

APOYO A LA SOSTENIBILIDAD DE LA INVERSIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO

BO-T1315

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Países Financiado con Capital Ordinario (CTY)**, de conformidad con la comunicación de fecha 15 de marzo de 2018 suscrita por Nadine Schiavi (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en los mencionados fondos, hasta la suma de **US\$200.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de seis (6) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Certificado por:

Original firmado

09/13/2018

Sonia M. Rivera
Jefe

Fecha

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

Aprobado por:

Original firmado

09/14/2018

Vicente Fretes Cibils
Jefe
División de Gestión Fiscal
IFD/FMM

Fecha

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Bolivia/CAN
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Sostenibilidad de la Inversión Pública para el Desarrollo
▪ Número de CT:	BO-T1315
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Juan Luis Gomez, Jefe de equipo; Edna Armendariz; Martin Ardanaz (IFD/FMM), Javier Beverinotti (CAN/CBO); Jorge Cossio (CAN/CBO), Patricia Toriz (VPC/FMP), Diana de Leon (VPC/FMP), Monica Centeno (LEG/SGO), Ana Calvo, Ida Fernandez-Paino y Diana Champi (IFD/FMM).
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Número y nombre de la operación que apoyará la CT:	Programa de Apoyo a la Pre-Inversión para el Desarrollo II (BO-L1111)
▪ Fecha del Abstracto de CT:	Marzo, 2018
▪ Beneficiario:	Ministerio de Planificación del Desarrollo, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Bolivia
▪ Agencia Ejecutora:	BID, a través de la División de Gestión Fiscal
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Países (CTY), financiado con Capital Ordinario.
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$ 200.000
▪ Contrapartida Local, si hay:	n/a
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses (24 meses de período de ejecución)
▪ Fecha de Inicio Requerido:	Septiembre, 2018
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	División de Gestión Fiscal (IFD/FMM)
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	Oficina de País de Bolivia (CBO)
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Si
▪ CT incluida en CPD:	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación y Capacidad Institucional y estado derecho

II. Descripción del Préstamo Asociado

- 2.1 El Programa de Apoyo a la Preinversión para el Desarrollo II-BO-L1111, en fase de preparación, tiene el objetivo de mejorar la gestión de la preinversión, y así contribuir a la mejora de la calidad del gasto en inversión pública, mediante: (i) el fortalecimiento de los procesos de gestión de la preinversión y de la coordinación institucional del ciclo de la inversión pública; (ii) las mejoras a la sostenibilidad financiera de la preinversión; y (iii) las mejoras a las capacidades técnicas, normativas y de gestión del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), órgano rector de la preinversión.
- 2.2 El VIPFE, con dicho programa, pretende iniciar reformas institucionales que garanticen la sostenibilidad institucional, normativa y financiera del sistema de preinversión y mejorar su vínculo con otras etapas del ciclo de inversión pública. De manera fundamental, el programa apoyará la redefinición del papel de la Dirección General de Programación y Preinversión, la definición de instrumentos de coordinación territorial de inversiones, y la mejora de la calidad de la inversión a nivel subnacional. La operación BO-L1111 apoyará además el alineamiento del gasto en

preinversión al análisis de brechas de infraestructura. El VIPFE ha subrayado la necesidad de mejorar, a través de la nueva operación de inversión, los vínculos entre presupuestación multianual y la programación de inversión pública, y de considerar mejoras al marco normativo y legal para la priorización de inversiones. El Banco ha iniciado este proceso de apoyo técnico con la evaluación de las mejores prácticas institucionales de la región en la gestión de la inversión pública. Esto ha incluido una CT Intra (ATN/OC-16473-BO) para evaluar la experiencia de Colombia, un líder regional en la gestión del ciclo nacional de inversión pública, y la elaboración de diagnósticos especializados sobre aspectos claves de la preinversión en Bolivia.

