONCE VIOLETA PATRICIA	PROFESIONAL VIII
429	38122	3082630 OR.	VILLAFAN ORTEGA MARIA LUZ	PROFESIONAL VIII
430	38123	4268833 LP.	TAPIA A PAZA EFRAIN LUIS	PROFESIONAL VIII
431	38103	4286887 LP.	COCA MELCON MARIO BORIS	PROFESIONAL IX
432	38104	3498748 LP.	ROJAS VALDA FREDDY DANIEL	PROFESIONAL IX
433	38005		ACEFALÍA	PROFESIONAL X
434	38124	5093914 PO.	BERRIOS MORALES EVERTH SAUL	PROFESIONAL X
435	38125	2151675 LP.	BAUTISTA RODAS MARCO WILDER	PROFESIONAL X
436	38126	3409493 LP.	ESPINOZA ARIAS RONNY MARCELO	PROFESIONAL X
437	38127	4829101 LP.	LLANOS ORTUÑO EDMAR ALEJANDRO	PROFESIONAL X
438	38128	4912465 LP.	CALLIZAYA SIÑANI DAVID SANTOS	PROFESIONAL X
439	38129	4054725 OR.	RIOS BELTRAN DANIEL	PROFESIONAL X
440	38130	4753809 LP.	BURGOS CUELLAR RONAL NELSON JUAN	PROFESIONAL X
441	38131	4921710 LP.	GUTIERREZ VALDIVIA ADALID RAUL	PROFESIONAL X
442	38132	3429619 LP.	PORTUGAL IAZARTE DENIS	PROFESIONAL X
443	38133	2636401 LP.	PANDO QUISPE DAVID GABRIEL	PROFESIONAL X
444	38134	4907117 LP.	HEREDIA MOLINA JOAQUIN ALBERTO	PROFESIONAL X
445	38010		ACEFALIA	ANALISTA V
(*)	38106		ACEFALIA	RESPONSABLE IV

UNIDAD DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN

446	38200		ACEFALÍA	JEFE DE UNIDAD I
447	38201	1148563 CH.	PINEDO CALDERON PAULO EDUARDO ENRIQUE	RESPONSABLE IV
448	38202	2711573 LP.	MOSCOSO TEJERINA ADA PAMELA	RESPONSABLE IV
449	38203	2693248 LP.	COAQUIRA LAURA RONALD ALEJANDRO	RESPONSABLE IV
450	38112	4643319 SC.	CALDERON BUSTOS ANA PAOLA	PROFESIONAL VII
451	38204	4330168 LP.	MATTOS GUTIERREZ MARIA DEL CARMEN PILAR	PROFESIONAL VIII
452	38205	2521847 LP.	POMIER PEREZ MARCIA BEATRIZ	PROFESIONAL VIII
453	38206	5637471 CH.	VARGAS FLORES JUAN MARCELO	PROFESIONAL X

454	31020	5993143	LP.	OCHOA PANTOJA CINTHIA CECILIA	PROFESIONAL X
455	38108	4931778	LP	MAMANI PACO SONIA CATALINA	PROFESIONAL XIII

Notas.

(*) El ítem 38106 correspondiente al puesto acéfalo de Responsable IV – Responsable de Grupo de Redes y Control de Calidad ha sido trasladado a la estructura de la DGAA.

Actualmente la DGAA está realizando el proceso para incorporar dos funcionarios para los ítems 38106 y 38005.

ii. Personal Eventual

Nro.	APELLIDOS Y NOMBRES	CARGO
1	TERÁN SEJAS OSCAR	PROFESIONAL VIII
2	TORREZ TORREZ, LUZ JACQUELINE	PROFESIONAL VIII
3	CUEVAS, JUAN	PROFESIONAL X
4	GAILLARD MONTES DE OCA, FABRICIO	PROFESIONAL X
5	MERUBIA SARABIA, JORGE LUIS	PROFESIONAL X
6	MARZE VIRICOCHEA, ROXANA	PROFESIONAL X
7	CHOQUEHUANCA YUJRA, MARITZA	PROFESIONAL X
8	VALERIANO ALIAGA, OCTAVIO EDWIN	PROFESIONAL X
9	ALEGRÍA GUZMAN, MARIA DEL PILAR	PROFESIONAL X
10	CÁCERES MAGNUS, JUAN CARLOS	PROFESIONAL X
11	AZEÑAS GONZALES, KARLA ERIKA	PROFESIONAL X
12	MOLINA PALACIOS, ORLANDO JORGE	PROFESIONAL X
13	CONDORI SIRPA, ROBERTO	ANALISTA VIII
14	CHAMBI CHAMBI, FAVIO	ANALISTA VIII

