



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Proyecto de Reforma y Modernización de la Aduana Nacional de Bolivia

País: Bolivia

Sector/Subsector: Modernización de Estado / Reforma Institucional del Sector Público.

Equipo de Proyecto Original: Betty Rice (RE1/SC1), Manuel Castilla (INT/FIS), Cristina Price (LEG/OPR), José Antonio Navia (COF/CBO) y Pilar Yelicié (RE1/SC1)

Número de Préstamo: 1056/SF-BO

Número de Proyecto: BO-0159

Fecha del QRR: 12 de febrero de 2008

Fecha de Aprobación Final del PCR: 5 de marzo de 2008

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros:

Masami Yamamori (ICS/CBO): Autor Principal





Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA.....	1
II. EL PROYECTO	2
A. CONTEXTO DEL PROYECTO	2
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	10
i. Objetivo(s) del Desarrollo	10
ii. Componentes	11
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA)	13
III. RESULTADOS.....	13
A. EFECTOS DIRECTOS.....	13
B. EXTERNALIDADES.....	15
C. PRODUCTOS	15
D. COSTOS DEL PROYECTO	17
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	18
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	18
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	20
C. DESEMPEÑO DEL BANCO	20
V. SOSTENIBILIDAD	20
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	20
B. RIESGOS POTENCIALES	20
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	21
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	21
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	21
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST	22
VII. LECCIONES APRENDIDAS	22

Anexos

1. Actas del Taller de Cierre
2. Evaluación del Prestatario
3. Resumen ejecutivo de la Evaluación Final del Proyecto
4. Documentos Citados





Abreviaturas y Acrónimos

ALCA:	Área de Libre Comercio de las Américas
AN:	Aduana Nacional
ANB:	Aduana Nacional de Bolivia
BM:	Banco Mundial
CAF:	Corporación Andina de Fomento
COA:	Comando de Operaciones Aduaneras
DJA:	Declaración Jurada del Valor en Aduana
DUI:	Declaraciones Únicas de Importación
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FND:	Fondo Nórdico para el Desarrollo
FOMIN:	Fondo Multilateral de Inversiones
GA:	Gravamen Arancelario
GAC:	Gravamen Arancelario Consolidado
GNF:	Gerencia Nacional de Fiscalización
GNN:	Gerencia Nacional de Normas
GNS:	Gerencia Nacional de Sistemas
GR:	Gerencias Regionales
ISDP:	Informes de Seguimiento de Desempeños de Proyectos
LGA:	Ley General de Aduanas
LMS:	<i>Loan Management System</i>
LOPE:	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MAE:	Máxima Autoridad Ejecutiva
MH:	Ministerio de Hacienda
OE:	Oficina de Ética
OMC:	Organización Mundial del Comercio
PBI:	Producto Bruto Interno
PRI:	Programa de Reforma Institucional
PRISMA:	Proyecto de Reforma en la Implantación de Sistemas Informáticos Aduaneros
PROMA:	Programa de Reforma y Modernización de la Administración Aduanera
SIN:	Servicios de Impuestos Nacionales
SNC:	Servicios Nacionales de Caminos
TGN:	Tesoro General de la Nación





I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: BO-0159

TÍTULO: Proyecto de Reforma y Modernización de la Aduana nacional de Bolivia

Prestatario: Republica de Bolivia

Fecha aprobación Directorio: 26 abril 2000

Agencia ejecutora (AE): ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA

Fecha efectividad contrato préstamo: 23 mayo 2000

Préstamo(s): 1056/SF-BO

Fecha elegibilidad primer desembolso: 23 jul 2001

Sector: RM

Meses en ejecución

* desde aprobación: 89 meses

Instrumento de préstamo: Inversión – Proyecto Específico

* desde efectividad del contrato: 76 meses

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 07 mayo 2005

Fecha actual desembolso final: 30 septiembre 2007

Extensión acumulativa (meses): 28

Extensión especial (meses): 4

Monto préstamo(s)

* **Monto original:** \$5,000,000

* **Monto actual:** \$5,000,000

* **Pari Passu (si aplica):** 79

Desembolsos

Monto a la fecha: (%) 93

Costo Total del Proyecto (Estimado Original): 6,250,000

Redireccionamiento

Este proyecto:

- recibió fondos de otro proyecto? []

- Envío fondos a otro proyecto? []

- N/A

[x]

De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto

* *Monto actual (ajustado para redireccionamiento)*

Reducción de Pobreza (PTI): No

Equidad Social (SEQ): No

Clasificación ambiental: A, B, o C

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No

De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):

Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):





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

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

Participación del Banco en el Programa de Reforma y Modernización de la Administración Aduanera (PROMA) en Bolivia

A principio de 1999, el Gobierno del Presidente Banzer, con el apoyo del Banco Mundial (BM), preparó el Proyecto de Reforma Institucional (PRI) que pretendió crear el marco institucional para un sector público moderno y construir varias entidades u organismos que sirvan como modelo, y seleccionó al servicio aduanero como la primera institución “piloto” para llevar a cabo un amplio programa de reforma y modernización¹. En noviembre de 1999, mediante el Decreto Supremo 25587, el Gobierno designó a la Aduana Nacional de Bolivia (ANB) como responsable de la implantación del Programa de Reforma y Modernización de la Administración Aduanera (PROMA). De la literatura que surge durante la preparación del Proyecto (1999/2000), se puede destacar que las siguientes coyunturas en esa época contribuyeron a la decisión de iniciar el PRI con la Aduana: (i) el marco legal y entorno político favorable para iniciar la reforma aduanera; (ii) la disponibilidad de los estudios sobre deficiencias de los servicios aduaneros de la década de los 90; y (iii) la voluntad de un grupo de los cooperantes internacionales para colaborar con las autoridades del Gobierno bajo un objetivo común.

1. Marco Legal y Entorno Político Favorable para la Reforma Aduanera

El paso más importante y decisivo para el inicio de la Reforma Aduanera en Bolivia fue la aprobación de la Ley General de Aduanas (LGA), en julio de 1999, con el consenso y apoyo de los partidos políticos de aquella época. Además de regular las relaciones jurídicas que se establecen entre la Aduana y las personas que intervienen en el comercio exterior, la LGA introdujo dos novedades fundamentales: (i) la configuración de la Aduana Nacional de Bolivia (ANB) como “entidad de derecho público, de carácter autárquico, con jurisdicción nacional, de duración indefinida, con personería jurídica y patrimonio propios”; y (ii) la creación de “la jurisdicción penal aduanera para el conocimiento y procesamiento de los delitos aduaneros”, para los cuales la Ley prevé sanciones de privación de libertad. La Ley dota a la ANB con recursos equivalentes hasta el 10% de la recaudación del Gravamen Arancelario Consolidado (GAC). Sobre las medidas, para evitar la inherencia política en la designación del personal de la institución, la LGA establece que el Presidente Ejecutivo y los directores de la Aduana son designados por el Presidente de la República entre sendas ternas aprobadas por dos tercios de los votos de la Cámara de Diputados.

2. Disponibilidad de los estudios sobre deficiencias de los servicios aduaneros de la década de los 90

Los diagnósticos realizados sobre el servicio aduanero de Bolivia, desde principios de la década de los 90, señalaron como sus principales debilidades de estas deficiencias las siguientes²: (i) debilidad institucional para hacer cumplir las leyes por falta de respaldo político; (ii) inestabilidad e incapacidad técnica de los recursos humanos, dependientes de criterios políticos para su designación y mantenimiento en el puesto; (iii) falta de infraestructura de apoyo a los controles fronterizos; (iv) procedimientos operativos lentos y controles inexistentes o ineficaces; y (v) como resultado de todos estos factores las actividades de

¹ Además de la Aduana, incluyeron los Servicios de Impuestos Nacionales (SIN) y Servicios Nacionales de Caminos (SNC) como las agencias pilotos del PRI.

² Las deficiencias señaladas en estos diagnósticos sirvieron de base para diseñar los componentes del Programa del Banco. Sobre este punto, ver “Propuesta de Préstamo de Reforma y Modernización de la Aduana Nacional de Bolivia; BID, abril, 2000”.





defraudación y contrabando no son detectadas ni sancionadas. Los diagnósticos realizados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a finales de 1997 resaltaron la persistencia de los problemas en el área de recursos humanos y la falta de un verdadero sistema automatizado de gestión.