- 2.3 El principal problema identificado a través de este apoyo técnico es la debilidad institucional en la gestión de la preinversión, que se traduce en ineficiencias en la ejecución de obras públicas. Las causas determinantes son:
- a. Debilidades en los instrumentos de gestión y la coordinación de la preinversión con las restantes etapas del ciclo de inversión pública: (i) débil coordinación entre la programación y presupuestación plurianual de inversiones¹; (ii) insuficiente coordinación de la preinversión con otros sistemas de información fiscal nacionales; (iii) ausencia de un sistema de registro y gestión integrado de la preinversión; (iv) ausencia de un sistema de monitoreo, reporte y evaluaciones expost de los proyectos de inversión, incluyendo evaluaciones de resultados y de impacto; (v) ausencia de un sistema de gestión de activos públicos que establezca el registro y la estimación de la vida útil de activos; (vi) ausencia de filtros metodológicos para la evaluación temprana de viabilidad socioeconómica de proyectos; y (vii) ausencia de metodologías de análisis de brechas de inversión².
 - b. Limitados recursos financieros para la preinversión: (i) débil implementación de normas y/o procesos para presupuestar montos adecuados de financiamiento plurianual de la preinversión; (ii) dificultades en estimar montos adecuados de preinversión en ausencia de base de datos de precios unitarios de estudios; (iii) volatilidad en los montos anuales disponibles para la preinversión³; y (iv) escasa contribución de los gobiernos subnacionales a la preinversión.
 - c. Limitadas capacidades institucionales para la gestión de la preinversión pública y del conocimiento: (i) debilidad en la gestión de la Dirección General de Programación y Preinversión; (ii) escasa calidad de los estudios de preinversión gestionados por los ejecutores⁴; (iii) insuficientes recursos humanos capacitados para la aplicación de la normativa de preinversión⁵; y (iv) limitada capacidad para apoyar la preinversión de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA).
- 2.4 Esta Cooperación Técnica (CT) contribuirá a la preparación de la operación BO-L1111, mediante el apoyo a la reforma de los procesos de preinversión en

¹ Las entidades ejecutan proyectos en función a sus demandas particulares, sin una vinculación a la planificación nacional o territorial.

² La implementación de metodologías de brechas de inversión puede ayudar a priorizar las iniciativas de inversión pública y mejorar su impacto en indicadores de desarrollo.

³ La preinversión como porcentaje del monto de inversión ha variado desde niveles de 2,4% en el 2010; 1,2% en el 2013; hasta 2,8% en el 2016 (VIPFE).

⁴ Evidenciada por los significativos niveles de reformulación de presupuestos y extensiones de plazo.

⁵ La prioridad de los proyectos y estudios de preinversión la da cada máxima autoridad ejecutiva (MAE) de la entidad ejecutora, sin revisión o aval del VIPFE.

infraestructura pública para la mejora de la eficiencia del gasto en inversión pública en Bolivia.