ANEXO IV: SISTEMA DE GESTIÓN FISCAL (SIGEF)¹

1. Antecedentes

La gestión administrativa financiera del Estado mediante la utilización de medios electrónicos es un componente significativo dentro del programa de reforma, que se orienta a aprovechar efectivamente todo el potencial de la informática, pero que va más allá del simple diseño, adquisición y aplicación de tecnología, sino que se convierte en una verdadera herramienta de gestión, que permite entre otros beneficios, el lograr un ahorro en cuanto a costos administrativos, optimizando tiempos y generando resultados, a través de un cambio en los procesos y procedimientos típicos de la gestión administrativa del Estado.

Actualmente, las tecnologías de información y comunicaciones, no son solo una simple pieza de infraestructura, sino que permiten un profundo cambio en las funciones y procesos del propio Gobierno y su relación con la sociedad civil.

Las consecuencias de estos desarrollos transforman la forma en que los gobiernos manejan los asuntos gubernamentales, la transparencia y el control social. Por lo tanto, la adopción, adaptación y explotación de nuevas tecnologías implica un fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos y un reto para su adecuación constante a los progresos en estos ámbitos.

Las tecnologías modernas de información y comunicación han facilitado transformaciones revolucionarias en la producción y el comercio, la gestión financiera y los medios de información y comunicación.

En el sector público, la fortaleza y pertinencia de las nuevas tecnologías radica en que permiten garantizar una *interacción directa entre el gobierno, los ciudadanos y las organizaciones*. Este cambio es posible porque facilitan el acceso inmediato y con un costo mínimo a:

- **La información** (derechos, normas, procedimientos, procesos y resultados de la gestión pública, etc.),
- **Los servicios estatales**, de modo inmediato, personalizado y democrático, y
- **Las oportunidades de negocios** a través de las compras públicas.

Sobre estas bases, las nuevas tecnologías están facilitando un cambio en la gestión del Estado que coincide con las ambiciones colectivas de afianzamiento democrático porque:

- **contribuyen a maximizar la transparencia y la vigilancia ciudadana**, pues permiten que todas las decisiones y resultados estén a la vista de todos los ciudadanos;
- **contribuyen a aumentar la eficiencia**, pues facilitan lograr mejores resultados con reducciones sustanciales en los trámites y plazos;
- **contribuyen a un control más eficaz de la gestión**, en el entendido que la integración financiera puede ser parametrizada a través de medios

¹ El nombre de Sistema de Gestión Fiscal fue establecido conjuntamente el Viceministro de Presupuesto y Contabilidad Fiscal en la etapa inicial del proyecto. A la fecha se ha determinado la necesidad de buscar alternativas al nombre del sistema, además de que se está preparando una consultoría para que elabore el diseño de la imagen corporativa del sistema.

- informáticos, cumpliendo principios básicos que antes estaban sujetos a la decisión, conocimiento y experiencia del funcionario público; y
- otorgan al gobierno nuevas herramientas para estimular y vigilar el *crecimiento económico, con datos oportunos y reales.*

Las nuevas tecnologías son, por tanto, una oportunidad sin precedentes que tiene el gobierno para estimular el desarrollo y servir mejor a los ciudadanos con menores costos.

Obviamente el cambio no es generado por la tecnología; nace de las transformaciones institucionales posibilitadas por ella. Es decir, el cambio no se produce por la simple incorporación de hardware y software en la gestión de las entidades públicas. De hecho, su efecto transformador se basa en políticas y acciones deliberadas de modernización y democratización del Estado por medio de las nuevas tecnologías y el cambio de la actitud del servidor público para comprometerse con el proceso de transformación en la gestión sobre la base de estas nuevas herramientas.

2. Situación Actual

Mediante Decreto Supremo N° 25875 de fecha 18 de agosto de 2000, se establece el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) para su implantación obligatoria en todas las entidades del sector público, previstas en el artículo 3 de la ley 1178.