Con base en los diagnósticos arriba mencionados, el Gobierno buscó y obtuvo el respaldo de las organizaciones del sector privado relacionadas con el comercio exterior. Igualmente procuró el consenso político en el proceso de aprobación de la Ley General de Aduanas. El Decreto Supremo 25279 de enero de 1999, aprobó el Programa de Reforma y Modernización de la Aduana Nacional (PROMA), incluyendo un Plan de Contingencia para el corto plazo y un Plan General cuyas metas son: (i) implantar un sistema informático integrado de la gestión aduanera; (ii) completar el marco legal de la institución; (iii) implantar normas y procedimientos consistentes con el sistema informático integrado; (iv) llevar adelante un proceso de fortalecimiento institucional; (v) mejorar la gestión de los recursos humanos de la institución; y (vi) fortalecer la capacidad de la institución para realizar controles "ex-post".

El objetivo del PROMA, en esencia, fue implementar medidas concretas para construir para Bolivia una institución aduanera moderna, eficiente y transparente, capaz de realizar de forma sostenible un control adecuado y confiable de las operaciones aduaneras, de manera de facilitar el comercio internacional, incrementar las recaudaciones aduaneras y combatir la corrupción.

3. Voluntad de un grupo de los cooperantes internacionales para colaborar con las autoridades del Gobierno bajo un objetivo común

Bajo el objetivo establecido en el marco del PROMA, un grupo de los cooperantes internacionales decidieron, de forma coordinada, proveer recursos financieros y asistencia técnica para iniciar la reforma aduanera de Bolivia. Los principales contribuyentes para la implementación del PROMA fueron: el Banco Mundial con US\$ 10 millones provenientes del PRI (préstamo); el Gobierno de Japón con una donación de aproximadamente US\$3 millones, y los países nórdicos con crédito por orden de US\$3 millones³. Asimismo, el FMI participó en el diseño de este Programa y prestó asistencia técnica. Paralelamente, las autoridades del Gobierno solicitaron la participación del Banco⁴.

El Banco decidió prestarle su apoyo con la condición que la operación impactaría positivamente en todas las tres líneas de acción definidas en la entonces estrategia del Banco para Bolivia (abril de 2000): apoyo al crecimiento económico; el desarrollo del capital humano; y la consolidación de las reformas y el apoyo a la gobernabilidad. El objetivo específico del Programa del Banco – 1056/SF-BO, tomando en cuenta las áreas de intervenciones de otros cooperantes, se centró en fortalecer la capacidad institucional de la ANB. Asimismo, el Banco asumió los costos operativos de la Unidad Ejecutora del PROMA, así facilitando la coordinación entre los cooperantes y la ANB y asegurando el uso eficiente de los recursos provenientes de distintas fuentes del financiamiento.

Siete Años de la Reforma Aduanera en Bolivia (2000-2006)

A siete años de su inicio, el proceso de reforma aduanera en Bolivia, con la creación y fortalecimiento de la Aduana Nacional (AN), exhibe logros de importancia, mostrando un servicio aduanero institucionalizado y profesional. La AN cuenta hoy con un marco normativo, en general, adecuado; ha mejorado la profesionalización de sus recursos humanos; ha avanzado en la utilización de herramientas de gestión para el desarrollo de sus planes y programas; ha automatizado una buena parte de sus operaciones; ha mejorado las cuestiones presupuestarias; y ha mejorado notoriamente su infraestructura tanto en la Sede de la entidad como en las oficinas fronterizas. En este sentido, se puede concluir que el PROMA ha sido instrumental en la reforma de la ANB. No obstante lo anterior, para entender el contexto de la reforma aduanera de Bolivia de manera integrada, es necesario tomar en consideración los siguientes aspectos.

1. Frecuentes Cambios de las Autoridades Ejecutivas e Inestabilidad Institucional

Es importante tomar en cuenta que el período de la Reforma Aduanera (2000-2006) coincidió con el período en que el país experimentó la volatilidad política e institucional extrema con seis Presidentes de la República (Hugo Banzer, Jorge Quiroga, Gonzalo Sánchez de Lozada, Carlos Mesa, Eduardo Rodríguez y

³ Los montos originalmente comprometidos por el BM, y el Fondo Nórdico posteriormente fueron aumentados sustancialmente (ver el cuadro 1).

⁴ Durante la ejecución del PROMA, la CAF y el FOMIN participaron con sus contribuciones respectivas.





Evo Morales). La ANB, igual a otras agencias públicas del país, estuvo sujeta durante todo el período a cambios frecuentes de las autoridades ejecutivas. Pese a que la LGA establece la designación del Presidente Ejecutivo y los directores de la ANB por méritos mediante ternas aprobadas por dos tercios de los votos de la Cámara de Diputados, esta normativa sólo se aplicó durante un breve período y luego se recurrió a designaciones interinas dispuestas por los Poderes Ejecutivos de turno. En la práctica, en los siete años del proceso de reforma, la entidad ha tenido siete Presidentes Ejecutivos, seis de los cuales han sido interinos. Las dificultades que han surgido en la aplicación del régimen de designación de autoridades previsto en la LGA han introducido un factor de inestabilidad institucional que ha afectado a la planificación de mediano y largo plazo, a la toma de decisiones estratégicas y al desarrollo del proceso de reforma, ya que cada uno de las autoridades interinas trajo visiones y prioridades institucionales distintas.

2. Solvencia Financiera

En cuanto al ámbito financiero de la ANB, la LGA dispuso que los recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) asignados al ente no podrían superar el 10% de la recaudación por Gravamen Arancelario (GA), importe que podría ser retenido directamente por la ANB hasta el límite de su presupuesto. Posteriormente, el Código Tributario estableció que tales recursos no superen el 2% de la recaudación anual en efectivo. En la práctica, el porcentaje que ocupa el TGN en el presupuesto de la ANB ha ido perdiendo importancia relativa durante el período de la Reforma, y viene sustituyéndolo gradualmente con recursos propios y una mejor ejecución de los recursos externos. De hecho, en gestión 2007, los recursos TGN pasarían a representar sólo el 35% del total, en tanto que los recursos específicos ascenderían al 46% y los recursos externos al 19%. Por otro lado, los niveles de ejecución han ido incrementado, pasando de sólo el 49% de los recursos presupuestados en 2003 a 66%, en las gestiones 2005 y 2006. Ello podría deberse tanto a una creciente capacidad de ejecución, como a una mejora en la calidad del proceso de elaboración presupuestaria.

Vale resaltar que el Gobierno de Bolivia implementó desde 2005 la modalidad de "Convenios de Gestión" a ser suscriptos por el Ministerio de Hacienda (MH) con el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) y con la ANB, en el marco de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). Los convenios prevén un conjunto de compromisos a cumplir por cada uno de estos organismos para la consecución de los objetivos y metas institucionales a ser alcanzados durante el ejercicio respectivo. Dichos instrumentos procuran ser una herramienta del sistema de tuición, incorporando indicadores y estableciendo metas respecto a diferentes aspectos de la gestión institucional. En especial, los mismos cuantifican metas en materia de asignación presupuestaria, recaudación y eficiencia recaudatoria. Cabe resaltar, sin embargo, que el Convenio de Gestión no necesariamente garantiza el flujo estable de recursos necesarios para que la ANB logre las metas acordadas con el Ministerio de Hacienda.

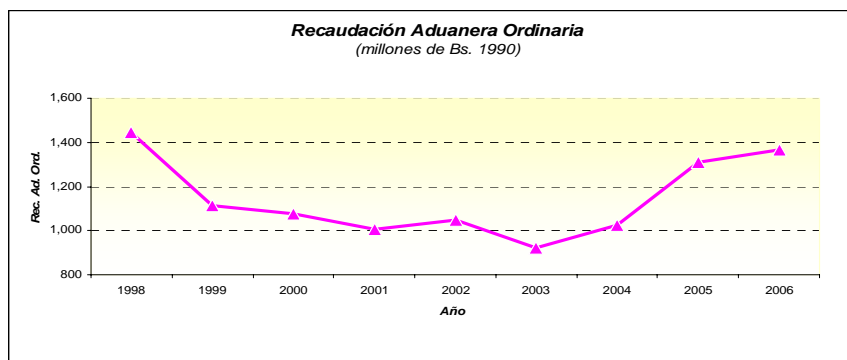
3. Recaudación

Por un lado, la política comercial y de integración seguida por Bolivia ha implicado la reducción de las tasas del gravamen arancelario nominales y efectivas. Por otro lado, el contexto macroeconómico en el que se ha desarrollado la reforma aduanera se caracterizó, entre 1999 y 2003, por bajos niveles de crecimiento económico y fuerte caída de las importaciones y, entre 2004 y 2006, por una recuperación del ritmo de crecimiento de la actividad económica, acompañado por un aumento de las importaciones. En este marco, la recaudación experimentó una baja entre 1998 y 2003, para recuperarse fuertemente a partir de ese año. Sin perjuicio de la limitación analítica comentada, existe la percepción de que el mejor funcionamiento institucional es también un ingrediente que está coadyuvando al buen desempeño recaudador registrado en el último trienio. Abonaría esta visión, la mejora en la eficiencia aduanera exhibida en los últimos años. En efecto, el costo de la recaudación ha venido decreciendo en forma sostenida desde 2002, al mismo tiempo que, en similar período, ha aumentado la recaudación promedio por funcionario aduanero.





