

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

BOLIVIA

PROGRAMA SECTORIAL DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL (BO-0213)

COOPERACION TECNICA PARA EL PROGRAMA SECTORIAL DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL (BO-0225 Y CT-0109003)

PROPUESTA DE PRESTAMO

Este documento fue preparado por el Equipo de Proyecto integrado por: Francisco Mejía (RE1/SC1); Neile Quintero (RE1/OD1); Carolin Crabbe (RE1/FI1); Alberto Barreix (INT/ITD); Koldo Echevarria (SDS/SCS); Dana Martin (LEG/OPR); Hugo Florez (COF/CBO); Fernando Grafe (consultor); Constantino Mendez (consultor); Fernando Diaz-Yubero (consultor); y Pilar Yelicié (RE1/SC1).

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA	1
A.	Contexto macroeconómico	1
B.	Características del Sistema Tributario Boliviano	2
1.	Estructura Tributaria	2
2.	Administración Tributaria	3
3.	Lecciones aprendidas en Administración Tributaria	4
C.	El sistema de pensiones de Bolivia	5
1.	El sistema de pensiones antes de la reforma de 1996	5
2.	La reforma de 1996	6
3.	Principales resultados de la reforma	8
4.	Las lecciones aprendidas de la Reforma de 1996	10
5.	Los retos en el corto plazo	12
6.	La economía política de la reforma fiscal y de pensiones	12
D.	Estrategia y justificación de la participación del Banco	13
E.	Coordinación con otras agencias	15
II.	EL PROGRAMA	16
A.	Objetivo General	16
B.	Marco macroeconómico	16
C.	Estructura del Programa	16
D.	Áreas de Política del Programa	17
1.	Administración tributaria	17
2.	Política de pensiones	19
3.	Programas de reducción del gasto a través de la gestión	20
4.	Reforma Institucional del Sistema de Reparto	21
E.	Estado de cumplimiento	22
F.	Costo y dimensionamiento	23
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	25
A.	Prestatario y organismo ejecutor	25
B.	Ejecución y administración	25
C.	Adquisiciones	27
D.	Contabilidad y Auditoría	27
E.	Inspección y Vigilancia	27
F.	Monitoreo, seguimiento y evaluación ex post	27
G.	Repercusiones ambientales de la operación	28
H.	Condicionalidades al desembolso del financiamiento	28
I.	Carta de Políticas	28

IV.	VIABILIDAD, BENEFICIOS, RIESGOS Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA	29
A.	Viabilidad	29
B.	Beneficios, riesgos, impacto y evaluación del Programa	30

ANEXOS

ANEXO I-1	Carta de Política (Original firmado enviado por fax se encuentra en los archivos oficiales de RE1)
ANEXO I-2.A	Matriz de Acciones de Política del Programa
ANEXO I-2.B	Matriz de Acciones de Política del Programa: Medios de Verificación
ANEXO II-1A	Cooperación Técnica Reembolsable(BO-0225)
ANEXO II-1B	Cooperación Técnica No Reembolsable(CT-0109003)

DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

Los datos básicos socioeconómicos, incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en la siguiente dirección:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
ARI	Acuerdo de Reforma Institucional
ARI	Acuerdo de Reestructuración Institucional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BONOSOL	Bono Solidario
CC	Compensación de Cotizaciones
CESI	Comité sobre Impacto Social y Medio Ambiente
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
FCC	Fondo de Capitalización Colectiva
FCI	Fondo de Capitalización Individual
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOBEPA	Fondo de Pensiones Básicas
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados
ICE	Impuesto al Consumo Específico
IEHD	Impuesto al Sector de Hidrocarburos
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IT	Impuesto a las Transacciones
IUE	Impuesto a la Utilidad de las Empresas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
PIB	Producto Interno Bruto
PRGF	Facilidad de Reducción de Pobreza y Crecimiento
PROFISI	Programa de Fortalecimiento Institucional del SIN
RC-IVA	Régimen Complementario al IVA
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SIN	Servicio de Impuestos Nacionales
SIRAT	Sistema Integrado de Recaudación para la Administración Tributaria
SNII	Servicio Nacional de Impuestos Internos
SNRSR	Servicio Nacional de Rentas del Sistema de Reparto
SPVS	Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros
UFV	Unidades de Fomento a la Vivienda



Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
Unidad de Información Operacional



Bolivia

Programa Tentativo de Préstamos

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
BO0178	Reforma Educativa II	36.0	
BO0225	CT Apoyo al Programa Sostenibilidad	2.0	
BO0213	Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal	63.0	
BO0179	Programa de Apoyo Productivo Rural	10.0	
BO0216	Revitalización del Centro de La Paz	20.0	
BO0209	Apoyo Al Sector Justicia	5.0	
BO0221	Saneamiento de Tierras y Cadastro Legal	20.0	
BO0219	Sector Program to Support Competitiveness	35.0	
BO0220	Apoyo al Sistema de Competitividad	10.0	
Total - A : 9 Proyectos		201.0	

BO0200	Protección Geotécnica y Ambiental de la Carretera Cotapat-Santa Barbara	16.0	
Total - B : 1 Proyectos		16.0	
TOTAL 2003 : 10 Proyectos		217.0	

2004

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
BO0208	Programa Atención Malaria	6.0	
BO0210	Programa de Infraestructura Rural	10.0	
BO0207	Programa Nacional de Transparencia	10.0	

BO0224	Electrificación Rural	10.0	
BO0215	Mejoramiento del Transporte Público en el Área Metropolitana de La Paz	20.0	
Total - A : 5 Proyectos		56.0	
BO0202	Desarrollo Local Responsabilidad Fiscal Fase II	40.0	
BO0223	Programa Inversión Sistema Drenaje Municipio de La Paz	20.0	
BO0198	Apoyo Reforma de la Seguridad Social	10.0	
Total - B : 3 Proyectos		70.0	
TOTAL - 2004 : 8 Proyectos		126.0	
Total Sector Privado 2003 - 2004		0.0	
Total Programa Regular 2003 - 2004		343.0	

* Proyectos del Sector Privado



BOLIVIA

PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE MARZO DEL 2003

	<i>US\$ Miles</i>	<i>Porcentaje</i>
TOTAL APROBADO	3,150,490	
DESEMBOLSADO	2,570,371	81.6%
POR DESEMBOLSAR	580,120	18.4%
CANCELADO	240,916	7.6%
AMORTIZADO	1,066,381	33.8%
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	1,158,261	36.8%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	1,920,481	61.0%
OTROS FONDOS	71,748	2.3%
SALDO DE LA DEUDA	1,503,990	
CAPITAL ORDINARIO	445,210	29.6%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	1,051,373	69.9%
OTROS FONDOS	7,407	0.5%
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	296,060	9.4%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	224,157	7.1%
ENERGÍA	560,632	17.8%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	755,918	24.0%
EDUCACIÓN	98,180	3.1%
SALUD Y SANEAMIENTO	382,363	12.1%
MEDIO AMBIENTE	45,162	1.4%
DESARROLLO URBANO	73,856	2.3%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	246,079	7.8%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	326,125	10.4%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	24,478	0.8%
PREINVERSIÓN Y OTROS	117,479	3.7%

**Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en prestamos para financiamiento de exportaciones.*



BOLIVIA

PRESTAMOS "A" SECTOR PRIVADO

APROBADOS AL 31 DE MARZO DEL 2003

	<i>US\$ Miles</i>	<i>Porcentaje</i>
TOTAL APROBADO	118,147	
MONTO APROBADO Y FIRMADO	6,147	5.2%
DESEMBOLSADO	6,147	5.2%
POR DESEMBOLSAR PRESTAMOS FIRMADOS	0	0.0%
MONTO APROBADO SIN FIRMAR	112,000	94.8%
CANCELADO	8,853	7.5%
AMORTIZADO	768	0.7%
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	118,147	100.0%
OTROS FONDOS	0	0.0%
SALDO DE LA DEUDA	5,379	
CAPITAL ORDINARIO	5,379	100.0%
OTROS FONDOS	0	0.0%
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	0	0.0%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	0	0.0%
ENERGÍA	75,000	63.5%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	37,000	31.3%
EDUCACIÓN	0	0.0%
SALUD Y SANEAMIENTO	6,147	5.2%
MEDIO AMBIENTE	0	0.0%
DESARROLLO URBANO	0	0.0%
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	0	0.0%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	0	0.0%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	0	0.0%
PREINVERSIÓN Y OTROS	0	0.0%

**Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en préstamos para financiamiento de exportaciones.*



BOLIVIA

CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE MARZO DEL 2003

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROVACIÓN	NÚMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO *	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<u>PROGRAMA REGULAR</u>				
Antes de 1997	7	301,600	233,264	77.34%
1997 - 1998	2	27,000	9,879	36.59%
1999 - 2000	8	189,300	46,027	24.31%
2001 - 2002	10	229,200	48,131	21.00%
2003	2	95,000	39,450	41.53%
<u>SECTOR PRIVADO</u>				
2001 - 2002	2	112,000	0	0.00%
TOTAL	31	\$954,100	\$376,751	39.49%

PROGRAMA DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

(BO-0213)
(BO-0225)
(CT-0109003)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario y Garante:	Gobierno de Bolivia			
Agencia ejecutora:	Ministerio de Hacienda			
Monto y fuente: (En millones)	Préstamo sectorial BID: (FOE)		Equivalente US\$ 63 Millones	
	Préstamo Cooperación Técnica (FOE)		Equivalente US\$ 2.0 Millones	
	Contrapartida local préstamo CT		Equivalente US\$ 2.2 Millones	
	CT No reembolsable (FOE)		US\$ 0.5 Millones	
		<u>Préstamo sectorial</u>	<u>Préstamo de Cooperación técnica reembolsable</u>	<u>Cooperación Técnica no reembolsable</u>
Términos y condiciones del préstamo sectorial, y de las Cooperaciones Técnicas reembolsable y no reembolsable:	Plazo de Amortización:	40 años	40 años	NA
	Período de Gracia:	10 años	10 años	NA
	Desembolso:	24 meses. En ningún caso menos de 18 meses	30 meses	30 meses
	Tasa de Interés:	1% primeros 10 años, 2% en lo sucesivo		NA
	Inspección y vigilancia:	1%		NA
	Comisión de crédito:	0.5%		NA
	Moneda:	Las que formen parte del FOE, excepto las de Bolivia		

Objetivos:

El objetivo general del Programa es contribuir a mejorar la sostenibilidad fiscal en Bolivia. A tal efecto, el Programa utilizará la modalidad de un préstamo sectorial de tres tramos, y

comprenderá cuatro áreas de política cuyas acciones y resultados contribuirán al objetivo general: (i) administración tributaria; (ii) política de pensiones; (iii) programas de reducción del gasto en pensiones a través de la gestión; y (iv) reforma institucional del sistema público de reparto.

Descripción:

El Programa se financiará con un Préstamo Sectorial de rápido desembolso, un Préstamo de Cooperación Técnica reembolsable y una operación de cooperación técnica no reembolsable. Estas dos últimas operaciones paralelas son de apoyo a la implantación de las acciones de política promovidas, consistente en cuatro subprogramas a ser ejecutados por el Servicio de Impuestos Nacionales y el ViceMinisterio de Presupuesto y Contaduría a través de su Dirección General del Sistema de Reparto (ver Anexo II-1).

El préstamo sectorial se centra en las reformas de política que el Programa impulsa, definiendo y estableciendo metas específicas para la implantación de las medidas incluidas en la Matriz de Acciones de Política (Anexo I-2). El préstamo sectorial se desembolsará en tres tramos por un equivalente de US\$ 30 millones para el primero, US\$15 millones para el segundo y US\$ 18 millones para el tercero. Tanto el préstamo de cooperación técnica como la operación de Cooperación Técnica no reembolsable financiarán los servicios de consultoría y equipos requeridos para apoyar el logro de los objetivos del Programa.

En el área de administración tributaria, se prevé para el primer tramo, la finalización del proceso de contratación del nuevo personal del SIN en el marco del Acuerdo de Reestructuración Institucional (ARI) y la presentación de evidencia de inscripción presupuestal de los recursos del SIN que garanticen el funcionamiento corriente de la Institución. Para el segundo tramo se prevé el avance de al menos el 70% de los indicadores de progreso en la eficiencia del SIN acordados, evidencia de las transferencias presupuestales efectuadas al SIN para el año 2003, y la incorporación en el presupuesto del SIN de 115 millones de Bs para el 2004. Par el tercer tramo se prevé el avance de al menos el 70% de los indicadores de progreso en la eficiencia del SIN y acordados en el tramo 2; y evidencia de las transferencias efectuadas al SIN de los montos acordados para el año 2004.

En el área de política de pensiones, para el primer tramo, se prevé: (i) la aprobación de un Decreto Supremo que prohíba la adición de bonos o modificación de rentas y ratifique el cierre efectivo y real de todo el sistema de reparto a partir del 31 de diciembre de 2001; (ii) la presentación de la propuesta gubernamental de modelo actuarial, y de dos informes actuariales preliminares sobre el gasto en pensiones y en compensación de cotizaciones, respectivamente;

y (iii) la presentación y aprobación de la Ley 2434 que modifica la revalorización de pensiones la cual quedaría fijada a las UFV. Para el segundo tramo, se prevé: (i) la aprobación de un Decreto Supremo que sistematice el cuerpo de normas legales; y (ii) la aprobación gubernamental de un conjunto de herramientas de control del gasto en pensiones y de la especificación de un plan de acción. El tercer tramo incluye medidas de política que: (i) implementen las medidas correctivas conforme al Plan de Acción y cronograma aprobado en el segundo tramo; y (ii) presenten evidencia de ahorro del gasto en pensiones por valor del diferencial del tipo de cambio y la UFV (estimado en US\$ 20 millones anuales de ahorro según las previsiones macroeconómicas actuales, particularmente de la inflación y el tipo de cambio).

En el área de política de reducción del gasto a través de la gestión, para el primer tramo, se prevé la presentación de: (i) un Plan de Lucha contra el Fraude con un ahorro total previsto de 150 millones de bolivianos (aproximadamente US\$19.5 millones); (ii) el Decreto Supremo que establezca las condiciones para la recuperación de deudas con el sistema de reparto; (iii) el Programa de Lucha contra la Morosidad; y (iv) un informe detallado que incluya la situación patrimonial de todos los fondos complementarios. Para el segundo tramo se prevé: (i) la actualización del Plan de Lucha contra el Fraude; (ii) la implementación del Plan con un ahorro efectivo de 65 millones de bolivianos; (iii) la aprobación del Decreto Supremo mencionado; (iv) la suscripción de convenios de reconocimiento y pago de la deuda en mora que cubran al menos el 10% de la deuda total y la recuperación de al menos 8 millones de bolivianos de la deuda en mora reconocida en los convenios; y (v) la contratación de una empresa consultora para la confección del balance consolidado. El tercer tramo incluye: (i) la implementación del Plan con un ahorro efectivo acumulado de 150 millones de bolivianos; (ii) la suscripción de convenios de reconocimiento y pago de la deuda en mora que cubran al menos el 20% acumulado de la deuda total; (iii) la recuperación de 20 millones de bolivianos acumulados de la deuda en mora reconocida en los convenios; y (iv) la presentación del balance consolidado y de un Plan de Enajenación de los activos de los Fondos Complementarios.

En el área de reforma institucional del sistema de reparto, en el primer tramo se ha acordado la aprobación de un Decreto Supremo que reestructure el sistema de reparto adscribiendo la responsabilidad sobre el sistema de reparto en el Viceministerio de Presupuesto, creando una Dirección General del Sistema de Reparto dentro del Viceministerio de Presupuesto y un Servicio de Rentas del Sistema de Reparto (SNRSR) desconcentrado, redefiniendo la relación entre el Viceministerio de Presupuesto, el

(SNRSR); y la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros. Para el segundo tramo se prevé: (i) la expedición de una resolución ministerial que aprueba la estructura orgánica y la planilla del personal del Servicio Nacional de Rentas del Sistema de Reparto; (ii) la suscripción del contrato de apoyo técnico en materia de supervisión entre el Viceministerio de Presupuesto y la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros; y (iii) la suscripción del contrato de gestión entre el Viceministerio de Presupuesto y el SNRSR que permita cumplir con los objetivos del Programa conteniendo como mínimo metas en las siguientes áreas: plan de dotación de recursos humanos en el marco del Estatuto del Funcionario Público; reingeniería de procesos críticos; racionalización del circuito de pago, con su bancarización; digitalización de las bases documentales de gestión; y cronograma de ejecución. El tercer tramo incluye el cumplimiento de las metas de reestructuración del SNRSR, establecidas en el contrato de gestión.

**Estrategia del
Banco en el país y
sector:**

La estrategia del Banco en el país comprende tres líneas de acción: (i) crecimiento económico y creación de oportunidades; (ii) desarrollo del capital humano y acceso a los servicios sociales básicos; y (iii) gobernabilidad y consolidación de las reformas. El diálogo del Banco con las autoridades y el resto de la cooperación internacional para la preparación de una nueva estrategia de país ha enfatizado la creación de espacios de discusión sobre los retos al desarrollo de Bolivia y la identificación de instrumentos y sectores que permitan apoyar mejor los esfuerzos por evitar un mayor deterioro de las condiciones económicas. En este sentido, tanto el Banco como los donantes, concuerdan sobre la importancia de: a) enfrentar la situación fiscal; b) evitar un mayor debilitamiento del sector bancario y c) desarrollar mecanismos que minimicen el impacto de la recesión sobre los más pobres. La presente operación se enmarca en este proceso enfatizando los aspectos de sostenibilidad fiscal en particular, contención del gasto del sistema público de reparto, fortalecimiento de la administración de pensiones, y profundización de las reformas para mejorar la administración tributaria.

**Coordinación con
otras agencias**

El Gobierno de Bolivia tiene suscrito y vigente un Acuerdo de Contingencia (Stand-By), el cual fue aprobado por el Directorio del FMI en el mes de abril de 2003. Este Acuerdo tiene metas de reducción de déficit incluyendo metas para el incremento de la recaudación tributaria y reducción del gasto corriente en pensiones. El Programa propuesto es consistente con estas metas.

Tanto el Banco como el Banco Mundial han venido apoyando la institucionalización del Servicio de Impuestos. El BID ha apoyado mediante un préstamo de Cooperación Técnica denominado Programa de Fortalecimiento del SIN (préstamo 1043/SF-BO), el

cual se encuentra en las etapas finales de ejecución. El Banco Mundial ha financiado el Programa de Reforma Institucional (PRI) el cual incluye al SIN dentro de las agencias cubiertas. En el área de pensiones, a pesar que la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros ha contado con el apoyo del Banco y de otras agencias, los organismos asociados al sistema de reparto no han contado con el apoyo internacional.

Revisión social y ambiental:

El Programa por su naturaleza sectorial no contempla el financiamiento de obras ni acciones de gestión correspondientes. Por lo tanto, no tiene impacto sobre el medio ambiente y no será necesario tomar recaudos de protección ambiental durante su ejecución. El Perfil II fue considerado y aprobado por el CESI en su sesión del 28 de marzo de 2003.

Riesgos y Beneficios

El principal riesgo del Programa hace referencia a la economía política de las reformas. La insuficiencia de apoyos parlamentarios, como por las escasas posibilidades de identificar beneficiarios paralelos que compensen la racionalización del sistema de reparto. Por esta razón, no se considera viable políticamente una reforma paramétrica del sistema de reparto a través de un paquete legislativo que permitiera una drástica corrección del gasto. El proyecto apuesta por pequeñas correcciones de política, pero sobretodo se centra en un esfuerzo de racionalización administrativa y de control del fraude que, al no especificar con claridad a los perdedores y proceder a ejecutarse gradualmente en el tiempo, diluye las fuentes de posible resistencia de los afectados. No obstante, dada la eventual extensión social del fraude y el papel desempeñado por intermediarios, no hay que descartar una resistencia organizada a las medidas propuestas. La aplicación de nuevas políticas de comunicación y atención al pensionista se consideran fundamentales para contrarrestar estos riesgos. La operación de cooperación técnica paralela financiará actividades de difusión y comunicación.

Por otro lado, el fortalecimiento de las administraciones tributaria y de pensiones se enfrenta a riesgos derivados de la politización del sector público en Bolivia y el déficit de profesionalización de sus cuadros. Este problema es menos preocupante en el caso de la administración tributaria, cuya modernización se hace en el marco de un dispositivo institucional apoyado por el Banco Mundial y el BID; la sostenibilidad del dispositivo una vez terminada la financiación de este programa, es el riesgo que observamos en este

ámbito. Para enfrentar este riesgo el Programa establece condiciones que buscan consolidar la institucionalidad y difundir los avances del mismo. En el caso de la Dirección de Pensiones, el riesgo es mayor, dada la debilidad de la entidad y la vinculación tradicional de sus políticas de recursos humanos a criterios patrimonialistas. En este caso, el programa se orienta hacia el establecimiento de un régimen organizativo que legitime la institucionalidad a través de la profesionalización, la transparencia y la gestión por resultados. En este caso, la suficiencia de recursos de cooperación técnica para sostener el dispositivo se considera una variable crítica para neutralizar el riesgo expuesto.

El Programa propuesto tiene cuatro beneficios principales. En primer lugar, genera una reducción del déficit de en un rango del 0.4% al 1% del PIB. En segundo lugar, apunta las reformas institucionales que han posibilitado una administración profesional en el SIN. Tercero, genera una organización institucional moderna para el área de pensiones del sistema de reparto. Por último, y como un subproducto de lo anterior, establece las condiciones técnicas para que el Gobierno de Bolivia pueda adelantar reformas de corte paramétrico en el futuro, cuando las condiciones políticas lo ameriten.

El resultado—*outcome*—esperado de las acciones del Programa es la reducción permanente del déficit fiscal anual en un rango aproximado que oscila entre 0.4% y 1% del PIB (aproximadamente entre US\$32 y US\$80 millones anuales). La línea de base para cada una de las variables, las fuentes de información y los medios de verificación se presentan en el Anexo I-2.B.

Además de este impacto, se espera contar, en un plazo de tres años, con una institucionalidad reforzada en el área de administración tributaria y reestructurada en el área de pensiones. El logro de estos productos de institucionalización de ambas administraciones se considera crítico para que la reducción del déficit sea permanente. Por último, ese proceso de institucionalización en el área de pensiones sentará las bases técnicas, mediante el uso de instrumentos modernos de modelaje actuarial, para simular el efecto en el mediano plazo de eventuales reformas paramétricas.

Al finalizar un período de 24 meses se realizará una *evaluación ex post* del Programa y de las cooperaciones técnicas paralelas, de sus resultados inmediatos y su impacto en el largo plazo. Este estudio de evaluación, cuya línea de base se encuentra acordada con el Gobierno se financiará con recursos de la Cooperación Técnica, la cual tiene un plazo de ejecución mas largo que el Programa Sectorial.

Condiciones contractuales especiales del préstamo sectorial:	<p>El desembolso de los recursos correspondientes a cada tramo está condicionado a: (i) el mantenimiento del entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa; y (ii) el cumplimiento de las acciones de política acordadas para el respectivo tramo, especificadas en el capítulo II y en el Anexo II-2 de Programa.</p> <p>Para el primer tramo, son condiciones previas: (i) la apertura de una cuenta especial para el manejo de los recursos del Programa; y (ii) la suscripción de los contratos de Cooperación Técnica paralelo a la presente operación.</p>
Condiciones contractuales especiales del préstamo de CT:	Como condición previa al primer desembolso de la CT, el Gobierno creará la Unidad Ejecutora adscrita a la Dirección General de Reparto.
Clasificación del sector social y de la pobreza:	Esta operación no es un préstamo que pueda ser calificado como un préstamo focalizado a la equidad social o la reducción de la pobreza (SEQ y PTI).
Excepciones a las políticas del Banco en el préstamo sectorial:	Ninguna
Excepciones a las políticas del Banco en el préstamo de CT:	Ninguna
Adquisiciones con el préstamo sectorial:	Los recursos de rápido desembolso del préstamo sectorial podrán ser utilizados para financiar el costo agregado, en divisas, de importaciones elegibles provenientes de países miembros del Banco. Se aplicará en este caso los procedimientos del Banco referentes a los préstamos sectoriales, establecido en el documento GN-2001-2, los cuales no requieren de licitación pública internacional. Los fondos serán desembolsados cuando lo solicite el prestatario y se presenten pruebas de cumplimiento de todas las condiciones contractuales a satisfacción del Banco.
Adquisiciones con el préstamo CT:	La selección y contratación de servicios de consultoría y todas las adquisiciones previstas por el Proyecto deberán efectuarse siguiendo los procedimientos estándares del Banco para estos efectos. En el caso que el monto de adquisiciones de bienes sea el equivalente de US\$ 350.000 o mayor, y cuando el monto de los contratos de los servicios de consultoría supere los US\$ 200.000, tales licitaciones y/o concursos deberán efectuarse a nivel internacional.

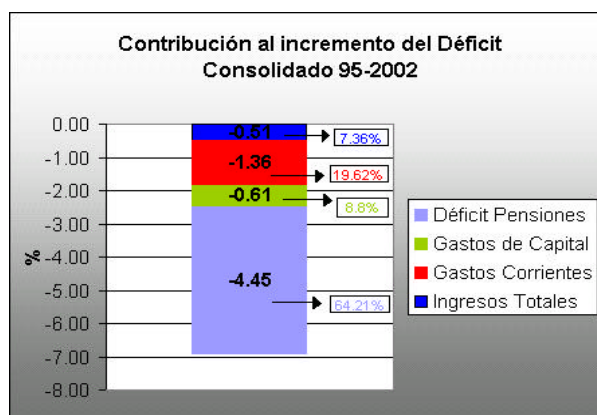
I. MARCO DE REFERENCIA

A. Contexto macroeconómico

- 1.1 Desde 1999, la estabilidad de la economía boliviana se ha visto comprometida por factores de índole externa e interna que han significado una reducción del crecimiento económico y un aumento de la fragilidad fiscal y financiera. En el contexto externo, el desempeño de la economía ha sido afectado por el deterioro de los precios de sus principales productos de exportación, la reducción de los flujos de capital y la inestabilidad regional. En los últimos tres años los precios del zinc, soya y el estaño, que representan 36% de las exportaciones del país, han registrado caídas superiores al 10%. La culminación de los compromisos contractuales derivados del programa de capitalización y las expectativas de devaluación generadas a partir de las devaluaciones en Brasil y Argentina, han implicado una reducción en los flujos de capital del orden de los 8 puntos del Producto Interno Bruto (PIB). Al impacto recesivo que estos eventos han tenido en la actividad económica, se sumaron factores internos como el programa de erradicación de coca iniciado en 1997, que ha representado pérdidas de ingreso directas e indirectas que el Gobierno estima en el orden de 3% del PIB, políticas para controlar el contrabando, continuos conflictos sociales que han deteriorado el clima de inversión y un aumento importante del déficit fiscal asociado a la reforma de pensiones.
- 1.2 Luego de casi una década con tasas de crecimiento del 4%, el crecimiento económico entre 1999 y el 2002 promedió 1,3%. Esto ha mermado el ingreso per cápita, el cual a fines del 2002 representaba el 90% del nivel de 1998, es decir, una caída del 10%. Al excluir las actividades vinculadas a la producción y exportación de gas, el producto interno bruto muestra un crecimiento prácticamente nulo. En el ámbito financiero, el escaso crecimiento en el sector real de la economía se ha traducido en un deterioro de la calidad de la cartera de los bancos que se refleja en un aumento de la morosidad de 16,2% en diciembre de 2001 a 21,1% en agosto del 2002. Adicionalmente, la crisis en Argentina y la incertidumbre política asociada al proceso electoral del 2002 y la conformación de un nuevo Gobierno, han puesto bajo presión al sector bancario el cual perdió cerca del 20% de los depósitos entre enero y agosto del 2002, equivalente a 7 puntos del PIB. Esto derivó en una pérdida de reservas del Banco Central de aproximadamente US\$ 250 millones en el primer semestre del año (una caída del 32%).
- 1.3 Por el lado de las finanzas públicas, la situación tampoco es halagüeña. En los últimos siete años, el déficit consolidado del sector público se ha multiplicado por cuatro: de un déficit cercano a dos puntos del PIB a mediados de la década pasada se ha pasado a un déficit superior a ocho puntos.
- 1.4 La dinámica de este déficit ha estado marcada por dos fenómenos principales. En primer lugar, por el lado del gasto, la reforma del sistema de pensiones, aprobada en 1996 e implementada desde 1997, ha resultado extremadamente costosa. En el período 1995-2002, el 64,2% del incremento en el déficit se explica por los incrementos en los gastos de pensiones (ver gráfico). El restante 35,8% del incremento del déficit fiscal del sector público no financiero se explica por

incrementos del gasto público - corriente y de capital - particularmente importantes en los últimos dos años y por el estancamiento de la recaudación fiscal.

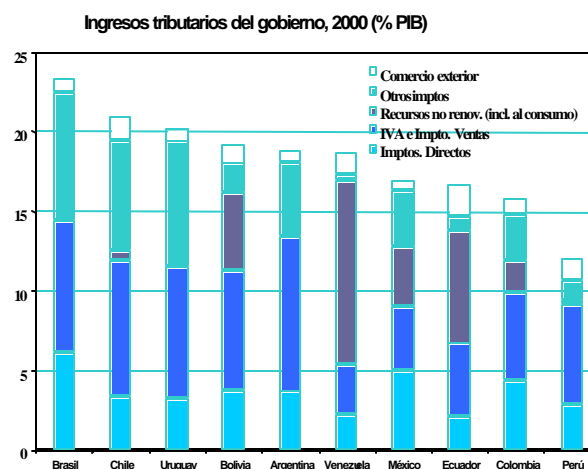
- 1.5 En este contexto, el mejoramiento del sistema tributario y su administración, así como el control de la dinámica del gasto, influenciada particularmente por el gasto en pensiones, son ambos aspectos absolutamente críticos para asegurar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo de Bolivia.



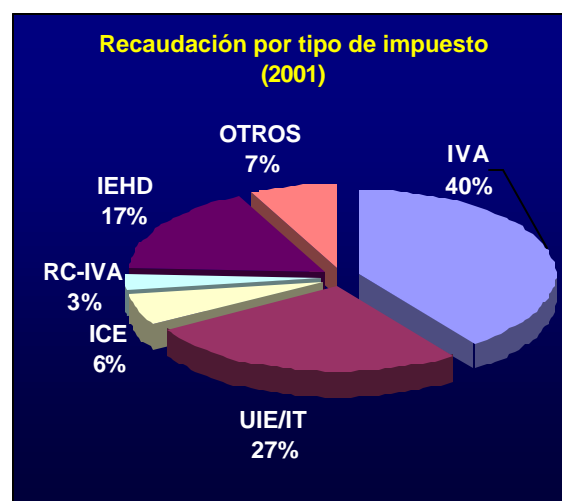
B. Características del Sistema Tributario Boliviano

1. Estructura Tributaria

- 1.6 En las dos últimas décadas, y especialmente a partir la primera reforma tributaria contemplada en la Ley 843 de 1986, Bolivia ha efectuado un esfuerzo tributario importante privilegiando la simplicidad y la reducción de los costos de administración.



- 1.7 El nivel de presión impositiva es superior al promedio de los países latinoamericanos, teniendo en cuenta los relativamente bajos niveles de ingreso per-cápita y de diversificación de exportaciones de su economía. La presión impositiva, incluyendo la de los gobiernos subnacionales, aumentó en dos puntos del PIB desde 1990 a 1996 y se ha mantenido desde entonces en el entorno del 19% del PIB. Bolivia ha realizado importantes esfuerzos para lograr ingresos tributarios más estables y elásticos respecto del ingreso.



- 1.8 El sistema tributario boliviano es de diseño simple, basado principalmente en una decena de impuestos, tanto a nivel nacional como subnacional. Los principales fuentes de recaudación son: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los impuestos a las Transacciones (IT) y a la Utilidad de las Empresas (IUE), el Régimen Complementario al IVA (RC-IVA), el Impuesto al

Consumo Específico (ICE), los impuestos al sector de Hidrocarburos (IEHD), y los regímenes especiales simplificados. Al igual que la mayoría de los países de América Latina, Bolivia depende más de los impuestos al consumo, aproximadamente el 70% del total, que de gravámenes a la renta, el capital o el comercio exterior. Adicionalmente, pese a los esfuerzos para estabilizar los ingresos tributarios, la recaudación es muy sensible al sector de hidrocarburos, sector que aporta cerca del 20% total recaudado, sensibilidad que tenderá a acentuarse en el mediano plazo, dadas las perspectivas de explotación gasífera del país. También es importante destacar que en materia de comercio exterior, Bolivia al ser signataria miembro de la Comunidad Andina de Naciones tiene limitadas sus opciones de política arancelaria por dicho acuerdo de integración económica.