La aprobación del SIGMA se complementó con el Decreto Supremo N° 26455 de 19 de diciembre de 2001, en el que se definió la fuerza probatoria y validez de información en cuanto a las responsabilidades del uso y administración de información que se genera y transmite a través del SIGMA. Asimismo, se amplió el ámbito de aplicación del Decreto Supremo N° 25875 a las unidades administrativas de los Poderes Legislativo y Judicial, previstas en el Artículo 4° de la Ley N° 1178.

El SIGMA actual opera con las siguientes características:

- a) Integra los sistemas de presupuesto, administración de personal, compras y contrataciones, administración de bienes, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental; los centros de registro (Unidades Ejecutoras) con cada una de las Direcciones Administrativas de los Organismos de la Administración Central, Descentralizados, Empresas públicas, Universidades o Municipios y estos con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, impactando en todos los sectores y funciones de la organización relacionadas con la gestión administrativa financiera de los recursos públicos.
- b) Implementa la Cuenta Única en la Administración Central, Gobernaciones, Municipios y Universidades.
- c) Ha generado un cambio cultural en la gestión diaria de los servidores públicos transmitiendo conocimientos sobre metodología y procedimientos administrativos y financieros del sector público.
- d) Permite la descentralización operativa – Autonomía de Gestión Financiera – Normativa del Órgano Rector.
- e) Implementa un sistema de un único registro de transacciones y de procesamiento en línea; el registro de las transacciones se efectúa desde su

- inicio hasta su culminación a través del sistema, posibilitando que la información sea consistente y comparable en el tiempo.
- f) Incorpora procedimientos que delimitan funciones y asignan niveles de responsabilidad.
 - g) Genera Información actualizada y simultánea; presupuestaria, financiera, contable y de gestión.
 - h) Permite que los usuarios sean responsables de sus actos administrativos reflejados en registros en el sistema, permitiendo que sea la entidad sea responsable de definir los accesos a sus funcionarios en el marco de sus responsabilidades, así como de la calidad y contenido de la información registrada y de los reportes emitidos.

Por otra parte, para fomentar la transparencia en los procesos de contratación que realiza el Estado y ampliar la participación de la sociedad civil, mediante D.S. N° 26449 de 18 de diciembre de 2001 se establece el Sistema de Información de Contrataciones Estatales (SICOES), mismo que entró en funcionamiento el 15 de enero de 2002, publicando la información a través del sitio Web del SICOES (www.sicoes.gob.bo).

Posteriormente, se establecen una serie de disposiciones normativas que permiten un mayor posicionamiento del sistema, al haber logrado avances significativos en procura de desburocratizar la administración pública y permitir un uso transparente de los recursos públicos.

Actualmente, ambos sistemas funcionan de manera independiente, ocasionando que las entidades públicas efectúen el registro del procedimiento administrativo de la contratación en el SICOES y el registro financiero en el SIGMA, no existiendo integración entre ambos sistemas impidiendo el control efectivo del procedimiento con relación a la administración financiera.

3. Justificación

El diseño del SIGMA inició el año 1999 a partir de un diseño conceptual orientado a integrar los procedimientos administrativos financieros públicos y luego, a partir de la experiencia de implantación en las entidades de la administración pública y la nueva normativa en esa materia, se fue adecuando y ajustando, en procura de proporcionar una herramienta actualizada y útil a los gestores públicos, hasta definir la herramienta que actualmente es utilizada en las entidades del sector público.

La tecnología informática con la que se desarrolló el SIGMA, consiste fundamentalmente en una arquitectura de Intranet basada en 3 capas con Oracle Forms y Base de Datos Oracle, arquitectura que en la actualidad ha sido ampliamente superada por las nuevas tecnologías con las que se dispone hoy en día y que tienden a consolidar los servicios bajo arquitectura Web.

La versión actual del SIGMA viene operando desde hace 9 años, sin embargo, el mantenimiento tecnológico bajo el cual fue implementado requiere recursos financieros importantes para el montaje de centros de cómputo.

De acuerdo a datos estadísticos de la Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal (DGSIGIF) a septiembre de 2010, se establece que la cobertura

presupuestaria actual del SIGMA, es del 89% respecto a los recursos aprobados en el Presupuesto General del Estado 2010.

Sin embargo, la cobertura institucional (cantidad de entidades operando con el SIGMA) incluye solo al 23% de las entidades, debido a que los municipios medianos, pequeños y otras entidades públicas de la misma capacidad financiera no se encuentran conectados al SIGMA. Esta limitación se origina principalmente en el costo de implementación, ya que el sistema actual requiere el montaje de un centro de cómputo, además de que cada instancia² instalada del SIGMA debe ser administrada y actualizada por funcionarios de la DGSGIF.