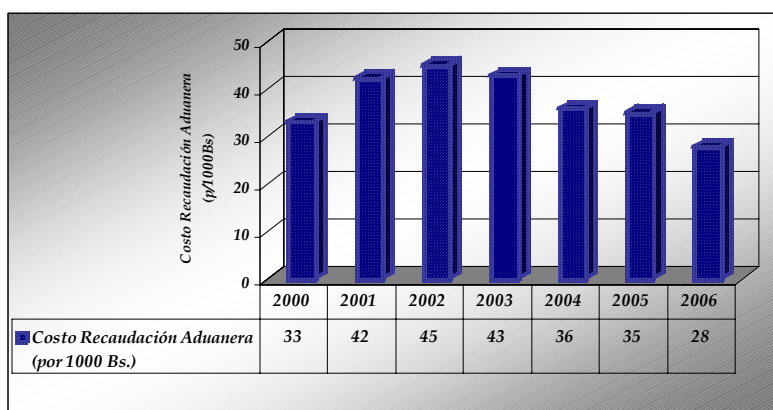
Gráfico 1
RECAUDACIÓN ADUANERA
(como % del PBI)



Fuente: Elaborado en base a AN. UEEyE e INE.

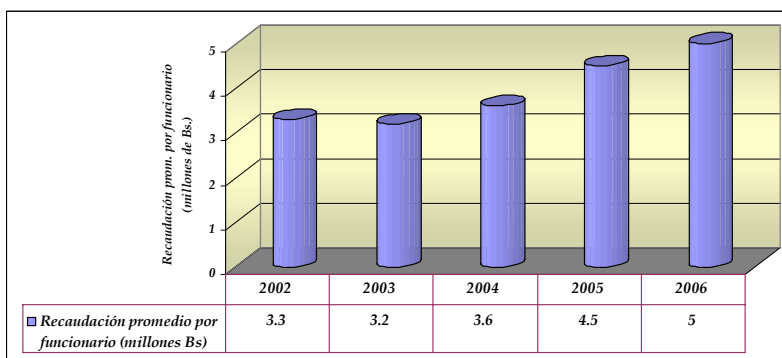
Nota: 2003-2006: datos preliminares.

Gráfico 2
COSTO DE LA RECAUDACIÓN ADUANERA 2002-2006
(por 1000 Bs)



Fuente: Elaborado en base a AN: UEEyE y GNAyF & UEPROMA.

Gráfico 3
RECAUDACIÓN PROMEDIO POR FUNCIONARIO 2002-2006
(millones de Bs.)



Fuente: AN. UEEyE. "Análisis de la Recaudación – 2006".





4. Imagen Institucional de la ANB

A lo largo del proceso de la reforma, la ANB ha realizado diversos estudios de imagen y reputación, con el objeto de identificar la percepción que el usuario tiene de la ANB y sus servicios. Sin embargo, la entidad hasta la fecha no ha sido suficientemente proactiva en la transmisión a la sociedad y formadores de opinión de los avances institucionales y de los logros del proceso de reforma. De tal manera, la imagen de la ANB no habría mejorado sustancialmente más allá del ámbito propio de actuación institucional. La falta de una estrategia de comunicación institucional coherente y su vacilación sobre la difusión de los resultados de la reforma al público general no ha ayudado en erradicar la percepción general de que el desempeño de la ANB está sólo medida por su esfuerzo en materia de control del contrabando.

5. Relación del ANB con el Sector Privado

Por último, el relación de la ANB con el sector privado durante la reforma ha sido siempre complejo, tenso y difícil. La implementación del PROMA implicaba medidas que afectarían los derechos adquiridos de algunos grupos empresariales que aprovechaban la débil capacidad de la ANB, en particular, de realizar la fiscalización rigurosamente. Pese a que la Reforma contó con el apoyo del sector privado en la etapa inicial, en el transcurso de la implementación del PROMA, la ANB tuvo que enfrentar una resistencia sistemática por parte de grupos del sector privado que tienen particular interés en la actuación del ANB. Aunque no existe literatura que analice específicamente este punto, los ISDP del período 2003-2004 señalaban que uno de los factores principales que impedían el avance de la reforma aduanera fue la injerencia de los grupos interesados del sector privado (despachantes, exportadores, etc.). El incidente más conocido fue la presión política que montó el sector privado para obstaculizar que la ANB liquidara las empresas verificadoras de mercancía. La resistencia fue tal que la Misión Conjunta de Revisión FMI/BID/BM de enero de 2004 resaltó que “un logro significativo lo constituye el retiro operativo de las empresas verificadoras ... , no obstante las fuertes presiones ejercidas sobre la ANB y el Ministerio de Hacienda para que dicha decisión se revirtiera⁵.”

Es interesante notar que la mayoría de las autoridades de turno previo a la presente optaron por incluir personalidades cercanas al sector privado en los ejecutivos de la ANB con el objetivo de facilitar diálogos entre el sector privado (beneficiarios de la facilitación del comercio exterior) y la institución. No obstante estas expectativas, en la práctica, la incorporación de estos ejecutivos significaba rechazos o demoras de algunas medidas propuestas por el PROMA. Al contrario a las anteriores prácticas, los ejecutivos nombrados por el presente Gobierno hasta ahora no tienen vínculos con el sector privado. Por el momento, no existen suficientes datos para analizar efectos de este cambio de la orientación del presente Gobierno sobre la eficiencia aduanera.

6. Contrabando y Bolivia

Aunque no existen cifras oficiales sobre el contrabando, es evidente el impacto negativo del contrabando que se genera sobre la economía nacional⁶. Pese a que el frenar el movimiento del contrabando requiere esfuerzo de coordinación institucional entre varias instancias públicas (ANB, la fuerza policial, la fiscalía etc.) y entidades del sector privado así como autoridades de los municipios fronterizos, existe una percepción general en Bolivia de que la ANB es la única entidad pública responsable de controlar el fenómeno del contrabando en Bolivia.

El Proyecto del Banco no incluyó actividades específicas para la reducción del contrabando. Sin embargo, la ANB, con la intención de utilizar los recursos del Proyecto, lanzó, en el año 2005, una convocatoria pública para contratar un experto para realizar el estudio sobre el *modo operandi* del contrabando en Bolivia. La convocatoria fue declarada desierta por no recibir ningún postulante. La ANB, durante la implementación del PROMA, planteó, en varias ocasiones, establecer una estrategia nacional de la lucha contra contrabando que no se pudo poner en marcha por no generar un consenso entre los sectores públicos y privados. La presente administración de la ANB está intensificando su esfuerzo en coordinar con la fuerza policial para realizar acciones conjuntas en las zonas fronterizas para decomisar mercancías ilegalmente ingresadas al territorio boliviano.

⁵ “Ayuda Memoria: Programa de Reforma y Modernización de la Aduana Nacional de Bolivia: Misión Conjunta de Revisión” Enero, 2004, La Paz.

⁶ Una fuente del sector privado estima que en 2004, el volumen del contrabando del Bolivia correspondió aproximadamente al 35% del valor de todas las importaciones formales.





Resultados del PROMA y Contribución del Proyecto del Banco (1056/SF-BO)

1. Proyecto de Reforma y Modernización de la Aduana Nacional de Bolivia (1056/SF-BO)

El Proyecto del Banco, denominado como "Proyecto de Reforma y Modernización de la Aduana Nacional de Bolivia (1056/SF-BO)" fue aprobado en abril de 2000, e inició su ejecución a partir de julio de 2001. El objetivo general del Proyecto fue apoyar y financiar la Reforma y Modernización de la Administración Aduanera en Bolivia con el fin de fortalecer su capacidad institucional y contribuir al incremento de los ingresos fiscales. Los objetivos específicos fueron: (i) asistir al Gobierno en la implantación de la nueva Ley General de Aduanas dictada en 1999; (ii) apoyar el desarrollo e implantación de un sistema de gestión aduanera y la adaptación de los procedimientos operativos con el fin de agilizar el trámite de las operaciones aduaneras de comercio exterior; (iii) fortalecer las áreas de valoración y fiscalización; y (iv) contribuir a la creación de una Oficina de Ética. Los recursos asignados para el Proyecto fueron US\$6,25 millones, de los cuales US\$5 millones provinieron del financiamiento del Banco y el resto del aporte del país. El período original de desembolso fue de 48 meses, el que fue extendido hasta 76 meses en total, finalizando la ejecución en septiembre de 2007.