2. Administración Tributaria

- 1.9 Los primeros avances significativos en el proceso de modernización de la administración tributaria se producen a partir de 1986 con la sanción de la ley 843, en la que se reducen sustancialmente el número de impuestos (en términos generales siguen vigentes en la actualidad), se crea la nueva estructura funcional del Servicio Nacional de Impuestos Internos (SNII), se establece el Registro Único de Contribuyentes (RUC), el sistema de recaudación bancaria y los primeros controles computerizados de omisos de presentación de declaración y pago, así como el consiguiente proceso de intimaciones. El resultado de esta reforma inicial fue importante: la recaudación tributaria en efectivo saltó del 4.5% del PIB en 1986 al 9.5% en 1997.
- 1.10 Sin embargo, a partir de 1997 se comenzó a observar un estancamiento en la recaudación, tanto en términos absolutos como relativos. Existen diversos factores que pueden explicar esta pérdida de dinamismo: (i) debilidad tecnológica de la administración tributaria para profundizar en las tareas de fiscalización; (ii) escasa capacidad gerencial para introducir criterios modernos de gestión tributaria; (iii) recursos presupuestarios insuficientes; y (iv) problemas con la normativa tributaria que dificultaban la acción efectiva de la administración. Todo ello en un contexto de crecientes injerencias políticas en la gestión del servicio de impuestos, cuyas expresiones más evidentes eran la rotación de casi la totalidad del personal con cada cambio de gobierno, lo que impedía la necesaria profesionalización de los funcionarios, y la intromisión en las actividades de fiscalización, lo que rompía con el efecto demostración de la labor inspectora y la equidad del sistema.
- 1.11 El Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) fue creado por ley en diciembre de 2000, como una entidad de derecho público autárquica con independencia administrativa, funcional, técnica y financiera. El SIN actúa bajo la tuición del Ministerio de Hacienda y tiene como función la administración eficiente y eficaz del sistema de impuestos. La nueva organización y el actual marco jurídico del SIN pretende resolver los problemas esenciales de la Administración Tributaria boliviana: la permanente injerencia política, la insuficiencia de recursos presupuestarios y la imposibilidad de un manejo adecuado del personal por su bajo nivel retributivo, su inestabilidad y su selección por criterios ajenos al mérito y la capacidad.

- 1.12 Para ello, la nueva Ley introdujo un conjunto de modificaciones fundamentales: (i) el Servicio cuenta con el carácter de entidad de derecho público con independencia administrativa, funcional y técnica; (ii) el Presidente Ejecutivo del SIN es nombrado por el Presidente de la República, de una terna aprobada por dos tercios de la Cámara de Diputados, por un período fijo de cinco años; (iii) se crea un Directorio, cuyos miembros son nombrados por el mismo procedimiento que el Presidente Ejecutivo y conformado por éste mismo y por cinco miembros; (iv) se dota al Servicio de un régimen financiero especial al asignársele, en principio, hasta el 2% de la recaudación en efectivo de los impuestos internos¹; y (v) se modifica radicalmente el sistema del acceso de personal técnico y administrativo al SIN, que deberá hacerse a través de pruebas públicas y sobre la base de la capacidad en aplicación del Acuerdo de Reforma Institucional (ARI). Está previsto finalizar el proceso a mediados de 2003 con la incorporación de 505 funcionarios.
- 1.13 La reforma estableció, igualmente, que en el contexto de su autonomía, el SIN debería establecer “compromisos anuales” con el Ministerio de Hacienda los que deberían incluir al menos: (i) la meta de recaudación anual, global y por Gerencias Distritales y de Grandes Contribuyentes, señalando los supuestos sobre los que fue elaborada; (ii) los planes institucionales destinados a mejorar la calidad del servicio y el aumento de las recaudaciones; (iii) el porcentaje de la recaudación destinado a financiar el presupuesto de la institución; (iv) una síntesis, en lo que sea pertinente, del presupuesto anual de la institución incorporado en el Presupuesto General de la Nación; (v) las responsabilidades del Servicio de Impuestos Nacionales para ejecutar dichos planes y la participación del Ministerio de Hacienda y otros organismos públicos para coadyuvar en dichas tareas; y (vi) las causas eximentes de responsabilidad por el incumplimiento de las metas y acuerdos establecidos por las partes actuantes.
- 1.14 Durante todo este proceso de institucionalización del SIN, el Banco ha desarrollado diversas actividades de apoyo, entre las que cabe destacar el Programa de Fortalecimiento Institucional del SIN (PROFISI – BID 1043 SF/BO) todavía en ejecución. Este programa consta de tres áreas de política: desarrollo organizacional, fiscalización, tecnologías de la información, y se encuentra en las etapas finales de ejecución.

3. Lecciones aprendidas en Administración Tributaria

- 1.15 La valoración general del actual marco jurídico del SIN es muy positiva, homologable con el de muchos otros países latinoamericanos y ofrece importantes oportunidades a la administración tributaria boliviana para mejorar su funcionamiento y cumplir adecuadamente con su misión. Los primeros resultados de la reforma del SIN, correspondientes a la gestión del periodo enero-septiembre de 2002, muestran un aumento de la recaudación del 7.6% con respecto a similar periodo de la gestión 2001.

¹ El nuevo régimen de financiación que en principio es positivo para la Administración Tributaria tiene el problema de fijar un techo a la participación y exige la negociación anual del porcentaje con el Ministerio de Hacienda lo que impide al SIN tener un marco presupuestario estable y una adecuada planificación en el mediano plazo.

- 1.16 Sin embargo, el proceso de institucionalización del Servicio, iniciado a finales de 2001, se ha desarrollado en un entorno difícil por las circunstancias específicas de la organización, por la situación económica y política y por las dificultades consustanciales a todo cambio estructural. Se puede afirmar que ha habido avances significativos en el proceso de cambio e institucionalización pero que la evolución está siendo más lenta de lo deseable.
- 1.17 El SIN vive, por tanto, un momento importante que exige apuntalar el nuevo modelo, clarificar y otorgar de estabilidad al marco presupuestario y finalizar las tareas asociadas al proceso de cambio, especialmente la incorporación del nuevo personal y su adecuada capacitación. Además, de forma simultánea, el SIN debe ofrecer mejoras efectivas en su funcionamiento y en sus resultados que supongan una mayor recaudación. El Programa propuesto incluye metas de eficiencia en la recaudación por un lado y metas de asignación presupuestaria por el otro.
- 1.18 En el anterior contexto, la experiencia del Banco apoyando la reforma de la administración tributaria, tanto en Bolivia como en otros países, señala claramente que no es suficiente su modernización exclusivamente con sistemas informáticos, la realización de programas de capacitación o el desarrollo de programas de apoyo institucional. Es importante acompañar estos procesos de modernización con procesos de reforma institucional en el que se replantee la relación entre los entes formuladores de política (Ministerio de Hacienda, principalmente) y las organizaciones recaudadoras. Esta reforma institucional es posible solamente construyendo una institucionalidad de recaudación con los incentivos apropiados, el personal suficiente y con remuneraciones competitivas con el mercado laboral y los instrumentos técnicos y legales necesarios para su éxito. En este sentido, la reforma, que ha sido apoyada por el Banco, en la que se le otorga mayor independencia y estabilidad profesional al Servicio de Impuestos se encuadra en la dirección correcta y señala un camino y una lección aprendida y ejemplo que otras áreas críticas de la administración pública, como la administración de pensiones de reparto en Bolivia, podrían seguir.

C. El sistema de pensiones de Bolivia

1. El sistema de pensiones antes de la reforma de 1996

- 1.19 Hasta 1996, el sistema de Seguridad Social boliviano, establecido en 1956, estaba compuesto de dos pilares, ambos de reparto. En el *primer pilar* del sistema, denominado Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA), los empleadores debían contribuir el 4.5% de los salarios, los empleados el 2.5% y el Gobierno el 1.5%. En 1969, el Gobierno estableció 39 fondos complementarios de pensiones para atender sectores específicos de la economía. Si bien estos Fondos del *‘segundo pilar’* tenían tasas de contribución variables, el promedio ascendía a cerca del 6%. La edad de jubilación era de 50 años para mujeres y 55 años para hombres y para calificar se requería haber realizado al menos 180 contribuciones. El FOPEBA otorgaba un beneficio mensual equivalente al 30% del salario promedio de los últimos cinco años y los Fondos Complementarios otro 40%. Los beneficios se ajustaban anualmente en un 90% del aumento salarial mínimo. Si bien solamente los beneficios del FOPEBA estaban garantizado por el Estado, el apoyo estatal a varios de los Fondos, se constituyó en una garantía implícita a los mismos.

- 1.20 El cubrimiento del sistema era reducido: sólo el 12% de la Población Económicamente Activa participaba en el sistema. Las instituciones gestoras del sistema de reparto presentaban serios problemas de gobernanza. Tanto el FOPEBA como los Fondos Complementarios carecían de información contable y actuarial confiable y estaban sujetos a continuas presiones gremiales y políticas lo que resultaba en altos costos de administración y en la utilización de las Reservas en inversiones precarias. En 1995, solamente cinco de los Fondos contaban con reservas suficientes para cubrir mas de tres años de prestaciones. Todos estos elementos configuraban un contexto en el que el fraude y la evasión eran extensivos.
- 1.21 El sistema era financieramente insostenible. En 1995, el pasivo contingente del FOPEBA y de los Fondos Complementarios se estimaba en 40% del PIB. Esta insolvencia financiera obedecía a múltiples factores, de los cuales se destacan cinco: (i) la deuda del sector privado – y del público- con el sistema era alta; (ii) la relación aportantes activos/pasivos era de 3:1, frente a una teórica razón de equilibrio cercana a 10:1; (iii) la inflación de mediados de los ochenta erosionó los activos y reservas de los Fondos; (iv) los costos administrativos ascendían al 17% de las contribuciones, lo que reflejaba una seria debilidad institucional; y (v) la utilización tanto del FOPEBA como de los Fondos con fines políticos y gremiales lo que posibilitó la existencia de fraude y evasión generalizados, particularmente en los Fondos Complementarios. En este contexto, se volvió urgente introducir cambios radicales en el sistema de la Seguridad Social.

2. La reforma de 1996

- 1.22 La reforma del sistema de pensiones se emprendió en varias etapas, y se inició en 1994 con la promulgación de la *Ley de Capitalización*, que contemplaba la privatización de empresas estatales y la creación de un fondo capitalizado con acciones de esas empresas. Los nuevos inversionistas recibieron el 50% de la propiedad de las empresas capitalizadas mediante la suscripción de una emisión de nuevas acciones equivalentes a las ya existentes. El 50% restante de las acciones se asignaron a los trabajadores de cada empresa y a la población boliviana adulta, que se depositarían en cuentas de distribución de acciones diferidas administradas en forma privada.
- 1.23 En noviembre de 1996 se promulgó la *Ley de Pensiones*, que dio por terminado el sistema de reparto, y dispuso la administración de los activos de los fondos de pensiones en manos de gestores profesionales privados, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)². La Ley de Pensiones estableció dos fondos: el Fondo de Capitalización Individual (FCI) y el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC). El primero es un fondo de jubilaciones contributivo integrado por cuentas individuales financiadas con los aportes de los trabajadores. La pensión jubilatoria de cada empleado se adquiere con el monto procedente de sus propios aportes acumulados (10% del sueldo) y el correspondiente rendimiento obtenido de su inversión. El segundo fondo consiste en acciones de las empresas estatales que fueron asignadas a los ciudadanos bolivianos como parte del Plan de Capitalización de 1995. Se creó una anualidad, el Bono Solidario (*Bonosol*) financiado con los

² A la fecha operan en Bolivia, dos AFPs: Futuro de Bolivia, y Previsión BBVA, S.A.

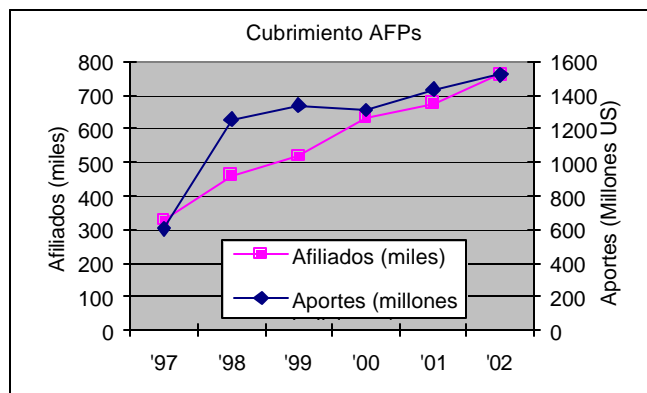
rendimientos de las acciones capitalizadas en el FCC. La Ley estableció igualmente que los trabajadores que aportaron en el sistema previo pero que no cumplían los requisitos para jubilarse bajo aquel sistema, recibirían, a partir de su jubilación efectiva bajo el nuevo sistema, una prestación llamada *Compensación de Cotizaciones (CC)*. Esta obligación sería pagada por la AFP, la cual recibiría el reembolso mensualmente del Tesoro. La participación en el nuevo sistema de pensiones es obligatoria para los trabajadores asalariados pero voluntaria para los trabajadores por cuenta propia. Los primeros están obligados a aportar el 10% del sueldo a la cuenta de jubilación (FCI) y el 0,5% como comisión para la AFP. Ambos montos son retenidos por el empleador y transferidos a la AFP.

- 1.24 La Reforma transformó radicalmente el esquema de gobernanza del sistema de pensiones, manteniendo sin modificaciones profundas la institucionalidad del sistema público de reparto. La gestión directa de los recursos de ahorro para el retiro fue encomendada a las AFPs privadas, con mecanismos de seguridad para el manejo de los recursos de mediano y largo plazo, limitando la gestión pública directa a la administración del sistema de reparto en “desaparición”. Igualmente, se dispuso un esquema regulatorio creando la *Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS)*, de la cual forma parte la Intendencia de Pensiones. La SPVS fue creada como un organismo autárquico, con autonomía de gestión técnica y administrativa, bajo la tutela del Ministerio de Hacienda. La SPVS tiene como objetivo velar por el pago de las prestaciones, captación de cotizaciones, seguridad y solvencia de las colocaciones, liquidez, rentabilidad y otras actividades relacionadas con los fondos de pensiones, las AFPs y las otras entidades previstas por la Ley.
- 1.25 La reforma del sistema de pensiones en Bolivia produjo la apariencia de la extinción del ente de gestión de las pensiones y de las cajas correspondientes, con un efecto disfuncional sobre el marco institucional del sistema de reparto y profundas consecuencias en el incremento de sus costes. En primer lugar, se produjo la desaparición de las antiguas estructuras de ordenación jurídica y planificación económica dejando al sistema sin capacidades efectivas de análisis, control y ordenación. En segundo lugar, la gestión del sistema de reparto se confió a una entidad extremadamente débil, la Dirección de Pensiones, cuyas disfunciones han propiciado su vulnerabilidad al fraude y a los errores de gestión incrementando por esta vía los costes del sistema; paralelamente la liquidación de los activos de los fondos complementarios se puso en manos del Ministerio de Comercio Exterior. En tercer lugar, se detecta la ausencia real de un órgano político de tutela del ente gestor, encomendada de forma imprecisa a un viceministerio de Pensiones dentro del Ministerio de Asuntos Financieros, que ha carecido de la organización y los recursos adecuados para ejercer la tutela y el control. Por último, la imprecisión de las condiciones de cierre efectivo del sistema de reparto ha generado la apertura de interminables conflictos con colectivos de interesados que ha concentrado la atención del órgano político, cuya debilidad de planificación y análisis, ha provocado repetidas concesiones que también han incrementado el coste del sistema.

3. Principales resultados de la reforma

1.26 Seis años después de la reforma, el nuevo sistema muestra claros resultados positivos en términos de su cubrimiento, movilización de ahorro y mayor transparencia en la gestión de recursos de la población. Sin embargo, la reforma tiene importantes retos: el costo de transición ha sido sustantivamente más alto que el inicialmente previsto, el sistema público mantiene serios problemas de viabilidad financiera, de transparencia y su estructura de gobernanza es extremadamente débil.

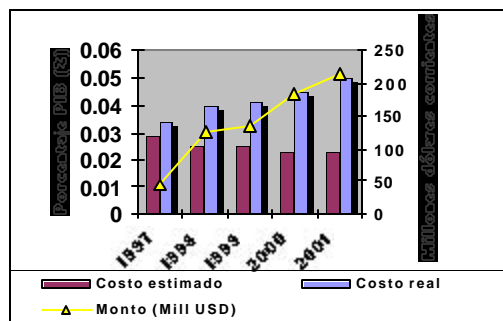
1.27 El nuevo sistema de pensiones, una vez seleccionadas las AFPs responsables por la administración de los Fondos de Capitalización Individual y el Fondo de Capitalización Colectiva, entró en funcionamiento en 1997. En el curso de los últimos cinco años, el número de afiliados ha crecido a una tasa superior al 25% anual promedio. En el 2002, el número de afiliados más que duplicaba el número máximo de afiliados del sistema de reparto. A fines de 2002, el sistema contaba con aproximadamente 760 mil afiliados, los que habían acumulado activos proveniente de los aportes individuales superiores a los mil millones de dólares. Paralelamente, el número de empresas cotizantes era, a diciembre de 2002, de aproximadamente 18.000.



1.28 Este mayor cubrimiento y acumulación de activos ha estado acompañado de una mayor transparencia, profesionalismo y equilibrio en su administración. Previo a la reforma, antes de 1996, la gestión financiera del sistema de reparto no contaba con estados financieros consolidados y auditados de acuerdo a estándares internacionales comúnmente aceptados, lo que facilitaba el manejo dudoso de los activos y reservas. Bajo el nuevo sistema, las AFPs no solamente están supervisadas por la SPVS, sino que además están obligadas a presentar estados financieros consolidados y auditados externamente. Aún más, así como bajo el sistema de reparto no se contaba con modelos actuariales que sirvieran de base para la administración de mediano plazo de activos y pasivos, bajo el nuevo sistema tanto la SPVS como las AFPs cuentan con y utilizan estas herramientas.

1.29 El proceso de reforma no ha estado exento de problemas. Seis años después de la reforma, subsisten cuatro temas principales que se encuentran, aún, pendientes de resolución: costos de transición muy altos, fraude y evasión, sistémica debilidad institucional del sistema de reparto y presiones sobre la rentabilidad del sistema de capitalización.

1.30 La transición ha sido muy costosa. Los flujos de caja del Tesoro han resultado ser aproximadamente el doble de lo que estaba proyectado originalmente. En 2001 y 2002, los pagos ascendieron a aproximadamente el 5% del PIB. Las proyecciones existentes indican que el sendero futuro, sin medidas de contención del gasto, es insostenible. Las razones de este alto costo son diversas: un *número de pensionistas* mayor al esperado, una *renta promedio alta* y mayor a la estimada, y unas *reglas de indización* extremadamente costosas. Adicionalmente, la dispersión normativa del sistema de reparto ha dificultado el control del gasto, impidiendo su cierre efectivo, lo que aunado a esquemas deficientes de gobernanza, generan un cuadro favorable al fraude y la evasión.



1.31 El *número de pensionistas* calculado inicialmente se subestimó en aproximadamente 50.000 personas de un total de 120.000. Esta subestimación se explica por varios motivos. En primer lugar, la edad de retiro que se consideró para la estimación era de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres (la edad de retiro bajo el nuevo sistema). La Ley aprobada mantuvo la edad de jubilación, para el antiguo sistema, en 50 y 55 años para hombres y mujeres, respectivamente. Adicionalmente, la Ley respetaba el derecho de “jubilación con reducción de edad” que existía en el sistema de reparto, derecho que no se incluyó en las estimaciones originales. Finalmente, los modelos utilizados sobreestimaron las tasas de mortalidad del grupo de rentistas. La *renta promedio* efectivamente desembolsada fue también mayor a lo originalmente previsto, por diversos factores. En primer lugar, se subestimó el número de rentistas con rentas relativamente altas (trabajadores judiciales y petroleros, por ejemplo). En segundo lugar, y respondiendo a una creciente presión social, el gobierno suscribió dos acuerdos, posteriores a la reforma, que incrementaron el costo de la transición: los denominados *acuerdos de Caracollo* y *Patacamaya*. El primero formalizó un aumento en la pensión mínima de Bs. 355 a Bs. 550; el segundo acuerdo, la aumentó efectivamente a Bs. 850.

1.32 En el antiguo sistema de reparto, el aumento de las rentas de pensión equivalía al 90% del aumento en el salario mínimo. La Ley de Pensiones de 1996 estableció la *indización* de las pensiones al tipo de cambio con respecto al dólar americano. Este cambio normativo ha significado erogaciones adicionales –con respecto a aquellas que se hubieran dado si se hubiesen indexado a la inflación doméstica – entre US\$15 y US\$30 millones de dólares al año.

1.33 Un factor muy importante que ha contribuido al costo de la transición es el asociado a las “rentas ilegales” o fraudulentas. Si bien es difícil estimar el impacto del *fraude*, datos de la Dirección de Pensiones indican que, por ejemplo, de una muestra de aproximadamente 14.500 expedientes de rentas nuevas, solamente el 50% cumplían con los requisitos de edad establecidos por la Ley. Algunos estimativos señalan que el fraude puede representar hasta medio punto del PIB.

- 1.34 El fraude es más realizable en un ambiente en el que persiste una seria debilidad institucional, con muy pocos controles internos y externos y mínimo uso de las tecnologías y procedimientos modernos de administración transparente de beneficios. Esta debilidad institucional obedece principalmente al hecho que cuando se diseñó la reforma, no se prestó suficiente atención a las instituciones que gobernarían el sistema de reparto, ya que se asumió que este sistema estaba destinado a “desaparecer” pero su configuración general y sus reglas de administración no sufrieron de modificaciones estructurales y su gestión no ha contado con un marco jurídico estable.
- 1.35 A la fecha, el sistema de reparto tiene una importante *dispersión normativa* (aproximadamente 50 normas vigentes) lo que facilita la indisciplina en su administración. Adicionalmente, el diseño institucional vigente no separa apropiadamente, por un lado, las funciones de gestión, supervisión y definición de políticas y no integra, por el otro, la gestión tanto de activos como de pasivos del sistema: La administración y disposición de los activos pertenecientes a los difuntos Fondos Complementarios fue asignada a la Unidad de Reordenamiento del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión, unidad a la que se le asignó la administración del proceso de privatización en general.
- 1.36 La visión de que el sistema de reparto es un sistema en liquidación ha conducido a un error de percepción sobre su importancia presente y futura. El sistema de reparto tiene una importancia excepcional en las cuentas públicas bolivianas y un control efectivo del mismo es estratégico para su economía. Todo ello, supone la urgente necesidad de una redefinición de su marco institucional fortaleciendo las capacidades de planificación económica y financiera y de la ordenación jurídica, las estructuras de control político-administrativo y las capacidades efectivas del órgano de gestión del sistema de reparto. Las características particulares del sistema y las necesidades de orden político y técnico, bajo una perspectiva estricta de disciplina fiscal aconsejan un tratamiento específico y separado del sistema de capitalización.

4. Las lecciones aprendidas de la Reforma de 1996

- 1.37 Desde que en 1981, el gobierno chileno adelantó una reforma estructural de su sistema de pensiones, más de diez países de América Latina han implementado este tipo de reformas, transformando parcial o totalmente los sistemas públicos de reparto en sistemas de capitalización individual. Este tipo de reformas han servido de modelo para reformas similares en el este europeo y de referencia en el debate sobre el tema en los Estados Unidos y en Europa Occidental. Si bien puede ser aún prematuro adelantar conclusiones definitivas sobre los resultados efectivos de estas reformas dado que en la mayoría de los países estas no datan mas de diez años, es importante reflexionar sobre algunas posibles conclusiones del proceso a la fecha y su relevancia para la reforma Boliviana.
- 1.38 Diversos autores³ coinciden en que el diseño de una reforma estructural de este tipo está basada en un conjunto de supuestos – denominados *mitos* por varios de ellos -

³ Ver, por ejemplo, Barr, N. (2000): “Reforming pensions: myths, Truths and Policy Choices”, IMF Working Paper No.139; Orszag, P.T & Stiglitz, J.E. (2001) “Rethinking pension reform: ten myths about social security systems”, en *New Ideas about social security*,

que no necesariamente siempre se cumplen en la teoría y la realidad. Las principales conclusiones de este análisis son principalmente tres.

- 1.39 En primer lugar, la existencia de una *institucionalidad efectiva y fuerte* es una variable crítica y una precondition fundamental para el éxito de una reforma. Los problemas que genera la debilidad institucional en el aparato estatal – altos costos fiscales, corrupción etc. – no necesariamente se resuelven con una “privatización” del sistema de reparto. Segundo, el conjunto de objetivos de las reformas puede ser logrado con una variada gama de instrumentos y existen importantes “*trade-off*” y restricciones en el proceso. Los posibles objetivos de una reforma pensional – la mejor protección en la vejez, el desarrollo de los mercados de capitales, el fomento de la inversión doméstica, la reducción del gasto público – pueden entrar en conflicto, especialmente en países en desarrollo. Tercero, *no todas las opciones ni secuencias son siempre posibles*, y tanto el grado de desarrollo de los mercados, la capacidad institucional y la fortaleza fiscal pueden restringir las opciones y secuencia de política. En países en desarrollo, los mercados de capitales son poco profundos, los inversionistas menos informados y la capacidad regulatoria menor, lo que puede restringir las posibilidades de éxito en procesos de reforma estructural en las pensiones.
- 1.40 La reforma realizada en Bolivia no escapa a las lecciones generales arriba enunciadas. En *primer lugar*, y si bien se creó un aparato institucional de supervisión y regulación moderno y apropiado, no se mejoró la capacidad institucional del sistema de reparto, inclusive podría afirmarse que esta capacidad se disminuyó. El análisis realizado indica claramente que no existe una institucionalidad apropiada ni para la formulación de políticas, ni para la gestión directa del sistema de reparto ni su supervisión efectiva. Esta debilidad institucional subyace – aunque no explique – a la explosión del gasto público en pensiones. En *segundo lugar*, es claro que la “privatización” del sistema en Bolivia no ha significado una menor participación del Estado y un menor costo fiscal de los sistemas de reparto. En *tercer lugar*, la experiencia de otras reformas señala que es importante, en una reforma de esta naturaleza, asegurar una adecuada secuencia en las decisiones de política. Las condiciones iniciales tanto en términos de capacidad institucional, situación fiscal y desarrollo del mercado de capitales restringen de forma importante el abanico de opciones.
- 1.41 En Bolivia se optó por una reforma profunda, bajo el supuesto que el retiro “total” del Estado significaría un menor costo fiscal, y que la canalización de ahorro fomentaría el desarrollo del mercado de capitales. Sin embargo, este mercado solo se puede desarrollar cuando los fondos de pensiones pueden efectivamente invertir en ellos. Las necesidades de financiamiento del proceso de transición han conducido a que la mayoría de la cartera de las administradoras privadas (mas del 75% en el caso boliviano) se invierta en papeles del Estado, lo que podría llevar a caracterizar al sistema como un sistema de reparto encubierto.

5. Los retos en el corto plazo

- 1.42 El proceso de transición de la reforma fue altamente vulnerable a presiones políticas y clientelistas. La transición del sistema de reparto se dio en un marco de indisciplina jurídica y financiera del Sistema, favoreciendo la dispersión normativa, la baja calidad de la información sobre el gasto y el incumplimiento de las obligaciones, lo que significó un fuerte incremento del gasto sobre las previsiones. La dificultad del proceso de transición ha generado tensiones. Existen presiones para mantener el sistema de reparto abierto y la gran dispersión normativa (en torno a 50 normas vigentes) facilita esta presión. Adicionalmente, la información sobre el comportamiento del gasto y los compromisos de gasto futuro del sistema es poco consistente y confiable, dificultando su planificación y control aunando al hecho que la revalorización de las pensiones no es consistente con las capacidades financieras del sistema. El Programa propuesto incluye medidas de reordenamiento y contención del gasto que enfrentan estos retos.
- 1.43 La fragilidad de los sistemas de gestión de la seguridad social ha permitido y facilitado el fraude y la evasión. La información disponible señala claramente que los sistemas de control son débiles. Las aportaciones empresariales y del Estado están en mora. La deuda estimada por no pago de las cotizaciones alcanza casi el valor de un año del gasto del sistema (US\$250 millones). Las deudas con el sistema siguen sin ser recuperadas. Adicionalmente, persisten dificultades para la liquidación y enajenación de los activos de los Fondos Complementarios debido a defectos de titularidad y situación de ocupación indebida, la limitada información sobre su situación contable, y la complejidad de los procedimientos de enajenación. El programa propuesto contiene medidas que buscan incrementar la eficiencia de la gestión para obtener reducciones en el costo de la transición.
- 1.44 Finalmente, el esquema de gobernanza del sistema de reparto, y en particular la gestión, no dispone de las capacidades necesarias para una gestión ordenada, rigurosa y eficiente de sus compromisos presentes y futuros. El papel que dicho esquema debe ocupar en la lucha contra el fraude exige capacidades especiales, cuya reforma y fortalecimiento apoyará el programa propuesto.

6. La economía política de la reforma fiscal y de pensiones

- 1.45 Los resultados de las elecciones presidenciales y parlamentarias celebradas en junio de 2002 mostraron una gran dispersión política del electorado en torno a cuatro fuerzas parlamentarias, sin un predominio claro de ninguna de ellas, así como la irrupción de nuevos grupos políticos externos al sistema tradicional de partidos. Esta nueva correlación de fuerzas parlamentarias dificultó la formación de la mayoría parlamentaria necesaria para la elección del nuevo presidente y condicionó posteriormente tanto el diseño del programa de gobierno como su implementación posterior. Tras largas negociaciones en agosto de 2002 se eligió el nuevo presidente y se formó un gobierno de coalición bipartito con apoyos parlamentarios parciales de otros partidos de menor representación.
- 1.46 En este contexto de debilidad parlamentaria, el Gobierno de Bolivia preparó durante el último trimestre de 2002 y el primer trimestre de 2003, un programa macroeconómico dirigido a recuperar el crecimiento y controlar y reducir el déficit

fiscal. Simultáneamente se iniciaron las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional para establecer un nuevo acuerdo en el marco de la Facilidad de Reducción de Pobreza y Crecimiento (PRGF). El nuevo programa del Gobierno avanzado con el FMI incluía medidas de política tributaria – introducción de impuesto a la renta, simplificación del esquema de tributos y modificaciones al régimen de hidrocarburos, entre otras– y medidas de contención del gasto que abarcaban tanto el control del gasto en personal, como la contención de la dinámica del gasto en pensiones, todas ellas incorporadas en el Programa Sectorial con el cual el Banco se encontraba apoyando al Gobierno de Bolivia. Este conjunto de medidas se concretó con la presentación, en febrero de 2003, al Poder Legislativo de la nueva Ley de Presupuesto para el 2003. Las medidas incluidas en este Proyecto de Ley – particularmente las referentes a la política tributaria y las que afectaban a los salarios públicos - fueron objetadas no solamente por la oposición parlamentaria, sino que sirvieron de móvil para la realización de movilizaciones y manifestaciones de protesta que resultaron en serios disturbios e incidentes de orden público.

- 1.47 Ante esta situación, el Gobierno, además de retirar el Proyecto de Ley de Presupuesto de la consideración del Poder Legislativo e iniciar un proceso de consultas para la presentación de un nuevo Proyecto de Ley de Presupuesto, recompuso gran parte del equipo gubernamental. Un nuevo proyecto de Ley de Presupuesto ha sido presentado al Poder Legislativo y se encuentra, a la fecha, en trámite parlamentario a consideración de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. El nuevo proyecto no incluye las medidas de política tributaria originalmente planificadas y contiene metas de control de gasto menos estrictas que las originalmente programadas, especialmente en lo que concierne al gasto corriente y de capital. El proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el Gobierno al Congreso es consistente con las nuevas metas de déficit acordadas con el Fondo Monetario Internacional y que se encuentran incluidas en un acuerdo formal de *Stand-by* con el FMI. La presente operación está orientada a incrementar la recaudación tributaria y reducir sus ineficiencias y controlar el gasto en pensiones. En este sentido, las medidas y metas planteadas son consistentes con el acuerdo que el país alcance con el FMI.

D. Estrategia y justificación de la participación del Banco

- 1.48 La estrategia del Banco en el país comprende tres líneas de acción: (i) crecimiento económico y creación de oportunidades; (ii) desarrollo del capital humano y acceso a los servicios sociales básicos; y (iii) gobernabilidad y consolidación de las reformas. Con la elección de un nuevo Presidente y la conformación de un nuevo Gobierno en agosto de 2002, el Banco inició un proceso de revisión de esta estrategia y conjuntamente con las nuevas autoridades y la cooperación internacional, la discusión de los desafíos al desarrollo y las áreas prioritarias dentro de la agenda de Gobierno. No obstante, la situación económica y política que prevalece en Bolivia, ha obstaculizado la definición de acciones que permitan atender los retos más inminentes que enfrenta el país y la generación de consensos mínimos sobre los lineamientos estratégicos de mediano y largo que orienten la acción del Estado en un conjunto de áreas que son relevantes para avanzar en el desarrollo económico y social durante los próximos años. En este contexto, el diálogo del Banco con las autoridades y el resto de la cooperación internacional

para la preparación de una nueva estrategia de país ha enfatizado la creación de espacios de discusión sobre los retos al desarrollo de Bolivia y la identificación de instrumentos y sectores que permitan apoyar mejor los esfuerzos por evitar un mayor deterioro de las condiciones económicas. En este sentido, tanto el Banco como los donantes, concuerdan sobre la importancia de: a) enfrentar la situación fiscal; b) evitar un mayor debilitamiento del sector bancario y c) desarrollar mecanismos que minimicen el impacto de la recesión sobre los más pobres.