Por otro lado, los Gobiernos Subnacionales hasta ahora conectados mantienen centros de cómputo independientes, con bases de datos propias, lo cual dificulta considerablemente la obtención de información financiera centralizada que el gobierno central requiere de manera completa y oportuna.

Por lo antes citado, considerando que la arquitectura actual del SIGMA inviabiliza la conexión del resto de los Gobierno Subnacionales, es indispensable implementar un nuevo sistema que permita extender la cobertura a la mayor cantidad de entidades del sector público.

La experiencia respecto a la implementación del SICOES bajo plataforma Web, demuestra que el acceso a través de Internet hacia las Municipalidades es factible, lográndose una implementación del 74% de las Municipalidades en línea (247 entidades), alcanzando el 90% del total de entidades a nivel nacional, sin la necesidad de montajes de centros de cómputo para cada entidad.

Por otro lado, la falta de integración e intercambio de información entre el SIGMA y SICOES (registro del procedimiento administrativo de la contratación en el SICOES y el registro financiero en el SIGMA), origina tres problemas principales:

- Falta de integración en la información.
- Duplicidad de registros y sistemas.

Esta realidad impone la necesidad de contar con un nuevo sistema de última generación que reemplace al SIGMA, como instrumento de gestión pública, de bajo costo y sostenible en el tiempo y que responda a las necesidades que surjan de las iniciativas de modernización de la administración financiera pública del Estado Boliviano, cuyo objetivo sea proporcionar una única herramienta que agilice la gestión de información fiscal y que permita generar información oportuna y consistente para la toma de decisiones.

En ese contexto y en el marco de lo mencionado en este acápite, el Ministerio de Economía y Finanzas está encarando el desarrollo e implantación del nuevo sistema nacional para la gestión pública bajo los siguientes parámetros:

- Reingeniería de procesos a nivel administrativo y financiero que se considere deba acompañar a la implementación del sistema.

² Actualmente se tienen en funcionamiento 31 instancias, lo que implica que cada cambio realizado al sistema se debe replicar en estas instancias, lo que consume tiempos adicionales, además de tener una gran probabilidad de falla por conexiones de red y otros factores externos necesarios al momento de conectarse a una instancia local.

- Integración del SIGMA y del SICOES en una única herramienta para la gestión pública administrativa y financiera.
- Tecnologías basadas en Web acordes a los estándares actuales de la industria.
- Infraestructura tecnológica que deberá soportar al nuevo sistema que considere el costo total de la solución, contemplando la proyección de inversiones necesarias para su crecimiento y mantenimiento de la infraestructura tecnológica actual del SIGMA y del SICOES.
- Concentración e integración de las distintas bases de datos del nuevo sistema (administración central y descentralizada, municipalidades, universidades y gobernaciones) en un solo centro de operaciones a efecto de lograr economías de escala, simplificar la administración y actualización del sistema, mejorar la seguridad y brindar un mejor servicio a las entidades usuarias, garantizando la privacidad y propiedad de la información.

Por lo antes citado, la implementación de un nuevo sistema integrado de acuerdo a las características mencionadas anteriormente, permitirá al Estado consolidar un único sistema nacional para la gestión administrativa y financiera pública, que contribuya a maximizar la transparencia y la vigilancia ciudadana, incrementar la eficiencia, otorgar al Estado nuevas herramientas de gestión pública, instrumentos para estimular y vigilar el crecimiento económico equilibrado, tanto en la administración central como en los gobiernos subnacionales, brindando adicionalmente a los usuarios todas las funcionalidades y avances en cuanto a adquisiciones electrónicas, totalmente integradas al presupuesto, tesorería y contabilidad, permitiendo a la sociedad civil tener los medios suficientes para ejercer su derecho al control social.

La concepción de un único sistema nacional de gestión pública que se constituya en la base fundamental del Gobierno Electrónico en Bolivia no requiere únicamente de normas, metodologías y desarrollos informáticos, implica un cambio cultural en la gestión diaria de los servidores públicos y un proceso de capacitación continuo y de transmisión de pautas de comportamiento y de la visión que debe tener el servidor público de servicio a la sociedad administrando efectivamente los recursos que le han sido confiados.