III. Objetivo y Justificación de la CT

- 3.1 El objetivo de la presente CT es asistir la mejora de la eficiencia del gasto en inversión pública en Bolivia. De manera específica, la CT apoyará la reforma de los procesos de preinversión en infraestructura pública en los siguientes ámbitos: (i) apoyo a la sostenibilidad institucional y financiera de la inversión pública; (ii) fortalecimiento de la formulación y medición de la calidad de la preinversión; y (iii) mejora de las capacidades técnicas para la gestión de la inversión pública.
- 3.2 La CT ofrecerá apoyo operativo, a través de la implementación de estas actividades, a la preparación de la operación de inversión Programa de Apoyo a la Preinversión para el Desarrollo II-BO-L1111. Dichas actividades serán completadas para la aprobación del préstamo en el tercer trimestre de 2018. No obstante, dichas actividades, suponen una importante extensión en el programa de apoyo del Banco a los sistemas de inversión pública en Bolivia, incorporando dimensiones de sostenibilidad institucional y mejoras alineadas con las mejores prácticas en la región.
- 3.3 Las debilidades principales en las que se centra esta CT son: a) debilidad en los instrumentos de gestión y la coordinación de la preinversión con las restantes etapas del ciclo de inversión pública; b) debilidad en la metodología general de formulación de proyectos y medición de la calidad de la preinversión; y c) limitación en las capacidades técnicas para la gestión de la preinversión pública.
- 3.4 En los últimos 10 años la economía boliviana creció, en promedio, casi al 5% anual (con superávits fiscales y de cuenta corriente hasta 2013) de la mano de las exportaciones de materias primas, siendo la principal exportación el gas natural a los mercados de Brasil y Argentina. La caída en el precio de exportación del gas a mediados de 2014 tuvo un fuerte impacto en ingresos fiscales (de 13% del Producto Interno Bruto-PIB) por exportaciones de materias primas en 2012 a 5,5% en 2016) e ingresos por exportaciones totales (de 47,2% del PIB en 2012 a 24,6% en 2016).
- 3.5 En respuesta al shock externo negativo, la reacción de política del gobierno ha sido sostener el crecimiento económico mediante aumentos en la inversión pública, financiados por la acumulación de reservas hasta 2015. La medida se encuentra en la línea planteada en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 (PDES), en el que se proyecta una inversión promedio anual del 13% del PIB en dicho periodo del gobierno en general. A pesar del esfuerzo del gobierno, el crecimiento económico ha venido disminuyendo gradualmente, desde 6,8% en 2013 hasta aproximadamente 4,1% en 2017. A su vez, la inversión pública ejecutada también se ha ido reduciendo con relación a los montos presupuestados.
- 3.6 La desaceleración del crecimiento económico en la región ha impulsado en varios países la implementación de programas de ajuste fiscal en los que las asignaciones presupuestarias a la inversión pública han recibido recortes importantes (Ardanaz e Izquierdo, 2017). La evidencia empírica sugiere un impacto positivo de la inversión pública en el crecimiento y la productividad (e.g. Nourzad, 2010; Zhang and Fan, 2004; Calderón and Servén, 2010), con lo que anclar el ajuste fiscal en la reducción de la inversión pública podría afectar negativamente el potencial de desarrollo de los países que optan por esta opción de política. El importante descenso en los fondos disponibles para inversión ha otorgado, como era de esperar, mayor importancia si cabe a una buena priorización de inversiones y a la mejora de los procesos de pre-inversión. En particular, a la mejor planificación de la inversión, la buena preparación

y selección de proyectos (aspectos centrales de la pre-inversión) se han demostrado como esenciales para conseguir dicho impacto. A tal efecto, el desarrollo de instrumentos metodológicos, la capacitación de profesionales de preinversión y la mejora de los procesos institucionales de gestión, componentes centrales de esta CT, destacan como lecciones aprendidas de los esfuerzos del Banco en varios países de la región encaminados a la mejora de la preinversión. La importancia creciente de garantizar eficientes procesos de pre-inversión es común incluso en aquellos países de la región, como Bolivia, en los que el espacio fiscal ha permitido implementar medidas fiscales contracíclicas.

- 3.7 Esta CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), y se alinea con el desafío de desarrollo de la inclusión social e igualdad mediante el cierre de brechas de inversión. Está alineado con los objetivos del PDES 2016-2020, al contribuir al objetivo de la universalización de servicios básicos. La CT también se alinea con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho del Marco de Resultados Corporativos del Banco (GN-2727-6), con el fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y financieras para la gestión de la preinversión. Las actividades de la CT serán complementarias a la operación en preparación, Programa de Apoyo a la Pre-Inversión para el Desarrollo II BO-L1111), consistente con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social (GN-2587-4), apoyando la calidad del gasto de capital, y está alineado con la Estrategia de País con Bolivia 2016-2020 (GN-2843) a través de las estrategias para la mejora de la gestión pública. El programa está alineado con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3), que subraya la importancia del fortalecimiento institucional para la mejora de la calidad del gasto público.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 **Componente 1. Apoyo a la sostenibilidad institucional y financiera de la inversión pública (US\$105.000).** El objetivo de este componente es mejorar la gestión de la inversión pública, así como su sostenibilidad financiera. La CT apoyará las siguientes actividades:
- 4.2 Actividad 1.1. Mejora institucional de la Dirección General de Programación y Preinversión (DGPP). La CT apoyará el rediseño orgánico de la DGPP del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo sobre la base de la expansión de la cobertura de la labor rectora de dicha dirección general sobre la preinversión con recursos fiscales del país, no solo de financiación externa. A tal efecto, se preparará un plan de desarrollo orgánico con los siguientes aspectos: a) revisión y propuesta de mejora de la estructura orgánica e la DGPP y sus funciones; b) plan de personal de la DGPP, incluyendo necesidades adicionales de personal, y de sus requerimientos técnicos; c) modelos de prestación de servicios de la DGPP a ministerio y gobiernos autónomos (por ejemplo asistencia a los procesos de licitación de servicios de consultoría, asistencia técnica, etc.); y d) procesos de certificación y priorización de estudios de preinversión. Las recomendaciones del plan serán consideradas e implementadas en el préstamo BO-L1111.
- 4.3 Actividad 1.2. Diseño del módulo de registro y gestión de la preinversión. La CT financiará el diseño de un módulo específico para el registro y gestión de los estudios de preinversión, asociado al Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN). El diseño del módulo incluirá los formatos de registro, las opciones interoperabilidad con otros sistemas de información del estado, los indicadores, fuentes y procesos de registro de la información, y las características técnicas del diseño e implementación