2. PROMA y el Proyecto 1056/SF-BO

El total del financiamiento externo para la ejecución del PROMA ascendió a aproximadamente US\$ 27.8 millones, el que se detalla en el Cuadro 1, distribuido por organismos financiadores y componentes. Del monto total programado se ejecutó hasta el primer semestre de 2007, un 63%, o sea aprox. US\$ 17.6 millones.⁷ El Cuadro 2 detalla la ejecución del financiamiento externo. De los cuadros presentados, surge que el Proyecto 1056/SF-BO ha contribuido con más del 25% del total del financiamiento externo ejecutado⁸.

Pese a que se unió al resto de los donantes internacionales casi un año después de la creación del PROMA, el Banco asumió mayor protagonismo en la implementación del PROMA. Como estos cuadros claramente demuestran, el Banco pudo ejecutar la mayoría de los recursos comprometidos cuando el resto de los donantes principales sufrieron baja ejecución. Algunos factores que pudieron haber contribuido al alto nivel de ejecución en comparación con los recursos de otros donantes son: (i) el hecho de que el Banco financió los costos operativos de la Unidad Ejecutora del PROMA facilitó una fluida comunicación entre la gerencia de la ANB y la Representación del Banco sobre las actividades que financió; y (ii) el apoyo del Banco se concentró en las áreas técnicas (fiscalización, gestión jurídica, sistema informático; y normas y procedimientos) donde impactos directos (negativos) derivados de los cambios de las autoridades fueron relativamente menores.

CUADRO 1

PROMA: Financiamiento Externo Originalmente Comprometido por Entidad y Componente (en US\$)

COMPONENTES	BM	BID	FND	Japón	FOMIN	CAF	TOTAL	Partic. %
A. GESTIÓN INSTITUCIONAL	14,550,000	200,400					14,750,400	53.0%
Salarios Incrementales	12,050,000							
Consultorías	2,500,000							
B. NORMATIVA Y PROCEDIMIENTOS		491,800			220,000	50,000	761,800	2.7%
C. FISCALIZACIÓN Y CONTROL		399,900					399,900	1.4%
D. SISTEMA INFORMÁTICO		2,854,830	5,249,685	1,915,630			10,020,145	36.0%
E. GESTIÓN JURÍDICA		300,000					300,000	1.1%
F. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN				391,923			391,923	1.4%
G. ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA		553,000					553,000	2.0%
Bienes sin especificar	450,000						450,000	1.6%
OTROS (gs. fcieros. imprevis. auditorías)		200,070		8,392			208,462	0.7%
TOTAL	15,000,000	5,000,000	5,249,685	2,315,944	220,000	50,000	27,835,629	100.0%
Participación Porcentual	53.89%	17.96%	18.86%	8.32%	0.79%	0.18%		

Fuente: Elaborado en base a UEPROMA y Contrato de Préstamo 1056/SF-BO.

Notas: FND y Japón, cifras según presupuesto reformulado. FND: corresponde a equipos de telecomunicaciones y electrificación.

⁷ Al 18/04/07. Este guarismo puede resultar algo superior al momento del cierre del programa, al completarse las contrataciones en trámite y en ejecución.

⁸ Si incluye los recursos ejecutados del FOMIN, la contribución del Banco en conjunto al PROMA asciende a 27%. Cabe aclarar que \$220.000 del FOMIN provinieron de una Cooperación Técnica Regional "Medidas aduaneras para facilitar los negocios internacionales en América Latina y el Caribe (ATN/MT-7080-RG)". Los recursos asignados a esta CT (US\$3 millones) fueron administrados por el Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT) cuya sede se encuentra en Panamá. El objetivo del proyecto fue promover los negocios internacionales en América Latina y el Caribe





CUADRO 2
Ejecución Financiamiento Externo por Entidad y Componente (en US\$)

COMPONENTES	BM	BID	FND	Japón	FOMIN	CAF	TOTAL	Partic. %
A. GESTIÓN INSTITUCIONAL	8,618,229	216,869					8,835,098	50.3%
Salarios Incrementales	6,943,188							0.0%
Consultorías	1,657,934							0.0%
B. NORMATIVA Y PROCEDIMIENTOS		372,858			220,000	49,820	642,678	3.7%
C. FISCALIZACIÓN Y CONTROL		287,507					287,507	1.6%
D. SISTEMA INFORMÁTICO		2,622,149	1,965,494	1,862,800			6,450,443	36.8%
E. GESTIÓN JURÍDICA		126,737					126,737	0.7%
F. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN				321,928			321,928	1.8%
G. ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA		777,187					777,187	4.4%
Bienes sin especificar	17,107							0.0%
OTROS (gs. fciros. y recurrentes, auditorías)	1,853	97,165		8,392			107,410	0.6%
TOTAL	8,620,082	4,500,473	1,965,494	2,193,119	220,000	49,820	17,548,989	100.0%
Participación Porcentual	49.12%	25.65%	11.20%	12.50%	1.25%	0.28%		

Fuente: Elaborado en base a UEPROMA, al 18/4/07.

Notas: FND: corresponde a equipos de telecomunicaciones. Japón: incluye US\$ 306.122,45 en recursos del CIF reconocidos por el BID como ALO.

En cuanto al avance físico de la ejecución, el Proyecto tuvo el avance muy acelerado en los primeros dos años (55% del 2001 al 2002) y empezó a perder el ritmo de ejecución a partir de 2003, y de allí, tardó aproximadamente 4.5 años adicionales para finalizar la operación. En particular, es notable la caída dramática de ejecución que el Proyecto sufrió en los años 2004 y 2005 (sólo el 13,8% en 24 meses), lo que originó la extensión del plazo del último desembolso por 28 meses.

CUADRO 3
Avance de ejecución de 1056/SF-BO por el % de desembolsos por año

Año	31/12/2001	31/12/2002	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	3/09/2007
% desembolso por año	24,52	30,70	12,12	9,30	4,50	10,24	1,28
% desembolso acumulado	24,52	55,22	67,34	76,64	81,14	91,38	92,66

Fuente: Loan Management System (LMS).

Notas: El Proyecto recibió la elegibilidad para el primer desembolso en el 23 de julio de 2001 y terminó con la expiración del plazo del último desembolso en 30 de septiembre de 2007.

Aunque el ritmo de desembolso no puede confundirse con el avance real de ejecución, es evidente que la ejecución del Proyecto estuvo fuertemente afectada por los cambios de las autoridades ejecutivas de la ANB y la volatilidad política que el país atravesaba durante ese período. De hecho, entre 2001 y 2003, bajo el liderazgo del primer Presidente titular, prácticamente la ANB había terminado las tareas inmediatas acordadas en el marco del PROMA, tales como: la implantación de un sistema informático integrado, SIDUNEA++; la salida de la empresa verificadora de valoración de la mercancía; la implantación de las normas y procedimientos consistentes con el sistema informático integrado; y puesta en marcha la institucionalización de los recursos humanos; aspectos que ahora están reconocidos como los logros más importantes de la implementación del PROMA. Por otra parte, del 2003 al 2005, período en que el país vivió la profunda crisis de la gobernabilidad, donde tuvo 3 Presidentes de la República, la ANB, de igual manera, estuvo sujeto a los cambios constantes de sus autoridades ejecutivas. Durante el mismo período, luego de la renuncia del Presidente titular, se nombraron 4 presidentes interinos, todos los cuales fueron destituidos por las fuerzas políticas de turno que entraron al Poder Ejecutivo. El hecho de que el Proyecto pudo recuperar el ritmo de ejecución en 2006 (sobre todo en el segundo semestre) tenía mucho que ver con el nombramiento de la Presidenta Ejecutiva por el presente Gobierno, quien, siendo interina, se quedó en el cargo alrededor de 17 meses, donde se pudo tomar algunas decisiones operativas para la ejecución del Proyecto, incluyendo el proceso del cierre del mismo.