4. Objetivos

4.1 Objetivo Principal

Contribuir a la transparencia, eficiencia, economía y control de la gestión pública del Estado Plurinacional de Bolivia a través del desarrollo, administración e implementación de un único sistema informático para la gestión de información fiscal, que proporcione información oportuna, real y confiable de todo el sector público, permitiendo a la sociedad civil ejercer su derecho al control social.

El nuevo sistema además permitirá extender la cobertura de acceso institucional del actual SIGMA del nivel nacional al nivel subnacional, a través de la implementación de un sistema WEB que maximice la explotación de las posibilidades que brinda Internet, superando las características tecnológicas del actual sistema, fortaleciendo las comunicaciones en el ámbito del Sector Público Nacional, tomando como base la infraestructura de redes actualmente existente implementadas por las entidades públicas, para coadyuvar a la inclusión social

dentro del Territorio Nacional y que el mismo sea la base del Gobierno Electrónico de Bolivia en la gestión pública estatal.

4.2 Objetivos Específicos

- Consolidar la información administrativa y financiera del sector público en un solo sistema integrado de alcance nacional y subnacional.
- Transparentar la gestión pública a través de la publicación actualizada de información presupuestaria, contable, de contrataciones, etc. en el portal ciudadano.
- Mejorar la gestión del sector público a través de la implementación de instrumentos ágiles, simples y amigables que optimicen e integren la ejecución de los procesos administrativos y financieros, en cumplimiento a la normativa vigente y aplicable a la materia.
- Proporcionar información oportuna y confiable para la toma de decisiones del Órgano Rector y de los gerentes públicos de todos los ámbitos.
- Reducir los costos de los procesos administrativos a través del uso de medios electrónicos.
- Mejorar los niveles de control para la rendición de cuentas, a fin de que la ciudadanía pueda ejercer control social sobre los recursos que aporta.
- Integrar e interrelacionar la información de las contrataciones estatales, actualmente contenida en el SICOES, con la información financiera, actualmente contenida en el SIGMA.

5. Alcance del sistema

El sistema comprenderá el desarrollo y la implementación progresiva de módulos financieros y administrativos para una gestión fiscal integrada tanto en el nivel nacional como subnacional, estará compuesto por los siguientes módulos:

5.1. Módulos Financieros

- **Programación y Planificación Presupuestaria.** Que permitirá formular el Proyecto de Presupuesto General del Estado, en función de las prioridades de la política gubernamental (Plan Nacional de Desarrollo), los objetivos estratégico institucionales y los objetivos de gestión, interrelacionados entre sí, los montos y fuentes de los recursos financieros y su asignación a los requerimientos monetarios de la programación de operaciones. El módulo incluye al presupuesto como herramienta de gestión, programación y definición de recursos públicos disponibles (gastos y recursos), cualquiera sea su naturaleza, origen o destino y se integra a la planificación estratégica a través de la estructuración de la red de objetivos que relaciona el corto y el largo plazo.

El módulo de **Formulación Presupuestaria** contemplará su integración con el Programa Anual de Contrataciones, Plan Operativo Anual y este a la vez con el Plan Nacional de Desarrollo a través del Plan Estratégico Institucional, permitirá la

tramitación de Modificaciones al Presupuesto, Evaluará el comportamiento presupuestario por períodos o anualmente, midiendo el grado de cumplimiento de los objetivos y metas, que se van logrando, con el fin de hacer ajustes durante el período vigente y proporcionar información para mejorar efectivamente la formulación del presupuesto para la siguiente gestión.

- **Tesorería Nacional y Subnacional.** Se concibe la implementación de un Tesoro General de la Nación, Tesoros Departamentales, Municipales y Territorios Indígenas Originarios Campesinos por su carácter autonómico. Estos Tesoros son concebidos no solo como cajas pagadoras sino como Gerencias Financieras responsables de la administración de los recursos para efectuar la programación financiera y asignar cuotas de manera integral con el módulo de Programación y Planificación Presupuestaria, mantener una única cuenta bancaria pagadora que esté operada exclusivamente por cada Tesoro, en la que ingresan los recursos recaudados de todo tipo, tributarios, no tributarios y propios, además de los provenientes de donaciones o créditos externos, aunque conservando internamente la identificación de la titularidad de los mismos. A su vez, se utilizarán estas cuentas para realizar todos los pagos de las entidades nacionales y subnacionales, con cargo a los fondos de los respectivos titulares.