- 1.49 La presente operación se enmarca en este proceso enfatizando los aspectos de sostenibilidad fiscal en particular, contención del gasto del sistema público de reparto, fortalecimiento de la administración de pensiones, y profundización de las reformas para mejorar la administración tributaria. La misma es parte de un programa más comprehensivo de reformas inmediatas orientadas justamente a manejar la crisis fiscal y prevenir un debilitamiento del sector financiero como puntos de partida necesarios para generar un clima más propicio para la reactivación económica y escenarios macroeconómicas más realistas que permitan reformular la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).
- 1.50 La acción del Banco en esta área y a través de un préstamo sectorial se justifica por:
- a. En el corto plazo, complementar y reforzar intervenciones lideradas por otros donantes para enfrentar la crisis fiscal y financiera, en particular, el Fondo Monetario Internacional (a través del acuerdo Stand-by) y el Banco Mundial (a través de un préstamo programático para el sector financiero).
 - b. En el mediano plazo, contribuir a evitar que la situación actual erosione los beneficios del HIPC original y ampliados, iniciativas donde el BID fue el mayor proveedor de recursos de alivio de deuda.
 - c. Contribuye a viabilizar una trayectoria de ajuste fiscal más gradual en un contexto político complejo.
 - d. La estabilidad macroeconómica es una tarea prioritaria dentro de una estrategia de competitividad y en este sentido, constituye un requisito indispensable para el primer componente estratégico de la EBRP⁴.
- 1.51 El apoyo del Banco con un préstamo sectorial busca así: (i) profundizar y consolidar intervenciones anteriores en el área de administración tributaria que conlleven a una mayor movilización de recursos internos; (ii) promover el retorno de Bolivia a una senda fiscal sostenible; y (iii) proveer de recursos de libre disponibilidad que den holgura a las autoridades luego de la fuerte pérdida de reservas que indujo la reducción de depósitos en el sistema bancario durante el 2002.

⁴ La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) establece cuatro áreas de política estratégicas sobre las cuales debe coordinarse la acción del Estado: (i) ampliar oportunidades de empleo e ingresos; (ii) desarrollo de capacidades productivas de los pobres; (iii) incrementar la seguridad y protección de los pobres; y (iv) promover la integración y la participación. Adicionalmente, cubre líneas de acción en áreas transversales como Institucionalidad, Género y Medio Ambiente.

E. Coordinación con otras agencias

- 1.52 El Gobierno de Bolivia tiene suscrito un Acuerdo de Contingencia (Stand-By), el cual fue aprobado por el Directorio del FMI en el mes de abril de 2003. Este Acuerdo tiene metas de reducción de déficit incluyendo metas para el incremento de la recaudación tributaria y reducción del gasto corriente en pensiones. El Programa propuesto es consistente con estas metas.
- 1.53 Tanto el Banco como el Banco Mundial han venido apoyando la institucionalización del Servicio de Impuestos. El BID ha apoyado mediante un préstamo de Cooperación Técnica denominado Programa de Fortalecimiento del SIN (préstamo 1043/SF-BO), el cual se encuentra en las etapas finales de ejecución. El Banco Mundial ha financiado el Programa de Reforma Institucional (PRI) el cual incluye al SIN dentro de las agencias cubiertas. En el área de pensiones, a pesar que la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros ha contado con el apoyo del Banco y del otras agencias, los organismos asociados al sistema de reparto no han contado con el apoyo internacional.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivo General

- 2.1 El objetivo general del Programa es contribuir a mejorar la sostenibilidad fiscal en Bolivia.

B. Marco macroeconómico

- 2.2 El gobierno que asumió funciones en agosto de 2002, ha otorgado prioridad a la recuperación de la estabilidad macroeconómica. Este compromiso se ha traducido en un programa económico que se enmarca en un acuerdo “*Stand-by*” por US\$118 millones con el FMI que fue aprobado por el Directorio Ejecutivo de esta institución en abril de 2003. El presente Programa apoya la adopción de medidas contempladas en el acuerdo y en este sentido contribuye a la implantación de un marco de políticas macroeconómicas más conducentes a la reactivación económica.
- 2.3 El acuerdo con el FMI implica la adopción de medidas en tres áreas: fiscal, monetaria y reestructuración bancaria y corporativa. El programa fiscal involucra acciones en materia de ingresos y gastos, las cuales han sido incorporadas al presupuesto 2003, que se traducirán en un déficit fiscal de 6,5% del PIB, una reducción de 2,2 puntos del PIB con relación a 2002. El grueso de este ajuste provendrá de cambios realizados al marco impositivo del sector hidrocarburos (0,9% del PIB) y de medidas para controlar el gasto de pensiones (0,5%). Los recursos restantes para el ajuste provendrán de la aprobación de un nuevo Código Tributario (0,4%), incremento de impuestos específicos (0,2%), eliminación de exenciones tributarias (0,1%), reducción inversión pública (0,2%), reestructuración del Poder Ejecutivo (0,1%) y mejoras en la administración tributaria⁵.
- 2.4 En el área monetaria, se limitará la expansión del crédito interno, principalmente el destinado a financiar el déficit del sector público. Finalmente, para enfrentar la fragilidad financiera y corporativa, las autoridades se han comprometido a fortalecer la estructura institucional que efectúa la supervisión de instituciones financieras así como el desarrollo de mecanismos que permitan reducir los costos para la reestructuración corporativa (Ley de Bancarrotas, Ley para el manejo de deudas sector corporativo).
- 2.5 La implementación de las medidas requiere de asistencia técnica en diversas áreas por lo que el FMI, BM y el BID están coordinando sus actividades para poder apoyar al Gobierno en tareas que deberán realizarse simultáneamente.

C. Estructura del Programa

- 2.6 El Programa se financiará con un Préstamo Sectorial de rápido desembolso, un Préstamo de Cooperación Técnica reembolsable y una operación de cooperación técnica no reembolsable. Estas dos últimas operaciones paralelas son de apoyo a la

⁵ Estas medidas totalizan 2,4 puntos del PIB, dejando espacio para un aumento salarial en el presupuesto de la Nación 2003 de 0,2 puntos del PIB.

implantación de las acciones de política promovidas, consistente en cuatro subprogramas a ser ejecutados por el Servicio de Impuestos Nacionales y el ViceMinisterio de Presupuesto y Contaduría a través de su Dirección General del Sistema de Reparto (ver Anexos II-1A y II-1B).

- 2.7 El préstamo sectorial se centra en las reformas de política que el Programa impulsa, definiendo y estableciendo metas específicas para la implantación de las medidas incluidas en la Matriz de Acciones de Política (Anexo I-2). El préstamo sectorial se desembolsará en tres tramos de US\$ 30 millones para el primero, US\$15 millones para el segundo y US\$ 18 millones para el tercero. Tanto el préstamo de cooperación técnica como la operación de Cooperación Técnica no reembolsable financiarán los servicios de consultoría y equipos requeridos para apoyar el logro de los objetivos del Programa.

D. Áreas de Política del Programa

- 2.8 El Programa utilizará la modalidad de un préstamo sectorial de tres tramos, y comprenderá cuatro áreas de política cuyos productos contribuirán al objetivo general: (i) administración tributaria; (ii) política de pensiones; (iii) programas de reducción del gasto en pensiones a través de la gestión; y (iv) reforma institucional del sistema público de reparto.

1. Administración tributaria

- 2.9 El objetivo específico de esta área de política es el logro de un incremento anual del 3% real en la recaudación tributaria, debido a un mejor cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los ciudadanos por el mejor funcionamiento de la Administración Tributaria. Para lograr esto, se considera que el SIN debe actuar de forma prioritaria en las siguientes áreas:
- a) Refuerzo de la lucha contra el fraude fiscal, mediante el apoyo a la mejora de la información del Registro de Contribuyentes, la reducción de las obligaciones omitidas, aumentar el número y la calidad de las actuaciones de fiscalización y reforzar el área de cobro coactivo.
 - b) Fortalecimiento de la Fiscalización, particularmente en el sector de hidrocarburos, al que tradicionalmente se le han dedicado pocos recursos humanos y materiales y que tiene un gran potencial recaudatorio.
 - c) Mejoramiento de los servicios de información, mediante su ampliación y modernización, mejorando los servicios de información y asistencia al ciudadano, reduciendo las cargas asociadas al cumplimiento de las obligaciones fiscales.
 - d) Ampliación y mejora del sistema informático del SIN evolucionando de un sistema distribuido a un modelo centralizado e incorporando el apoyo al área de cobro coactivo.
 - e) Desarrollo de capacitación del personal del SIN, que tiene debilidades en conocimientos de las normas fiscales y de los procedimientos tributarios,

especialmente a la luz de que una parte importante del personal es de reciente incorporación.

- f) Lucha contra la corrupción mediante la implementación de un conjunto de programas dirigidos a este efecto.
- 2.10 En el área de administración tributaria, se prevé para el primer tramo, la finalización del proceso de contratación del nuevo personal del SIN (505 nuevos funcionarios) en el marco del Acuerdo de Reestructuración Institucional (ARI) y la presentación de evidencia de inscripción presupuestal de los recursos del SIN que deberá incluir: (i) un monto mínimo de 102 millones de Bs en 2003 que garanticen el funcionamiento corriente de la Institución, la modernización tecnológica y el cumplimiento de los indicadores acordados; y (ii) señalamiento de la fuente de los recursos comprometidos y las actividades específicas que serán financiadas con los mismos. Los indicadores acordados cubren las áreas de lucha contra el fraude, atención al contribuyente y capacitación durante el segundo y el tercer tramo del financiamiento.
- 2.11 Para el segundo tramo se prevé el avance de al menos el 70% de los indicadores de progreso en la eficiencia del SIN acordados, calculado de conformidad a la formula presentada en el Anexo I-2.B y evidencia de las transferencias efectuadas al SIN de los montos acordados para el año 2003, y la incorporación en el presupuesto del SIN del monto de 115 millones de Bs para 2004. Par el tercer tramo se prevé el avance de al menos el 70% de los indicadores de progreso en la eficiencia del SIN y acordados en el tramo 2; y evidencia de las transferencias efectuadas al SIN de los montos acordados para el año 2004.
- 2.12 Se demandará del SIN un incremento en la recaudación tributaria neta real, una vez descontado el impacto de posibles cambios normativos y de la evolución de la situación económica, del 3% anual⁶. Este esfuerzo en la recaudación tiene como correlato la necesidad de garantizar al SIN los recursos financieros, humanos y materiales imprescindibles para su desempeño. Con este fin, se estima que el Ministerio de Hacienda deberá asegurar recursos al SIN de al menos Bs. 102 millones (aproximadamente US\$13.6 millones al cambio actual) en el 2003 y Bs. 115 millones (aproximadamente US\$15.3 millones).
- 2.13 Además del incremento recaudatorio, la ampliación de los servicios de información y asistencia al contribuyente debe suponer una simplificación de las obligaciones formales de los contribuyentes y de la presión fiscal indirecta que conlleva la aplicación del sistema fiscal. En concreto, se fijan objetivos ambiciosos en la reducción del grado de incumplimiento de las obligaciones fiscales: descenso del 18.3% de incumplimiento actual al 7% en el caso de los grandes contribuyentes, y para el resto de contribuyentes el nivel de obligaciones incumplidas deberá ser inferior al 27% (frente al 36.3% actual).

⁶ En el nuevo proyecto de Ley de Presupuesto 2003 presentado por el Ejecutivo boliviano, el objetivo de incremento recaudación queda fijado en el 5% para el año fiscal. Sin embargo, en el programa sectorial se mantiene un incremento estable del 3% (para los años 2003 y 2004) por considerarse suficientemente exigente.

- 2.14 En materia de fiscalización se profundiza en la eficacia de la acción y eficiencia de la unidad de fiscalización⁷: (i) las metas fijadas establecen la realización de más de 10,000 fiscalizaciones al final del programa, con una mejora del rendimiento por fiscalizador del 45%; (ii) está previsto un crecimiento de la recaudación efectiva por fiscalizador de casi el 60% al final del periodo; y (iii) se refuerza el control sobre el sector de hidrocarburos con un aumento de casi el 100% del número de empresas del sector a fiscalizar al final de 2004. En materia de cobro coactivo, la meta establecida supone casi duplicar el monto efectivamente cobrado, pasando de Bs. 45 millones en el año 2002 a Bs. 84 millones en 2004.
- 2.15 Se propone asimismo la mejora de los servicios de información y asistencia al contribuyente, incorporando en Internet las siguientes facilidades: (i) preguntas tributarias más frecuentes; (ii) formularios de declaración; (iii) programa de ayuda; y (iv) recepción de declaraciones fiscales de los contribuyentes (obligatoria para los grandes contribuyentes y opcional para el resto). Además, se establece un servicio de recepción de quejas y sugerencias mediante la constitución de una unidad responsable.
- 2.16 Para el logro de todas estas metas se requiere reforzar: (i) la capacidad de procesamiento de datos, para lo que se propone la consolidación de la información de todos los contribuyentes en una única base de datos a nivel nacional; (ii) la capacidad del sistema de gestión SIRAT con un nuevo módulo que posibilite el cobro coactivo; (iii) la información gerencial mediante un sistema que proporcione a la dirección del SIN y al Viceministerio de Política Tributaria los indicadores necesarios para el control de la gestión y la elaboración de políticas; y (iv) la capacitación del personal funcionario, para lo cual se establece un plan de capacitación que deberá desarrollarse íntegramente durante 2003 y 2004. Este refuerzo se realizará con el financiamiento de la Cooperación Técnica paralela al Préstamo Sectorial.
- 2.17 En definitiva, el conjunto de indicadores incorporados en la matriz supone un incremento de la eficacia de la organización y, pese a los mayores recursos presupuestarios que deben asignársele, un aumento de su eficiencia en los próximos años. En todo caso, hay que ser conscientes de que el impacto de las medidas en la organización y su efecto en la recaudación exigen unos tiempos mínimos de maduración que probablemente no puedan visualizarse con claridad hasta las fechas previstas para el segundo o tercer desembolso del préstamo, previstos para diciembre del 2003 y 2004 respectivamente.

2. Política de pensiones

- 2.18 Los objetivos específicos de esta área de política son: cumplir las previsiones de la reforma, dar por finalizado los plazos de transición y el cierre del sistema de reparto y conocer con exactitud el gasto. Con este propósito: (i) se racionalizará y simplificará la normativa vigente, que en cumplimiento a las reglas establecidas en la Ley 1732: prohíba la adición de bonos o modificación de rentas, excepto la actualización de valor establecida por Ley; ratifique el cierre efectivo y real del sistema de reparto; y sistematice el cuerpo de normas; (ii) se cuantificarán los

⁷ El año base es 2002. Se estima una plantilla de 215 fiscalizadores.

compromisos de gasto futuro en pensiones y derechos de compensación de cotizaciones mediante la elaboración y estimación de un modelo actuarial, lo que permitirá, además, analizar con criterios técnicos la factibilidad de adelantar en el futuro reformas paramétricas y la adopción de medidas correctivas en los beneficios del sistema de reparto; y (iii) se modifica el sistema de revalorización actual por otro basado en las Unidades de Fomento a la Vivienda (UFV).

- 2.19 La UFV es un índice referencial que muestra la evolución diaria de los precios y se calcula sobre la base del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que publica el Instituto Nacional de Estadística (INE). En un escenario macroeconómico en el que se prevé una devaluación real positiva, el reindexar con un índice doméstico permitirá generar importantes ahorros fiscales. Además, es igualmente importante señalar que reindexar a un índice doméstico es consistente con el hecho que la canasta de gasto de los pensionistas está denominada en pesos y no en moneda extranjera. Adicionalmente, la UFV es la Unidad utilizada por el Gobierno para la reindización de multiplicidad de contratos y es ampliamente conocida por la población.
- 2.20 Para el primer tramo, se prevé: (i) la aprobación de un Decreto Supremo que en cumplimiento de las reglas establecidas en la Ley 173 prohíba a partir de la fecha del Decreto la adición de bonos o modificación de rentas, excepto la actualización de valor establecida por Ley; y ratifique el cierre efectivo y real de todo el sistema de reparto a partir del 31 de diciembre de 2001; (ii) la presentación de la propuesta gubernamental de modelo actuarial y de dos informes actuariales preliminares sobre el gasto en pensiones y en compensación de cotizaciones, respectivamente; y (iii) la presentación y aprobación de la Ley 2434 que modifica el artículo 57 de la Ley 1732 por la que la revalorización de pensiones queda fijada a las UFV y la aprobación de su Decreto Supremo reglamentario.
- 2.21 Para el segundo tramo, se prevé: (i) la aprobación de un Decreto Supremo que sistematice el cuerpo de normas legales; y (ii) la aprobación gubernamental de las siguientes herramientas de control del gasto: modelo actuarial; informes actuariales definitivos sobre pensiones y compensación de cotizaciones; identificación de las medidas correctivas a adoptar y su cuantificación con base a los informes actuariales; y la aprobación de un Plan de Acción y su cronograma de implementación.
- 2.22 El tercer tramo incluye medidas de política que: (i) implementen las medidas correctivas conforme al Plan de Acción y cronograma aprobado en el segundo tramo; y (ii) presenten evidencia de ahorro del gasto en pensiones por valor del diferencial del tipo de cambio y la UFV (estimado en US\$ 20 millones anuales de ahorro según las previsiones macroeconómicas actuales, particularmente de la inflación y el tipo de cambio).

3. Programas de reducción del gasto a través de la gestión

- 2.23 El objetivo específico de esta área de política es incrementar la eficacia de la gestión para obtener una reducción del gasto. Con este propósito: (i) se apoyará la implementación de un Programa de Lucha contra el fraude en las rentas; (ii) se incentivará el pago de las cotizaciones adeudadas por las empresas a través de un

Decreto Supremo que incluya las condiciones generales de los convenios y planes de pago a ser suscritos en convenios con las empresas morosas, y los dispositivos de sanción en el caso de incumplimiento de los planes de pago, o en su ausencia, que incluyan la prohibición de contratar con el Estado y el envío a la Central de Riesgos del sistema bancario de la información de las empresas morosas; (iii) la realización de un programa de recuperación de la deuda devengada a través de un Programa de Lucha contra la Morosidad; y (iv) la mejora de la transparencia en la información de los activos de los Fondos Complementarios.

- 2.24 Para el primer tramo, se prevé la presentación de: (i) un Plan de Lucha contra el Fraude con un ahorro total previsto de 150 millones de bolivianos a la fecha del tercer desembolso (aproximadamente US\$19.5 millones); (ii) el Decreto Supremo que establezca las condiciones para la recuperación de deudas con el sistema de reparto; (iii) el Programa de Lucha contra la Morosidad que incluya un estado financiero detallado de la deuda en mora; un plan de suscripción de convenios de reconocimiento y pago de la deuda en mora consistente con las metas de recuperación de deuda incluidas en el segundo y tercer tramo; y (iv) un informe detallado, avalado por el Ministerio de Hacienda, que incluya la situación patrimonial de todos los fondos complementarios.
- 2.25 Para el segundo tramo se prevé: (i) la actualización del Plan de Lucha contra el Fraude de acuerdo con el avance en la reestructuración institucional del sistema de reparto; (ii) la implementación del Plan con un ahorro efectivo de 65 millones de bolivianos; (iii) la aprobación del Decreto Supremo mencionado en el párrafo anterior; (iv) la suscripción de convenios de reconocimiento y pago de la deuda en mora que cubran al menos el 10% de la deuda total y la recuperación de al menos 8 millones de bolivianos de la deuda en mora reconocida en los convenios; (v) la contratación de una empresa consultora para la confección del balance consolidado.
- 2.26 El tercer tramo incluye: (i) la implementación del Plan con un ahorro efectivo acumulado de 150 millones de bolivianos; (ii) la suscripción de convenios de reconocimiento y pago de la deuda en mora que cubran al menos el 20% acumulado de la deuda total; (iii) la recuperación de 20 millones de bolivianos acumulados de la deuda en mora reconocida en los convenios; (iv) la presentación del balance consolidado y de un Plan de Enajenación de los activos de los Fondos Complementarios.

4. Reforma Institucional del Sistema de Reparto

- 2.27 Dada la debilidad institucional en el área de reparto, el objetivo de esta área de política es el establecimiento de un marco institucional y legal que permita controlar el gasto y establecer los incentivos apropiados para una adecuada gestión que fortalezca la transparencia y seguridad jurídica del sistema de reparto. Con estos propósitos, se implantará un esquema que separa y delimita las funciones de formulación de políticas, regulación y supervisión, y ejecución de las mismas. Para las funciones de formulación de políticas se transformará la actual Dirección General de Pensiones, Valores y Seguros – adscrita hoy al ViceMinisterio de Asuntos Financieros- en una Dirección dedicada exclusivamente a la formulación de políticas para el sistema de reparto y con un mandato institucional de control de

gasto y de eficiencia en la administración de las pensiones públicas. Para las funciones regulatorias, se buscará fortalecer las capacidades normativas y de supervisión delegando en la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS) estas funciones, hoy dispersas. En el nivel operativo, para la ejecución de acciones, se reestructurará a la actual Dirección de Pensiones convirtiéndola en un SNRSR como organismo exclusivamente ejecutor sin facultades normativas, y se formalizará esta relación funcional entre el Ministerio de Hacienda y el SNRSR mediante la suscripción de un contrato de gestión. En síntesis, los tres niveles para la apropiada gestión del sistema de reparto (formulación de política, regulación y ejecución de acciones) quedarán adscritas en los niveles jerárquicos y con los incentivos apropiados.

- 2.28 En el primer tramo se ha acordado la aprobación de un Decreto Supremo que contenga al menos los siguientes aspectos: (i) la adscripción de la responsabilidad sobre el sistema de reparto en el Viceministerio de Presupuesto, incluyendo las funciones de planificación, ordenación y control de la entidad gestora; (ii) la creación de una Dirección General del Sistema de Reparto dentro del Viceministerio de Presupuesto; (iii) la creación de un SNRSR desconcentrado, adscrito al Viceministerio de Presupuesto, que asuma exclusivamente las funciones de gestión operativa del sistema de reparto, sustituyendo a la Dirección de Pensiones; (iv) la definición de la relación entre el Viceministerio de Presupuesto y el SNRSR a través de un contrato de gestión, que incluya metas de resultados de gestión y de fortalecimiento institucional; y (v) el apoyo técnico de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros al Viceministerio de Presupuesto para el desempeño de las funciones de supervisión mediante un contrato de asistencia técnica.
- 2.29 Para el segundo tramo se prevé: (i) la expedición de una resolución ministerial que aprueba la estructura orgánica y la planilla del personal del SNRSR; (ii) la suscripción del contrato de apoyo técnico en materia de supervisión entre el Viceministerio de Presupuesto y la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros; Y (iii) la suscripción del contrato de gestión entre el Viceministerio de Presupuesto y el SNRSR que permita cumplir con los objetivos del Programa conteniendo como mínimo metas en las siguientes áreas: plan de dotación de recursos humanos en el marco del Estatuto del Funcionario Público; reingeniería de procesos críticos; racionalización del circuito de pago, con su bancarización; digitalización de las bases documentales de gestión; y cronograma de ejecución. El tercer tramo incluye el cumplimiento de las metas de reestructuración del SNRSR, establecidas en el contrato de gestión.

E. Estado de cumplimiento

- 2.30 El Gobierno cuenta con una propuesta de fortalecimiento definida para cada una de las áreas de política, que ha sido compartida con el Banco. Adicionalmente, el Gobierno y el Equipo del Banco han definido las metas cuantitativas que se han incorporado a la matriz de condiciones de política adjunta. Estas metas son consistentes con las metas globales acordadas con el FMI.
- 2.31 En el área de administración tributaria, el equipo técnico del SIN, con el apoyo de consultores especializados, ha definido el conjunto de indicadores específicos – los

indicadores, sus líneas de base y las metas propuestas – cuyo cumplimiento sería objeto de seguimiento a efectos de satisfacer los requerimientos de cada desembolso. En el área de pensiones, también se ha acordado con el Gobierno el contenido y secuencia de cada uno de los indicadores incluidos como metas del Programa.

- 2.32 Se estima que se requerirán recursos para el desarrollo de acciones de cooperación técnica necesarias para el cumplimiento de las metas previstas. El proyecto de cooperación técnica a través de sus dos componentes contribuirá: a) al incremento de la capacidad recaudatoria de la administración tributaria (SIN) mediante la mejora de las herramientas de tratamiento de la información (bases de datos unificadas de contribuyentes y equipamiento de tratamiento de datos centralizado), una mayor capacitación en técnicas de fiscalización y una consolidación institucional del SIN; y b) a la contención y reducción del gasto en pensiones públicas por medio del fortalecimiento de la institución responsable de su gestión (Dirección de Pensiones). En el Anexo II-1 se presenta el detalle de estas acciones.

F. Costo y dimensionamiento

- 2.33 El Programa se financiará con dos préstamos de los recursos provenientes del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) del Banco y una operación de cooperación técnica no reembolsable financiada con recursos del FOE, incluyendo:
- a. un Préstamo Sectorial de rápido desembolso por un equivalente a US\$63 millones, cuyos desembolsos se realizarían en tres tramos equivalentes a US\$30 millones, US\$15 millones y US\$18 millones respectivamente, cuya ejecución y desembolso se prevén para 24 meses y en ningún caso menos de 18 meses; por tratarse de un préstamo sectorial, dichos recursos no están vinculados a la ejecución individual de ningún componente específico, pero sí al cumplimiento integral a satisfacción del Banco de las acciones de política definidas y acordadas en este documento de préstamo;
 - b. un Préstamo de Cooperación Técnica reembolsable a ser ejecutado por el Ministerio de Hacienda por un equivalente a US\$2.0 millones con un plazo mínimo de ejecución de 24 meses y de desembolso de 30 meses, éste último en ningún caso siendo menos que 24 meses, con una contrapartida local equivalente a US\$2.2 millones; y
 - c. una operación de Cooperación Técnica no reembolsable, a ser ejecutado por el Ministerio de Hacienda, por un equivalente a US\$0.5 millones con un plazo de ejecución de 24 meses y de desembolso de 30 meses.
- 2.34 Respecto al calendario de desembolsos del préstamo sectorial, se estima que el primer tramo ocurriría cuando se cumplan y se aprueben a satisfacción del Banco, las acciones de política acordadas, lo que se espera dentro del mes siguiente a la firma del contrato de préstamo. Con respecto al segundo desembolso, se estima que el mismo se realice al final de 2003, y el tercer tramo, si bien los plazos pueden ser variables aproximadamente 12 meses después, para un plazo total de desembolsos de 24 meses y en ningún caso menos de 18 meses, contados a partir de la firma del contrato.

2.35 La estructura y secuencia de desembolsos del préstamo sectorial se justifica por las siguientes razones:

- a. En el área de Administración Tributaria, la reforma institucional del SIN se encuentra ya realizada, restando solamente la finalización de la contratación del nuevo personal en el marco del ARI. Igualmente, la continuidad de las reformas institucionales emprendidas en los últimos dos años, que el Programa busca apuntalar, se asegurarán con la dotación de un presupuesto suficiente para el SIN. Ambos temas están incluidos en el primer tramo del financiamiento;
- b. En el área de pensiones, el cierre efectivo del sistema de reparto, medida crítica para asegurar la sostenibilidad del sistema, se realizará antes del primer desembolso;
- c. La normativa legal que permite la reindización de las pensiones es efectiva antes del primer desembolso. Esta reindización es crítica para la sostenibilidad del sistema; y
- d. La reestructuración del sistema de reparto estará formalizada antes del primer desembolso, lo que permitirá contar con un marco institucional apropiado para la contención del gasto y la reducción del fraude y la morosidad.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 La República de Bolivia será el Prestatario. El Ministerio de Hacienda será el organismo ejecutor del Programa, en estrecha coordinación con el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), para el área de política de Administración Tributaria. Las acciones referentes al área de política de administración tributaria serán ejecutadas directamente por el SIN en el marco de un Acuerdo de Gestión suscrito con el Ministerio de Hacienda. Las acciones referentes a los otras área de acciones serán ejecutados por el ViceMinisterio de Presupuesto y Contaduría del Ministerio de Hacienda, el cual suscribiría un acuerdo con el Servicio Nacional de Rentas del Sistema de Reparto (SNRSR).

B. Ejecución y administración

- 3.2 El marco de ejecución y administración propuesto para el área de política de Administración Tributaria se basa en el esquema vigente mediante el cual el Servicio de Impuestos Nacionales tiene vigente un Acuerdo de Reestructuración Institucional (ARI) suscrito con el Ministerio de Hacienda. Las metas incluidas en el presente Programa son consistentes con los objetivos y metas del ARI.
- 3.3 El marco de ejecución y administración propuesto para el área de política de pensiones tiene dos piezas básicas: por un lado, la asignación de las funciones de planificación, ordenación y tutela al ente rector del control del gasto (Viceministerio de Presupuesto) y la configuración de una entidad únicamente gestora modernizada y fortalecida (SNRSR) bajo la tutela directa del anterior y con un esquema contractual de relación que permita el establecimiento de objetivos políticos de fortalecimiento institucional, control del gasto y lucha contra el fraude y su seguimiento y control efectivos.
- 3.4 Adicionalmente, la necesidad de disponer de una perspectiva de largo plazo que proporcione criterios para la negociación política con los colectivos afectados por el cierre del sistema de reparto y las dificultades políticas que tendría la creación de un Delegado presidencial para pensiones, aconseja el establecimiento de un cargo permanente para el asesoramiento del Ministro de Hacienda.
- 3.5 El Viceministerio vendría a ser el vértice máximo de responsabilidad política y ejercería las siguientes funciones:
- a. Funciones de elaboración del modelo actuarial y planificación financiera del sistema;
 - b. Funciones de regulación y ordenación del sistema de reparto;
 - c. Funciones de control y seguimiento político, económico y administrativo del Servicio Nacional de Pensiones; y
 - d. Función de Supervisión y Auditoría

- 3.6 Las funciones anteriores se ejercerán por el Viceministerio a través de la creación de una Dirección General del Sistema de Reparto. Esta Dirección, para el desempeño de las funciones de supervisión y auditoría del SNRSR, se apoyará en las capacidades técnicas de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, mediante la suscripción de un contrato de asistencia técnica.
- 3.7 La entidad gestora, SNRSR estaría conformada del siguiente modo:
- a. Adscripción al Viceministerio tutelar bajo el régimen jurídico de un Servicio Nacional desconcentrado (artículo 46, DS 26973);
 - b. Limitación de sus funciones a las meramente instrumentales para la gestión eficaz de los compromisos del sistema, retirándole cualquier competencia en materia de ordenación jurídica y económica y sometiendo los restantes actos al control y supervisión del órgano de tutela;
 - c. Mantenimiento de capacidad jurídica y patrimonial de la entidad gestora;
 - d. Adopción de una nueva estructura orgánica y una nueva planilla coherente con las funciones que le corresponden, los procesos críticos y los objetivos de control del gasto y lucha contra el fraude;
 - e. Profesionalización de los cuadros profesionales de la entidad bajo la aplicación del Estatuto del Funcionario Público; y
 - f. Finalmente, aún cuando el modelo tradicional requeriría la existencia de un órgano colegiado, para la participación tripartita de la Administración Pública, los Empleadores y los Trabajadores en el control y supervisión de la Entidad Gestora, se entiende que la desaparición de la base social de la entidad hace innecesario este órgano;
- 3.8 Finalmente el Viceministerio de Presupuesto y el SNRSR, quedarían vinculados a través de un Contrato de Gestión plurianual, materializado en planes operativos anuales, con los siguientes componentes mínimos:
- a. La definición de las metas políticas de gestión del SNRSR en términos de eficacia y eficiencia, poniendo el acento en el control del gasto y la lucha contra el fraude, así como en la seguridad jurídica y reconocimiento de los derechos de los contribuyentes;
 - b. La definición de las metas de fortalecimiento institucional incluyendo: (i) plan de dotación de recursos humanos en el marco del Estatuto del funcionario público; (ii) reingeniería de procesos críticos; (iii) racionalización del circuito de pago con su bancarización; (iv) digitalización de las bases documentales de gestión; y (v) cronograma de ejecución
 - c. La asignación de recursos necesarios para que la Dirección de Pensiones cumpla con las metas de reestructuración institucional; y
 - d. El establecimiento de los sistemas de reporte y seguimiento periódico entre el Viceministerio y el SNRSR.

C. Adquisiciones

- 3.9 Los recursos de rápido desembolso del préstamo sectorial podrán ser utilizados para financiar el costo agregado, en divisas, de importaciones elegibles provenientes de países miembros del Banco. Se aplicará en este caso los procedimientos del Banco referentes a los préstamos sectoriales, establecidos en el documento GN-2001-2, los cuales no requieren de licitación pública internacional. Los fondos serán desembolsados cuando lo solicite el prestatario y se presenten pruebas de cumplimiento de todas las condiciones contractuales a satisfacción del Banco.

D. Contabilidad y Auditoría

- 3.10 En lo relacionado con los aspectos de registros contables y financieros y de auditoría externa se establecerá en el contrato de préstamo que:
- a. el Prestatario, por intermedio del Organismo Ejecutor, será responsable de mantener los registros contables y financieros separados y documentación de soporte relacionados con el uso de los recursos del financiamiento; de preparar y presentar al Banco las solicitudes de desembolsos, y de garantizar que dichos documentos estarán disponibles para eventuales inspecciones del Banco y/o de auditores externos;
 - b. el Prestatario, por intermedio del Organismo Ejecutor, deberá mantener cuentas bancarias específicas y separadas para el manejo de los recursos del financiamiento y presentará al Banco evidencia de la apertura de dichas cuentas como requisito previo al primer desembolso; y
 - c. el Banco se reserva el derecho de solicitar al Prestatario informes financieros sobre el uso de los recursos del financiamiento, dictaminados por una firma de auditores independiente, aceptada previamente por el Banco. La firma de auditores sería contratada de acuerdo con los procedimientos del Banco y prepararía los informes de conformidad con las normas del Banco en la materia y los términos de referencia acordados con el Banco.

E. Inspección y Vigilancia

- 3.11 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que considere necesarios a los fines de una ejecución satisfactoria de este préstamo sectorial. Para tal efecto, el Prestatario cooperará plenamente brindando toda la asistencia e información necesaria.
- 3.12 Para asegurar un adecuado cumplimiento de las acciones e impacto del Programa, la Cooperación Técnica paralela financiará la realización de evaluaciones operativas periódicas asociadas a los desembolsos del préstamo sectorial, mencionadas en el párrafo siguiente.