3. Coordinación con otros donantes internacionales

Tal como se indicó en los párrafos anteriores, el PROMA inició con el liderazgo del FMI y del Banco Mundial y otros donantes que entraron en el marco del PRI. A pesar de que el Banco se unió al PROMA a fines de 2001, a lo largo de la ejecución, el Banco paulatinamente incrementó su presencia y en 2006, llegó a ocupar el puesto principal entre los cooperantes internacionales para la ANB.

mediante la adopción coordinada de ocho medidas aduaneras seleccionadas de facilitación de los negocios internacionales.





En cuanto a la coordinación en los donantes internacionales, el PROMA, aunque recibió importante aporte financiero del Fondo Nórdico y el Gobierno de Japón, fue principalmente coordinado por los tres organismos multilaterales: BM, FMI y el Banco. De hecho, la documentación en el archivo de la Representación del Banco en Bolivia muestra que en el inicio, la coordinación entre las tres entidades fue relativamente constante hasta enero de 2004, mes en que se realizó la Evaluación Conjunta de Revisión de el PROMA. En dicha Misión, organizada por el FMI y el Banco con la participación del BM, se concluyó que “Acercándose a su fin la ejecución del programa de reforma de la ANB, iniciado en 1999..., los objetivos del mismo se han cumplido de forma satisfactoria...”⁹. Poco después de la realización de la Misión que dejó algunas recomendaciones generales en las áreas de la sostenibilidad financiera y planificación e imagen de la Institución, el FMI no renovó el contrato de su consultor principal para el PROMA, así retirándose de la supervisión directa del Programa. Por otro lado, el Banco Mundial, en 2006, suspendió temporalmente la preparación del PRI 2 con el presente Gobierno. La ANB prácticamente dejó de recibir el financiamiento del BM a partir del segundo semestre de 2006.

Mientras tanto, el Banco ha venido acompañando el proceso final del PROMA hasta la fecha, mediante la ejecución de los restantes del 1056/SF-BO, seguida por la preparación y aprobación del nuevo proyecto, “Programa de Consolidación de Reformas en las Áreas de Ingresos Públicos (1743/SF-BO)” que utiliza el nuevo instrumento de financiamiento, PDL, (Proyecto en función de resultados).

El compromiso del Banco ante la Reforma Aduanera se evidencia con el alto porcentaje del desembolso de los recursos comprometidos en comparación de los desembolsos efectuados por otros donantes. Mientras el Banco desembolsó casi 93% de los recursos originalmente comprometidos, los porcentajes de los desembolsos del BM y del Fondo Nórdico ascendieron apenas al 57% y 38%, respectivamente.

Durante la preparación del Programa 1743/SF-BO (el primer semestre de 2006), el Banco retomó coordinación con el BM que todavía consideraba la continuación del apoyo a la ANB en el marco del PRI 2. Se había acordado que en caso de que el PRI 2 incluyese la ANB, el BM tomaría en cuenta los indicadores de desempeño establecidos por el Programa del Banco.¹⁰

4. Resultados del Proyecto 1056/SF-BO

En resumen, en términos de la ejecución financiera y del avance físico de las actividades originalmente programadas, aunque hubo importante atraso en la ejecución entre 2004 y 2006 ocasionado por constantes cambios de los ejecutivos de la institución, el Proyecto 1056/SF-BO ha alcanzado la mayoría de las metas establecidas en nivel de los componentes. En cuanto al alcance de los objetivos definidos en el Marco Lógico – contribución al incremento de los ingresos fiscales –, no existen datos confiables, por la falta del mecanismo adecuado de seguimiento de los indicadores incluyendo la línea de base, que permitan un análisis de la relación causa / efecto entre las actividades realizadas en el marco del Proyecto y el aumento de la recaudación.

Por otro lado, desde el punto de vista de la generación de conocimientos empíricos y la relación institucional del Banco con la ANB, la ejecución del Proyecto 1056/SF-BO ha producido varios resultados positivos y tangibles: Primero, la participación del Banco mediante la ejecución del Proyecto 1056/SF-BO ha dejado una serie de lecciones de importancia sobre la ayuda del Banco en las áreas de reformas aduaneras: i) la consolidación y sostenibilidad de las reformas realizadas por la Aduana es posible en la medida en que el Gobierno boliviano logre profundizar la autonomía financiera de la ANB, dotando a la institución de un flujo seguro de recursos suficientes en tiempo y forma; ii) resulta crucial la adecuada coordinación y comunicación entre el Ministerio de Hacienda (Órgano Rector) y la ANB (ente de administración aduanera); iii) es necesario contar con indicadores de desempeño y sistemas de monitoreo que permitan medir el avance de las reformas; y iv) la definición de objetivos y metas precisos a ser logrados facilita el alineamiento y la movilización más efectiva de los recursos organizacionales¹¹.

Adicionalmente, a lo largo de la ejecución del Proyecto 1056/SF-BO, mientras la presencia de otros cooperantes internacionales disminuía gradualmente en la implementación del PROMA, el Banco ha

⁹ “Ayuda Memoria: Programa de la Reforma y Modernización de la Aduana Nacional de Bolivia: Misión Conjunta de Revisión”. Enero de 2004

¹⁰ Actualmente, el BM está analizando la posibilidad de preparar el PRI 2 con el Ministerio de la Presidencia. El esquema preliminar del PRI 2 no incluye apoyo a las entidades recaudadoras.

¹¹ Las mismas lecciones fueron extraídas de la ejecución del Programa de Fortalecimiento Institucional del Servicio de Impuestos Nacionales (1043/SF-BO), cuyo Ejecutor fue Servicio de Impuestos Nacionales (SIN).





sostenido su apoyo a la ANB, consolidado la relación institucional del Banco con la ANB y con el Ministro de Hacienda.

Las lecciones aprendidas del Proyecto 1056/SF-BO y la excelente relación institucional del Banco con la ANB facilitaron la preparación y aprobación del nuevo préstamo del Banco el "Programa de Consolidación de Reformas en el Área de Ingresos Públicos (1743/SF-BO)" en 2006. De hecho, luego de la aprobación del nuevo préstamo, el Banco se convirtió en el cooperante principal que puede mantener diálogo permanente y abierto con las autoridades del Órgano Rector y de la ANB en cuanto a la consolidación de la reforma aduanera del país.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

Según la Propuesta del Préstamo aprobada por el Directorio del Banco, el objetivo general del Proyecto es "apoyar y financiar la Reforma y Modernización de la Administración Aduanera en Bolivia, con el fin de fortalecer su capacidad institucional y contribuir al incremento de los ingresos fiscales". La Propuesta, adicionalmente, incluyó los siguientes objetivos específicos: (a) asistir al Gobierno de Bolivia en la implantación y aplicación de la nueva Ley de Aduanas especialmente en el ámbito de los Tribunales de Justicia; (b) apoyar el desarrollo e implantación de un sistema automatizado de gestión aduanera y la adaptación de los procedimientos operativos con el fin de agilizar el trámite de las operaciones aduaneras de comercio exterior; (c) fortalecer el área de valoración de mercancías conforme al Código de Valoración de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las áreas de fiscalización; y (d) apoyar la creación de una Oficina de Ética (OE) en la ANB.

A fin de lograr los objetivos propuestos, el Proyecto contó con seis componentes. De estos, cinco corresponden a las áreas técnicas y uno corresponde a la administrativa:

1. Valoración de mercaderías
2. Fiscalización
3. Sistema Informático
4. Jurisdicción Aduanera
5. Oficina de Ética
6. Administración y Gerenciamiento del PROMA.

Por otro lado, el Marco Lógico original definió el "fin" del Proyecto como "Facilitar el comercio y mejorar las recaudaciones", y el "propósito" como "los servicios de la institución son confiables". De acuerdo a este Marco Lógico, los indicadores verificables para el "fin" fueron "las operaciones de despacho aduanero toman en promedio 1 hora a fines del 2001, en comparación a 1 día a fines de 1999" y "las recaudaciones de la institución se incrementan anualmente según las metas establecidas entre el país y el FMI en relación a 1999". Para el propósito, el indicador fue "al menos el 60% de los usuarios de los servicios de la institución están satisfechos".