El módulo de Tesorería Nacional y Subnacional efectuará en forma diaria el proceso de conciliación bancaria automática, que permitirá obtener la disponibilidad financiera de cada Tesoro en línea para la toma de decisiones sobre pagos públicos.

- **Contabilidad Gubernamental.** La contabilidad gubernamental, como parte del SIGEF, debe mostrar, en términos financieros, presupuestarios y económicos los resultados de la gestión y la situación patrimonial de las organizaciones públicas, produciendo los estados necesarios, con la estructura, oportunidad y periodicidad que los usuarios requieran.

La Contabilidad Gubernamental Integrada opera como un sistema común, único y uniforme integrador de los registros presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales, orientado a determinar el costo de las acciones del Estado. Genera información financiera clara y transparente que resulte de fácil comprensión para los usuarios.

A partir de la nueva visión de Estado productivo y los requerimientos identificados en las diferentes naturalezas de entidad y organismos públicos, se prevé que los registros contables además de ser realizados de manera automática a cada una de las operaciones presupuestarias, financieras y patrimoniales, proporcionen los siguientes beneficios:

- Incorporación de modelos contables: agrupador de clasificadores y relacionadores contables en función de la naturaleza de las entidades de la administración pública.
- Generación de estados financieros a nivel de ente contable.
- Reportes de contabilidad por entidad y Dirección Administrativa.
- Asientos contables con detalle presupuestario para fines de consistencia presupuestaria – contable.

- Para mejorar la contabilidad administrativa se incorpora el manejo de Auxiliares Propios por entidad, lo que proporcionará mayor flexibilidad, consistencia y control a la información contable de las entidades.
- **Crédito Público Nacional y Subnacional.** Este Módulo permitirá administrar las obligaciones efectivamente contraídas por el nivel central y entidades subnacionales, mediante operaciones específicas de crédito público o deuda pública, incluyendo la emisión y colocación de títulos, bonos y obligaciones de mediano y largo plazo, emisión y colocación de letras, contratación de préstamos con organismos financiadores entre otros.

5.2. Módulos Administrativos

- **Gestión de Servidores Públicos.** Se concibe un sistema nacional y subnacional de administración integrada de información relacionada a los servidores públicos que prestan servicios al Estado Plurinacional de Bolivia, en el cual todas las entidades públicas podrán compartir información respecto de los antecedentes e historial del servidor público durante toda su vida laboral en la gestión pública.

El Módulo de Administración de Servidores Públicos comprenderá la definición de organigramas, identificación única del servidor público y registro electrónico individual, registro de los resultados de la dotación de personal y movilidad funcionaria, capacitación productiva, registro evaluación y desempeño, generación de procesos de pago relacionados, articulados e integrados efectivamente con los módulos de seguridad, presupuestos, contabilidad, tesorería y contrataciones.

- **Subsistema de Contratación Electrónica.** El objetivo de este subcomponente consiste en avanzar de la fase informativa en la que actualmente se encuentra el SICOES a la fase transaccional, que permita la modernización del sistema de contrataciones a través de la implementación de medios electrónicos en la ejecución misma de la adquisición, considerando para su desarrollo:
 - *Contrataciones en línea, implementando un mercado electrónico estatal a través del cual las entidades del sector público podrán realizar sus compras de manera ágil, transparente y oportuna.*
 - *Catálogo de Bienes y Servicios:* Con el objetivo principal de proporcionar información sobre el comportamiento del mercado de un determinado bien o servicio y apoyar el análisis gerencial de compradores, proveedores y de los Órganos Rectores del tema de contrataciones.
 - *Registro de Proveedores:* A objeto de identificar a los proveedores del Estado, simplificar la evaluación de propuestas, ampliar la participación de las empresas simplificando los requisitos, generar un historial del comportamiento del proveedor, permitir la oferta de bienes y servicios en línea, ofreciendo oportunidades principalmente a la micro, pequeña empresa y profesionales, etc.
 - *Integración con presupuesto, tesorería y contabilidad:* Con el objetivo de mantener integridad respecto de la información presupuestaria, financiera y contable que se genera durante la ejecución de todos los procesos de

contratación, desde la certificación presupuestaria hasta el pago de las obligaciones.

- *Integración con el módulo de Administración de Bienes:* A objeto de mantener integridad con los ingresos y salidas de almacenes, así como con el módulo de Administración de Activos Fijos.
- **Administración de Bienes.** Que incluye la administración del catálogo de bienes y servicios, almacenes y activos fijos, con el objetivo de registrar, conservar, mantener, proteger, reasignar y dar de baja los bienes.