F. Monitoreo, seguimiento y evaluación ex post

- 3.13 Considerando la complejidad y alcance del Programa, el Organismo Ejecutor presentará al Banco informes semestrales, que permitan cautelar el oportuno

cumplimiento de las acciones de política que se acompañan, especialmente para el segundo y tercer tramos del financiamiento. Complementariamente a estos informes semestrales de avance, el Ejecutor deberá presentar al Banco, con al menos 45 días de antelación a la fecha prevista para los desembolsos del segundo y tercer tramos, un informe detallado del plan de cumplimiento de las condicionalidades del tramo correspondiente.

- 3.14 Adicionalmente, el Gobierno y el Banco han acordado realizar una evaluación ex post del Programa en su conjunto, seis meses después de concluido el préstamo sectorial. Esta evaluación sería financiada con los recursos de la Cooperación Técnica reembolsable que acompaña el préstamo sectorial. El Banco y el Gobierno han acordado los indicadores y la línea de base para los mismos. Los términos de referencia detallados de la consultoría serán acordados previamente con el Banco.

G. Repercusiones ambientales de la operación

- 3.15 El proyecto no tiene impactos ambientales. El Perfil II fue considerado y aprobado por el CESI en su sesión de enero 28 de marzo de 2003.

H. Condicionalidades al desembolso del financiamiento

- 3.16 El desembolso de los recursos correspondientes a cada tramo está condicionado a: (i) el mantenimiento del entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa; y (ii) el cumplimiento de las acciones de política acordadas para el respectivo tramo, especificadas en el capítulo II y en el Anexo II-2 de Programa.
- 3.17 Para el primer tramo, son condiciones previas: (i) la apertura de una cuenta especial para el manejo de los recursos del Programa; y (ii) la suscripción de los contratos de Cooperación Técnica paralelos a la presente operación.
- 3.18 El equipo de proyecto evaluará la información presentada por el país para el cumplimiento de las acciones de política acordadas y preparará los informes correspondientes para la Administración y el Directorio del Banco con la finalidad de solicitar la autorización de los desembolsos, según la política vigente

I. Carta de Políticas

- 3.19 El Banco concuerda con el Prestatario sobre las políticas macroeconómicas y sectoriales contenidas en la Carta de Políticas que se presentan en el Anexo I-1 de este documento. En dicha carta se presenta una síntesis de las políticas económicas y de las acciones destinadas a: mejorar la administración tributaria; el reordenamiento y racionalización del gasto del sistema de reparto y de la compensación de cotizaciones; la reducción del gasto mediante la gestión; y el fortalecimiento institucional del área.

IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS, RIESGOS Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

A. Viabilidad

- 4.1 El Gobierno de Bolivia ha adelantado en los últimos años un programa de reforma de la administración pública denominado Programa de Reforma Institucional (PRI). El PRI es un programa focalizado en tres instituciones consideradas críticas en el gobierno boliviano: Dirección General de Caminos, Servicio de Aduanas y Servicio de Impuestos. La característica principal del PRI consiste en dotarle a estas instituciones de un alto nivel de independencia de las presiones políticas, dándole un marco de gestión profesionalizada, recursos humanos apropiados y un conjunto de incentivos dirigidos a resultados.
- 4.2 En el área de administración tributaria, se han presentado importantes avances en el diseño e implantación de este esquema de administración moderno basado en un Servicio de Impuestos con independencia técnica, con recursos humanos apropiados y gestionado sobre la base de contratos de resultados. Este esquema, sin embargo, se encuentra cuestionado dado que ha resultado mas costoso que lo originalmente previsto. En este contexto, es importante buscar que la gestión del SIN se realice en un contexto de aumento de la efectividad y eficiencia de la institución. Por estos motivos, en esta área el Programa busca apuntalar una reforma en curso afianzando las condiciones para que el SIN genere aumentos en recaudación que justifiquen un marco institucional mas costoso que el tradicional. El Gobierno de Bolivia tiene la firme voluntad política de continuar con este proceso de institucionalización del SIN.
- 4.3 En el área de pensiones el panorama es mas complejo dado que la corrección de las dinámicas arriba señaladas obliga a la adopción de una estrategia cautelosa. Siete años después de la reforma estructural aprobada en 1996, se podrían tener tres opciones estratégicas. La primera opción es abandonar la reforma de 1996, retornando a un sistema generalizado de reparto. La segunda opción es realizar una reforma paramétrica del sistema. Tercero, buscar identificar, aislar y corregir las fuentes inmediatas del costo fiscal y establecer las bases de una institucionalidad permanente que sirva de contención de las presiones al gasto.
- 4.4 La primera opción no se considera una opción viable por dos razones principales: primero, se enmarca en un contexto de reformas estructurales emprendidas hace siete años con grandes costos políticos y que reflejan un compromiso del Gobierno de modernizar el sistema económico, y segundo, existen obligaciones contractuales vigentes tanto con los proveedores privados de pensiones como con los ahorradores, quienes tienen un contrato implícito de que su ahorro personal redundará en una pensión en el futuro. Además, existe una compleja trama en la que los pasivos del Gobierno (papeles del tesoro), son a su vez, los activos de las AFPs, las que en el otro lado de su balance tiene como pasivos los depósitos de los aportantes al sistema. Desarmar este esquema significaría la búsqueda de fuentes alternativas e inmediatas de financiamiento del déficit fiscal, quebrantar contratos generando incertidumbre jurídica y devolver a los ahorradores depósitos. Abordar

una estrategia de esta naturaleza sería, por tanto, no viable y altamente riesgosa. La segunda opción implicaría realizar una reforma paramétrica del sistema de reparto lo que se considera que políticamente no es viable en Bolivia en 2003. No obstante, es factible establecer las bases para identificar las opciones de reforma paramétrica y sus posibles costos en el futuro.

- 4.5 La tercera opción, única considerada viable técnica y políticamente, busca generar tres efectos gradualmente. En primer lugar, identificar, aislar y corregir las principales fuentes del aumento en el gasto en el corto plazo generando ahorros que pueden exceder un punto del PIB. Segundo, identificar, mediante el diseño y uso de modelos actuariales modernos las fuentes de presión de gasto en el mediano plazo para identificar con mayor exactitud el abanico de las posibles reformas paramétricas. En tercer término, implantar un esquema institucional en que se controlen las tensiones y presiones al fraude, asegurando que las reducciones de gasto logradas tengan carácter permanente y estableciendo las bases técnicas para que, si las condiciones políticas lo permiten, se pueda adelantar una reforma paramétrica del sistema de reparto.
- 4.6 La *estrategia adoptada* y la visión de corto, mediano y largo plazo de la problemática de pensiones en Bolivia se sitúa en el contexto anterior. En el corto plazo, que se sitúa en los próximos dos años, es imprescindible adelantar acciones en tres campos. En primer lugar, profundizar la reforma institucional en el área de administración tributaria y proceder a dotar de una estructura similar al área de pensiones. Solamente con una capacidad institucional apropiada va a ser posible colocar el primer dique de contención del gasto, cual es el dique institucional. En segundo lugar, proceder a generar resultados inmediatos de contención del gasto alrededor de la implantación de una política de la reducción del fraude y la morosidad, la cual tiene una dinámica de economía política factible en el 2003. Tercero, es importante establecer las bases técnicas para que, si la situación lo permite y existe la voluntad política de hacerlo, se pueda analizar la factibilidad de realizar reformas de corte paramétrico (modificación de edad de retiro, de rentas mínimas y máximas, de criterios de reconocimiento de viudez, etc.) que aseguren la sostenibilidad fiscal del sistema de reparto en el mediano plazo.
- 4.7 En este contexto, y si bien el Programa contribuye a reducir el déficit en aproximadamente un punto del producto, y a establecer la institucionalidad necesaria para que esta reducción sea permanente, no aborda una reducción mas profunda del gasto del sistema de reparto, aspecto que solamente podría ser abordado con una reforma paramétrica con visión de mediano y largo plazo

B. Beneficios, riesgos, impacto y evaluación del Programa

- 4.8 El Programa propuesto tiene cuatro beneficios principales. En primer lugar, genera una reducción del déficit en un rango del 0.4% al 1% del PIB. En segundo lugar, apuntala las reformas institucionales que han posibilitado una administración profesional en el SIN. Tercero, genera una organización institucional moderna para el área de pensiones del sistema de reparto. Por último, y como un subproducto de lo anterior, establece las condiciones técnicas para que el Gobierno de Bolivia pueda adelantar reformas de corte paramétrico en el futuro, cuando las condiciones políticas lo ameriten.

- 4.9 Como se anota en la sección de descripción del Programa, su principal objetivo es contribuir a mejorar la sostenibilidad fiscal en Bolivia. En este sentido el resultado, el impacto *–outcome–* esperado de las acciones del Programa es la reducción permanente del déficit fiscal anual en un rango aproximado que oscila entre 0.4% y 1% del PIB (aproximadamente entre US\$32 y US\$80 millones anuales). La distribución de esta reducción se presenta en la Tabla adjunta. La línea de base para cada una de las variables, las fuentes de información y los medios de verificación se presentan en el Anexo I-2.B.
- | Impacto esperado reducción déficit | |
|------------------------------------|---------------------|
| Medidas | Rango |
| Eficiencia rec.tributaria | 0.2 a 0.4% |
| Control Fraude | 0.1 a 0.3% |
| Control morosidad | 0.02 a 0.05% |
| Desindización | 0.1 a 0.3% |
| Total | 0.42 a 1.05% |
- 4.10 Además de este impacto, se espera contar, en un plazo de tres años, con una institucionalidad reforzada en el área de administración tributaria y reestructurada en el área de pensiones. El logro de estos productos de institucionalización de ambas administraciones se considera crítico para que la reducción del déficit sea permanente. Por último, ese proceso de institucionalización en el área de pensiones sentará las bases técnicas, mediante el uso de instrumentos modernos de modelaje actuarial, para simular el efecto en el mediano plazo de eventuales reformas paramétricas.
- 4.11 El Programa tiene riesgos significativos. El principal riesgo del Programa hace referencia a la economía política de las reformas. La viabilidad de la reforma de los sistemas de reparto depende de la claridad con la que se identifican los perdedores y su capacidad de movilizar recursos políticos para defender sus intereses, así como de la generación simultánea de ganadores a través de reformas paralelas. En el pasado, la relativamente rápida reforma del sistema de pensiones en Bolivia se puede explicar, en primer lugar, por la disponibilidad por el ejecutivo de una cómoda mayoría parlamentaria; en segundo lugar, por el efecto compensatorio que produjo el surgimiento de nuevos ahorradores en el sistema de capitalización individual y de beneficiarios del *Bonosol*; y, en tercer lugar, por la imprecisión de muchos de los efectos concretos de la reforma, al establecerse una transición que ha ido acomodando generosamente a no pocos de los colectivos que pudieran considerarse perjudicados.
- 4.12 La situación actual es muy diferente, tanto por la insuficiencia de apoyos parlamentarios, como por las escasas posibilidades de identificar beneficiarios paralelos que compensen la racionalización del sistema de reparto. Por esta razón, no se considera viable políticamente una reforma paramétrica del sistema de reparto a través de un paquete legislativo que permitiera una drástica corrección del gasto. El proyecto apuesta por pequeñas correcciones de política, pero sobretudo se centra en un esfuerzo de racionalización administrativa y de control del fraude que, al no especificar con claridad a los perdedores y proceder a ejecutarse gradualmente en el tiempo, diluye las fuentes de posible resistencia de los afectados. No obstante, dada la eventual extensión social del fraude y el papel desempeñado por intermediarios, no hay que descartar una resistencia organizada a las medidas propuestas. La aplicación de nuevas políticas de comunicación y atención al pensionista se consideran fundamentales para contrarrestar estos

riesgos. La operación de cooperación técnica paralela financiará esas actividades de difusión y comunicación.

- 4.13 Por otro lado, el fortalecimiento de las administraciones tributaria y de pensiones se enfrenta a riesgos derivados de la politización del sector público en Bolivia y el déficit de profesionalización de sus cuadros. Este problema es menos preocupante en el caso de la administración tributaria, cuya modernización se hace en el marco de un dispositivo institucional apoyado por el Banco Mundial y el BID; la sostenibilidad del dispositivo una vez terminada la financiación de este programa, es el riesgo que observamos en este ámbito. Para enfrentar este riesgo el Programa establece condiciones que buscan consolidar la institucionalidad.
- 4.14 En el caso de la Dirección de Pensiones, el riesgo es mayor, dada la debilidad de la entidad y la vinculación tradicional de sus políticas de recursos humanos a criterios patrimonialistas. Esto no es ajeno a su carácter de instrumento coherente con la economía política de la reforma antes descrita. En este caso, el programa se orienta hacia el establecimiento de un régimen organizativo que legitime la institucionalidad a través de la profesionalización, la transparencia y la gestión por resultados. En este caso, la suficiencia de recursos de cooperación técnica para sostener el dispositivo se considera una variable crítica para neutralizar el riesgo expuesto.
- 4.15 Finalmente, dado tanto el alto impacto del Programa como la importancia de los riesgos en su ejecución, se ha considerado apropiado y acordado con el Gobierno la realización de una evaluación ex post del mismo y de las actividades de cooperación técnica, la cual sería financiada con recursos de la Cooperación Técnica paralela al Programa, tal como se señala en el párrafo 3.14 de este documento.

CARTA DE POLÍTICA

Con el propósito de contribuir al esfuerzo del Gobierno Nacional en la reducción del déficit fiscal a través del incremento de los ingresos y la contención y reducción del gasto público en pensiones, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha planteado la posibilidad de implementar el Programa Sectorial de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal.

El crédito es de rápido desembolso, libre disponibilidad y asciende a US\$ 63 millones a ser desembolsados en tres tramos en un período no menor a 18 meses.

I. SITUACIÓN MACROECONÓMICA Y AJUSTE FISCAL

El elevado déficit fiscal se constituye en uno de los principales problemas que debe ser resuelto por el actual gobierno y en tal sentido es una de las áreas prioritarias en la negociación con la comunidad financiera internacional. En el 2001 el déficit ya había llegado a un nivel elevado (7.0% del PIB), y volvió a subir el 2002 a 8.7% del PIB.

El déficit fiscal se ha ido incrementando en los últimos años, principalmente como consecuencia de la ejecución de la reforma de pensiones. El déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) se incrementó de 1.9% del PIB en 1996, año previo a la puesta en vigencia de la reforma, a 3.7% del PIB en 2000 y a 7.0% en 2001. En el período 1997 – 2000, el costo de la reforma ha sido prácticamente equivalente al total del déficit del SPNF, ya que sin considerar estos costos, el balance fiscal se encontraba en equilibrio, e incluso se generó un pequeño superávit en los años 1999 y 2000. En el año 2001 el déficit sin pensiones se situó en -2.2% del PIB, por el efecto que tuvo la desaceleración económica sobre las recaudaciones tributarias. Esta situación tendió a deteriorarse aún más en 2002, ya que el déficit sin pensiones llegó a -3.6%.

Al observar el comportamiento de los ingresos y egresos, es evidente que el mayor déficit se debe tanto a una caída de ingresos así como a un incremento de los egresos. Los ingresos fiscales en 2002 se contrajeron de 31.1% del PIB en 2001 a 28.4% del PIB en 2002. Los egresos, sin considerar el costo de la reforma de pensiones, también se redujeron pero a un menor ritmo, de 33.2% del PIB en 2001 a 32.1% del PIB en 2002.

La causa que explica la mayor caída de ingresos es la contracción observada en los impuestos sobre hidrocarburos, cayendo estos de 5.2% del PIB en 2001 a 4.7% en 2002. La postergación de reajustes a los precios internos de los carburantes ha repercutido en este comportamiento. Los ingresos tributarios experimentaron un ligero incremento, pasando de 13.1% a 13.5% del PIB durante similar período.

Por el lado de los gastos, llama la atención el incremento en los costos de pensiones y el incremento en los gastos de capital. Las pensiones volvieron a aumentar durante el 2002, subiendo de 4.8% del PIB el 2001 a 5.1% el 2002, debido a que la mayor devaluación cambiaria incide en un mayor costo nominal de las mismas, al estar las pensiones indexadas a las variaciones del precio de la divisa. La inversión por su parte subió de 8.5% del PIB a 8.8% en 2002.

**BALANCE SPNF
(Porcentaje del PIB)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
INGRESOS TOTALES	30,4	29,5	31,2	32,6	33,8	31,1	28,4
INGRESOS CORRIENTES	28,1	28,1	29,8	30,7	31,6	28,7	26,1
INGRESOS TRIBUTARIOS	11,5	12,9	14,1	13,3	13,6	13,1	13,5
RENTA INTERNA	10,3	11,3	12,5	11,9	12,2	11,9	12,4
RENTA ADUANERA	1,2	1,4	1,5	1,3	1,3	1,1	1,1
REGALIAS MINERAS	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
IMPUESTOS S/HIDROCARBUROS	0,1	2,9	4,7	4,6	5,1	5,2	4,7
VENTAS DE EMPRESAS PUBLICAS	11,3	7,4	6,1	6,7	8,3	6,0	3,6
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1,3	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	1,1
OTROS INGRESOS CORRIENTES	3,8	4,2	4,1	5,2	3,7	3,6	3,1
INGRESOS DE CAPITAL	2,4	1,4	1,4	1,8	2,2	2,4	2,3
EGRESOS TOTALES	32,4	30,3	31,8	31,9	33,1	33,2	32,1
EGRESOS CORRIENTES	24,2	23,0	24,8	24,8	26,0	24,7	23,3
SERVICIOS PERSONALES	10,7	10,5	10,2	10,0	9,5	9,8	10,0
BIENES Y SERVICIOS	5,6	7,0	8,6	8,9	10,7	8,6	6,4
INTERESES DEUDA EXTERNA	1,7	1,5	1,2	1,2	1,3	1,1	1,1
INTERESES DEUDA INTERNA	0,5	0,1	0,2	0,4	0,6	1,0	1,1
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	3,4	1,7	2,5	1,7	1,6	1,9	1,5
OTROS EGRESOS CORRIENTES	2,4	2,3	2,0	2,5	2,3	2,3	3,2
GASTOS NO IDENTIFICADOS	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	-0,1	0,1
EGRESOS DE CAPITAL	8,2	7,2	7,0	7,1	7,1	8,5	8,8
SUP (DEF) SIN PENSIONES	-1,9	-0,8	-0,6	0,6	0,8	-2,2	-3,7
PENSIONES	0,0	-2,5	-4,0	-4,1	-4,5	-4,8	-5,1
SUP (DEF) GLOBAL	-1,9	-3,3	-4,6	-3,5	-3,7	-7,0	-8,7

Fuente : Ministerio de Hacienda

Financiamiento del Déficit Fiscal.- En el período 1999-2000 el financiamiento del déficit provino principalmente de fuentes externas que han cubierto en promedio 60% del déficit, y de fuentes internas que han cubierto en promedio el 40% restante. Sin embargo, durante el año 2001 se produjo una gran expansión del financiamiento interno llegando éste a representar 3.9% del PIB. El 2002, el déficit fue financiado en mayor medida por fuentes externas, especialmente por el incremento observado en los desembolsos, los cuales subieron de 4.6% del PIB en 2001 a 7.3% del PIB en 2002. La participación de las fuentes internas en el financiamiento del déficit se redujo de 3.9% del PIB en 2001 a 2.5% del PIB en 2002. Esto se debió a que la colocación de títulos públicos que se había expandido en 3.5% del PIB en 2001, se hizo más dificultosa en 2002 registrándose una contracción de -0.8% del PIB en 2002. Sin embargo, es importante destacar que el 2002 el crédito del Banco central al TGN fue expansivo en 1.7% del PIB.

Una de las fuentes de financiamiento interno más importante ha sido la colocación de bonos del TGN en los fondos de pensiones, las cuales han sido en promedio de US\$ 150 millones al año (alrededor de 1.7% del PIB). Esta política se ha mantenido también durante el 2002. La colocación de deuda pública ha implicado que una gran parte de los recursos de los fondos de pensiones fueran captados por el TGN, no permitiendo por lo tanto que estos fueran a dinamizar al sector productivo, a pesar de la idoneidad de estos recursos para financiar inversiones de largo plazo.

La acumulación de deuda interna pública para financiar el déficit ha contribuido también a incrementar la magnitud del mismo, ya que ésta implica un mayor pago de intereses. En efecto, el pago de intereses por concepto de deuda interna pública subió de US\$ 64 millones en 1997 (0.8% del PIB) a US\$ 115 millones en 2002 (1.6% del PIB).

En lo que se refiere al endeudamiento externo público, éste se incrementó desde un nivel de 3.1% del PIB el 2001 a un nivel de 6.2% del PIB en 2002. Este incremento se debió a los mayores desembolsos netos de financiamiento externo ocurridos ese año. También contribuyeron al incremento del financiamiento externo los mayores desembolsos de las líneas de desarrollo y el alivio de la deuda obtenido bajo la iniciativa HIPC.

II. Ajuste Fiscal y Programa con el FMI

En abril se alcanzó un acuerdo Stand-by con el FMI en el cual se prevé la reducción del déficit fiscal de 8,7% del PIB en 2002 a 6,5% en 2003. La política fiscal del Gobierno involucra medidas de ingresos y gastos, tales como eliminación de exenciones tributarias, ampliación de la base impositiva, reestructuración del Poder Ejecutivo y reducción del costo de pensiones.

Para mejorar la base tributaria y enfrentar el creciente costo de pensiones la agenda del Gobierno incluye cambios legislativos, ordenamiento de las normativa vigente, fortalecimiento institucional y transparencia. Para lograr el ajuste fiscal necesario y su sostenibilidad en el tiempo, la implementación de estas medidas y su seguimiento será apoyada por el préstamo sectorial con el BID.

III. Administración Tributaria, y Programa Sectorial del BID.

Para garantizar el cumplimiento de las metas de recaudación por concepto de impuestos internos establecidas en el Presupuesto General de la Nación, el Viceministerio de Política Tributaria como autoridad fiscal está empeñado en llevar a cabo medidas de ajuste a la normativa tributaria así como programas de fortalecimiento en la administración Tributaria, las mismas que se señalan a continuación:

Nuevo Código Tributario Boliviano

Con la finalidad de implementar la nueva normativa tributaria que establezca reglas claras en la relación jurídico tributaria, procedimientos simplificados, informatizados y generales y sobre todo la aplicación de la pena privativa de libertad, se ha presentado recientemente el Proyecto de Ley de "Código Tributario Boliviano" para su tratamiento en el Poder Legislativo. La medida de reforma también incluye mejoras en la Ley General de Aduanas, creación de la Superintendencia Tributaria e incentivo de pago de tributos.

A fin de implementar la nueva normativa, entre sus disposiciones transitorias, se establece un tratamiento excepcional para la regularización de acreencias tributarias, el mismo que condona intereses y sanciones y permite el pago del tributo omitido actualizado hasta en cinco (5) años, con dos (2) de gracia.

Por otra parte, también se establecen disposiciones transitorias referidas a la depuración del actual registro del Servicio de Impuestos Nacionales y la implementación de un nuevo Padrón Nacional de Contribuyentes con el objeto de permitir a la Administración Tributaria dar de baja a contribuyentes y/o responsables que a la fecha no realizan actividades económicas sujetas a impuesto.

Para que el nuevo Código Tributario tenga plena vigencia y complemente otros aspectos procedimentales y aclaratorios, es necesario que el Poder Ejecutivo elabore la reglamentación correspondiente.

Modificaciones a la Ley 843

Las modificaciones a la norma impositiva, representan algunos ajustes que en la actualidad están ocasionando distorsiones en el sistema impositivo. En ese sentido, en el ámbito de la política tributaria el proyecto de ley propone aplicar en los diferentes impuestos, las siguientes medidas:

Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE)

En este Impuesto se realizan algunos ajustes para incrementar su efectividad, además de eliminar ciertas distorsiones en su aplicación, en este sentido:

- Se incluye a las sociedades civiles en el objeto del impuesto
- Se incorpora dentro del objeto a las asociaciones civiles
- Se aclara el tratamiento tributario a las fundaciones e instituciones no lucrativas.
- Se aclara el tratamiento impositivo a la prestación de servicios desde el exterior.
- Se elimina la exención a los que prestan servicios de intermediación financiera y otros servicios regulados.

Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores

En la actualidad la base imponible para el pago del Impuesto a la Propiedad de Vehículos (IPV) esta definida en base al sistema de autoavalúo sobre tablas de valores, depreciaciones y otros factores técnicos que anualmente establece el Poder Ejecutivo mediante resolución expresa

Se disminuye el valor residual mínimo de 16.8% a 10.7%.

Impuesto a las Transacciones

Se exenciona la compra venta de cuotas de capital en SRL's.

Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior (ISAE)

La medida establecida está orientada a universalizar su aplicación tanto a residentes como no residentes, incluir su valor en los pasajes y finalmente a actualizar la tasa del impuesto a Bs 150.

Impuesto Especial a los Hidrocarburos Y sus Derivados (IEHD)

La elaboración de productos alternativos a los combustibles, mediante procesos de blending, platfforming, y otros, no contemplados expresamente en la lista adjunta a la Ley N°843, en algunos casos determina, prácticas de elusión, lo cual representa un trato inequitativo en la aplicación de este Impuesto con relación a los productos provenientes de la refinación.

Esta deficiencia hace necesario modificar los Artículos 109,112 y 113 de la Ley 843, aclarando e incorporando en el objeto de este Impuesto a otros productos utilizados como carburantes o combustibles obtenidos mediante cualquier proceso de producción, mezcla o refinación.

Cumplimiento tributario de las empresas petroleras

Adicionalmente se examinará en forma detallada los alcances y cumplimiento tributario por parte de las empresas petroleras. Los temas son:

- Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE).- Existe la necesidad de complementar el D.S. 24051 que reglamenta este tributo, entre los cuales podemos citar; la obligación de parte de las empresas productoras de presentar su estructura de costos; modificar el método de depreciación para los pozos petroleros, compensación de pérdidas en forma indefinida y falta de legislación sobre Precios de Transferencia.
- Impuesto a las Utilidades Beneficiarios del Exterior (IUE-BE).- Se presume que las utilidades de las empresas productoras están siendo remesadas mediante pagos por servicios o adquisición de bienes al exterior.
- Impuesto a las Utilidades Extraordinarias SURTAX.- La estructura de este impuesto debe ser sujeta a revisión por permitir deducciones que limitan el alcance del tributo, modificar la formula para la actualización del valor sobre los ingresos netos por cada operación extractiva..
- Impuesto al Valor Agregado (IVA). Se presume la existencia de transferencias de créditos fiscales por parte de los Bloques Petroleros lo que ocasiona que algunas empresas productoras se atribuyan créditos fiscales que no corresponde.
- Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD).- Este impuesto no se debe constituir en un mecanismo de ajuste de precios, como a la fecha se viene dando. Se recomienda efectuar un estudio de metodología del cálculo de precios finales, especialmente de los márgenes de ganancia de los agentes que intervienen en la refinación y comercialización.
- Impuesto al Valor Agregado (IVA).- El débito fiscal se calcula sobre el total facturado excluyendo el IEHD, en cambio el crédito fiscal que se atribuye el Distribuidor Mayorista es resultado de aplicar la alícuota del IVA al total de la factura, es decir incluyendo el IEHD.

- Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE).- Se establece la necesidad de que las empresas de refinería presenten al igual que las productoras su estructura de costos con el fin de determinar correctamente este impuesto y los márgenes de refinación.
- Impuesto a las Transacciones (IT) Los distribuidores mayoristas y minoristas pagan el IT sobre el valor de sus ventas deduciendo lo pagado a las refinerías y el importe cancelado a las empresas de almacenamiento y engarrafado. Esta disposición contradice el Artículo 74 de la Ley 843, donde se establece que el impuesto se determinará sobre la base de los ingresos brutos devengados.
- Es conveniente evaluar el Régimen de Precios vigente para su posterior modificación.
- Efectuar seguimiento a las empresas del sector a objeto de determinar la planificación fiscal.

Una vez aprobadas y promulgadas las modificaciones a la Ley 843, el Poder Ejecutivo procederá a aprobar los decretos reglamentarios de los impuestos correspondientes.

Avances de la reforma institucional

Una vez establecida la reforma de la Administración Tributaria (Ley 2166) cuyo objetivo es la de contar con una administración moderna, eficiente y eficaz, esta en su fase de culminación del proceso de institucionalización en los recursos humanos, en la que se esta permitiendo contar con personal calificados y al margen de la injerencia política y discrecionalidad para el nombramiento de estos.

Los pasos importantes para el mejoramiento de la administración tributaria están centrados en los siguientes puntos:

- Establecer una reingeniería de procesos para mejorar cualitativa y cuantitativamente los sistemas administrativos.
- Recategorización a los contribuyentes en principales contribuyentes, grandes contribuyentes y resto.
- Nuevo empadronamiento de contribuyentes lo cual permitirá contar con un padrón depurado, transparente y confiable hasta finales de esta gestión.
- Adecuación de la cuenta corriente del contribuyente, para establecer un control fidedigno de las deudas y pagos registrando y actualizando la información de los créditos y débitos generados por el contribuyente y la administración.
- Se pretende establecer un sistema de facturación a fin de evitar la clonación y falsificación.
- Se establecerá un nuevo enfoque de fiscalización donde se pretende aplicar procesos de control más eficientes y abarcar a un mayor número de contribuyentes en los planes de fiscalización.

- Establecer un plan de potenciamiento tecnológico realizando previamente un diagnostico detallado de los sistemas informáticos para luego llevar a cabo acciones en el corto y mediano plazo para implementar sistemas informáticos modernos. Para lo cual se requerirá financiamiento externo para la dotación de equipos.
- Servicio al contribuyente mediante internet

Asistencia técnica de la Administración Tributaria

La asistencia técnica con la que cuenta el SIN esta a cargo del Proyecto de Reforma Institucional PRI que administra recursos del Banco Mundial y del Programa de Fortalecimiento Institucional del SIN PROFISI que administra recursos del Banco Interamericano de Desarrollo BID.

Tomando en cuenta el proceso de reforma institucional, los resultados alcanzados son satisfactorios, sin embargo aún se requieren desarrollar en pleno las potencialidades tanto de los recursos humanos como técnicos. El Gobierno Nacional tiene el propósito de apoyar en gran medida el proceso de fortalecimiento de la Administración Tributaria y de esta manera garantizar los recursos tributarios necesarios para atender el gasto público.

IV. Política de Pensiones, y Programa Sectorial del BID.

Reordenamiento y racionalización del gasto del Sistema de Reparto y de la Compensación de Cotizaciones

La transición del sistema de reparto al SSO permitió la indisciplina jurídica y financiera del Sistema, favoreciendo la dispersión normativa, la baja calidad de la información sobre el gasto y el incumplimiento de las obligaciones, lo que significó un fuerte incremento del gasto sobre las previsiones y falta de equidad en la protección.

Para remediar este problema se debe cumplir con las previsiones de la reforma, dar por finalizado los plazos de transición y el cierre sistema, conocer con exactitud el gasto y acelerar el cobro de las deudas.

La dificultad del proceso de transición ha generado tensiones. Existen presiones para mantener el sistema de reparto abierto y una gran dispersión normativa (en torno a 50 normas vigentes), que facilita la indisciplina, para ello el gobierno debe: Racionalizar y simplificar la normativa vigente, que en cumplimiento a las reglas establecidas en la Ley 1732 a través de un Decreto Supremo que:

- (i) Prohíba la adición de bonos o modificación de rentas, excepto la actualización de valor establecida por Ley;
- (ii) Ratifique el cierre efectivo y real del sistema de reparto a partir del 31 de diciembre de 2001; y
- (iii) Sistematice el cuerpo de normas

La información sobre el comportamiento del gasto y los compromisos de gasto futuro del sistema es poco consistente y confiable, dificultando la planificación y control, para

lo cual es necesario cuantificar los compromisos de gasto futuro en pensiones y derechos de compensación de cotizaciones, y adopción de medidas correctivas que eviten desviaciones entre el gasto previsto y el real

Para tener un diagnóstico de la situación actual y futura es necesaria la presentación y aprobación gubernamental del modelo actuarial, y de Informes Actuariales sobre el gasto en Pensiones y en Compensación de Cotizaciones, respectivamente como herramientas de control del gasto.

El gobierno debe contar con un plan de acción y cronograma de implementación de medidas correctivas a los resultados negativos del modelo actuarial.

El sistema de revalorización vigente de las pensiones es inadecuado a las capacidades del sistema, por lo que se hace necesaria la modificación del sistema de revalorización actual por otro basado en la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV), a través de la emisión de una Ley modificatoria a la Ley 1732 y su decretos reglamentario.

Reducción del gasto a través de la gestión

La dinámica del modelo de transición ha producido una tensión al fraude en la obtención de las rentas, los sistemas de control son débiles, por lo que se hace imprescindible la Implementación de un Programa de Lucha contra el fraude en las rentas con un ahorro total previsto de 150 millones de bolivianos a la fecha del tercer desembolso.

Las aportaciones en mora empresariales y del Estado no se han hecho efectivas, la deuda estimada por impago de las cotizaciones alcanza casi el valor de un año del gasto del sistema. Las deudas con el sistema siguen sin ser recuperadas.

Para mejorar esta situación se debe Incentivar el pago de las cotizaciones adeudadas por las empresas a través de un Decreto Supremo que incluya:

- (i) Las condiciones generales de los convenios y planes de pago a ser suscritos en convenios con las empresas morosas; y
- (ii) Los dispositivos de sanción en el caso de incumplimiento de los planes de pago, o en su ausencia, que incluyan la prohibición de contratar con el Estado.
- (iii) El envío a la Central de Riesgos del sistema bancario de la información de las empresas morosas.