En cuanto al fin y el propósito del Marco Lógico, aparentemente, el Equipo de Proyecto que preparó la operación entendió que con el marco lógico se podría agregar objetivos adicionales a los objetivos establecidos en la Propuesta de Préstamo. Sobre este punto, en el párrafo 2.3 de la Propuesta del Préstamo, se aclara lo siguiente: "aunque se ha incluido la mejora de las recaudaciones como uno de los fines del Proyecto (en el marco lógico), el aumento de la recaudación aduanera depende de factores externos al ámbito de la Aduana. En concreto, los programas de liberaciones y los acuerdos comerciales con otros países se llevan a cabo y se administran por otros ministerios. En el caso de Bolivia, el desarme arancelario que se ha realizado a través de los acuerdos comerciales con los otros miembros de la Comunidad Andina y, sobre todo, con Mercosur que, en conjunto es su principal socio comercial, tiende a producir una disminución de la recaudación en concepto de Gravamen Arancelario Consolidado. Teniendo esto en cuenta, el país y el Banco resolvieron incluir en el Proyecto las mismas metas de ingresos tributarios administrados por la ANB que Bolivia y el FMI acuerden en sus acuerdos". Con esta aclaración, se puede inferir que el Equipo de Proyecto quiso vincular el alcance del Proyecto con la recaudación, aunque, en realidad, tuvo dudas razonables de que no se podría establecer relación causa / efecto entre la ejecución del Proyecto y el aumento de recaudación.





En cuanto al indicador referente a las operaciones de despacho, no se tienen constancias de que la línea de base o la meta fijada en el Marco Lógico hayan sido consensuadas con la entidad. De hecho, no existe en la ANB información que pueda respaldar el valor de la meta fijada para definir el indicador. Sobre este punto, cabe señalar que durante la preparación del Préstamo 1743/SF-BO, el Banco y la ANB retomaron el tiempo de despacho tipo como el indicador para medir el grado de mejoramiento de facilitación de las operaciones aduaneras. Luego del análisis exhaustivo, se pudieron constatar que las horas de duración de despacho tipo en 2006 fue 94 horas. La ANB, con el apoyo financiero del Banco, pretende reducir hasta 72 horas durante la ejecución del Préstamo 1743/SF-BO.

El proyecto no fue reformulado durante la ejecución del Proyecto. No obstante, considerando la ausencia de la línea de base, durante la evaluación final del Proyecto (abril de 2007), se analizaron los datos estadísticos disponibles en la Institución. A partir de este análisis se seleccionaron dos indicadores relevantes para la medición histórica del mejoramiento de la eficiencia recaudadora. Estos indicadores son: (i) la tendencia de la reducción del costo de la recaudación aduanera (costos operativos por cada 1000 bolivianos recaudados) desde el inicio hasta el final de la ejecución del Proyecto (diciembre 2000 – diciembre 2006); y (ii) aumento de la recaudación promedio por funcionario (monto recaudado por funcionario) desde el inicio hasta el final de la ejecución del Proyecto (diciembre 2000 – diciembre 2006). Por otro lado, se mantuvo el indicador del propósito del Marco Lógico original – al menos el 60% de los usuarios de los servicios de la institución están satisfechos – por ser el indicador relevante para medir el mejoramiento de los servicios aduaneros para sus clientes, aunque no existen datos confiables sobre el grado de satisfacción de los clientes en el inicio del Proyecto que sirve de la línea de base para medir la evolución de dicho indicador a lo largo de la ejecución del Proyecto.

ii. Componentes

El Proyecto fue diseñado con los siguientes componentes:

1. Valoración de mercaderías
2. Fiscalización
3. Sistema Informático
4. Jurisdicción Aduanera
5. Oficina de Ética
6. Administración y Gerenciamiento del PROMA.

El Proyecto mantuvo los componentes originales a lo largo del período de ejecución. Ninguno de estos componentes sufrieron modificaciones sustanciales excepto modificaciones presupuestarias menores para responder los ajustes de algunas actividades puntuales dentro de los componentes programados. El siguiente cuadro muestra las diferencias entre el presupuesto original en la Propuesta de Préstamo y el presupuesto final ejecutado.

CUADRO 4
Presupuesto Programado y Presupuesto Ejecutado: 1056/SF-BO

Componentes	Programado				Reformulado			
	BID	Contraparte	Total	%	BID	Contraparte	Total	%
1. Jurisdicción Aduanera	300.0	40.0	340.0	5	122.5	44.4	166.9	3
2. Fiscalización	399.9	129.1	529.0	8	419.9	59.4	479.3	8
3. Sistema Informático	2,854.8	501.2	3,356.0	54	2,732.8	643.6	3,381.5	54
4. Valorización	491.8	122.2	614.0	10	465.5	33.0	498.5	8
5. Oficina de Ética	200.4	188.6	389.0	6	246.2	109.1	355.3	6
6. Gerencia y Administración	553.0	261.8	814.8	13	910.1	343.8	1,253.9	20
Gastos Financieros	200.1	7.1	207.2	3	103.0	11.7	114.6	2
Total	5,000.0	1,250.0	6,250.0	100	5,000.0	1,250.0	6,250.0	100
<i>Pari Passu</i>	80%	20%			80%	20%		

De acuerdo al Contrato de Préstamo, el contenido de los componentes técnicos (del 1 al 5) fue definido de la siguiente forma:





COMPONENTE 1. Jurisdicción Aduanera

Este Componente tiene por objetivo apoyar la implementación de las modificaciones introducidas al proceso penal aduanero por parte de la nueva Ley General de Aduanas, dictada en 1999. Para ello se previeron las siguientes actividades:

- Difundir la legislación aduanera a jueces, fiscales y abogados.
- Diseñar e implementar un sistema de seguimiento de juicios.
- Elaborar un compendio normativo de legislación aduanera

COMPONENTE 2. Fiscalización

Este Componente asiste en el fortalecimiento de la capacidad del área de Fiscalización para realizar controles ex-post, para lo cual se previó la realización de las siguientes actividades:

- Dotar al Departamento de Fiscalización de los instrumentos necesarios para realizar las tareas de control ex-post de manera eficiente.
- Capacitar al área de Fiscalización en control ex-post.
- Dotar al Departamento de Fiscalización de los instrumentos necesarios para que realice las tareas de inteligencia aduanera de manera eficiente.

COMPONENTE 3. Sistema Informático

Este Componente forma parte del Proyecto de Reforma en la Implantación de Sistemas Informáticos Aduaneros (PRISMA), con el cual se inicia el desarrollo informático y cuyo objetivo fue de contar con un marco de referencia para implantar de manera sostenible el Sistema Aduanero Automatizado, SIDUNEA++. Las actividades previstas para este componente son:

- Implantar un sistema informático integrado con base en el SIDUNEA++.
- Capacitar a los usuarios de los sistemas.
- Implantar procedimientos de regímenes suspensivos.

COMPONENTE 4. Valoración de Mercaderías

Los objetivos primarios de este Componente se orientan a apoyar el retiro gradual de las empresas verificadoras, fortaleciendo la capacidad de la AN de realizar las tareas de valoración de mercaderías conforme con la normativa de valoración de la OMC. A tal fin, se contemplaron las siguientes actividades:

- Producir el cese de las empresas verificadoras a fines de 2002.
- Dotar al Departamento de Valoración de los instrumentos necesarios para desarrollar las actividades de valoración en el marco de los acuerdo con la OMC.
- Mejorar la capacitación del personal vinculado a las tareas de valoración.
- Capacitar a operadores de comercio exterior en la normativa de valoración OMC.

COMPONENTE 5. Oficina de Ética

El propósito de crear una Oficina de Ética en la AN es el de infundir valores éticos en la organización y monitorear el comportamiento de los funcionarios aduaneros. Las actividades previstas a tal fin son:

- Crear la Oficina de Ética.
- Implantar mecanismos de denuncias y determinar el marco que regirá la implantación de procesos sumarios a los funcionarios de la AN.
- Producir e implantar un código de conducta.
- Delinear políticas de motivación del personal.