(*Open source*, etc.). La implementación del módulo se apoyará con la operación de préstamo BO-L1111 y fortalecerá el vínculo entre preinversión y gasto en inversión pública.

- 4.4 Actividad 1.3. Diseño de mecanismos de apoyo a la sostenibilidad financiera de la preinversión. La CT financiará un estudio de opciones de sostenibilidad financiera de la preinversión. En dicho estudio, se desarrollarán opciones técnicas para el diseño de un fondo de preinversión que garantice la sostenibilidad de recursos disponibles para estudios y apoye así el cumplimiento de los objetivos del PDES.
- 4.5 **Componente 2. Fortalecimiento de la formulación y medición de la calidad de la preinversión (US\$40.000).** El objetivo de este componente es incrementar la priorización y la medición de la calidad de la preinversión. La CT apoyará el desarrollo de mejoras a la metodología general de formulación de proyectos de preinversión, y para la preparación de reportes gerenciales de preinversión que faciliten la toma de decisiones. Asimismo, apoyará el desarrollo de herramientas de medición de la calidad de la preinversión.
- 4.6 Actividad 2.1. Mejoras a la metodología de formulación de proyectos de preinversión y elaboración de reportes gerenciales. La CT financiará asistencia técnica especializada para la revisión (y elaboración de propuestas de mejora) de los formularios de proyectos de preinversión y de la estructura de reportes gerenciales que apoyen las decisiones ejecutivas de financiación de la preinversión.
- 4.7 Actividad 2.2. Mejora en la medición de la calidad de la preinversión. La CT financiará una consultoría técnica que ayude a desarrollar instrumentos de medición (y mejora) de la calidad de la preinversión. Entre las opciones consideradas, el estudio incluirá la posibilidad de asignar a revisores externos la evaluación de estudios estratégicos de preinversión, y el desarrollo de un checklist estandarizado que defina los criterios de calidad de los estudios de preinversión de manera detallada y asista así la labor de evaluación de la DGPP.
- 4.8 **Componente 3. Mejora de las capacidades técnicas para la gestión de la inversión pública (US\$50.000).** El objetivo de este componente es mejorar las capacidades técnicas para la gestión de la inversión pública, mediante: (i) el diseño e implementación de un programa de capacitación al personal del VIPFE, ministerios sectoriales y gobiernos subnacionales seleccionados en dos aspectos estratégicos de la gestión de la inversión pública: (a) análisis de brechas de inversión, y la elaboración de directrices para la inclusión del gasto en preinversión en la programación y (b) presupuestación plurianual de inversiones. Para ambos temas se elaborarán propuestas metodológicas y se realizarán dos talleres especializados con expertos nacionales e internacionales que faciliten la formulación de criterios de política en ambas áreas.
- 4.9 **Componente 4. Diseminación de resultados (US\$5.000).** Se prevé eventos para la diseminación de los resultados de la CT y su aplicación a través de una serie de seminarios que convoquen a los actores relevantes.
- 4.10 El costo total de esta CT es de US\$ 200.000, que serán financiados por el Programa Estratégico para el desarrollo de Países (CTY), financiado con Capital Ordinario.