Además es necesario la recuperación de la deuda devengada a través de un Programa de Lucha contra la Morosidad que incluya:

- (i) Un estado financiero detallado de la deuda en mora; y
- (ii) Un plan de suscripción de convenios de reconocimiento y pago de la deuda en mora consistente con las metas de recuperación de deuda.

A la fecha no existe información adecuada para la liquidación y enajenación de activos por: (i) defectos de titularidad y situación de ocupación indebida; (ii) limitada información sobre la situación contable; y (iii) complejidad de los procedimientos de enajenación, por lo que se debe mejorar la información e incrementar la transparencia sobre el estado

actual y balance económico-financiero de los activos de los ex Fondos Complementarios.

Para solucionar el problema se requiere:

- (i) la presentación de un informe detallado, avalado por el Ministerio de Hacienda, que incluya la situación patrimonial de todos los fondos complementarios.
- (ii) La contratación de empresa consultora para la confección del balance consolidado.
- (iii) Presentación del balance consolidado y de un Plan de Enajenación

Fortalecimiento Institucional

Actualmente existe debilidad del marco institucional del Sistema de Reparto en Bolivia específicamente en las funciones de planificación y ordenación del sistema, de reconocimiento y gestión de las prestaciones, y de control político y administrativo de la entidad gestora por lo que es de vital importancia el establecimiento de un marco institucional y legal que permita controlar el gasto y fortalezca la transparencia y seguridad jurídica del sistema de reparto.

Para mejorar esta situación se requiere la aprobación de un Decreto Supremo que contenga al menos los siguientes aspectos:

- (i) La adscripción de la responsabilidad sobre el Sistema de Reparto en el Viceministerio de Presupuesto, incluyendo las funciones de planificación, ordenación y control de la entidad gestora;
- (ii) La creación de una Dirección General del Sistema de Reparto dentro del Viceministerio de Presupuesto;
- (iii) La creación de un Servicio Nacional de Rentas de Sistema de Reparto desconcentrado, adscrito al Viceministerio de Presupuesto, que asuma *exclusivamente* las funciones de gestión del sistema de reparto, sustituyendo a la Dirección de Pensiones;
- (iv) La definición de la relación entre el Viceministerio de Presupuesto y el Servicio Nacional de Rentas de Sistema de Reparto a través de un contrato de gestión, que incluya metas de resultados de gestión y de fortalecimiento institucional;
- (v) El apoyo técnico de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros al Viceministerio de Presupuesto para el desempeño de las funciones de supervisión mediante un contrato de asistencia técnica.

Asimismo es imprescindible el Fortalecimiento institucional del Servicio Nacional de Rentas de Sistema de Reparto a través de la suscripción de un contrato de gestión entre el Viceministerio de Presupuesto y el Servicio Nacional de Rentas de Sistema de Reparto que permita cumplir con los objetivos del Programa conteniendo como mínimo metas en las siguientes áreas:

- (i) Plan de dotación de recursos humanos en el marco del Estatuto del Funcionario Público;
- (ii) Reingeniería de procesos críticos;
- (iii) Racionalización del circuito de pago, con su bancarización;
- (iv) Digitalización de las bases documentales de gestión; y
- (v) Cronograma de ejecución

(Carta Original firmada)

PROGRAMA DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL (BO-0213)

	Objetivo-impacto final	Tramos		
		Primer	Segundo	Tercer
Marco macroeconómico. Inestabilidad del marco macroeconómico adecuado	Estabilidad macroeconómica	Mantenimiento de un marco de políticas apropiado y consistente con los objetivos del Programa	Mantenimiento de un marco de políticas apropiado y consistente con los objetivos del Programa	Mantenimiento de un marco de políticas apropiado y consistente con los objetivos del Programa

Componente 1: Administración tributaria

Problema	Objetivo-impacto final	Tramos		
		Primer	Segundo	Tercer
1.1. Limitada eficiencia de la administración tributaria	1.1. Incremento anual de un 3%, en términos reales, de la recaudación tributaria, derivada exclusivamente de mejoras administrativas, excluyendo el impacto de los cambios normativos (tasas) y de la evolución económica	<ul style="list-style-type: none"> Finalización de la contratación del nuevo personal del SIN Evidencia de inscripción presupuestal para el SIN por un mínimo de 102 millones de Bs en 2003 	<ul style="list-style-type: none"> Avance de al menos el 70% de los indicadores establecidos en el Apéndice del Anexo de medios de verificación. Evidencia de transferencias al SIN de los montos acordados para el 2003, y presupuesto de 115 millones de Bs para 2004. 	<ul style="list-style-type: none"> Avance de al menos el 70% de los indicadores establecidos en el Apéndice del Anexo de medios de verificación. Evidencia de las transferencias efectuadas al SIN de los montos acordados para el año 2004.

Componente 2: Política de pensiones: reordenación y contención del gasto del sistema de reparto y de la compensación de cotizaciones

Problema	Objetivo-impacto final	Tramos		
		Primer	Segundo	Tercer
2.1. El proceso de transición ha permitido mantener el sistema de reparto abierto con una gran dispersión normativa, que facilita la indisciplina	2.1. Racionalización y simplificación de la normativa vigente	Aprobación de Decreto Supremo que ratifique el cierre del sistema de reparto .	Aprobación de un Decreto Supremo que sistematice el cuerpo de normas legales.	
2.2. La información sobre el comportamiento del gasto y los compromisos de gasto futuro del sistema es poco consistente y confiable, dificultando la planificación y control	2.2. Cuantificación de los compromisos de gasto futuro en pensiones y derechos de compensación de cotizaciones, y adopción de medidas correctivas que eviten desviaciones entre el gasto previsto y el real	Presentación de la propuesta gubernamental de modelo actuarial, y de dos informes actuariales preliminares.	Aprobación gubernamental de las herramientas y cronograma de control de gasto de acuerdo a los criterios establecidos en el Anexo de medios de verificación	Implementación de las medidas correctivas conforme al Plan de Acción y cronograma aprobado en el segundo tramo
2.3. Sistema de revalorización de las pensiones inadecuado a las capacidades del sistema	2.3. Modificación del sistema de revalorización actual por otro basado en las UFV	<ul style="list-style-type: none"> Presentación y aprobación de la norma y su reglamento que fija la revalorización de pensiones a la UFV 		<ul style="list-style-type: none"> Presentación de evidencia de ahorro del gasto en pensiones por reindexación (estimado US\$20 millones)

PROGRAMA DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL (BO-0213)

Componente 3: Programas de reducción del gasto a través de la gestión				
Problema	Objetivo-impacto final	Tramos		
		Primer	Segundo	Tercer
3.1 La dinámica del modelo de transición ha producido una tensión al fraude en la obtención de las rentas. Los sistemas de control son débiles	3.1. Implementación de un Programa de Lucha contra el fraude en las rentas	<ul style="list-style-type: none"> Presentación del Plan de Lucha contra el Fraude con un ahorro total de 150 millones de bolivianos al tercer desembolso. 	<ul style="list-style-type: none"> Actualización del Plan de Lucha contra el Fraude Implementación del Plan con un ahorro de 65 millones de bolivianos 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación del Plan con un ahorro acumulado de 150 millones de bolivianos
3.2. Las aportaciones en mora empresariales y del Estado no se han hecho efectivas. La deuda estimada por impago de las cotizaciones alcanza casi el valor de un año del gasto del sistema. Las deudas con el sistema siguen sin ser recuperadas.	3.2. Incentivar el pago de las cotizaciones adeudadas por las empresas a través de un Decreto Supremo y recuperar la deuda devengada a través de un Programa de Lucha contra la Morosidad	<ul style="list-style-type: none"> Presentación del Decreto Supremo Presentación del Programa de Lucha contra la Morosidad 	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación del Decreto Supremo Suscripción de convenios que cubran al menos el 10% de la deuda total Recuperación de al menos 8 millones de bolivianos de la deuda en mora 	<ul style="list-style-type: none"> Suscripción de convenios que cubran al menos el 20% acumulado de la deuda total Recuperación de 20 millones de bolivianos acumulados de la deuda en mora.
3.3. Carencia de información para la liquidación y enajenación de activos de Fondos Complementarios	3.3. Mejora de la información sobre el estado actual y balance económico-financiero de los activos	<ul style="list-style-type: none"> Presentación de un informe de la situación patrimonial de los fondos complementarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Contratación de empresa consultora para confección del balance consolidado. 	<ul style="list-style-type: none"> Presentación del balance consolidado y de Plan de Enajenación

Componente 4: Fortalecimiento Institucional del Área				
Problema	Objetivo-impacto final	Tramos		
		Primer	Segundo	Tercer
Debilidad del marco institucional del sistema de reparto en las funciones de planificación y ordenación del sistema, de reconocimiento y gestión de las prestaciones, y de control político y administrativo de la entidad gestora	4.1 Establecimiento de un marco institucional y legal que permita controlar el gasto y fortalezca la transparencia y seguridad jurídica del sistema de reparto	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación de un Decreto Supremo que reestructura la institucionalidad del Sistema de Reparto 	<ul style="list-style-type: none"> Resolución ministerial que aprueba la estructura orgánica y la planilla del personal del SNRSR. Suscripción del contrato de apoyo técnico en materia de supervisión entre el Viceministerio de Presupuesto y la SPVS. 	
	4.2. Fortalecimiento institucional del Servicio Nacional de Rentas del Servicio de Reparto (SNRSR)		<ul style="list-style-type: none"> Suscripción del contrato de gestión entre el Viceministerio de Presupuesto y el SNRSR 	<ul style="list-style-type: none"> Cumplimiento de las metas de reestructuración del SNRSR, establecidas en el contrato de gestión.

MATRIZ DE POLÍTICAS: MEDIOS DE VERIFICACIÓN
PROGRAMA DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL (BO-0213)

ANEXO I.2.B:
Página 1 de 5

COMPONENTE / MEDIDA DE POLITICA	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	AGENCIA RESPONSABLE
PRIMER DESEMBOLSO (estimado junio 2003)		
Estabilidad macroeconómica		
Mantenimiento de un marco de políticas apropiado y consistente con los objetivos del Programa	Copia de la carta de Política Copia del acuerdo Stand-By vigente con el FMI	Ministerio de Hacienda Ministerio de Hacienda
Componente 1: Administración tributaria		
1.1 Finalización del proceso básico de contratación del nuevo personal del SIN en el marco del ARI.	Informe del Directorio del SIN que evidencia la finalización del proceso básico para la contratación de 505 nuevos puestos funcionariales contratados	Servicio de Impuestos Nacionales
1.1 Evidencia de inscripción presupuestal de los recursos del SIN que deberá incluir: (i) un monto mínimo de 102 millones de Bs en 2003 que garanticen el funcionamiento corriente de la Institución, la modernización tecnológica y el cumplimiento de los indicadores establecidos en el anexo X; y (ii) señalamiento de la fuente de los recursos comprometidos y las actividades específicas que serán financiadas con los mismos	Resolución del Ministerio de Hacienda conteniendo la certificación de la inscripción en el Presupuesto de 2003 del monto de 102 millones de Bs, así como las fuentes de financiamiento del monto	Ministerio de Hacienda
Componente 2: Política de pensiones: reordenación y contención del gasto del sistema de reparto y de la compensación de cotizaciones		
2.1 Aprobación de un Decreto Supremo que en cumplimiento de las reglas establecidas en la Ley 1732: (i) prohíba a partir de la fecha del Decreto la adición de bonos o modificación de rentas, excepto la actualización de valor establecida por Ley; y (ii) ratifique el cierre efectivo y real de todo el sistema de reparto a partir del 31 de diciembre de 2001	Decreto Supremo aprobado	Ministerio de Hacienda
2.2 Presentación de la propuesta gubernamental de modelo actuarial, y de dos informes actuariales preliminares sobre el gasto en pensiones y en compensación de cotizaciones, respectivamente	a) Informe de la propuesta gubernamental de modelo actuarial b) Informe actuarial preliminar sobre el gasto en pensiones c) Informe actuarial preliminar sobre el gasto en derechos de compensaciones	Ministerio de Hacienda
2.3 Presentación y aprobación de la Ley 2434 que modifica el artículo 57 de la Ley 1732 por la que la revalorización de pensiones queda fijada a las UFV	Ley 2434 aprobada con la modificación del artículo 57 de la Ley 1732	Ministerio de Hacienda
2.4 Aprobación del Decreto Supremo que reglamente la Ley 2434	Decreto Supremo aprobado	Ministerio de Hacienda
Componente 3: Programas de reducción del gasto a través de la gestión		
3.1 Presentación del Plan de Lucha contra el Fraude con un ahorro total previsto de 150 millones de bolivianos a la fecha del tercer desembolso	Informe conteniendo el Plan de Lucha contra el Fraude, con la meta de ahorro acumulado de 150 millones de bolivianos (periodo junio 2003 a diciembre 2004) incluyendo metas trimestrales	Ministerio de Hacienda

PROGRAMA DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL (BO-0213)

3.2.1 Presentación del Decreto Supremo que incentive el pago de las cotizaciones adeudadas por las empresas al régimen público de pensiones	Decreto Supremo presentado que incluya: (i) las condiciones generales de los convenios y planes de pago a ser suscritos en convenios con las empresas morosas; y (ii) los dispositivos de sanción en el caso de incumplimiento de los planes de pago, o en su ausencia, que incluyan la prohibición de contratar con el Estado y el envío a la Central de Riesgos del sistema bancario de la información de las empresas morosas	Ministerio de Hacienda
3.2.2 Presentación del Programa de Lucha contra la Morosidad que incluya: (i) un estado financiero detallado de la deuda en mora; y (ii) un plan de suscripción de convenios de reconocimiento y pago de la deuda en mora trimestralizada consistente con las metas de recuperación de deuda incluidas en el segundo y tercer tramo	Informe conteniendo el Plan de Lucha contra la Morosidad, que incluya: (i) el estado financiero detallado de la deuda en mora a junio de 2003; (ii) un plan de suscripción de convenios de reconocimiento y pago de la deuda en mora consistente con las metas de recuperación; (iii) meta de suscripción de convenios al menos del 20% de la deuda detallada (periodo junio 2003 a diciembre 2004) en el estado financiero; y (iv) metas de recuperación de deuda por importe de 20 millones de bolivianos (periodo junio 2003 a diciembre 2004)	Ministerio de Hacienda
3.3 Presentación de un informe detallado, avalado por el Ministerio de Hacienda, que incluya la situación patrimonial de todos los fondos complementarios	Informe de la situación patrimonial de los activos de los fondos complementarios de pensiones, presentado por el Ministerio de Hacienda	Ministerio de Hacienda
Componente 4: Fortalecimiento Institucional del Área		
4.1 Aprobación de un Decreto Supremo que contenga al menos los siguientes aspectos: (i) la adscripción de la responsabilidad sobre el sistema de reparto en el Viceministerio de Presupuesto, incluyendo las funciones de planificación, ordenación y control de la entidad gestora; (ii) la creación de una Dirección General del sistema de reparto dentro del Viceministerio de Presupuesto; (iii) la creación de un servicio nacional de pensiones desconcentrado, adscrito al Viceministerio de Presupuesto, que asuma <i>exclusivamente</i> las funciones de gestión del sistema de reparto, sustituyendo a la Dirección de Pensiones; (iv) la definición de la relación entre el Viceministerio de Presupuesto y el Servicio Nacional de Pensiones a través de un contrato de gestión, que incluya metas de resultados de gestión y de fortalecimiento institucional; y (v) el apoyo técnico de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros al Viceministerio de Presupuesto para el desempeño de las funciones de supervisión mediante un contrato de asistencia técnica	Decreto Supremo aprobado	Ministerio de Hacienda

SEGUNDO DESEMBOLSO (estimado diciembre 2003)		
Componente 1: Administración tributaria		
1.1 Avance de al menos el 70% de los indicadores de progreso en la eficiencia del SIN establecidos en el Anexo I-2.B-Apéndice, calculado de conformidad con la fórmula recogida en dicho Anexo	Informe aprobado por el Directorio del SIN con la evidencia del cumplimiento de las metas del Anexo I-2.B-Apéndice	Ministerio de Hacienda
1.2 Evidencia de las transferencias efectuadas al SIN de los montos acordados para el año 2003 (meta: al menos 111 millones de bolivianos), y la incorporación en el presupuesto del SIN del monto de 115 millones de Bs para 2004	a) Informe de la Contraloría General de la Nación conteniendo la certificación de la transferencia al SIN del monto de al menos 102 millones de Bs inscrito en el Presupuesto de 2003 b) Proyecto de Ley de Presupuesto 2004 presentado al Congreso Nacional	Contraloría General de la Nación Ministerio de Hacienda
Componente 2: Política de pensiones: reordenación y contención del gasto del sistema de reparto y de la compensación de cotizaciones		
2.1 Aprobación de un Decreto Supremo que sistematice el cuerpo de normas legales en materia del sistema público de reparto	Decreto Supremo aprobado y publicado	Ministerio de Hacienda
2.2 Aprobación gubernamental de las siguientes herramientas de control del gasto: (i) modelo actuarial; (ii) informes actuariales definitivos sobre pensiones y compensación de cotizaciones; (iii) identificación de las medidas correctivas a adoptar y su cuantificación con base a los informes actuariales; y (iv) la aprobación de un Plan de Acción y su cronograma de implementación	Resolución del Ministerio de Hacienda aprobando: a) Modelo actuarial del sistema de reparto de pensiones b) Informe actuarial definitivo sobre el gasto en pensiones c) Informe actuarial definitivo sobre el gasto en derechos de compensaciones d) Informe con las medidas correctivas a adoptar e) Informe con el Plan de Acción de control de gesto y su cronograma	Ministerio de Hacienda
Componente 3: Programas de reducción del gasto a través de la gestión		
3.1.1 Actualización del Plan de Lucha contra el Fraude de acuerdo con el avance en la reestructuración institucional del sistema de reparto	Informe actualizado conteniendo el Plan de Lucha contra el Fraude, con la meta de ahorro acumulado de 150 millones de bolivianos (periodo junio 2003 a diciembre 2004)	Ministerio de Hacienda
3.1.2 Implementación del Plan con un ahorro efectivo de 65 millones de bolivianos	Informe de la Contraloría General de la Nación certificando el ahorro de 65 millones de bolivianos en el periodo junio 2003 a diciembre 2003	Contraloría General de la Nación
3.2.1 Aprobación del Decreto Supremo que incentive el pago de las cotizaciones adeudadas por las empresas al régimen público de pensiones	Decreto Supremo aprobado	Ministerio de Hacienda
3.2.2 Suscripción de convenios de reconocimiento y pago de la deuda en mora que cubran al menos el 10% de la deuda total estimada en el estado financiero incluido en el Plan de Lucha contra la Morosidad	Informe del Servicio Nacional de Pensiones certificando la suscripción de los convenios (año 2003)	Servicio Nacional de Pensiones y Contraloría General de la Nación

PROGRAMA DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL (BO-0213)

3.2.3 Recuperación de al menos 8 millones de bolivianos de la deuda en mora reconocida en los convenios suscritos, de acuerdo con los objetivos del Plan de Lucha contra la Morosidad	Informe de la Contraloría General de la Nación certificando la recuperación de al menos 8 millones de bolivianos, en el periodo junio 2003 a diciembre 2003, provenientes de la deuda en mora	Contraloría General de la Nación
3.3 Contratación de empresa consultora para la confección del balance consolidado de los fondos complementarios	Contrato suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la empresa consultora	Ministerio de Hacienda
Componente 4: Fortalecimiento Institucional del Área		
4.1.1 Resolución ministerial que aprueba la estructura orgánica y la planilla del personal del Servicio Nacional de Pensiones	Resolución del Ministerio de Hacienda	Ministerio de Hacienda
4.1.2 Suscripción del contrato de apoyo técnico en materia de supervisión entre el Viceministerio de Presupuesto y la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros	Contrato suscrito entre el Viceministerio de Presupuesto y la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros	Ministerio de Hacienda
4.2 Suscripción del contrato de gestión entre el Viceministerio de Presupuesto y el Servicio Nacional de Pensiones que permita cumplir con los objetivos del Programa conteniendo como mínimo metas en las siguientes áreas: (i) plan de dotación de recursos humanos en el marco del Estatuto del Funcionario Público; (ii) reingeniería de procesos críticos; (iii) racionalización del circuito de pago, con su bancarización; (iv) digitalización de las bases documentales de gestión; y (v) cronograma de ejecución	Contrato de gestión suscrito entre el Viceministerio de Presupuesto y el Servicio Nacional de Pensiones	Ministerio de Hacienda

TERCER DESEMBOLSO (estimados diciembre 2004)		
Componente 1: Administración tributaria		
1.1 Avance de al menos el 70% de los indicadores de progreso en la eficiencia del SIN establecidos en el Anexo X, calculado de conformidad con la fórmula recogida en dicho Anexo y acordados en el tramo 2.	Informe aprobado por el Directorio del SIN con la evidencia del cumplimiento de las metas del Anexo X	Servicio de Impuestos Nacionales
1.2 Evidencia de las transferencias efectuadas al SIN de los montos acordados para el año 2004	Informe de la Contraloría General de la Nación conteniendo la certificación de la transferencia al SIN (año 2004) del monto de al menos 115 millones de Bs inscrito en el Presupuesto de 2004	Contraloría General de la Nación
Componente 2: Política de pensiones: reordenación y contención del gasto del sistema de reparto y de la compensación de cotizaciones		
2.2 Implementación de las medidas correctivas conforme al Plan de Acción y cronograma aprobado en el segundo tramo	Informe del Ministerio de Hacienda	Ministerio de Hacienda
2.3 Presentación de evidencia de ahorro del gasto en pensiones por valor del diferencial del tipo de cambio y la UFV (US\$ 20 millones anuales de ahorro según las previsiones macroeconómicas actuales)	Informe de la Contraloría General de la Nación conteniendo la certificación del ahorro logrado (periodo 2003 y 2004)	Contraloría General de la Nación
Componente 3: Programas de reducción del gasto a través de la gestión		
3.1 Implementación del Plan con un ahorro efectivo acumulado de 150 millones de bolivianos	Informe de la Contraloría General de la Nación certificando el ahorro de 150 millones de bolivianos en el periodo junio 2003 a diciembre 2004	Contraloría General de la Nación
3.2.1 Suscripción de convenios de reconocimiento y pago de la deuda en mora que cubran al menos el 20% acumulado de la deuda total estimada en el estado financiero incluido en el Plan de Lucha contra la Morosidad	Informe del Servicio Nacional de Pensiones certificando la suscripción de los convenios (año 2003)	Servicio Nacional de Pensiones y Contraloría General de la Nación
3.2.2 Recuperación de 20 millones de bolivianos acumulados de la deuda en mora reconocida en los convenios suscritos, de acuerdo con los objetivos del Plan de Lucha contra la Morosidad	Informe de la Contraloría General de la Nación certificando la recuperación de al menos 20 millones de bolivianos, en el periodo junio 2003 a diciembre 2004, provenientes de la deuda en mora	Contraloría General de la Nación
3.3 Presentación del balance consolidado y de un Plan de Enajenación de los fondos complementarios de pensiones	Informe de Auditoría conteniendo el balance consolidado y de un Plan de Enajenación	Ministerio de Hacienda
Componente 4: Fortalecimiento Institucional del Área de pensiones		
4.2 Cumplimiento de las metas de reestructuración del Servicio Nacional de Pensiones, establecidas en el contrato de gestión	Informe del Ministerio de Hacienda	Ministerio de Hacienda

Anexo: Indicadores de cumplimiento de las metas del componente 1. Administración Tributaria

Nota: Por cada indicador se establece su definición, la fuente de verificación, el valor base, las metas para los desembolsos de los tramos 1 y 2 y el valor, por ahora referencial, para el tramo 3. Finalmente se asigna a cada indicador su nivel de prioridad: 1 (máximo), 2 (alto) y 3 (medio), que será tenido en cuenta para evaluar el nivel de cumplimiento de los indicadores de acuerdo con los siguientes criterios:

Prioridad del indicador	Valoración	No. de indicadores	Total
Máxima (1)	2	1	2
Alta	1	5	5
Media	0.5	6	3
			10

(1) El indicador A: Impacto recaudatorio de la gestión del SIN, al que se le da la máxima prioridad, tendrá una valoración variable de acuerdo con la siguiente tabla:

Incremento de la eficiencia	Valoración
Inferior al 1%	0
1.5% hasta 2%	0.5
2% hasta 2.5%	1
2.5% hasta 3%	1.5
3% hasta 3.5%	2
3.5% hasta 4%	2.5
4% hasta 4.5%	3
Superior al 4.5%	4

Indicador: A. Impacto recaudatorio de la gestión del SIN						
Meta	Medio de verificación	Valor base	Meta tramo 1	Meta tramo 2	Referen. tramo 3	Prioridad
Incrementos anuales del 3% en términos reales de la recaudación tributaria (excluido el impacto de cambios normativos, evolución del PIB e inflación)	Seguimiento de la recaudación tributaria por la Gerencia General del SIN	Presupuesto de ingresos tributarios del ejercicio 2003		Incremento del 3% anualizado	Incremento del 3% (anualizado)	1
Indicador: B. Control de obligaciones tributarias						
B1. Reducir el porcentaje de obligaciones fiscales incumplidas						
Meta	Medio de verificación	Valor base	Meta tramo 1	Meta tramo 2	Referen. tramo 3	Prioridad
Reducir el porcentaje de obligaciones fiscales incumplidas por los contribuyentes. <i>Numerador:</i> Total obligaciones cumplidas <i>Denominador:</i> Total obligaciones a cumplir	SIRAT	1-IX-2002 36,3% obligaciones omitidas en conjunto / 18'3% para GRACOS	Presentación del Proyecto de Ley de la nueva normativa para la reordenación del RUC e iniciados los trabajos operativos para la reordenación del RUC	Aprobación de la nueva normativa y reducción de incumplimientos en GRACOS: Obligaciones omitidas inferiores al 12%	Reducción % de incumplimientos: GRACOS: inferior al 7%: Resto: inferior al 27%	2

Indicador: B2. Actuaciones de Fiscalización						
Meta	Medio de verificación	Valor base	Meta tramo 1	Meta tramo 2	Referen. tramo 3	Prioridad
Incrementos en el n° de fiscalizaciones efectuadas respecto al periodo base <i>Numerador:</i> Total de actuaciones de fiscalización efectuadas en el período <i>Denominador:</i> Total de actuaciones de fiscalización en el período base	SIRAT	Diciembre 2002/ N° de fiscalizaciones por fiscalizador: 33		Capacitación intensiva del personal de fiscalización en técnicas y procedimientos de control. 40 fiscalizaciones efectivamente realizadas por fiscalizador. Total de actuaciones 8.600 ¹	N° de fiscalizaciones efectivamente realizadas por actuario: 48 N° total de fiscalizaciones*: 10.320	3
Indicador: B3. Incremento en la recaudación efectiva derivada de las fiscalizaciones						
Meta	Medio de verificación	Valor base	Meta tramo 1	Meta tramo 2	Referen. tramo 3	Prioridad
Incremento en la recaudación efectiva derivada de las actuaciones de fiscalización respecto al período base	SIRAT	Diciembre-2002/ Recaudación efectiva por fiscalizador 163.000BS		Capacitación intensiva del personal de fiscalización en técnicas y procedimientos de control. Recaudación efectiva media por fiscalizador: 200.000 Bs. Recaudación efectiva ¹ : 43.000.000 Bs	Recaudación efectiva media por fiscalizador: 260.000 BS Recaudación efectiva total ^(*) 55.900.000de BS	2
Indicador: B4. Reforzar el control sobre el Sector de hidrocarburos						
Meta	Medio de verificación	Valor base	Meta tramo 1	Meta tramo 2	Referen. tramo 3	Prioridad
Reforzar el control sobre el sector de hidrocarburos	SIRAT	Año 2002/ N° de empresas fiscalizadas: 12	Reorganizar y reforzar el control sobre el sector de hidrocarburos	Capacitación intensiva del personal responsable del control del Sector. Fiscalizar al menos 18 empresas del sector con especial atención a las de mayor trascendencia recaudatoria	Fiscalizar al menos 22 empresas del sector con especial atención a las de mayor trascendencia recaudatoria	3

¹ Para una planilla de 215 fiscalizadores.

Indicador: B5. Cobro coactivo						
Meta	Medio de verificación	Valor base	Meta tramo 1	Meta tramo 2	Referen. tramo 3	Prioridad
Mejorar los resultados de cobro coactivo	SIRAT	Año 2002/ 45.000.000 bolivianos cobrados	Reforzar el área y reorganizar el sector	Capacitación intensiva del personal de los servicios centrales y territoriales. 60 Millones de Bs. efectivamente cobrados (anualizado)	84.000.000 de bolivianos efectivamente cobrados (anualizado)	2
Indicador: C. Información y asistencia al contribuyente						
C1. Ampliar los servicios al contribuyente a través de internet						
Meta	Medio de verificación	Valor base	Meta tramo 1	Meta tramo 2	Referen. tramo 3	Prioridad
Ampliar los servicios al contribuyente a través de Internet: Incorporar las preguntas tributarias más frecuentes, formularios de declaración y programa de ayuda. Recepción de las declaraciones de los contribuyentes en Internet	Disponibilidad de los servicios en la página web del SIN	Servicios no disponibles		- 700 preguntas incorporadas - Incorporación de los 12 principales formularios	- Incorporación de programas de ayuda - 1000 preguntas incorporadas - Presentación de declaraciones por internet: Obligatoria para GRACOS, voluntaria para el resto	3
Indicador: C2. Sistema ágil para recibir las quejas y sugerencias de los contribuyentes						
Meta	Medio de verificación	Valor base	Meta tramo 1	Meta tramo 2	Referen. tramo 3	Prioridad
Establecimiento de un sistema ágil para recibir las quejas y sugerencias de los contribuyentes respecto al funcionamiento del SIN: Abrir una <u>casilla de correos</u> específica para recibir las quejas y sugerencias de los contribuyentes. Publicitarla adecuadamente	Contrastación directa e informe de la Gerencia responsable	No existe	Definir la Unidad responsable (Gerencia Nac. De Servicio al contribuyente o dependiendo directamente del Presidente del SIN) y establecer el procedimiento de atención y resolución de las sugerencias. Difusión del nuevo servicio en los medios de comunicación	Funcionamiento efectivo del Servicio	Continuidad del Servicio	3

Indicador: D. Capacitación						
Meta	Medio de verificación	Valor base	Meta tramo 1	Meta tramo 2	Referen. tramo 3	Prioridad
Incremento y mejora de la capacitación al personal del SIN	Informe de la gerencia nacional de RRHH	52 horas hombre (sólo personal institucionalizado)	Funcionamiento efectivo de la Unidad de Capacitación Creación del Comité de Capacitación Plan anual de capacitación para 2003 Elaborar material didáctico para capacitación en los principales impuestos y procedimientos	Impartir al menos 80 horas de capacitación por funcionario institucionalizado del nivel ejecutivo y de los profesionales y técnicos de los grupos I, II, III, IV del nivel operativo (anualizado)	Mantener las 80 horas de capacitación para el personal considerado en el T-2 (anualizado)	2
Indicador: E. Tecnología de la Información						
E1. Centralización de datos y procesos						
Meta	Medio de verificación	Valor base	Meta tramo 1	Meta tramo 2	Referen. tramo 3	Prioridad
Centralización de datos y procesos: Crear una Base de Datos consolidada	Informe de la Gerencia General y de la Gerencia de Informática. Contrastación directa	Actualmente hay 17 bases de datos distritales		Inicio efectivo de los trabajos necesarios para la centralización de las B.D. Al menos se deberá haber iniciado el proceso de migración de aplicaciones y Bases de Datos de Oracle 7.3 a 9i	Contar con una sola base de datos	2
Indicador: E2. Ampliar la cobertura del SIRAT						
Meta	Medio de verificación	Valor base	Meta tramo 1	Meta tramo 2	Referen. tramo 3	Prioridad
Ampliar la cobertura del SIRAT: Completar el apoyo informático a todo el proceso de gestión, incorporando el cobro coactivo	Informe de la Gerencia informática Contrastación directa con apoyo del SIRAT	No hay módulo para gestionar el cobro coactivo		Módulo básico de recepción de vistas de cargo y de generación de pliegos de cargo	Módulo completo implantado	3
Indicador: F. Información gerencial						
Meta	Medio de verificación	Valor base	Meta tramo 1	Meta tramo 2	Referen. tramo 3	Prioridad
Sistema de información gerencial: Estadísticas desglosadas por concepto tributario, tipo de contribuyente, territorio, período etc, de actualización periódica y acceso on line	Gerencia General y Contrastación directa con SIRAT	Información dispersa, desordenada y difícil de manejar		Definición de la estructura y contenido de la información gerencial	Módulo disponible	3

COOPERACION TECNICA REEMBOLSABLE PARA EL PROGRAMA SECTORIAL DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL (BO-0225)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de Bolivia	
Organismo ejecutor:	Ministerio de Hacienda	
Plan de financiamiento:	CT FOE reembolsable	
CT-FOE reembolsable:	BID: (FOE)	Equivalente US\$2,000,000
	Local:	Equivalente US\$2,200,000
	Total:	Equivalente US\$4,200,000
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	40 años
	Período de Gracia:	10 años
	Desembolso:	30 meses
	Tasa de Interés:	1% primeros 10 años, 2% en lo sucesivo
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0.5%
	Moneda:	Ingresos Netos FOE
Objetivos:	<p>La Cooperación Técnica se enmarca dentro de un Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (BO-0213), cuyo objetivo principal está orientado a la reducción del déficit fiscal a través del incremento de los ingresos fiscales, y la contención y reducción del gasto en público en pensiones. Para lograr este objetivo principal se han trazado dos objetivos específicos: (i) la mejora de la capacidad recaudatoria de la administración tributaria; y (ii) el fortalecimiento institucional del ente gestor de las pensiones acogidas al sistema público de reparto. De forma más específica, el Programa prevé la puesta en marcha de un proyecto de Cooperación Técnica (CT) que incluirá diversas actividades orientadas a brindar apoyo técnico a las dos instituciones responsables de administrar la recaudación fiscal y régimen público de pensiones: Servicio de Impuestos Internos y Servicio Nacional del Sistema de Reparto, respectivamente. En lo que respecta a la administración tributaria, está previsto que la mejora en la eficiencia recaudatoria contribuya a la reducción del déficit fiscal en al menos el 0.3%. Se estima que esta meta no puede lograrse en ausencia de una mejora significativa en la capacidad de gestión del</p>	

Servicio de Impuestos Internos en materia de fiscalización a los contribuyentes y lucha contra el fraude fiscal.