COMPONENTE 6. Gerencia y Administración

Este componente contenía los recursos para financiar el costo operativo y administrativo de la Unidad Ejecutora del PROMA.





c. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica)

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input checked="" type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)
<p>El Marco Lógico del 1056/SF-BO sufre de una serie de deficiencias estructurales. No se estableció la línea de base sobre la cual se debió medir la evolución paulatina de la reforma, ni se había considerado un mecanismo adecuado de seguimiento y monitoreo para recopilar información/datos relevantes a la medición de desempeño del Programa de forma sistemática. En cuanto al diseño de las actividades específicas, el equipo de proyecto identificó adecuadamente las actividades que respondieron a las demandas inmediatas de la Institución en el momento en que se requirió en base al análisis técnico e institucional adecuado. Asimismo, se tomó en cuenta apoyos de otros cooperantes para seleccionar el nicho de intervención del Banco y diseñar los componentes en el marco de la estrategia sectorial/institucional acordada entre el Gobierno y los cooperantes. En resumen, el alto grado de la ejecución de las actividades y sus impactos inmediatos en los resultados tangibles de la reforma en su etapa inicial (e.g. la implantación del sistema informático, la implementación de las modificaciones de la jurisdicción aduanera, etc.) muestran que las actividades incluidas en los componentes del Proyecto fueron relevantes para las necesidades de la entidad para llevar a cabo la reforma. No obstante, la carencia de los indicadores de medición, la ausencia de la línea de base y mecanismo adecuado de seguimiento y monitoreo hacen difícil separar la contribución del Banco a la reforma aduanera de factores externos que influyeron al proceso de la reforma. Por lo tanto, se clasifica la calidad del diseño como “menos que satisfactorio (MS)”.</p>			

III. Resultados

a. Efectos Directos





LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)

1. Fortalecer la capacidad institucional de la Aduana Nacional de Bolivia y contribuir al incremento de los ingresos fiscales.

Clasificación: P.

Indicadores Claves de Efectos Directos

<u>Efectos Directos Planeados:</u>	<u>Efectos Directos Logrados</u>
<p>1.1 Incremento del servicio aduanero para sus clientes: % de los usuarios de los servicios de la ADUANA son satisfactorios con sus servicios al fin del proyecto.</p> <p><u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 1.1B 0 (01-01-2001) 1.1I N/A 1.1E 60 (01-04-2007)</p> <p>1.2. Reducción de el costo de la recaudación aduanera muestra una tendencia decreciente (eficiencia aduanera): Bs por cada 1000 recaudados.</p> <p><u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 1.2B 33 (31-12-2000) 1.2I N/A 1.2E 28 (31-12-2007)</p> <p>1.3. Aumento de la recaudación promedio por funcionario (eficiencia aduanera): millones de Bs por funcionario.</p> <p><u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 1.3B 3.3 (31-12-2002) 1.3I N/A 1.3E 5 (31-12-2007)</p>	<p>1.1 No se pudo verificarlo (30-09-2007)</p> <p>1.2 28 (15-04-2007)</p> <p>1.3 5 (15-04-2007)</p>

Reformulación.

[] N/A

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

[] N/A

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

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

Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados. El Proyecto fue concluido en 30/09/2007. Con respecto a los indicadores del Objetivo de Desarrollo, cabe precisar que para el indicador 1.1 (Grado de satisfacción de los clientes de la Aduana) no existen datos confiables para medirlo ya que no se pudo realizar la encuesta nacional debido a que el proceso de selección de la empresa encuestadora fue declarado desierto por la impugnación. No obstante, los indicadores 1.2 (costo de recaudación) y 1.3 (monto de recaudación por funcionario) muestran que la ANB tuvo el mejoramiento de la eficiencia aduanera entre 2002 y 2006, período que coincide con la implementación del Programa, por lo que se puede inferir que las actividades realizadas con el financiamiento del Banco haya contribuido al fortalecimiento institucional de la Aduana. En consecuencia, se considera que el Organismo Ejecutor cumplió con el objetivo de desarrollo del Programa (Clasificación "Probable").

Estrategia de País: Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia de país en el país.

El Proyecto fue consistente con la estrategia del Banco en Bolivia cuyas prioridades incluían: crecimiento económico y creación de oportunidades; y apoyo a la gobernabilidad y consolidación de las reformas. El Proyecto formó parte integral del apoyo de conjunto de los donantes para profundizar la reforma institucional de la Aduana de Bolivia. Dado los resultados positivos de la ejecución del Proyecto, se puede afirmar que el Proyecto contribuyó a la implementación de la estrategia del Banco en el área de la consolidación de las reformas.





b. Externalidades

El país está atravesando el proceso de la reforma constitucional que, una vez concluido, pueda modificar las disposiciones arancelarias y modalidad de administración aduanera de manera significativa. Por lo tanto, no es posible evaluar en este momento cómo será la articulación de factores externos en el mediano plazo, dada la multiplicidad de escenarios posibles.

c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)			
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto		
Componente 1 : Valorización de mercancía Costo total Componente 1: 340,000 Contrapartida: 40,000 BID: 300,000 Desembolso BID %: 124 (aumento del 24% por la transferencia de los recursos de otros componentes) Clasificación: S	<u>Productos Planeados</u> 1.1 El personal del departamento de valorización ha recibido al menos un curso sobre valoración OMC a fines del 2002: % del personal capacitado <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 1.1B 0 (01-04-01) 1.1I ____ (fecha) 1.1E 100 (30-04-07)		<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 1.1 100 (30-08-07)
	1.2 la Aduana asume el 100% de la Valorización: % de mercancías valoradas por la Aduana <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 1.2B 0 (01-04-01) 1.2I ____ (fecha) 1.2E 100 (30-04-07)		1.2 100 (30-08-07)
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). Las actividades realizadas en el marco de este componentes asistieron al Organismo Ejecutor a recuperar el ejercicio de las funciones de valoración, hasta entonces tercerizado, y a fortalecer la capacidad del ente para hacer valoración. El proceso de cese gradual de las verificadoras privadas concluyó en 2003, recuperando la AN la potestad de realizar la valoración, para lo cual se utiliza la metodología del acuerdo nombrado. Ello permite afirmar que los objetivos programados se han cumplido.			
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. <input type="checkbox"/> N/A			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)			

Componente 2: Fiscalización Costo total Componente 2: 529,000 Contrapartida: 129,100 BID: 399,900 Desembolso BID %: 72 Clasificación: PS	<u>Productos Planeados</u> 2.1: El 100% del personal de la Gerencia de Fiscalización ha recibido al menos un curso sobre fiscalización inteligencia y control ex post a fines del 2002. <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 2.1B 0 (01-04-01) 2.1I ____ (fecha) 2.1E 100 (30-04-07)		<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 2.1 100 (30-08-07)
	2.2: La gerencia de Fiscalización hace seguimiento adecuado a sus procedimientos y manuales a fines de 2002. <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 2.2B 0 (01-04-01) 2.2I ____ (fecha) 2.2E 100 (30-04-07)		2.2 100 (30-08-07)



**Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).**

Con el apoyo de este componente, el Ejecutor implementó una nueva estrategia de fiscalización con tres niveles de control: el aforo físico, el control diferido y el control ex-post. Se instrumentó el sistema de canales rojo, amarillo y verde, estableciéndose un límite de 20% para los canales rojos. El Programa asistió con actividades de capacitación y el desarrollo de procedimientos. Se previó también el fortalecimiento del área de inteligencia aduanera mediante la elaboración de una metodología de selectividad y análisis de riesgos. No obstante, este producto no pudo ser entregado.

Las actividades de control continúan siendo débiles, existiendo bastante margen para decisiones arbitrarias y discrecionales, con ausencia de contralores institucionales para detectarlas y combatirlas. Concretamente, en cuanto al cumplimiento del indicador - seguimiento adecuado a procedimientos y manuales de fiscalización -, vale citar que hasta el final del proyecto, aproximadamente el 50% de las Declaraciones Únicas de Importación (DUI) sometidas a canal rojo y amarillo reciben algún tipo de control en la aduana de destino. Con respecto a las actividades para fortalecer el área de inteligencia aduanera, la Unidad de Fiscalización no mostró interés en la implantación del sistema de riesgo por lo que no se pudo desarrollar productos relacionados con la metodología de selectividad y análisis de riesgos durante la ejecución del Proyecto. Por lo tanto, se concluye que la ejecución de este componente fue poco satisfactorio.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

[] N/A

[] Muy Satisfactorio (MS)

[] Satisfactorio (S)

[X] Poco Satisfactorio (PS)

[] Muy Insatisfactorio (MI)

Componente 3: Sistema Informático Costo total Componente 3: 3,356,000 Contrapartida: 501,200 BID: 2,854,800 Desembolso BID %: 109 Clasificación: S	<u>Productos Planeados</u> 3.1: Las 42 aduanas del país operan con el sistema SIDUNEA a mediados de 2002: % de la cobertura del SIDUNEA en las 42 oficinas de la ANB. <u>Al Término del Proyecto</u> <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>del Proyecto</u> 3.1B 0 (01-04-01) 3.1I ____ (fecha) 3.1E 100 (30-04-07)	<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 3.1 99 (30-08-07)
--	---	---

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).