Para cada uno de los bienes se creará **una ficha individual o carpeta electrónica**, que utilizará el catálogo de bienes y servicios para su identificación, de manera uniforme en todas las entidades del sector público.

El módulo incorporará los mecanismos de disposición de bienes del Estado, los cuales serán de conocimiento público a través del portal ciudadano para control social.

5.3. Desarrollo del Portal Ciudadano.

Tradicionalmente, las relaciones del gobierno con la comunidad (ciudadanos y organizaciones) han tenido muchas puertas de entrada: cada sector, cada nivel de la administración y cada servicio público suelen tener la suya propia, de manera que el número de entradas aumenta en la medida en que la sociedad progresa y el Gobierno se hace más complejo. Por tanto, el acceso de los ciudadanos a su gobierno tiende a ser crecientemente disperso y enmarañado.

En este sentido y con el objetivo de definir una herramienta de acceso público para la consulta y seguimiento de la sociedad civil, se pretende la implementación de un portal de información actualizada sobre la gestión administrativa y financiera pública de todo el Estado, permitiendo la democratización de los datos públicos y apoyando el ejercicio del control social.

El “Portal Ciudadano” tiene el objetivo de garantizar una interacción directa entre el gobierno y la sociedad civil, a través del acceso inmediato y sin costo a la información sobre las actividades y recursos utilizados por las entidades públicas, normas, procedimientos, procesos, contrataciones, resultados de la gestión pública, etc. contribuyendo a maximizar la transparencia y la vigilancia ciudadana, permitiendo que todas las decisiones y resultados estén a la vista de todos los ciudadanos.

6. Avance actual.

El desarrollo del sistema se lo ha dividido en tres fases.

- La primera fase consiste en el desarrollo de los módulos financieros: Presupuesto, Tesorería y Contabilidad principalmente para los Gobiernos Subnacionales (Gobernaciones, Municipios y Universidades).

El avance global que se tiene a la fecha es el siguiente:

Módulo	Avance (%)
Ejecución del Gasto	99
Ejecución de Recursos	99
Modificaciones Presupuestarias Institucionales	92
Seguridad	98
Formulación Presupuestaria Institucional	75
Clasificadores Presupuestarios	90
Planificación/Programación de Operaciones	93
Tesorería	97
Contabilidad	97
Relacionadores Presupuestarios	98

Actualmente se ha iniciado la implantación del nuevo sistema en 3 entidades piloto del Órgano Ejecutivo con el fin de probar y validar con información real la funcionalidad y nuevas características del sistema. Si bien el desarrollo de esta primera fase no ha culminado, se tienen prácticamente concluidos los módulos principales: Ejecución de Gastos, Ejecución de Recursos y Modificaciones Presupuestarias.

Las funcionalidades que se vayan incorporando al sistema hasta noviembre (fecha planificada para la conclusión de esta fase) serán probadas en estas entidades.

- La segunda fase contempla la culminación de los módulos financieros para el Órgano Ejecutivo, estas funcionalidades contemplan la renovación del Sistema de Pagos del Tesoro³, el desarrollo de los módulos de Crédito Público, Recaudaciones Tributarias, Contabilidad y Formulación Presupuestaria Agregada y Consolidada para el PGE.

Una vez concluida esta fase, el sistema podrá ser utilizado en el Órgano Ejecutivo y en todas las entidades públicas del país.

- La tercera fase contempla el desarrollo de los módulos administrativos que principalmente incorporan el subsistema de Contrataciones Electrónicas, los módulos de Almacenes, Activos Fijos y Administración de Personal.

Esta fase del desarrollo permitirá a las entidades tener un mejor control de sus procesos administrativos, ya que se tiene planificado que el sistema integre la parte financiera con la administrativa, así como la integración con sistemas externos al MEFP como la validación con el Servicio de Impuestos Nacionales en el registro de proveedores y la validación de los funcionarios con el Órgano Electoral Plurinacional.

³ Actualmente se viene trabajando con el Banco Central de Bolivia una nueva versión del Sistema de Pagos del Tesoro (SPT), el cual es el mecanismo que se utiliza en todo el Órgano Ejecutivo para realizar los pagos electrónicos, este nuevo SPT, denominado SPT2 es el mecanismo que utilizará el nuevo sistema para realizar los pagos electrónicos.