En cuanto a la administración del régimen público de pensiones, el impacto fiscal de las medidas propuestas en el Programa, en términos de reducción del déficit público, se estima en al menos el 0.1% por efecto de una lucha contra el fraude más eficiente, y en al menos otro 0.1% por la desindexación con respecto al dólar de la revalorización de las pensiones. Obtener unos resultados más eficientes en materia de lucha contra el fraude supone transformar significativamente el modelo institucional y de gestión de todo el área de pensiones.

Descripción:

El Proyecto comprenderá dos subprogramas: (i) administración tributaria; y (ii) fortalecimiento institucional del área de pensiones.

El subprograma I de Administración Tributaria tiene por objeto contribuir a la mejora de la eficiencia recaudatoria del Servicio de Impuestos Nacionales a través de tres áreas de acción prioritarias: (i) sistemas de información; (ii) capacitación del personal; y (iii) consolidación institucional. En cuanto a los sistemas de información, la estrategia básica está orientada a la ampliación de la infraestructura informática y a la mejora de información disponible en cuanto a calidad, cantidad y oportunidad, mediante la integración de las bases de datos en un modelo centralizado informático. La capacitación del personal tiene una doble perspectiva: por un lado, fortalecer la capacidad fiscalizadora, particularmente en el sector de hidrocarburos al que por su complejidad se le han dedicado escasos recursos y, sin embargo, tiene un gran potencial recaudatorio; y por otro lado, en la mejora de los conocimientos normativos y procedimentales en materia tributaria por la reciente incorporación de una parte importante del personal. Por último, la consolidación institucional es particularmente importante en un entorno social que ha vinculado históricamente la gestión tributaria con prácticas corruptas, y que ahora se pretende que visualice el ejercicio probo de la administración fiscal de forma nítida y transparente.

El subprograma II de Institucionalización del Área de Pensiones se articula en torno a tres grandes ejes: (i) la profesionalización de su personal dentro de un esquema de carrera funcional bajo criterios de mérito, capacidad y desempeño; (ii) la capacitación del personal tras la reingeniería de los principales procesos críticos (reconocimiento de aportaciones y certificaciones de derechos, control de vivencia, revisión de rentas actuales, sistemas de control de gestión, etc.); (iii) la detección de las necesidades informáticas del Servicio Nacional del Sistema de Reparto; y (iv) la informatización de los expedientes de las rentas en curso y de las planillas de aportaciones empresariales.

Estrategia del Banco en el país y sector:

La estrategia del Banco en el país comprende tres líneas de acción: (i) crecimiento económico y creación de oportunidades; (ii) desarrollo del capital humano y acceso a los servicios sociales básicos; y (iii) gobernabilidad y consolidación de las reformas. La presente operación se enmarca dentro de la tercera línea de política, ya que la consolidación de la institucionalidad de la administración tributaria y de pensiones forman parte del fortalecimiento de la gobernabilidad del país. La estrategia del Banco apoya los componentes de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)¹ y con la presente operación, busca enfatizar los aspectos relacionados con la sostenibilidad fiscal y financiera, para capitalizar los beneficios de la iniciativa HIPC y posibilitar el retorno del país a una senda de crecimiento sostenible, requisito indispensable dentro del primer componente de la EBRP como es el de la ampliación y creación de oportunidades de empleo e ingresos. Esto se complementa con la necesidad de tomar acciones para hacer del Estado un factor desarrollo económico y social en Bolivia, área en la que el Banco ha venido apoyando con diferentes operaciones orientadas a aumentar la transparencia y eficiencia en la gestión del sector público. La intervención del Banco con una préstamo sectorial busca así: (i) profundizar y consolidar intervenciones anteriores en el área de política y administración tributaria que conlleven a una mayor movilización de recursos internos hacia las iniciativas de reducción de pobreza; (ii) acelerar el retorno de Bolivia a una senda fiscal sostenible; y (iii) proveer de recursos de libre disponibilidad que den holgura a las autoridades luego de la fuerte pérdida de reservas que indujo la reducción de depósitos en el sistema bancario durante el 2002

Revisión social y ambiental:

El proyecto sectorial fue considerado y aprobado por el CESI en su sesión del 28 de marzo de 2003. Dado su carácter, este Programa no tiene impactos ambientales directos ya que contiene medidas de política que afectan exclusivamente a la eficiencia de la recaudación tributaria y la modernización del sistema de reparto boliviano.

Beneficios:

El Proyecto de Cooperación Técnica apoyará la sostenibilidad fiscal de Bolivia a través de la mejora de la eficacia y eficiencia del Servicio de Impuestos Nacionales, órgano responsable de la recaudación de impuestos. Por el lado de pensiones, el Proyecto atiende directamente a la preocupación suscitada por la existencia de un elevado nivel de defraudación y a la baja credibilidad de la institución (Dirección de Pensiones) responsable de la administración de las rentas vinculadas al sistema público de reparto, así como por la escasa fiabilidad de las bases de datos de

¹ La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) establece cuatro componentes estratégicos sobre los cuales debe coordinarse la acción del Estado: (i) ampliar oportunidades de empleo e ingresos; (ii) desarrollo de capacidades productivas de los pobres; (iii) incrementar la seguridad y protección de los pobres; y (iv) promover la integración y la participación. Adicionalmente, cubre líneas de acción en áreas transversales como Institucionalidad, Género y Medio Ambiente.

gestión que afecta directamente al reconocimiento de los beneficios pensionales. El Proyecto apunta a dichos problemas y constituye una herramienta necesaria para la obtención de las metas trazadas en el Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (BO – 0213).

Riesgos:

El principal riesgo del Programa hace referencia a la economía política de las reformas. La viabilidad de la reforma de los sistemas de reparto depende de la claridad con la que se identifican los perdedores y su capacidad de movilizar recursos políticos para defender sus intereses, así como de la generación simultánea de ganadores a través de reformas paralelas. En el pasado, la relativamente rápida reforma del sistema de pensiones en Bolivia se puede explicar, en primer lugar, por la disponibilidad por el ejecutivo de una cómoda mayoría parlamentaria; en segundo lugar, por el efecto compensatorio que produjo el surgimiento de nuevos ahorradores en el sistema de capitalización individual y de beneficiarios del *Bonosol*; y, en tercer lugar, por la imprecisión de muchos de los efectos concretos de la reforma, al establecerse una transición que ha ido acomodando generosamente a no pocos de los colectivos que pudieran considerarse perjudicados. La situación actual es muy diferente, tanto por la insuficiencia de apoyos parlamentarios, como por las escasas posibilidades de identificar beneficiarios paralelos que compensen la racionalización del sistema de reparto. Por esta razón, no se considera viable políticamente una reforma paramétrica del sistema de reparto a través de un paquete legislativo que permitiera una drástica corrección del gasto. El proyecto apuesta por pequeñas correcciones de política, pero sobretudo se centra en un esfuerzo de racionalización administrativa y de control del fraude que, al no especificar con claridad a los perdedores y proceder a ejecutarse gradualmente en el tiempo, diluye las fuentes de posible resistencia de los afectados. No obstante, dada la eventual extensión social del fraude y el papel desempeñado por intermediarios, no hay que descartar una resistencia organizada a las medidas propuestas. La aplicación de nuevas políticas de comunicación y atención al pensionista se consideran fundamentales para contrarrestar estos riesgos. Por otro lado, el fortalecimiento de las administraciones tributaria y de pensiones se enfrenta a riesgos derivados de la politización del sector público en Bolivia y el déficit de profesionalización de sus cuadros. Este problema es menos preocupante en el caso de la administración tributaria, cuya modernización se hace en el marco de un dispositivo institucional apoyado por el Banco Mundial y el BID; la sostenibilidad del dispositivo una vez terminada la financiación de este programa, es el riesgo que observamos en este ámbito. Para enfrentar este riesgo el Programa establece condiciones que buscan consolidar la institucionalidad.

En el caso del área de pensiones, el riesgo es mayor, dada la

debilidad de la Dirección de Pensiones y la vinculación tradicional de sus políticas de recursos humanos a criterios patrimonialistas. Esto no es ajeno a su carácter de instrumento coherente con al economía política de la reforma antes descrita. En este caso, el programa se orienta hacia el establecimiento de un nuevo régimen institucional y organizativo que legitime la institucionalidad a través de la creación de un Servicio Nacional del Sistema de Reparto profesionalizada, transparente y orientada a la gestión por resultados. En este caso, la suficiencia de recursos de cooperación técnica para sostener el dispositivo se considera una variable crítica para neutralizar el riesgo expuesto.

Condiciones contractuales especiales:

Como condición previa al primer desembolso de la CT, el Gobierno creará la Unidad Ejecutora adscrita a la Dirección General de Reparto.

Clasificación del sector social y de la pobreza:

No aplica

Excepciones a las políticas del Banco:

Ninguna

Adquisiciones:

La selección y contratación de servicios de consultoría y todas las adquisiciones previstas por el Proyecto deberán efectuarse siguiendo los procedimientos estándares del Banco para estos efectos. En el caso que el monto de adquisiciones de bienes sea el equivalente de US\$ 350.000 o mayor, y cuando el monto de los contratos de los servicios de consultoría supere los US\$ 200.000, tales licitaciones y/o concursos deberán realizarse a través de licitaciones y convocatorias públicas internacionales.

Luego de transcurrido el primer año de ejecución y según la experiencia adquirida por el Ejecutor, el Banco podrá efectuar en forma ex-post y por muestreo las revisiones de contrataciones de servicios de consultores individuales por montos inferiores a US\$ 50.000 y de firmas consultoras por montos inferiores a US\$ 100.000.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (BO – 0213) contará con un préstamo de cooperación técnica de apoyo al cumplimiento de sus objetivos y metas, el cual se articulará en torno a dos componentes: (i) Administración Tributaria (componente A), a ser ejecutado por el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN); y (ii) Institucionalización del área de pensiones (componente B), a ser ejecutado por el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría por intermedio de la Dirección General del Sistema de Reparto.
- 1.2 El proyecto de cooperación técnica a través de sus dos componentes contribuirá: a) al incremento de la capacidad recaudatoria de la administración tributaria (SIN) mediante la mejora de las herramientas de tratamiento de la información (bases de datos unificadas de contribuyentes y equipamiento de tratamiento de datos centralizado), una mayor capacitación en técnicas de fiscalización y una consolidación institucional del SIN; y b) a la contención y reducción del gasto en pensiones públicas por medio de la creación e institucionalización de la entidad responsable de su gestión (Servicio Nacional del Sistema de Reparto) que asumiría exclusivamente las responsabilidades de gestión de la actual Dirección de Pensiones.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

A. Antecedentes

- 2.1 La **administración tributaria** en Bolivia corresponde por ley al Servicio de Impuestos Nacionales (SIN). Creado en diciembre de 2000 como una entidad de derecho público autárquica con independencia administrativa, funcional, técnica y financiera, el SIN actúa bajo la tuición del Ministerio de Hacienda y tiene como función la administración eficiente y eficaz del sistema de impuestos. La nueva organización y el actual marco jurídico del SIN pretendían resolver los problemas esenciales de la administración tributaria boliviana: (i) la permanente injerencia política; (ii) la insuficiencia de recursos presupuestarios; y (iii) la imposibilidad de un manejo adecuado del personal por su bajo nivel retributivo, su inestabilidad y su selección por criterios ajenos al mérito y la capacidad.
- 2.2 Para ello, la nueva ley introdujo un conjunto de modificaciones fundamentales: (i) el Servicio cuenta con el carácter de entidad de derecho público con independencia administrativa, funcional y técnica; (ii) el Presidente Ejecutivo del SIN es nombrado por el Presidente de la República, de una terna aprobada por dos tercios de la Cámara de Diputados, por un período fijo de cinco años; (iii) se crea un Directorio, cuyos miembros son nombrados por el mismo procedimiento que el Presidente Ejecutivo y conformado por éste mismo y por cinco miembros; (iv) se dota al Servicio de un régimen financiero especial al asignársele, en principio, hasta el 2% de la recaudación en efectivo de los impuestos internos; y (v) se modifica radicalmente el sistema del acceso de personal técnico y administrativo al

SIN, que deberá hacerse a través de pruebas públicas y sobre la base de la capacidad en aplicación del Acuerdo de Reforma Institucional (ARI).

- 2.3 La reforma estableció, igualmente, que en el contexto de su autonomía, el SIN debería establecer “compromisos anuales” con el Ministerio de Hacienda los que deberían incluir al menos: (i) la meta de recaudación anual, global y por Gerencias Distritales y de Grandes Contribuyentes, señalando los supuestos sobre los que fue elaborada; (ii) los planes institucionales destinados a mejorar la calidad del servicio y el aumento de las recaudaciones; (iii) el porcentaje de la recaudación destinado a financiar el presupuesto de la institución; (iv) una síntesis, en lo que sea pertinente, del presupuesto anual de la institución incorporado en el Presupuesto General de la Nación; (v) las responsabilidades del Servicio de Impuestos Nacionales para ejecutar dichos planes y la participación del Ministerio de Hacienda y otros organismos públicos para coadyuvar en dichas tareas; y (vi) las causas eximentes de responsabilidad por el incumplimiento de las metas y acuerdos establecidos por las partes actantes.
- 2.4 Sin embargo, el proceso de institucionalización del SIN, iniciado a finales de 2001, se ha desarrollado en un entorno difícil por las circunstancias específicas de la organización, por la situación económica y política, y por las dificultades consustanciales a todo cambio estructural. Se puede afirmar que ha habido avances significativos en el proceso de cambio e institucionalización y en un aumento de la eficiencia recaudatoria (incremento del 7.6% en un contexto económico muy débil), pero la evolución está siendo más lenta de lo deseable.
- 2.5 Durante todo este proceso de institucionalización del SIN, el Banco ha desarrollado diversas actividades de apoyo, entre las que cabe destacar el Programa de Fortalecimiento Institucional del SIN (PROFISI – BID 1043 SF/BO) todavía en ejecución. Este programa consta de tres componentes: desarrollo organizacional, fiscalización, tecnologías de la información, y se encuentra en las etapas finales de ejecución.
- 2.6 Sin perjuicio de todo lo avanzado hasta ahora, como una segunda fase, persisten diversos problemas que se pretenden abordar dentro de este componente de la Cooperación Técnica. Se requiere: (i) profundizar en el mejoramiento de los sistemas de información, evolucionando de un sistema distribuido a un modelo centralizado e incorporando un módulo de cobro coactivo, (ii) incrementar la capacitación del personal del SIN en materia de fiscalización, especialmente a la luz de que una parte muy importante de los funcionarios es de reciente incorporación; y (iii) consolidar institucionalmente el SIN, como elemento estratégico de primer orden para la proyección de una imagen responsable y proba de la nueva administración tributaria.
- 2.7 En cuanto a la **administración del sistema público de pensiones**, en 1996 se promulgó la *Ley de Pensiones* que dio por terminado el sistema de reparto y dispuso la administración de los activos de los fondos de pensiones en manos de gestores profesionales privados, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). La Ley de Pensiones estableció dos fondos: el Fondo de Capitalización Individual (FCI) y el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC). El primero es un

fondo de jubilaciones contributivo integrado por cuentas individuales financiadas con los aportes de los trabajadores. Ambos entraron en funcionamiento en 1997.

- 2.8 Aquellas personas que tenían derecho al reconocimiento de pensión, por cumplir con las condiciones de edad y número de aportes antes de la fecha límite de mayo de 1997, pasaron a integrarse en un régimen transitorio a extinguir regulado y administrado por la Administración Pública (actualmente Dirección de Pensiones). Las pensiones serían financiadas por el Tesoro, que contaría para ello con recursos obtenidos de los activos de los extintos fondos básico y complementarios. Sin embargo, la transición está siendo muy costosa: los flujos de pagos del Tesoro han resultado ser casi el doble de lo previsto, y en 2002 han llegado a ascender al 5% del PIB.
- 2.9 El fraude es más realizable en un ambiente en el que persiste una seria debilidad institucional. Seis años después de la reforma, el andamiaje institucional que administra el sistema de reparto es extremadamente débil, con muy pocos controles internos y externos, mínimo uso de tecnologías y procedimientos de administración transparente, y escasa capacidad profesional del personal, que es rotado cada vez que se produce un cambio de gobierno. Esta debilidad institucional obedece principalmente al hecho que cuando se diseñó la reforma, no se prestó suficiente atención a las instituciones que gobernarían el sistema de reparto, ya que se asumió que este sistema estaba destinado a “desaparecer”: su configuración general y sus reglas de administración no sufrieron de modificaciones estructurales y su gestión no ha contado con un marco jurídico estable.
- 2.10 Sin embargo, lejos de extinguirse a corto plazo, según las estimaciones actuariales disponibles la administración del sistema de reparto va a tener una vigencia, de al menos 50 años más, tanto porque los actuales pensionistas y los beneficiarios tienen una esperanza de vida relativamente larga, como porque la entidad administradora del sistema público tiene por ley que reconocer y certificar los derechos de compensaciones de aquellas personas activas que pasaron con la Ley de Pensiones al sistema privado pero cotizaron durante un periodo al sistema público. El papel que esta entidad debe ocupar en la lucha contra el fraude exige una institucionalidad fuerte en el ámbito de la gestión y capacidades técnicas y profesionales especiales, cuya reforma y fortalecimiento apoyará el Programa sectorial propuesto.

B. El proyecto de Cooperación Técnica

1. Objetivos

- 2.11 El proyecto de Cooperación Técnica tiene un doble objetivo: (i) la mejora de la capacidad recaudatoria de la administración tributaria; y (ii) la creación y fortalecimiento institucional de un ente gestor de las pensiones acogidas al sistema público de reparto, que asuma las funciones administradoras de la actual Dirección de Pensiones. De forma más específica, la Cooperación Técnica incluirá diversos proyectos orientados a brindar apoyo técnico a las dos instituciones responsables

de administrar la recaudación fiscal y régimen público de pensiones: Servicio de Impuestos Internos y Servicio Nacional del Sistema de Reparto, respectivamente.

- 2.12 En lo que respecta a la **administración tributaria**, está previsto que la mejora en la eficiencia recaudatoria contribuya a la reducción del déficit fiscal en al menos el 0.3%. Se estima que esta meta no puede lograrse en ausencia de una mejora significativa en la capacidad de gestión del Servicio de Impuestos Internos en materia de fiscalización a los contribuyentes y lucha contra el fraude fiscal.
- 2.13 En cuanto a la **administración del sistema público de reparto**, el impacto fiscal de las medidas propuestas en el Programa, en términos de reducción del déficit público, se estima en al menos el 0.1% por efecto de una lucha contra el fraude más eficiente, y en al menos otro 0.1% por la desindización con respecto al dólar de la revalorización de las pensiones. Obtener unos resultados más eficientes en materia de lucha contra el fraude supone transformar significativamente el modelo institucional y de gestión de todo el área de pensiones.

2. Descripción de los subprogramas

- 2.14 El Proyecto se desarrollará a través de una cooperación técnica con dos subprogramas. (a) Administración tributaria; y (b) Institucionalización del área de pensiones.

a) Subprograma I: Administración Tributaria (US\$ 2,900,000)

- 2.15 Los recursos de cooperación técnica se aplicarán en contratar servicios de consultoría y adquirir equipos y software a efectos del desarrollo de las siguientes líneas de acción: (i) asistencia técnica como apoyo a la migración del sistema informático distribuido actual a otro centralizado y al desarrollo de nuevas aplicaciones de gestión en materia de fiscalización; (ii) adquisición de nuevo equipamiento informático dentro de la estrategia de cambio de un esquema de procesamiento de datos distribuido a un esquema consolidado en el nivel central, incluyendo la potenciación de las redes de comunicación y la capacitación correspondientes; (iii) capacitación del personal en materia de fiscalización; y (iv) la consolidación de la imagen institucional del SIN a través de medidas de lucha contra la corrupción.
- 2.16 El *primer producto* de este subprograma es la **asistencia técnica** en materia informática (US\$ 800,000). De los informes y estudios relativos al área se concluye que es básico mejorar las aplicaciones relativas al área de fiscalización y cobro coactivo, y ofrecer a los cuadros directivos de la institución una información gerencial completa y bien estructurada. Este producto supondrá dar continuidad y profundidad a las acciones que se desarrollan en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional del SIN (PROFISI – BID 1043 SF/BO).
- 2.17 Como resultado de ello se espera: (i) reforzar de la lucha contra el fraude fiscal, mediante el apoyo a la mejora de la información del Registro de Contribuyentes, la reducción de las obligaciones omitidas, aumentar el número y la calidad de las actuaciones de fiscalización y reforzar el área de cobro coactivo; (ii) fortalecer la

- capacidad de fiscalización, particularmente en el sector de hidrocarburos, al que tradicionalmente se le han dedicado pocos recursos humanos y materiales y que tiene un gran potencial recaudatorio; (iii) mejorar los servicios de información y asistencia al ciudadano, reduciendo el grado de incumplimiento de las obligaciones fiscales; y (iv) mejorar la gestión gerencial del SIN mediante sistemas de información orientados a la toma de decisiones.
- 2.18 El *segundo producto* es el fortalecimiento de la **infraestructura informática** del Servicio de Impuestos Nacionales (US\$ 1,870,000). Diversos informes indican que el sistema informático del SIN está al borde de la saturación y con un elevado grado de dispersión de la información básica de los contribuyentes. Por ello resulta imprescindible proceder a la migración del sistema distribuido actual hacia un esquema de cómputo centralizado con todas las ventajas operativas, de consistencia de la información y de costo que ello conlleva. La nueva infraestructura de comunicaciones instalada en el país en los últimos dos años, que ya permite la conexión en banda ancha entre las principales ciudades y el nodo de La Paz, posibilita la adopción de esta estrategia centralizada al levantarse las restricciones de transmisión de datos que existía cuando se creó el SIN. En este sentido, el Proyecto supone un apoyo adicional al diseño que se implantó al amparo del Programa de Fortalecimiento Institucional del SIN (PROFISI – BID 1043 SF/BO).
- 2.19 El resultado esperado de este producto es la mejora de la disponibilidad de información consistente, íntegra y oportuna en una base de datos única y en un entorno de alto rendimiento que consolide en un solo nodo todos los servicios informáticos del SIN, con administración centralizada, seguridad y reducción de costos. Además, se espera que bajo este entorno centralizado puedan incorporarse a internet diversos servicios de información y asistencial al contribuyente, así como la recepción de las declaraciones fiscales.
- 2.20 El *tercer producto* es la **capacitación** del personal del SIN en el conocimiento de las normas fiscales y en los procedimientos tributarios (US\$ 200.000). Se espera que en los próximos meses se incorporen más de 500 nuevos funcionarios. Se considera que es necesario desarrollar un gran esfuerzo al respecto, fundamentalmente con el personal de fiscalización y en la elaboración de materiales básicos para la capacitación. Se ha previsto la realización de: (i) seminarios sobre métodos y procedimientos de fiscalización; (ii) seminarios sectoriales de especialización; y (iii) talleres prácticos de trabajo para el intercambio de experiencias internacionales.
- 2.21 El *cuarto producto* que integra este componente es la **consolidación institucional** del SIN (US\$ 30,000). Está prevista la asistencia técnica en materia de comunicación externa, gestión del cambio, lucha contra la corrupción, ética y transparencia, y control interno, mediante la organización de seminarios al personal del SIN.
- 2.22 En el siguiente adjunto se detallan las principales actividades que se deberán desarrollar para garantizar el cumplimiento de las metas de la matriz del Programa Sectorial y su relación con los componentes de dicho Programa.

Tramos del Programa Sectorial	Principales actividades a desarrollar
Tramo II Componente del Programa: 1	<u>Asistencia técnica en informática</u> <ul style="list-style-type: none"> Centralización de datos y procesos en un entorno consolidado Implementación de esquemas de administración centralizada de los servicios informáticos y la infraestructura que los soporta Implementación de servicios para mejorar la productividad y la comunicación interna Implementación de esquemas de seguridad Implementación de un entorno tipo Server Based Computing Implementación del código PDF 417 Adecuación de los modelos de datos para su explotación masiva en un entorno de alto rendimiento Adecuación de la arquitectura de red y telecomunicaciones para operar en un entorno centralizado <u>Infraestructura informática</u> <ul style="list-style-type: none"> Actualización del nuevo grupo de servidores para el nivel central con características de clustering, alta disponibilidad y escalabilidad (etapa 2). Solución de backup de datos de clase corporativa Servidor de base de datos de contingencia e infraestructura física y de telecomunicaciones off-site Estaciones de Trabajo livianas Capacitación especializada <u>Capacitación</u> <ul style="list-style-type: none"> Seminarios sobre métodos y procedimientos de fiscalización Seminarios sectoriales de especialización Talleres prácticos de trabajo para el intercambio de experiencias internacionales <u>Consolidación institucional</u> <ul style="list-style-type: none"> Talleres sobre comunicación externa, gestión del cambio, lucha contra la corrupción, ética y transparencia, control interno
Tramo III Componente del Programa: 1	<u>Asistencia técnica en informática</u> <ul style="list-style-type: none"> Control de Estados de Situación de los Contribuyentes para Información Gerencial Totalización por años de las declaraciones Juradas y Boletas de Pagos de los Contribuyentes Estadísticas de tiempo de permanencia de las intimaciones en cada fase del proceso Cruces para la selección de Contribuyentes para Fiscalización Ofimática para el seguimiento de la generación y recepción de vistas de cargo para el área jurídica Implementación de servicios basados en Internet <u>Infraestructura informática</u> <ul style="list-style-type: none"> Servidor de Internet con características de clustering, alta disponibilidad y escalabilidad Capacitación especializada <u>Consolidación institucional</u> <ul style="list-style-type: none"> Talleres sobre comunicación externa, gestión del cambio, lucha contra la corrupción, ética y transparencia, control interno

b) Subprograma II Institucionalización del Area de Pensiones (US\$ 1,100,000)

- 2.23 En el área de pensiones, el Programa sectorial propone una profunda modificación de la institucionalidad actual con el propósito de fijar una nítida división de cometidos y responsabilidades, y de mejorar las capacidades institucionales de tutela política, planificación, control y gestión. En concreto, el Programa apoya la nítida separación entre: (i) funciones de planificación, ordenación y tutela, que las

- ejercerá una nueva Dirección General del Sistema de Reparto² ubicada en el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, dada la finalidad de control de gasto; y (ii) funciones de gestión, concentradas en un nuevo Servicio Nacional del Sistema de Reparto³ (SENASIR), que asumirá parte de las actividades que desempeña la actual Dirección de Pensiones pero con sistemas modernos de administración y gestión, y con personal sujeto a un régimen profesional meritocrático. Entre ambas instituciones se establecerá un esquema contractual del tipo principal-agente, en el que se fijarán los objetivos políticos, metas e incentivos de fortalecimiento institucional, control del gasto y lucha contra el fraude, y los mecanismos de control y seguimiento de los resultados alcanzados.
- 2.24 En este contexto, los recursos de cooperación técnica se orientarán a la adquisición de recursos de consultoría para apoyar la consolidación institucional y operativa del nuevo Servicio Nacional de Sistema de Reparto⁴. La asistencia técnica girará en torno a las siguientes líneas de acción: (i) profesionalización de los recursos humanos del Servicio Nacional del Sistema de Reparto; (ii) capacitación del personal del SENASIR implicado en las reingenierías de procesos críticos; (iii) determinación de las necesidades informáticas del SENASIR como consecuencia de la implantación de la reingeniería de procesos; y (iv) informatización de las bases de datos de los expedientes de las rentas en curso y de las planillas de aportaciones empresariales a los fondos básico y complementarios.
- 2.25 El *primer producto* es la **profesionalización de los recursos humanos** del Servicio Nacional del Sistema de Reparto (US\$ 180,000). Uno de los principales problemas detectados en la actual Dirección de Pensiones es la continua rotación del personal: sobre una plantilla de 236 funcionarios, el 48 % han sido sustituidos sin pasar un proceso previo de análisis de méritos y capacidades por otro personal procedente de la designación política por el nuevo Gobierno. Asimismo, de 125 empleados con contrato de consultores, el 45% de ellos también han sido sustituidos. Esto provoca una pérdida de capacidades, resta de la necesaria credibilidad a la gestión en una materia muy sensible y dificulta la necesaria especialización de funciones a través de los programas de capacitación.
- 2.26 Las actividades de consultoría que se prevén para la realización de este producto son las siguientes: (i) evaluación y rediseño de la estructura organizacional; (ii) adecuación de perfiles y competencias profesionales; (iii) dimensionamiento de planta de personal; (iv) evaluación, selección y contratación de personal con criterios de imparcialidad, mérito y capacidad profesional; (v) elaboración del modelo de gestión de acuerdo con la Ley 2027 del Estatuto del Funcionario Público; (vi) diseño del plan de institucionalización del personal; (vii) implantación

² La denominación definitiva queda pendiente hasta su aprobación en el Decreto Supremo correspondiente.

³ Esta denominación no es definitiva. Queda pendiente del Decreto Supremo correspondiente.

⁴ Es importante señalar que simultáneamente al desarrollo del préstamo reembolsable BO—0213, y de forma complementaria a éste, en el área de pensiones está prevista además la puesta en marcha de otro proyecto financiado con cargo a una operación de cooperación técnico no reembolsable (CT-0109003), cuyos productos son los siguientes: (i) diseño organizativo y funcional del Servicio Nacional del Sistema de Reparto; (ii) reingeniería de procesos críticos; y (iii) racionalización del circuito de pago del SENASIR.

- y asesoramiento a la implantación, incluyendo el proceso de selección del nuevo personal con criterios de imparcialidad, mérito y capacidad.
- 2.27 Se espera como resultado principal que el modelo de gestión de todo el personal funcionario del Servicio Nacional del Sistema de Reparto sea administrado de acuerdo a criterios de transparencia y mérito en el proceso de selección, de evaluación de la calidad y eficiencia de su desempeño, y sujeto a un régimen disciplinario, de acuerdo con el Estatuto del Funcionario Público (Ley 2027).
- 2.28 El *segundo producto* que se obtendrá en este subprograma es la **capacitación del personal involucrado en la reingeniería de procesos críticos** (US\$ 50,000)⁵. Los estudios disponibles manifiestan graves problemas en los procesos administrativos más importantes: (i) servicio de atención al usuario: inicio de trámites, revisión de la documentación inicial e información del curso del expediente; (ii) reconocimiento de aportaciones y cálculo de prestaciones; (iii) certificación de derechos y beneficios, tanto los correspondientes a las nuevas pensiones como a los derivados de la compensación de cotizaciones; (iv) control de rentas en curso (vivencia, poderes y derechohabientes, especialmente); (v) diseño del plan de implantación de la reingeniería de los procesos; (vi) implantación de la reingeniería y asesoramiento a la implantación; (vii) capacitación y (viii) otros que se consideren necesarios previo acuerdo con el Banco.
- 2.29 Esta reingeniería va a suponer una modificación radical de los procedimientos y métodos de trabajo en el SENASIR, reorientando el enfoque de la actividad de este servicio hacia la atención del usuario de forma eficiente y de calidad. Esto implica la necesidad de proceder a una amplia recapacitación del personal, hasta ahora habituado a viejos sistemas escasamente orientados al servicio a los usuarios, lo que demanda nuevas necesidades formativas. En este sentido, las actividades de capacitación tienen una importancia estratégica para el buen logro de los resultados previstos en la reingeniería.
- 2.30 El *tercer producto* de este subprograma es la **determinación de las necesidades informáticas** del Servicio Nacional del Sistema de Reparto (US\$ 20,000). Se considera que los cambios que van a introducirse en los procesos críticos demandarán cambios en los sistemas informáticos.
- 2.31 Las actividades de consultoría ligadas a este producto son las siguientes: (i) diagnóstico del hardware y software; (ii) propuesta de necesidades de software y su costo; (iii) propuesta de necesidades de hardware y su costo; (iv) plan de implantación.
- 2.32 El resultado esperado es disponer de un marco de referencia de las necesidades informáticas, así como el costo de las mismas.
- 2.33 El *cuarto producto* consiste en la **digitalización de los archivos** de los aportes empresariales y de los expedientes de las rentas en curso (US\$ 850,000). Se trata

⁵ La reingeniería de los procesos se desarrollará en el marco del proyecto de Cooperación Técnica no reembolsable (CT-0109003).

de información esencial para el reconocimiento del derecho de los 25.000 expedientes correspondientes a rentas en vía de adquisición, o de las operaciones de revisión y control del derecho ya reconocido. Del mismo modo, cualquiera de los casi 300.000 expedientes de compensación de cotizaciones que se estima han de tramitarse en los próximos años por el procedimiento manual, necesitarán este informe. Estos archivos se encuentran en soporte papel, en un local que no responde en absoluto a los requerimientos técnicos, tecnológicos y de habitabilidad que se exige un centro de tales características. Obviamente el sistema es inseguro y carece de racionalidad. No hay un manual acerca de cómo realizar estos informes. En suma, el método de trabajo actual hace que el resultado sea de muy baja fiabilidad y una fuente de posible fraude.