Presupuesto indicativo

Componente	Descripción	BID	Financiamiento Total
Componente 1	Apoyo a la sostenibilidad institucional y financiera de la inversión pública.	US\$105.000	US\$105.000
Componente 2	Fortalecimiento de la formulación y medición de la calidad de la preinversión.	US\$40.000	US\$40.000
Componente 3	Mejora de las capacidades técnicas para la gestión de la inversión pública.	US\$50.000	US\$50.000
Componente 4	Eventos de comunicación y capacitación para disseminar los resultados.	US\$5.000	US\$5.000
Total		US\$ 200.000	US\$200.000

- 4.11 El Jefe de Equipo, Especialista en Gestión Fiscal (FMM) de la Representación del Banco en Bolivia, será responsable de la supervisión, monitoreo y evaluación del programa, así como de la ejecución financiera de la operación, con base en el Plan de Ejecución del Proyecto (PEP) de la operación que será presentada cada año. Los costos de supervisión de la Representación ascenderán a US\$5,000. La supervisión fiduciaria, junto a los especialistas fiduciarios, se realizará al menos una vez al año.

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución.

- 5.1 **Ejecución.** A solicitud del beneficiario, se propone que el Banco ejecute esta CT, ya que los requisitos internos de contratación de consultorías, en caso de ser ejecutada por el gobierno, retrasarían la ejecución de la CT, poniendo en peligro el logro de algunos de sus objetivos, insumos necesarios para la preparación de la operación BO-L1111, cuya presentación al Directorio Ejecutivo está prevista para el 12 de septiembre de 2018. La gestión, ejecución fiduciaria y coordinación general será responsabilidad de la Representación del Banco en Bolivia, a través del Jefe de Equipo. Este proceder se debe a que la División de FMM es socio prioritario y reconocido del Gobierno de Bolivia en la mejora de los sistemas de preinversión pública. Asimismo, ha liderado apoyo técnico al desarrollo del Reglamento Básico de Preinversión en Bolivia y las guías técnicas sectoriales asociadas. FMM lidera la cooperación técnica ATN/OC-15424-BO, en apoyo a la modernización y desarrollo del marco normativo y operacional del Sistema Nacional de Inversión Pública a través del fortalecimiento de la fase de preinversión y de los procesos de monitoreo y evaluación de la inversión pública.
- 5.2 **Adquisiciones.** Para la contratación de firmas consultoras se aplicarán las políticas de selección de consultores (GN-2765-1) y las guías operativas (OP-1155-4), para las contrataciones de consultores individuales las normas de recursos humanos (AM- 650) y para los gastos relacionados a servicios distintos de consultoría, las políticas de adquisiciones corporativas (GN-2303-20). Las adquisiciones deberán reflejarse y realizarse con base a lo previsto en el Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC).

VI. Riesgos importantes

- 6.1 El Equipo de Proyecto no anticipa riesgos significativos que puedan impedir la ejecución satisfactoria de la CT:
- 6.2 **Desarrollo:** Posibles retrasos en la ejecución de esta CT debido a que el VIPFE no cuenta con suficiente personal técnico para implementar las actividades. Dado que el Banco será el ejecutor de la CT, los estudios y propuestas técnicas contarán con el

apoyo técnico (capacitaciones específicas en la elaboración de TdR y asistencia directa) de los Especialistas del Banco. Adicionalmente, el VIPFE, es receptora habitual de asistencia técnica y operaciones de préstamo del Banco y agencia gestora del financiamiento del país a través de bancos multilaterales. El VIPFE ha ejecutado dos CT (ATN/OC-14514-BO y ATN/OC-15424-BO) en apoyo a la mejora de los procesos de inversión pública, y se encuentra ejecutando el préstamo 3534/BL-BO que financia estudios de pre-inversión para agencias sectoriales.

- 6.3 **Sostenibilidad:** Las intervenciones en esta CT responden a solicitudes directas y han sido diseñadas juntamente con la activa participación del beneficiario. Si bien el Banco será el contratante, se ha acordado que el VIPFE y Banco desempeñarán conjuntamente las labores de supervisión técnica de los productos diseñados. Las herramientas y metodologías a ser desarrolladas se integran y sirven de base para la reforma de los procesos de preinversión en infraestructura pública.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 No se prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 Esta CT ha sido clasificada como [C](#), basado en el the [Safeguard Screening and Classification Toolkit](#). Los resultados de la CT contribuirán al uso eficiente de recursos fiscales para la inversión pública, y no se esperan impactos sociales o medioambientales adversos.

Anexos Requeridos:

- Anexo I. [Solicitud del cliente](#)
- Anexo II. [Matriz de Resultados](#)
- Anexo III. [Términos de Referencia](#)
- Anexo IV. [Plan de Adquisiciones](#)