- 2.34 Las actividades a realizar son las siguientes: (i) digitalización masiva de las carpetas y documentos adjuntos, permitiendo ingresar datos a los sistemas administrativos al momento de digitalizar el documento; (ii) grabar las imágenes digitalizadas en los medios magnéticos provistos por la solución; (iii) realizar las modificaciones necesarias tanto al software propietario (de la solución), como también el del Servicio Nacional del Sistema de Reparto, para permitir un acceso eficiente a las imágenes de las carpetas y la correcta vinculación entre estos sistemas y los que maneje la solución propuesta; (iv) efectuar respaldos automáticos y periódicos de toda la información que contengan tanto carpetas, como documentos y bases de datos asociadas; (v) realizar las pruebas necesarias y suficientes para demostrar que la solución ofrecida funciona a completa satisfacción del Servicio Nacional del Sistema de Reparto; y (vi) elaborar los manuales de usuario necesarios para la explotación de la solución, así como también capacitar al menos a dos funcionarios del Servicio para el uso y mantenimiento de la solución.
- 2.35 Los resultados esperados de este producto serán dos bases de datos conteniendo, respectivamente, los datos básicos con las aportaciones empresariales a los fondos básico y complementarios, y los expedientes de las rentas en curso de pago. En ambos, estas dos bases de datos van a permitir afrontar de manera mucho más planificada y tanto el control de las rentas en curso de pago como las rentas en curso de adquisición y la compensación de cotizaciones.
- 2.36 En el siguiente cuadro se detallan las principales actividades que se deberán desarrollar para garantizar el cumplimiento de las metas de la matriz del Programa Sectorial y su relación con los componentes de dicho Programa.

Tramos del Programa Sectorial	Principales actividades a desarrollar
Tramo II Componentes del Programa: 3 y 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propuesta de profesionalización del personal del SENASIR ▪ Plan de desarrollo de las necesidades informáticas ▪ Digitalización de los archivos de aportes empresariales a los fondos básico y complementario ▪ Digitalización de los expedientes de rentas en curso
Tramo III Componentes del Programa: 3 y 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implantación del proceso de profesionalización del personal del SENASIR ▪ Capacitación del personal de las reingenierías de los procesos crítico

C. Costo y financiamiento

- 2.37 El presupuesto total del Proyecto asciende a un equivalente a US\$ 4.2 millones, con la siguiente distribución por subprograma: (i) equivalente a US\$ 2.9 millones corresponden al Subprograma I “Administración Tributaria”, lo que representa el 69% del costo total del proyecto; (ii) el Subprograma II “Institucionalización del Area de Pensiones” totaliza US\$ 1.1 millones equivalente, que representa el 26% del costo total; y (iii) las actividades de coordinación se estiman en US\$ 0.2 millones, el 5% del total estimado.

	BID	Local	Total
A. Administración Tributaria	700,000	2,200,000	2,900,000
B. Institucionalización del Area de Pensiones	1,100,000		1,100,000
Total Subprogramas	1,800,000	2,200,000	4,000,000
Actividades de Coordinación	140,000		140,000
Actividades de Auditoría	30,000		30,000
Actividades de evaluación export	30,000		30,000
TOTAL PROYECTO	2,000,000	2,200,000	4,200,000

- 2.38 **Financiamiento del Banco:** Para afrontar los gastos derivados de este Proyecto de Cooperación Técnica se ha considerado un préstamo reembolsable (BO-0225) con cargo al Fondo de Operaciones Especiales del Banco por un importe equivalente de US\$ 2.0 millones, a ser ejecutado por el Ministerio de Hacienda en un plazo de 24 meses y 30 meses de desembolso

- 2.39 **Aporte Local:** La contrapartida local se ha estimado en un equivalente de US\$2.2 millones. El Aporte Local será financiado por el Gobierno de Bolivia mediante presupuesto nacional y/o recursos de otras fuentes de financiamiento de cooperación.

- 2.40 El costo estimado de realización de los productos del Subprograma I “Administración Tributaria” asciende a US\$ 2.9 millones equivalentes, desglosados de la siguiente forma (ver cuadro adjunto):

I. Administración Tributaria	BID	Local	Total
Asistencia Técnica al SIN	700,000	100,000	800,000
Infraestructura tecnológica al SIN		1,870,000	1,870,000
Capacitación SIN		200,000	200,000
Consolidación institucional		30,000	30,000
Total componente	700,000	2,200,000	2,900,000

- 2.41 Por su parte, los productos del Subprograma II “Institucionalización del Area de Pensiones” tienen un costo estimado de US\$ 1.1 millones equivalentes, con el siguiente desglose (ver cuadro adjunto):

II. Institucionalización área pensiones	BID	Local	Total
Profesionalización Recursos Humanos	180,000		180,000
Capacitación de los procesos críticos	50,000		50,000
Necesidades informáticas SENASIR	20,000		20,000
Informatización base de datos de rentistas	850,000		850,000
	1,100,000		1,100,000

- 2.42 Finalmente, las actividades de coordinación y ejecución de los dos subprogramas ascienden a un importe de US\$ 0.2 millones.

D. Estrategia y experiencia del Banco

- 2.43 La estrategia del Banco en el país comprende tres líneas de acción: (i) crecimiento económico y creación de oportunidades; (ii) desarrollo del capital humano y acceso a los servicios sociales básicos; y (iii) gobernabilidad y consolidación de las reformas. La presente operación se enmarca dentro de la tercera línea de política, ya que la consolidación de la institucionalidad de la administración tributaria y de pensiones forman parte del fortalecimiento de la gobernabilidad del país.
- 2.44 La estrategia del Banco apoya los componentes de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)⁶ y con la presente operación, busca enfatizar los aspectos relacionados con la sostenibilidad fiscal y financiera, para capitalizar los beneficios de la iniciativa HIPC y posibilitar el retorno del país a una senda de crecimiento sostenible, requisito indispensable dentro del primer componente de la EBRP como es el de la ampliación y creación de oportunidades de empleo e ingresos. Esto se complementa con la necesidad de tomar acciones para hacer del Estado un factor desarrollo económico y social en Bolivia, área en la que el Banco ha venido apoyando con diferentes operaciones orientadas a aumentar la transparencia y eficiencia en la gestión del sector público.
- 2.45 La intervención del Banco con una préstamo sectorial busca así: (i) profundizar y consolidar intervenciones anteriores en el área de política y administración tributaria que conlleven a una mayor movilización de recursos internos hacia las iniciativas de reducción de pobreza; (ii) acelerar el retorno de Bolivia a una senda fiscal sostenible; y (iii) proveer de recursos de libre disponibilidad que den holgura a las autoridades luego de la fuerte pérdida de reservas que indujo la reducción de depósitos en el sistema bancario durante el 2002.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario

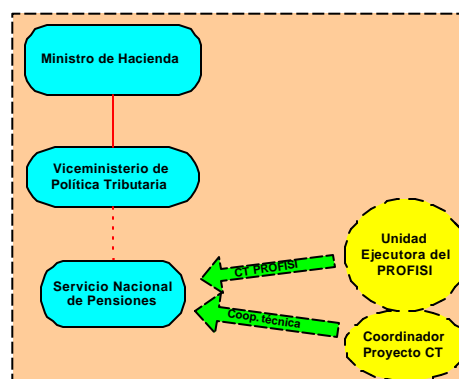
- 3.1 El Prestatario será la República de Bolivia, representada en el contrato por el Ministro de Hacienda.

⁶ La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) establece cuatro componentes estratégicos sobre los cuales debe coordinarse la acción del Estado: (i) ampliar oportunidades de empleo e ingresos; (ii) desarrollo de capacidades productivas de los pobres; (iii) incrementar la seguridad y protección de los pobres; y (iv) promover la integración y la participación. Adicionalmente, cubre líneas de acción en áreas transversales como Institucionalidad, Género y Medio Ambiente.

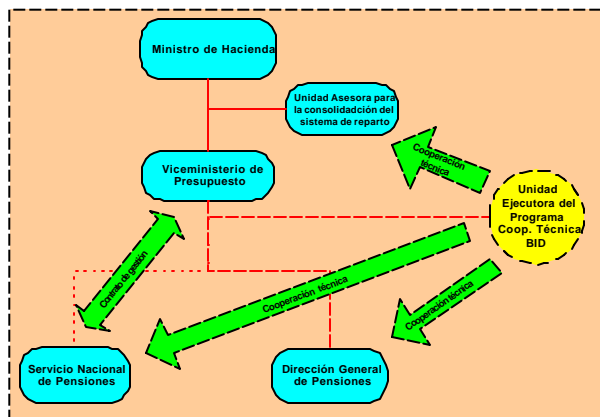
- 3.2 El Ministerio de Hacienda deberá presentar, a satisfacción del Banco, como condición previa al primer desembolso de la CT, evidencia de la creación de la Unidad Ejecutora adscrita a la Dirección General de Reparto, la cual será responsable de la ejecución del Subprograma II.

B. Organización para la ejecución del Proyecto

- 3.3 La responsabilidad de la ejecución de los Subprogramas del Proyecto de Cooperación Técnica corresponderá al Ministerio de Hacienda, como responsable último del Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (BO – 0213). La supervisión y coordinación de cada uno de los Subprogramas del Proyecto se articulará a través de dos coordinadores de área respectivamente. En el caso del Subprograma I de “Administración Tributaria”, el coordinador estará integrado a la Unidad Ejecutora del Programa de Fortalecimiento Institucional del SIN (PROFISI – BID 1043 SF/BO). En el caso del Subprograma II “Institucionalización del Área de Pensiones”, el coordinador será responsable una Unidad Ejecutora adscrita a la Dirección General de Reparto. Dicha Unidad será de carácter técnico, dotada de un asistente técnico y de un auxiliar administrativo.
- 3.4 Las funciones de los dos coordinadores son las siguientes: (a) elaborar los planes de ejecución operativa y los informes de progreso trimestral de la ejecución del Subprograma; (b) cumplir los procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios de consultoría establecidos por el Banco, así como autorizar los pagos conforme al cumplimiento de los mismos; (c) tramitar las solicitudes de desembolsos al Banco de los recursos del financiamiento así como la obtención de los recursos de contrapartida, y efectuar la administración financiera del Subprograma; (d) mantener los registros contables, la documentación de soporte y elaborar los estados financieros del componente; (e) coordinar la ejecución de las actividades del proyecto y asegurar la buena marcha de las actividades que se realicen; y, (f) asegurar que el proyecto se ejecute dentro de las normas y condiciones contractuales acordadas entre el Banco y el Gobierno de Bolivia.
- 3.5 El coordinador del Subprograma I **Administración Tributaria** desarrollará su actividad en el interior de la Unidad Ejecutora del Programa de Fortalecimiento Institucional del SIN (PROFISI – BID 1043 SF/BO), y se apoyará para su ejecución en dicha Unidad Ejecutora que le prestará además servicios de apoyo para la contratación y la adquisición de los bienes previstos. Desde un punto de vista contractual, este coordinador tendrá una vinculación de dicha Unidad Ejecutora, para lo cual se han previstos los fondos correspondientes dentro del presupuesto.



- 3.6 La Unidad Coordinadora del Subprograma II **Institucionalización del Área de Pensiones** dependerá del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, a través de la Dirección General del Sistema de Reparto. Además de sus funciones propias de apoyo a la institucionalización del SENASIR, proporcionará todo tipo de apoyo a la Unidad Asesora del Ministro de Hacienda para la consolidación del sistema de reparto.



- 3.7 Además de la responsabilidad sobre el desarrollo del Subprograma II, el coordinador ubicado en la Dirección General del Sistema de Reparto ejercerá también las siguientes funciones: (i) consolidar la información de la ejecución de los dos componentes del Proyecto de Cooperación Técnica, reportando al Banco los informes necesario; y (ii) coordinar las relaciones institucionales de comunicación, interactuando con el Banco para todas las actividades e informaciones relacionadas con la marcha del Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (BO – 0213).

C. Adquisición de bienes y servicios

- 3.8 La selección y contratación de servicios de consultoría y todas las adquisiciones previstas por el Proyecto deberán efectuarse siguiendo los procedimientos estándares del Banco para estos efectos. En el caso que el monto de adquisiciones de bienes sea el equivalente de US\$ 350.000 o mayor, y cuando el monto de los contratos de los servicios de consultoría supere los US\$ 200.000, tales licitaciones y/o concursos deberán efectuarse a través de licitaciones y convocatorias públicas internacionales.
- 3.9 Luego de transcurrido el primer año de ejecución y según la experiencia adquirida por el Ejecutor, el Banco podrá efectuar en forma ex-post y por muestreo las revisiones de contrataciones de servicios de consultores individuales por montos inferiores a US\$ 50.000 y de firmas consultoras por montos inferiores a US\$ 100.000.

D. Desembolsos y Fondo Rotatorio

- 3.10 Para efectuar los desembolsos de la presente cooperación técnica reembolsable, se creará un fondo rotatorio por hasta un 5% del financiamiento del Banco, a través del establecimiento de una cuenta bancaria especial, a nombre del Proyecto, y se deben presentar informes semestrales de la situación del fondo rotatorio en poder del ejecutor dentro de un período de 60 días después del cierre de cada semestre finalizado en junio y diciembre de cada año. Toda documentación de apoyo a las solicitudes de desembolso será revisada ex-ante.

E. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.11 Tanto para el préstamo de Cooperación Técnica reembolsable (BO-0225) como para la Cooperación técnica no reembolsable (CT-0109003), el período de ejecución será un máximo de 24 meses y de desembolsos de 30 meses contados desde la vigencia del contrato que suscriban el Gobierno de Bolivia y el Banco.

F. Contabilidad y Auditoría

- 3.12 El Organismo Ejecutor deberá mantener un sistema de control interno y de registros contables y financieros separados, en forma tal que permita: (i) la identificación de las transacciones financieras efectuadas con los recursos de la cooperación técnica reembolsable, por categoría de inversión y por fuente de financiamiento, y (ii) la preparación periódica de estados financieros del proyecto.
- 3.13 Una firma independiente de auditores, aceptable al Banco, llevará a cabo la auditoría anual del préstamo de cooperación técnica reembolsable, durante su ejecución, de conformidad con las políticas del Banco, y de acuerdo con términos de referencia previamente aprobados por el Banco (AF-400). Dicha firma será seleccionada de acuerdo con los procedimientos del Banco (AF-200) y los informes se deberán presentar al Banco dentro de los 120 días posteriores al final de cada año calendario. Los costos de auditoría formarán parte del costo del proyecto, y serán financiados utilizando los recursos del financiamiento del Banco.

G. Seguimiento y evaluación

- 3.14 El desarrollo de las actividades del Proyecto se establecerá mediante una programación anual instrumentada a través de Planes Operativos Semestrales (POS), que se acordarán con el Banco en reuniones semestrales de seguimiento. Los POS contendrán al menos la siguiente información: (i) una evaluación de las actividades realizadas y logros alcanzados en el período inmediatamente anterior; (ii) el detalle de las actividades a realizar en el semestre siguiente; (iii) los objetivos y metas por grupo de actividades y los indicadores a ser utilizados para medir su cumplimiento; (iv) el cronograma de ejecución con los respectivos costos; y (v) las necesidades de financiamiento del período.
- 3.15 Cada POA se entregaría al Banco en el mes de inicial de cada semestre, para preparar las reuniones anuales que se realizarían antes de finalizar el mes del semestre siguiente. El Organismo Ejecutor y el Banco celebrarán reuniones semestrales de seguimiento para evaluar los progresos del semestre anterior y el cumplimiento de los criterios establecidos para los desembolsos y la ejecución técnica del Proyecto, así como para acordar los respectivos planes anuales. La aprobación del primer POA será condición previa al primer desembolso.
- 3.16 El Gobierno y el Banco han acordado realizar una evaluación ex post del Programa sectorial, la cual sería financiada con recursos de la presente Cooperación Técnica.

H. Lecciones aprendidas

- 3.17 **Apoyo político, soporte legal y liderazgo institucional.** Los resultados de las elecciones presidenciales y parlamentarias celebradas en junio de 2002 mostraron una gran dispersión política del electorado en torno a cuatro fuerzas parlamentarias, sin un predominio claro de ninguna de ellas, así como la irrupción de nuevos grupos políticos externos al sistema tradicional de partidos. Esta nueva correlación de fuerzas parlamentarias dificultó la formación de la mayoría parlamentaria necesaria para la elección del nuevo presidente y condicionó posteriormente tanto el diseño del programa de gobierno como su implementación posterior. Tras largas negociaciones en agosto de 2002 se eligió el nuevo presidente y se formó un gobierno de coalición bipartito con apoyos parlamentarios parciales de otros partidos de menor representación.
- 3.18 En este contexto de debilidad parlamentaria, el Gobierno de Bolivia preparó durante el último trimestre de 2002 y el primer trimestre de 2003, un programa macroeconómico dirigido a recuperar el crecimiento y controlar y reducir el déficit fiscal. Simultáneamente se iniciaron las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional para establecer un nuevo acuerdo en el marco de la Facilidad de Reducción de Pobreza y Crecimiento (PRGF). El nuevo programa del Gobierno avanzado con el FMI incluía medidas de política tributaria – introducción de impuesto a la renta, simplificación del esquema de tributos y modificaciones al régimen de hidrocarburos, entre otras– y medidas de contención del gasto que abarcaban tanto el control del gasto en personal, como la contención de la dinámica del gasto en pensiones, todas ellas incorporadas en el Programa Sectorial que el Banco estaba preparando conjuntamente con el Gobierno boliviano. Este conjunto de medidas se concretó con la presentación, en febrero de 2003, al Poder Legislativo de la nueva Ley de Presupuesto para el 2003. Las medidas incluidas en este Proyecto de Ley – particularmente las referentes a la política tributaria y las que afectaban a los salarios públicos - fueron objetadas no solamente por la oposición parlamentaria, sino que sirvieron de móvil para la realización de movilizaciones y manifestaciones de protesta que resultaron en serios disturbios e incidentes de orden público.
- 3.19 Ante esta situación, el Gobierno, además de retirar el Proyecto de Ley de Presupuesto de la consideración del Poder Legislativo e iniciar un proceso de consultas para la presentación de un nuevo Proyecto de Ley de Presupuesto, recompuso gran parte del equipo gubernamental. Un nuevo proyecto de Ley de Presupuesto ha sido presentado al Poder Legislativo y se encuentra, a la fecha, en trámite parlamentario a consideración de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. El nuevo proyecto no incluye las medidas de política tributaria originalmente planificadas y contiene metas de control de gasto menos estrictas que las originalmente programadas, especialmente en lo que concierne al gasto corriente y de capital. El proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el Gobierno al Congreso es consistente con las nuevas metas de déficit acordadas con el Fondo Monetario Internacional y que se encuentran incluidas en un acuerdo formal de *Stand-by* que actualmente se encuentra a consideración del Directorio del FMI. La presente operación está orientada a incrementar la recaudación tributaria

y reducir sus ineficiencias y controlar el gasto en pensiones. En este sentido, las medidas y metas planteadas son consistentes con el acuerdo que el país alcance con el FMI.

- 3.20 Recientemente, el Poder Legislativo ha aprobado la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) con la que se materializa una profunda reorganización de la estructura gubernamental. En su posterior desarrollo reglamentario (DS 26973), en el área tributaria los cambios no han sido significativos, mientras que en el área de pensiones ha desaparecido el Viceministerio de Pensiones, hasta entonces adscrito al Viceministerio de Asuntos Financieros, para pasar a integrarse en la nueva estructura con rango de dirección general dentro del Ministerio de Hacienda. Los compromisos asumidos por el Ejecutivo con el Banco fijan el criterio de que todas las competencias en materia de sistema de reparto se ubicarán en el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, creándose para ello la Dirección General del Sistema de Reparto, con funciones de tutela, ordenación y control del sistema, mientras que las funciones gestoras se asignarán a un nuevo servicio nacional de carácter desconcentrado. Entre ambas instituciones de establecerá un contrato de gestión. A efectos de la capacidad de liderazgo de este proceso de institucionalización y la cooperación técnica prevista, la Unidad Coordinadora se localizará en esta Dirección General con el fin de contar con el apoyo político necesario y poder garantizar la coherencia institucional necesaria.
- 3.21 **Comunicación y difusión.** Dentro del Proyecto están previstas acciones tendientes a difundir dentro y fuera de la Administración Pública los objetivos, las actividades y las metas previstas en el Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (BO – 0213). Es especialmente importante consolidar la imagen pública del Servicio de Impuestos Nacionales como organismo autárquico regido por criterios de profesionalidad, probidad y transparencia en su gestión. En el caso de la institucionalización del área de pensiones, se deberá diseñar un esquema de comunicación que difunda los avances, en términos de eficacia y eficiencia de su gestión, calidad de atención al público y probidad de sus funcionarios, que se van a suscitar en el proceso de institucionalización.
- 3.22 **Pequeñas ganancias.** Todo proceso de reforma es complejo y afecta a muchos actores. Es importante conseguir logros visibles rápidamente y utilizarlos como ejemplo de las bondades de las reformas en marcha. Estas “pequeñas ganancias” permitirán ganar aliados en la ciudadanía y en los actores sociales.

IV. FACTIBILIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL

A. Viabilidad técnica e institucional

- 4.1 El diseño de la Cooperación Técnica ha sido elaborado en estricta relación a la misión y funciones de competencia del Ministerio de Hacienda y Servicio de Impuestos Nacionales. Específicamente, todas las actividades a ser desarrolladas guardan consonancia con las tareas que le corresponden realizar al Servicio de Impuestos Nacionales y a la Dirección General del Sistema de Reparto. Por otro lado, el contenido y alcance de las actividades que conforman la Cooperación

Técnica, han sido elaborados con la participación y consulta activa de los funcionarios que acompañarán la ejecución de los componentes en los respectivos Organismos, habiéndose comprobado que disponen de capacidad para orientar y dar seguimiento a la ejecución de la operación. De esta forma, la operación propuesta cuenta con el compromiso necesario que garantizaría una buena aceptación y ejecución de la operación.

- 4.2 Asimismo, es importante señalar que el Servicio de Impuestos Nacionales ha sido receptor de otros proyectos de asistencia técnica del Banco. Por ello, esta instancia cuenta con funcionarios que están familiarizados con la ejecución y administración de este tipo de operaciones, lo que facilitará la ejecución de la operación propuesta. En el caso de la creación e institucionalización del Servicio Nacional del Sistema de Reparto, se prevé un asesoramiento experto con el fin de apoyar a la Dirección General del Sistema de Reparto.

B. Factibilidad ambiental y social

- 4.3 El proyecto sectorial fue considerado y aprobado por el CESI en su sesión del 28 de marzo de 2003. Dado su carácter, este Programa no tiene impactos ambientales directos ya que contiene medidas de política que afectan exclusivamente al eficiencia de la recaudación tributaria y la modernización del sistema de reparto boliviano.

C. Beneficios

- 4.4 El Proyecto de Cooperación Técnica apoyará la Sostenibilidad fiscal de Bolivia a través de la mejora de la eficacia y eficiencia del Servicio de Impuestos Nacionales, órgano responsable de la recaudación de impuestos. Por el lado de pensiones, el Proyecto atiende directamente a la preocupación suscitada por la existencia de un elevado nivel de defraudación y a la baja credibilidad de la institución (Dirección de Pensiones) responsable de la administración de las rentas vinculadas al sistema público de reparto, así como por la escasa fiabilidad de las bases de datos de gestión que afecta directamente al reconocimiento de los beneficios pensionales. El Proyecto apunta a dichos problemas y constituye una herramienta necesaria para la obtención de las metas trazadas en el Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (BO – 0213).

D. Riesgos

- 4.5 El principal riesgo del Programa hace referencia a la economía política de las reformas. La viabilidad de la reforma de los sistemas de reparto depende de la claridad con la que se identifican los perdedores y su capacidad de movilizar recursos políticos para defender sus intereses, así como de la generación simultánea de ganadores a través de reformas paralelas. En el pasado, la relativamente rápida reforma del sistema de pensiones en Bolivia se puede explicar, en primer lugar, por la disponibilidad por el ejecutivo de una cómoda mayoría parlamentaria; en segundo lugar, por el efecto compensatorio que produjo el surgimiento de nuevos ahorradores en el sistema de capitalización individual y

de beneficiarios del *Bonosol*; y, en tercer lugar, por la imprecisión de muchos de los efectos concretos de la reforma, al establecerse una transición que ha ido acomodando generosamente a no pocos de los colectivos que pudieran considerarse perjudicados.

- 4.6 La situación actual es muy diferente, tanto por la insuficiencia de apoyos parlamentarios, como por las escasas posibilidades de identificar beneficiarios paralelos que compensen la racionalización del sistema de reparto. Por esta razón, no se considera viable políticamente una reforma paramétrica del sistema de reparto a través de un paquete legislativo que permitiera una drástica corrección del gasto. El proyecto apuesta por pequeñas correcciones de política, pero sobre todo se centra en un esfuerzo de racionalización administrativa y de control del fraude que, al no especificar con claridad a los perdedores y proceder a ejecutarse gradualmente en el tiempo, diluye las fuentes de posible resistencia de los afectados. No obstante, dada la eventual extensión social del fraude y el papel desempeñado por intermediarios, no hay que descartar una resistencia organizada a las medidas propuestas. La aplicación de nuevas políticas de comunicación y atención al pensionista se consideran fundamentales para contrarrestar estos riesgos.
- 4.7 Por otro lado, el fortalecimiento de las administraciones tributaria y de pensiones se enfrenta a riesgos derivados de la politización del sector público en Bolivia y el déficit de profesionalización de sus cuadros. Este problema es menos preocupante en el caso de la administración tributaria, cuya modernización se hace en el marco de un dispositivo institucional apoyado por el Banco Mundial y el BID; la sostenibilidad del dispositivo una vez terminada la financiación de este programa, es el riesgo que observamos en este ámbito. Para enfrentar este riesgo el Programa establece condiciones que buscan consolidar la institucionalidad.
- 4.8 En el caso del área de pensiones, el riesgo es mayor, dada la debilidad de la entidad y la vinculación tradicional de sus políticas de recursos humanos a criterios patrimonialistas. Esto no es ajeno a su carácter de instrumento coherente con la economía política del reforma antes descrita. En este caso, el programa se orienta hacia el establecimiento de un régimen organizativo que legitime la institucionalidad a través de la profesionalización, la transparencia y la gestión por resultados. En este caso, la suficiencia de recursos de cooperación técnica para sostener el dispositivo se considera una variable crítica para neutralizar el riesgo expuesto.

COOPERACION TÉCNICA NO REEMBOLSABLE

COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA EL PROGRAMA SECTORIAL DE APOYO A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL (CT-0109003)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de Bolivia	
Organismo ejecutor:	Ministerio de Hacienda	
Plan de financiamiento:	CT FOE No reembolsable	
CT-FOE no reembolsable:	BID: (FOE)	Equivalente US\$500,000
Términos y condiciones:	Total:	Equivalente US\$550,000
	Desembolso:	30 meses
	Inspección y vigilancia:	N/A
	Comisión de crédito:	N/A
	Moneda:	Dólares de los Estados Unidos
Objetivos:	La Cooperación Técnica se enmarca dentro de un Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (BO-0213), cuyo objetivo principal está orientado a la reducción del déficit fiscal a través del incremento de los ingresos fiscales, y la contención y reducción del gasto en público en pensiones. Para lograr este objetivo principal se han trazado dos objetivos específicos: (i) la mejora de la capacidad recaudatoria de la administración tributaria; y (ii) el fortalecimiento institucional del ente gestor de las pensiones acogidas al sistema público de reparto. De forma más específica, el Programa prevé la puesta en marcha de dos proyectos de Cooperación Técnica (CT) que incluirán diversas actividades orientadas a brindar apoyo técnico a las dos instituciones responsables de administrar la recaudación fiscal y régimen público de pensiones: Servicio de Impuestos Internos y Servicio Nacional del Sistema de Reparto, respectivamente. Este proyecto de Cooperación Técnica no reembolsable (CT-0109003) se concentra exclusivamente en el área de pensiones.	
Descripción:	El proyecto de Cooperación Técnica no reembolsable se enfoca hacia área de pensiones y se articula en torno a tres grandes ejes: (i) el fortalecimiento institucional y organizativo del área de pensiones, con una nítida separación, entre funciones de	

formulación de políticas, regulación, control y supervisión, y las funciones de gestión operativa, todo ello en el marco de un proceso de institucionalización y profesionalización de su personal; (ii) la reingeniería de los principales procesos críticos (reconocimiento de aportaciones y certificaciones de derechos, control de vivencia, revisión de rentas actuales, sistemas de control de gestión, etc.); y (iii) la nacionalización de los circuitos de pago, con su bancarización.

**Estrategia del
Banco en el país y
sector:**

La estrategia del Banco en el país comprende tres líneas de acción: (i) crecimiento económico y creación de oportunidades; (ii) desarrollo del capital humano y acceso a los servicios sociales básicos; y (iii) gobernabilidad y consolidación de las reformas. La presente operación se enmarca dentro de la tercera línea de política, ya que la consolidación de la institucionalidad de la administración tributaria y de pensiones forman parte del fortalecimiento de la gobernabilidad del país. La estrategia del Banco apoya los componentes de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)¹ y con la presente operación, busca enfatizar los aspectos relacionados con la sostenibilidad fiscal y financiera, para capitalizar los beneficios de la iniciativa HIPC y posibilitar el retorno del país a una senda de crecimiento sostenible, requisito indispensable dentro del primer componente de la EBRP como es el de la ampliación y creación de oportunidades de empleo e ingresos. Esto se complementa con la necesidad de tomar acciones para hacer del Estado un factor desarrollo económico y social en Bolivia, área en la que el Banco ha venido apoyando con diferentes operaciones orientadas a aumentar la transparencia y eficiencia en la gestión del sector público. La intervención del Banco con una préstamo sectorial busca así: (i) profundizar y consolidar intervenciones anteriores en el área de política y administración tributaria que conlleven a una mayor movilización de recursos internos hacia las iniciativas de reducción de pobreza; (ii) acelerar el retorno de Bolivia a una senda fiscal sostenible; y (iii) proveer de recursos de libre disponibilidad que den holgura a las autoridades luego de la fuerte pérdida de reservas que indujo la reducción de depósitos en el sistema bancario durante el 2002

**Revisión social y
ambiental:**

El proyecto sectorial fue considerado y aprobado por el CESI en su sesión del 28 de marzo de 2003. Dado su carácter, este Programa no tiene impactos ambientales directos ya que contiene medidas de política que afectan exclusivamente a la eficiencia de la recaudación tributaria y la modernización del sistema de reparto boliviano.

¹ La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) establece cuatro componentes estratégicos sobre los cuales debe coordinarse la acción del Estado: (i) ampliar oportunidades de empleo e ingresos; (ii) desarrollo de capacidades productivas de los pobres; (iii) incrementar la seguridad y protección de los pobres; y (iv) promover la integración y la participación. Adicionalmente, cubre líneas de acción en áreas transversales como Institucionalidad, Género y Medio Ambiente.

Beneficios: El Proyecto de Cooperación Técnica busca atender en el área de pensiones la preocupación suscitada por la existencia de un elevado nivel de defraudación y a la baja credibilidad de la institución (Dirección de Pensiones) responsable de la administración de las rentas vinculadas al sistema público de reparto, así como por la escasa fiabilidad de las bases de datos de gestión que afecta directamente al reconocimiento de los beneficios pensionales. El Proyecto apunta a dichos problemas y constituye una herramienta necesaria para la obtención de las metas trazadas en el Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (BO – 0213).

Riesgos: El principal riesgo del Programa hace referencia a la economía política de las reformas. La viabilidad de la reforma de los sistemas de reparto depende de la claridad con la que se identifican los perdedores y su capacidad de movilizar recursos políticos para defender sus intereses, así como de la generación simultánea de ganadores a través de reformas paralelas. En el pasado, la relativamente rápida reforma del sistema de pensiones en Bolivia se puede explicar, en primer lugar, por la disponibilidad por el ejecutivo de una cómoda mayoría parlamentaria; en segundo lugar, por el efecto compensatorio que produjo el surgimiento de nuevos ahorradores en el sistema de capitalización individual y de beneficiarios del *Bonosol*; y, en tercer lugar, por la imprecisión de muchos de los efectos concretos de la reforma, al establecerse una transición que ha ido acomodando generosamente a no pocos de los colectivos que pudieran considerarse perjudicados. La situación actual es muy diferente, tanto por la insuficiencia de apoyos parlamentarios, como por las escasas posibilidades de identificar beneficiarios paralelos que compensen la racionalización del sistema de reparto. Por esta razón, no se considera viable políticamente una reforma paramétrica del sistema de reparto a través de un paquete legislativo que permitiera una drástica corrección del gasto. El proyecto apuesta por pequeñas correcciones de política, pero sobretodo se centra en un esfuerzo de racionalización administrativa y de control del fraude que, al no especificar con claridad a los perdedores y proceder a ejecutarse gradualmente en el tiempo, diluye las fuentes de posible resistencia de los afectados. No obstante, dada la eventual extensión social del fraude y el papel desempeñado por intermediarios, no hay que descartar una resistencia organizada a las medidas propuestas. La aplicación de nuevas políticas de comunicación y atención al pensionista se consideran fundamentales para contrarrestar estos riesgos. Por otro lado, el fortalecimiento de la administración de pensiones se enfrenta a riesgos derivados de la politización del sector público en Bolivia y el déficit de profesionalización de sus cuadros. Para enfrentar este riesgo el Programa establece condiciones que buscan consolidar la institucionalidad.

En el caso del área de pensiones, el riesgo es mayor, dada la

debilidad de la Dirección de Pensiones y la vinculación tradicional de sus políticas de recursos humanos a criterios patrimonialistas. Esto no es ajeno a su carácter de instrumento coherente con al economía política de la reforma antes descrita. En este caso, el programa se orienta hacia el establecimiento de un nuevo régimen institucional y organizativo que legitime la institucionalidad a través de la creación de un Servicio Nacional del Sistema de Reparto profesionalizada, transparente y orientada a la gestión por resultados. En este caso, la suficiencia de recursos de cooperación técnica para sostener el dispositivo se considera una variable crítica para neutralizar el riesgo expuesto.

Condiciones contractuales especiales:

Como condición previa al primer desembolso de la CT, el Gobierno creará la Unidad Ejecutora adscrita a la Dirección General de Reparto.

Clasificación del sector social y de la pobreza:

No aplica

Excepciones a las políticas del Banco:

Ninguna

Adquisiciones:

La selección y contratación de servicios de consultoría y todas las adquisiciones previstas por el Proyecto deberán efectuarse siguiendo los procedimientos estándares del Banco para estos efectos. En el caso que el monto de adquisiciones de bienes sea el equivalente de US\$ 350.000 o mayor, y cuando el monto de los contratos de los servicios de consultoría supere los US\$ 200.000, tales licitaciones y/o concursos deberán realizarse a través de licitaciones y convocatorias públicas internacionales.

Luego de transcurrido el primer año de ejecución y según la experiencia adquirida por el Ejecutor, el Banco podrá efectuar en forma ex-post y por muestreo las revisiones de contrataciones de servicios de consultores individuales por montos inferiores a US\$ 50.000 y de firmas consultoras por montos inferiores a US\$ 100.000.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (BO – 0213) contará con un préstamo de cooperación técnica no reembolsable de apoyo al cumplimiento de sus objetivos y metas de institucionalización del área de pensiones. Este préstamo y las actividades asociadas a él será ejecutado por del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría por intermedio de la Dirección General del Sistema de Reparto.
- 1.2 El proyecto de cooperación técnica busca apoyar el proceso de contención y reducción del gasto en pensiones públicas, por medio de la creación e institucionalización de la entidad responsable de su gestión (Servicio Nacional del Sistema de Reparto), la cual asumiría exclusivamente las responsabilidades de gestión de la actual Dirección de Pensiones.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

A. Antecedentes

- 2.1 En 1996 se promulgó la *Ley de Pensiones* que dio por terminado el sistema de reparto y dispuso la administración de los activos de los fondos de pensiones en manos de gestores profesionales privados, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). La Ley de Pensiones estableció dos fondos: el Fondo de Capitalización Individual (FCI) y el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC). El primero es un fondo de jubilaciones contributivo integrado por cuentas individuales financiadas con los aportes de los trabajadores. Ambos entraron en funcionamiento en 1997.
- 2.2 Aquellas personas que tenían derecho al reconocimiento de pensión, por cumplir con las condiciones de edad y número de aportes antes de la fecha límite de mayo de 1997, pasaron a integrarse en un régimen transitorio, a extinguir, regulado y administrado por la Administración Pública (actualmente Dirección de Pensiones). Las pensiones serían financiadas por el Tesoro, que contaría para ello con recursos obtenidos de los activos de los extintos fondos básico y complementarios. Sin embargo, la transición está siendo muy costosa: los flujos de pagos del Tesoro han resultado ser casi el doble de lo previsto y en el 2002 han llegado a ascender al 5% del PIB. Las razones de este alto costo son diversas: un número de pensionistas mayor al esperado, una renta promedio alta y mayor a la estimada, y unas reglas de indexación extremadamente costosas. Adicionalmente, la dispersión normativa del sistema de reparto ha dificultado el control del gasto, impidiendo su cierre efectivo, lo que aunado a esquemas deficientes de gobernanza, han generado un cuadro favorable al fraude y la evasión. Algunas estimaciones señalan que la defraudación puede alcanzar hasta medio punto del PIB.
- 2.3 El fraude es más realizable en un ambiente en el que persiste una seria debilidad institucional. Seis años después de la reforma, el andamiaje institucional que administra el sistema de reparto es extremadamente débil, con muy pocos controles internos y externos, mínimo uso de tecnologías y procedimientos de administración transparente, y escasa capacidad profesional del personal, que es rotado cada vez

que se produce un cambio de gobierno. Esta debilidad institucional obedece principalmente al hecho que cuando se diseñó la reforma, no se prestó suficiente atención a las instituciones que gobernarían el sistema de reparto, ya que se asumió que este sistema estaba destinado a “desaparecer”: su configuración general y sus reglas de administración no sufrieron de modificaciones estructurales y su gestión no ha contado con un marco jurídico estable.

- 2.4 Sin embargo, lejos de extinguirse a corto plazo, la administración del sistema de reparto va a tener una vigencia, según las estimaciones actuariales disponibles, de al menos 50 años más, tanto porque los actuales pensionistas y los beneficiarios tienen una esperanza de vida relativamente larga, como porque la entidad administradora del sistema público tiene por ley que reconocer y certificar los derechos de compensaciones de aquellas personas activas que pasaron con la Ley de Pensiones al sistema privado pero cotizaron durante un periodo al sistema público. El papel que esta entidad debe ocupar en la lucha contra el fraude exige una institucionalidad fuerte en el ámbito de la gestión y capacidades técnicas y profesionales especiales, cuya reforma y fortalecimiento apoyará el Programa sectorial propuesto.

B. El proyecto de Cooperación Técnica

1. Objetivos

- 2.5 El proyecto de Cooperación Técnica tiene por objetivo la creación y fortalecimiento institucional de un ente gestor de las pensiones del sistema público de reparto, que asuma las funciones administradoras de la actual Dirección de Pensiones.

2. Descripción de las actividades y productos

- 2.6 En el área de pensiones, el Programa sectorial propone una profunda modificación de la institucionalidad actual con el propósito de fijar una nítida división de cometidos y responsabilidades, y de mejorar las capacidades institucionales de tutela política, planificación, control y gestión. En concreto, el Programa apoya la nítida separación entre: (i) funciones de planificación, ordenación y tutela, que las ejercerá una nueva Dirección General del Sistema de Reparto² ubicada en el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, dada la finalidad de control de gasto; y (ii) funciones de gestión, concentradas en un nuevo Servicio Nacional del Sistema de Reparto³ (SENASIR), que asumirá parte de las actividades que desempeña la actual Dirección de Pensiones pero con sistemas modernos de administración y gestión, y con personal sujeto a un régimen profesional meritocrático. Entre ambas instituciones se establecerá un esquema contractual del -otipo principal-agente, en el que se fijarán los objetivos políticos, metas e incentivos de fortalecimiento institucional, control del gasto y lucha contra el fraude, y los mecanismos de control y seguimiento de los resultados alcanzados.

² La denominación definitiva queda pendiente hasta su aprobación en el Decreto Supremo correspondiente.

³ Esta denominación no es definitiva, queda pendiente del Decreto Supremo correspondiente.

- 2.7 En este contexto, los recursos de cooperación técnica se orientarán a la contratación de consultorías para apoyar la consolidación institucional y operativa del nuevo Servicio Nacional de Sistema de Reparto⁴. La asistencia técnica girará en torno a las siguientes líneas de acción: (i) diseño organizativo y funcional del Servicio Nacional del Sistema de Reparto; (ii) reingeniería de procesos críticos; y (iii) racionalización del circuito de pago de rentas.
- 2.8 El *primer producto* que integra este componente es el **diseño organizativo y funcional del Servicio Nacional del Sistema de Reparto** (US\$ 140,000). Distintos informes de evaluación de la estructura organizativa de la actual Dirección de Pensiones indican que el modelo organizativo es un modelo tradicional de funciones, sometido a periódicas actualizaciones y revisiones, pero sin un análisis de la pertinencia de las propias actividades que desarrolla en el marco de un modelo moderno de gestión. De hecho, algunas de las unidades analizadas tienen asignadas funciones diferentes y dependen de órganos distintos de los señalados en el organigrama de la Dirección. Además, la estructura actual no tiene previsto el proceso evolutivo que ha de seguir esta Dirección, en el que las nuevas rentas de pensiones perderán protagonismo a favor de la gestión de la compensación de cotizaciones y del control de las rentas ya reconocidas. Por este motivo, algunas áreas de trabajo diferenciadas, como la atención a jubilados, u otras áreas emergentes, como la lucha contra el fraude, no aparecen correctamente descritas. Sobre la base de estas deficiencias detectadas, el nuevo diseño organizativo deberá considerar los mecanismos de transición entre la vieja estructura de la actual Dirección de Pensiones y la nueva que se consolidará en el SENASIR.
- 2.9 Las actividades de consultoría que se contemplan en este producto son las siguientes: (i) análisis de funciones gerenciales y administrativas; (ii) rediseño de los procedimientos administrativos generales; (iii) dimensionamiento de la estructura organizativa; (iv) elaboración de los manuales de organización y funciones; (v) diseño del plan de implantación; e (vi) implantación y asesoramiento a la implantación.
- 2.10 Como resultado de ello se contribuirá a fortalecer la capacidad de administración del sistema de reparto y de las compensaciones de cotizaciones por parte del Servicio Nacional del Sistema de Reparto, en especial en la lucha contra el fraude, en la eficiencia y mejora de la calidad de los servicios ofrecidos a los pensionistas.
- 2.11 Dado el carácter estratégico de este producto, se contempla asimismo la contratación de un consultor internacional, experto en organizaciones y sistemas de gestión de pensiones, que asesorará al resto de consultorías involucradas en este

⁴ Es importante señalar que simultáneamente al desarrollo del préstamo reembolsable BO—0213, y de forma complementaria a éste, en el área de pensiones está prevista además la puesta en marcha de otro proyecto financiado con cargo a una operación de cooperación técnico reembolsable, cuyos productos son los siguientes: (i) profesionalización de los recursos humanos del Servicio Nacional del Sistema de Reparto; (ii) capacitación del personal del SENASIR implicado en las reingenierías de procesos críticos; (iii) determinación de las necesidades informáticas del SENASIR como consecuencia de la implantación de la reingeniería de procesos; y (iv) informatización de las bases de datos de los expedientes de las rentas en curso y de las planillas de aportaciones empresariales a los fondos básico y complementarios.

componente durante el desarrollo de sus actividades. Su misión principal es lograr la coherencia necesaria entre todas ellas en el marco del proceso de modernización e institucionalización del SENASIR.

- 2.12 El *segundo producto* que se obtendrá en este componente es la **reingeniería de procesos críticos** (US\$ 235,000). Los estudios disponibles manifiestan graves problemas en los procesos administrativos más importantes: (i) servicio de atención al usuario: inicio de trámites e información del curso del expediente; (ii) reconocimiento de aportaciones y cálculo de prestaciones; (iii) certificación de derechos y beneficios, tanto los correspondientes a las nuevas pensiones como a los derivados de la compensación de cotizaciones; (iv) control de rentas en curso (vivencia, poderes y derechohabientes, especialmente); (v) diseño del plan de implantación de la reingeniería de los procesos; (vi) implantación de la reingeniería y asesoramiento a la implantación; y (vii) capacitación.
- 2.13 La obtención de este producto, para cada uno de los procesos identificados, implica las siguientes actividades de consultoría: (i) diagnóstico del sistema procedimental vigente mediante un levantamiento de información acerca de los flujos y tiempos de trámites y subtrámites, tratamiento de los documentos que deben acompañar al expediente, análisis de las unidades implicadas e hitos decisionales; (ii) diseño de la reingeniería del proceso, con especificación de los nuevos flujos (flujogramas), tiempos esperados, documentos que deben acompañar al expediente, unidades implicadas y especificación de responsabilidades; (iii) definición de un plan de implantación, con una descripción detallada de los recursos necesarios; y (iv) plan de capacitación.
- 2.14 El resultado de la este producto contribuirá significativamente a mejorar la transparencia, la eficiencia y la calidad de los procesos administrativos, dentro de un modelo de gestión concebido bajo la lógica de gestión por resultados.
- 2.15 Por último, el *tercer producto* aborda la **racionalización del circuito de pago** (US\$ 120,000). Este circuito constituye uno de los procesos críticos, tanto por la importancia que tiene para garantizar el pago efectivo de la renta al pensionista, como por constituir el instante que de forma periódica (mensual) interactúan el pensionista y la entidad gestora, lo que permite establecer el control sobre la identidad del beneficiario. Se ha observado que el procedimiento actual es mediante boletas (cheques) que se entregan en mano en días previamente señalados y debidamente difundidos. Los boleteros, empleados eventuales para esta función, hacen dos comprobaciones: una dirigida a la verificación de personalidad del perceptor y otra a la regularidad del pago pidiendo las ultimas boletas anteriores. Hay pagos en efectivo y mediante agente para los perceptores cuya salud no permite el desplazamiento. En estos casos el agente lleva el dinero al domicilio y garantiza la entrega mediante firma o huella. También hay apoderados que hacen efectivos los importes por distintos supuestos. El pago en la ciudad de La Paz obliga a alquilar el estadio de fútbol. Se pretende modificar completamente este sistema, externalizando el sistema de pagos a través del circuito bancario, y estableciendo los mecanismos de control identidad que se precisen.

- 2.16 Las actividades de consultoría que proponen son las siguientes: (i) diagnóstico del sistema de pagos vigente mediante un levantamiento de información acerca de los flujos y tiempos de trámites y subtrámites, tratamiento de los documentos que deben acompañar y análisis de las unidades implicadas; (ii) análisis de las alternativas de pago existentes en el sistema bancario y de oficinas de pago; (iii) diseño de la reingeniería del proceso, con especificación de los nuevos flujos (flujogramas), tiempos esperados, documentos acreditativos a utilizar para la verificación de la identidad, unidades implicadas, especificación de responsabilidades, y sistemas de intercambio de información entre el Servicio Nacional del Sistema de Reparto y el sistema pagador; (iv) definición de un plan de implantación, con una descripción detallada de los recursos necesarios; y (v) plan de capacitación.
- 2.17 Se espera que con la implantación de la reingeniería del sistema de pago y su terciarización al sistema bancario se logre prestar un servicio de calidad y comodidad al pensionista, además de incrementar los mecanismos para el control de la identidad del beneficiario de la pensión.
- 2.18 En el siguiente cuadro se detallan las principales actividades que se deberán desarrollar para garantizar el cumplimiento de las metas de la matriz del Programa Sectorial y su relación con los componentes de dicho Programa.

Tramos del Programa Sectorial	Principales actividades a desarrollar
Tramo II Componentes del Programa: 3 y 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propuesta de diseño y organización del Servicio Nacional del Sistema de Reparto ▪ Propuesta de profesionalización del personal del SENASIR ▪ Plan de implantación de las reingenierías de los procesos críticos ▪ Plan de implantación del nuevo circuito de pago
Tramo III Componentes del Programa: 3 y 4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implantación de la organización del Servicio Nacional del Sistema de Reparto ▪ Implantación de las reingenierías de los procesos críticos ▪ Implantación del nuevo circuito de pago

C. Costo y financiamiento

- 2.19 El presupuesto total del Proyecto asciende a un equivalente a US\$ 0,5 millones, a financiar mediante una operación con recursos FOE no reembolsables. En el cuadro adjunto puede observarse el desglose del presupuesto según los productos.

Producto	BID	Contraparte	TOTAL
Racionalización organizativa SENASIR	140,000	20,000	160,000
Reingeniería procesos críticos	235,000	15,000	250,000
Racionalización circuito de pagos	120,000	15,000	135,000
Auditoria	5,000		5,000
	500,000	50,000	550,000

D. Estrategia y experiencia del Banco

- 2.20 La estrategia del Banco en el país comprende tres líneas de acción: (i) crecimiento económico y creación de oportunidades; (ii) desarrollo del capital humano y acceso a los servicios sociales básicos; y (iii) gobernabilidad y consolidación de las reformas. La presente operación se enmarca dentro de la tercera línea de política, ya que la consolidación de la institucionalidad de la administración tributaria y de pensiones forman parte del fortalecimiento de la gobernabilidad del país.
- 2.21 La estrategia del Banco apoya los componentes de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)⁵ y con la presente operación, busca enfatizar los aspectos relacionados con la sostenibilidad fiscal y financiera, para capitalizar los beneficios de la iniciativa HIPC y posibilitar el retorno del país a una senda de crecimiento sostenible, requisito indispensable dentro del primer componente de la EBRP como es el de la ampliación y creación de oportunidades de empleo e ingresos. Esto se complementa con la necesidad de tomar acciones para hacer del Estado un factor desarrollo económico y social en Bolivia, área en la que el Banco ha venido apoyando con diferentes operaciones orientadas a aumentar la transparencia y eficiencia en la gestión del sector público.
- 2.22 La intervención del Banco con una préstamo sectorial busca así: (i) profundizar y consolidar intervenciones anteriores en el área de política y administración tributaria que conlleven a una mayor movilización de recursos internos hacia las iniciativas de reducción de pobreza; (ii) acelerar el retorno de Bolivia a una senda fiscal sostenible; y (iii) proveer de recursos de libre disponibilidad que den holgura a las autoridades luego de la fuerte pérdida de reservas que indujo la reducción de depósitos en el sistema bancario durante el 2002.

⁵ La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) establece cuatro componentes estratégicos sobre los cuales debe coordinarse la acción del Estado: (i) ampliar oportunidades de empleo e ingresos; (ii) desarrollo de capacidades productivas de los pobres; (iii) incrementar la seguridad y protección de los pobres; y (iv) promover la integración y la participación. Adicionalmente, cubre líneas de acción en áreas transversales como Institucionalidad, Género y Medio Ambiente.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario

- 3.1 El Prestatario será la República de Bolivia, representada en el contrato por el Ministro de Hacienda.
- 3.2 El Ministerio de Hacienda deberá presentar, a satisfacción del Banco, como condición previa al primer desembolso de la CT, evidencia de la creación de la Unidad Ejecutora adscrita a la Dirección General de Reparto.

B. Organización para la ejecución del Proyecto

- 3.3 La responsabilidad de la ejecución de los componentes del Proyecto de Cooperación Técnica corresponderá al Ministerio de Hacienda, como responsable último del Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (BO – 0213). La supervisión y coordinación recaerá en el coordinador de la Unidad Coordinadora del Proyecto BO-0225.

C. Adquisición de bienes y servicios

- 3.4 La selección y contratación de servicios de consultoría y todas las adquisiciones previstas por el Proyecto deberán efectuarse siguiendo los procedimientos estándares del Banco para estos efectos. En el caso que el monto de adquisiciones de bienes sea el equivalente de US\$ 350.000 o mayor, y cuando el monto de los contratos de los servicios de consultoría supere los US\$ 200.000, tales licitaciones y/o concursos deberán efectuarse a través de licitaciones y convocatorias públicas internacionales.
- 3.5 Luego de transcurrido el primer año de ejecución y según la experiencia adquirida por el Ejecutor, el Banco podrá efectuar en forma ex-post y por muestreo las revisiones de contrataciones de servicios de consultores individuales por montos inferiores a US\$ 50.000 y de firmas consultoras por montos inferiores a US\$ 100.000.

D. Desembolsos y Fondo Rotatorio

- 3.6 Para efectuar los desembolsos de la presente cooperación técnica reembolsable, se creará un fondo rotatorio por hasta un 5% del financiamiento del Banco, a través del establecimiento de una cuenta bancaria especial, a nombre del Proyecto, y se deben presentar informes semestrales de la situación del fondo rotatorio en poder del ejecutor dentro de un período de 60 días después del cierre de cada semestre finalizado en junio y diciembre de cada año. Toda documentación de apoyo a las solicitudes de desembolso será revisada ex-ante.

E Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.7 Tanto para el préstamo de Cooperación Técnica reembolsable (BO-0225) como para la Cooperación técnica no reembolsable (CT-0109003), el período de ejecución será un máximo de 24 meses y de desembolsos de 30 meses contados desde la vigencia del contrato que suscriban el Gobierno de Bolivia y el Banco.

F. Contabilidad y Auditoría

- 3.8 **Responsabilidades del Ejecutor:** El Organismo Ejecutor será responsable de: (i) mantener cuentas bancarias separadas y específicas para el manejo de los recursos de la contribución del Banco, y los del aporte local; (ii) preparar y presentar ante el Banco las solicitudes de desembolso y sus respectivas justificaciones, relativas a los recursos de la contribución y los del aporte, (iii) mantener un adecuado sistema de administración contable y financiera y una estructura de control interno para el manejo de los recursos del proyecto, que provea la documentación necesaria para verificar las transacciones y que facilite la preparación oportuna de las justificaciones de gastos elegibles y de los estados financieros e informes; (iv) mantener un adecuado archivo de la documentación comprobatoria de los gastos efectuados con los recursos del proyecto; y (v) preparar y presentar ante el Banco los informes semestrales del estado de situación del fondo rotatorio, y un estados de gastos final, relativo a los gastos del proyecto, a ser financiados con la cooperación técnica no reembolsable.
- 3.9 **Auditoría Externa.** Dentro de los noventa (90) días posteriores al último desembolso del proyecto, el organismo ejecutor preparará y presentará ante el Banco un estado final de gastos relativos al proyecto, efectuados con la contribución del Banco y el aporte local . Dicho estado será auditado por una firma independiente de auditores independientes, aceptable al Banco, y de acuerdo con términos de referencia previamente aprobados por el Banco (AF-400). Dicha firma será seleccionada de acuerdo con los procedimientos del Banco (AF-200) y los costos de auditoria serán financiados con recursos de la contribución del Banco.

G. Seguimiento y evaluación

- 3.10 El desarrollo de las actividades del Proyecto se establecerá mediante una programación anual instrumentada a través de POAs, que se acordarán con el Banco en reuniones semestrales de seguimiento. Los POAs contendrán al menos la siguiente información: (i) una evaluación de las actividades realizadas y logros alcanzados en el período inmediatamente anterior; (ii) el detalle de las actividades a realizar en el semestre siguiente; (iii) los objetivos y metas –trimestrales- por grupo de actividades y los indicadores a ser utilizados para medir su cumplimiento; (iv) el cronograma –trimestral- de ejecución con los respectivos costos; y (v) las necesidades de financiamiento del período.
- 3.11 Cada POA se entregaría al Banco en el mes de inicial de cada semestre, para preparar las reuniones anuales que se realizarían antes de finalizar el mes del semestre siguiente. El Organismo Ejecutor y el Banco celebrarán reuniones

semestrales de seguimiento para evaluar los progresos del semestre anterior y el cumplimiento de los criterios establecidos para los desembolsos y la ejecución técnica del Proyecto, así como para acordar los respectivos planes anuales.

H. Lecciones aprendidas

- 3.12 **Apoyo político, soporte legal y liderazgo institucional.** Los resultados de las elecciones presidenciales y parlamentarias celebradas en junio de 2002 mostraron una gran dispersión política del electorado en torno a cuatro fuerzas parlamentarias, sin un predominio claro de ninguna de ellas, así como la irrupción de nuevos grupos políticos externos al sistema tradicional de partidos. Esta nueva correlación de fuerzas parlamentarias dificultó la formación de la mayoría parlamentaria necesaria para la elección del nuevo presidente y condicionó posteriormente tanto el diseño del programa de gobierno como su implementación posterior. Tras largas negociaciones en agosto de 2002 se eligió el nuevo presidente y se formó un gobierno de coalición bipartito con apoyos parlamentarios parciales de otros partidos de menor representación.
- 3.13 En este contexto de debilidad parlamentaria, el Gobierno de Bolivia preparó durante el último trimestre de 2002 y el primer trimestre de 2003, un programa macroeconómico dirigido a recuperar el crecimiento y controlar y reducir el déficit fiscal. Simultáneamente se iniciaron las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional para establecer un nuevo acuerdo en el marco de la Facilidad de Reducción de Pobreza y Crecimiento (PRGF). El nuevo programa del Gobierno avanzado con el FMI incluía medidas de política tributaria – introducción de impuesto a la renta, simplificación del esquema de tributos y modificaciones al régimen de hidrocarburos, entre otras– y medidas de contención del gasto que abarcaban tanto el control del gasto en personal, como la contención de la dinámica del gasto en pensiones, todas ellas incorporadas en el Programa Sectorial que el Banco estaba preparando conjuntamente con el Gobierno boliviano. Este conjunto de medidas se concretó con la presentación, en febrero de 2003, al Poder Legislativo de la nueva Ley de Presupuesto para el 2003. Las medidas incluidas en este Proyecto de Ley – particularmente las referentes a la política tributaria y las que afectaban a los salarios públicos - fueron objetadas no solamente por la oposición parlamentaria, sino que sirvieron de móvil para la realización de movilizaciones y manifestaciones de protesta que resultaron en serios disturbios e incidentes de orden público.
- 3.14 Ante esta situación, el Gobierno, además de retirar el Proyecto de Ley de Presupuesto de la consideración del Poder Legislativo e iniciar un proceso de consultas para la presentación de un nuevo Proyecto de Ley de Presupuesto, recompuso gran parte del equipo gubernamental. Un nuevo proyecto de Ley de Presupuesto ha sido presentado al Poder Legislativo y se encuentra, a la fecha, en trámite parlamentario a consideración de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. El nuevo proyecto no incluye las medidas de política tributaria originalmente planificadas y contiene metas de control de gasto menos estrictas que las originalmente programadas, especialmente en lo que concierne al gasto corriente y de capital. El proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el

Gobierno al Congreso es consistente con las nuevas metas de déficit acordadas con el Fondo Monetario Internacional y que se encuentran incluidas en un acuerdo formal de *Stand-by* que actualmente se encuentra a consideración del Directorio del FMI. La presente operación está orientada a incrementar la recaudación tributaria y reducir sus ineficiencias y controlar el gasto en pensiones. En este sentido, las medidas y metas planteadas son consistentes con el acuerdo que el país alcance con el FMI.

- 3.15 Recientemente, el Poder Legislativo ha aprobado la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) con la que se materializa una profunda reorganización de la estructura gubernamental. En su posterior desarrollo reglamentario (DS 26973), en el área tributaria los cambios no han sido significativos, mientras que en el área de pensiones ha desaparecido el Viceministerio de Pensiones, hasta entonces adscrito al Viceministerio de Asuntos Financieros, para pasar a integrarse en la nueva estructura con rango de dirección general dentro del Ministerio de Hacienda. Los compromisos asumidos por el Ejecutivo con el Banco fijan el criterio de que todas las competencias en materia de sistema de reparto se ubicarán en el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, creándose para ello la Dirección General del Sistema de Reparto, con funciones de tutela, ordenación y control del sistema, mientras que las funciones gestoras se asignarán a un nuevo servicio nacional de carácter desconcentrado. Entre ambas instituciones de establecerá un contrato de gestión. A efectos de la capacidad de liderazgo de este proceso de institucionalización y la cooperación técnica prevista, la Unidad Coordinadora se localizará en esta Dirección General con el fin de contar con el apoyo político necesario y poder garantizar la coherencia institucional necesaria.
- 3.16 **Comunicación y difusión.** Dentro del Proyecto están previstas acciones tendientes a difundir dentro y fuera de la Administración Pública los objetivos, las actividades y las metas previstas en el Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (BO – 0213). Es especialmente importante consolidar la imagen pública del Servicio de Impuestos Nacionales como organismo autárquico regido por criterios de profesionalidad, probidad y transparencia en su gestión. En el caso de la institucionalización del área de pensiones, se deberá diseñar un esquema de comunicación que difunda los avances, en términos de eficacia y eficiencia de su gestión, calidad de atención al público y probidad de sus funcionarios, que se van a suscitar en el proceso de institucionalización.
- 3.17 **Pequeñas ganancias.** Todo proceso de reforma es complejo y afecta a muchos actores. Es importante conseguir logros visibles rápidamente y utilizarlos como ejemplo de las bondades de las reformas en marcha. Estas “pequeñas ganancias” permitirán ganar aliados en la ciudadanía y en los actores sociales.

IV. FACTIBILIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL

A. Viabilidad técnica e institucional

- 4.1 El diseño de la Cooperación Técnica ha sido elaborado en estricta relación a la misión y funciones de competencia del Ministerio de Hacienda y Servicio de

Impuestos Nacionales. Específicamente, todas las actividades a ser desarrolladas guardan consonancia con las tareas que le corresponden realizar al Servicio de Impuestos Nacionales y a la Dirección General del Sistema de Reparto. Por otro lado, el contenido y alcance de las actividades que conforman la Cooperación Técnica, han sido elaborados con la participación y consulta activa de los funcionarios que acompañarán la ejecución de los componentes en los respectivos Organismos, habiéndose comprobado que disponen de capacidad para orientar y dar seguimiento a la ejecución de la operación. De esta forma, la operación propuesta cuenta con el compromiso necesario que garantizaría una buena aceptación y ejecución de la operación.

- 4.2 Asimismo, es importante señalar que el Servicio de Impuestos Nacionales ha sido receptor de otros proyectos de asistencia técnica del Banco. Por ello, esta instancia cuenta con funcionarios que están familiarizados con la ejecución y administración de este tipo de operaciones, lo que facilitará la ejecución de la operación propuesta. En el caso de la creación e institucionalización del Servicio Nacional del Sistema de Reparto, se prevé un asesoramiento experto con el fin de apoyar a la Dirección General del Sistema de Reparto.

B. Factibilidad ambiental y social

- 4.3 El proyecto sectorial fue considerado y aprobado por el CESI en su sesión del 28 de marzo de 2003. Dado su carácter, este Programa no tiene impactos ambientales directos ya que contiene medidas de política que afectan exclusivamente al eficiencia de la recaudación tributaria y la modernización del sistema de reparto boliviano.

C. Beneficios

- 4.4 El Proyecto de Cooperación Técnica apoyará la Sostenibilidad fiscal de Bolivia a través de la mejora de la eficacia y eficiencia del Servicio de Impuestos Nacionales, órgano responsable de la recaudación de impuestos. Por el lado de pensiones, el Proyecto atiende directamente a la preocupación suscitada por la existencia de un elevado nivel de defraudación y a la baja credibilidad de la institución (Dirección de Pensiones) responsable de la administración de las rentas vinculadas al sistema público de reparto, así como por la escasa fiabilidad de las bases de datos de gestión que afecta directamente al reconocimiento de los beneficios pensionales. El Proyecto apunta a dichos problemas y constituye una herramienta necesaria para la obtención de las metas trazadas en el Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (BO – 0213).

D. Riesgos

- 4.5 El principal riesgo del Programa hace referencia a la economía política de las reformas. La viabilidad de la reforma de los sistemas de reparto depende de la claridad con la que se identifican los perdedores y su capacidad de movilizar recursos políticos para defender sus intereses, así como de la generación simultánea de ganadores a través de reformas paralelas. En el pasado, la

relativamente rápida reforma del sistema de pensiones en Bolivia se puede explicar, en primer lugar, por la disponibilidad por el ejecutivo de una cómoda mayoría parlamentaria; en segundo lugar, por el efecto compensatorio que produjo el surgimiento de nuevos ahorradores en el sistema de capitalización individual y de beneficiarios del *Bonosol*; y, en tercer lugar, por la imprecisión de muchos de los efectos concretos de la reforma, al establecerse una transición que ha ido acomodando generosamente a no pocos de los colectivos que pudieran considerarse perjudicados.

- 4.6 La situación actual es muy diferente, tanto por la insuficiencia de apoyos parlamentarios, como por las escasas posibilidades de identificar beneficiarios paralelos que compensen la racionalización del sistema de reparto. Por esta razón, no se considera viable políticamente una reforma paramétrica del sistema de reparto a través de un paquete legislativo que permitiera una drástica corrección del gasto. El proyecto apuesta por pequeñas correcciones de política, pero sobre todo se centra en un esfuerzo de racionalización administrativa y de control del fraude que, al no especificar con claridad a los perdedores y proceder a ejecutarse gradualmente en el tiempo, diluye las fuentes de posible resistencia de los afectados. No obstante, dada la eventual extensión social del fraude y el papel desempeñado por intermediarios, no hay que descartar una resistencia organizada a las medidas propuestas. La aplicación de nuevas políticas de comunicación y atención al pensionista se consideran fundamentales para contrarrestar estos riesgos.
- 4.7 Por otro lado, el fortalecimiento de las administraciones tributaria y de pensiones se enfrenta a riesgos derivados de la politización del sector público en Bolivia y el déficit de profesionalización de sus cuadros. Este problema es menos preocupante en el caso de la administración tributaria, cuya modernización se hace en el marco de un dispositivo institucional apoyado por el Banco Mundial y el BID; la sostenibilidad del dispositivo una vez terminada la financiación de este programa, es el riesgo que observamos en este ámbito. Para enfrentar este riesgo el Programa establece condiciones que buscan consolidar la institucionalidad.
- 4.8 En el caso del área de pensiones, el riesgo es mayor, dada la debilidad de la entidad y la vinculación tradicional de sus políticas de recursos humanos a criterios patrimonialistas. Esto no es ajeno a su carácter de instrumento coherente con al economía política del reforma antes descrita. En este caso, el programa se orienta hacia el establecimiento de un régimen organizativo que legitime la institucionalidad a través de la profesionalización, la transparencia y la gestión por resultados. En este caso, la suficiencia de recursos de cooperación técnica para sostener el dispositivo se considera una variable crítica para neutralizar el riesgo expuesto.