Luego de la ejecución de este componente, todas las oficinas operativas de la ANB cuentan con el sistema SIDUNEA, si bien no todos los módulos están instalados en todas las administraciones aduaneras. Ello implica que el 99% de la recaudación y de las transacciones se realiza mediante el sistema. Se encuentran funcionando los siguientes módulos: exportación definitiva /exportación temporal, gestión de manifiestos, importación para consumo, admisión temporal, RITEX, vehículos turísticos, courier, ferias internacionales, reembarques/reexpedición, régimen de viajeros, menor cuantía, duty free, material uso aeronáutico y tráfico postal. Por lo tanto, el Programa cumplió el objetivo de este componente en forma satisfactoria.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

[] N/A

[] Muy Satisfactorio (MS)

[X] Satisfactorio (S)

[] Poco Satisfactorio (PS)

[] Muy Insatisfactorio (MI)

Componente 4: Jurisdicción Aduanera Costo total Componente 4: 340,000 Contrapartida: 40,000 BID: 300,000 Desembolso BID %: 42 Clasificación: S,	<u>Productos Planeados</u> 4.1: La Gerencia Jurídica ha ejecutado al menos 10 talleres de difusión de normativa aduanera a fines de 2001: No de talleres. <u>Al Término del Proyecto</u> <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>del Proyecto</u> 4.1B 0 (01-04-01) 4.1I ____ (fecha) 4.1E 10 (30-04-07)	<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 4.1 10 (30-08-07)
---	--	---



**Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).**

Las actividades de capacitación financiadas por este componente han recibido positivas evaluaciones, permitiendo el intercambio de conocimientos y la búsqueda de interpretaciones comunes que faciliten la correcta aplicación de las normas y la adecuada realización de los procedimientos. Por su parte, los mecanismos de difusión, resultan al momento de alcance limitado. El sistema de seguimiento de juicios está técnicamente en condiciones de ser implantado. En términos generales, el Programa cumplió con el objetivo de este componente en forma satisfactoria. La baja ejecución presupuestaria de este componente se debió a que el costo real del componente fue sustancialmente menor al presupuesto original por la disponibilidad de los consultores nacionales que estuvieron dispuestos a realizar las tareas contempladas con honorarios menores.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

☐ N/A

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☒ Satisfactorio (S)

☐ Poco Satisfactorio (PS)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Componente 5: Oficina de Ética Costo total Componente 5: 389,000 Contrapartida: 188,600 BID: 200,400 Desembolso BID %: 108	<u>Productos Planeados</u> 5.1 : La Oficina de Ética (OE) implantada a fines del 2000 se encuentra funcionando a la terminación del proyecto: La Oficina de Ética (OE) implantada. <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 5.1B 0 (01-04-01) 5.1I ____ (fecha) 5.1E 1 (30-04-07)	<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 5.1 1 (30-08-07)
Clasificación: S,		

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).

Con el apoyo de este componente, se creó la Oficina de Ética (OE), se aprobó el Código de Ética y se brindó capacitación en valores y comportamientos éticos. Los productos programados fueron cumplidos, con excepción de la implementación de una política institucional que incentivase las conductas éticas. Por lo tanto se clasifica la ejecución de este componente como "Satisfactorio". Sin embargo, los resultados de la Oficina no han sido sostenibles. Esto se reflejó cuando la Oficina de Ética fue dejada sin efecto en julio de 2006, dado que la conducción del ente la consideró falta de efectividad debido a que dicha oficina no contaba con la facultad de sancionar los funcionarios que cometieron actos corruptivos. Por esta razón, se creó la Unidad de Lucha contra la Corrupción que también cubre parcialmente los aspectos anteriormente tratados por la Oficina de Ética. Aunque la Oficina de Ética fue suprimida, sus funciones básicas continúan bajo la nueva estructura. Por lo tanto, se considera la ejecución de este componente satisfactoria.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

☐ N/A

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☒ Satisfactorio (S)

☐ Poco Satisfactorio (PS)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

La ejecución del Proyecto fue concluida en el 30 de septiembre de 2007, habiendo cumplido gran parte de los indicadores establecidos en el Marco Lógico original. Por lo tanto se clasifica la PI del Proyecto como satisfactoria.

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☒ Satisfactorio (S)

☐ Poco Satisfactorio (I)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)

d. Costos del Proyecto



Componentes	Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$000)			Costo Total del Proyecto - Actual (US\$000)			Diferencia (% Total)
	BID	Contraparte	Total	BID	Contraparte	Total	
1. Valorización	491.8	122.2	614.0	465.5	33.0	498.5	-16
2. Fiscalización	399.9	129.1	529.0	419.9	59.4	479.3	-9
3. Sistema Informático	2,854.8	501.2	3,356.0	2,732.8	643.6	3,381.5	+1
1. Jurisdicción Aduanera	300.0	40.0	340.0	122.5	44.4	166.9	-51
5. Oficina de Ética	200.4	188.6	389.0	246.2	109.1	355.3	-9
6. Gerencia y Administración	553.0	261.8	814.8	910.1	343.8	1,253.9	+54
Gastos Financieros	200.1	7.1	207.2	103.0	11.7	114.6	-44
Total	5,000.0	1,250.0	6,250.0	5,000.0	1,250.0	6,250.0	0
<i>Pari Passu</i>	80%	20%		80%	20%		

Explique brevemente diferencias.

El aumento considerable del costo para la Gerencia y Administración se debió a la extensión del plazo de ejecución (28 meses). Para cubrir el costo incremental de la administración del Proyecto, se utilizó principalmente los recursos remanentes del Componente "Jurisdicción Aduanera".

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

La verificación objetiva del cumplimiento de los indicadores principales para los efectos directos – incremento de ingresos fiscales y mejoramiento de los servicios aduaneros – no es posible por la falta de la línea de base y la carencia de los registros de datos estadísticos confiables durante la implementación del Proyecto. Sobre todo, resulta difícil establecer el grado de contribución del Programa a la evolución de la recaudación, porque la recaudación aduanera está influida por una cantidad de determinantes que exceden la ejecución del Programa. No obstante lo anterior, la revisión de los documentos técnicos principales producidos durante la ejecución del Proyecto (los informes de las evaluaciones intermedia y final, las ayudas memorias, los ISDPs históricos, etc.) permiten identificar por lo menos los siguientes factores (positivos y/o negativos) para el grado del alcance de los objetivos de desarrollo:

Factores críticos que contribuyeron positivamente al alcance de los Objetivos de Desarrollo

- Desarrollo institucional:** El PROMA ha sido instrumental en la reforma de la ANB, en especial, con un aporte clave como fue la institucionalización. El Programa de Reforma ha realizado una positiva contribución al fortalecimiento de la institución y sus funciones así como al mejoramiento del entorno aduanero en su conjunto. El PROMA terminó con la conclusión del Proyecto 1056/SF-BO. De ahora en adelante, sin intervención directa de los cooperantes internacionales, el compromiso institucional del Órgano Rector (el Ministerio de Hacienda) para mejorar la administración aduanera del país es un factor esencial para alcanzar la consolidación de la reforma.
- Mejoramiento de los Recursos Humanos:** Pese a que el proceso de institucionalización no está concluido, se registra un avance de importancia en lo que hace a los recursos humanos. Al presente, la AN cuenta, en general, con funcionarios preparados que conocen la temática aduanera.
- Coordinación entre los cooperantes internacionales:** Atento a tratarse de un programa financiado por seis organismos de la cooperación, la coordinación era un punto clave para asegurar el buen desarrollo del proceso. En tal virtud, resultó acertada la decisión de conformar una sola Unidad Ejecutora para administrar las distintas fuentes de financiamiento. Ello coadyuvó al buen funcionamiento del Programa y a la entrega oportuna de la mayor parte de los productos.





Factores críticos que contribuyeron negativamente al alcance de los Objetivos de Desarrollo.

1. **Frecuentes Cambios de las Autoridades Ejecutivas:** Los problemas exhibidos para aplicar el sistema de selección de autoridades previsto en la LGA afectan la legitimidad del órgano de gobierno de la institución e introducen un elemento de inestabilidad que deriva en cambios en la estrategia y prioridades institucionales, afectan la toma de decisiones, la planificación de mediano y largo plazo y el desarrollo del proceso de reforma.
2. **Carencia de una adecuada política comunicacional:** La dificultad de poner en marcha la estrategia comunicacional de la institución ha resultado ser un factor crítico negativo, ya que la ANB no ha podido transmitir adecuadamente a la sociedad los logros institucionales y del programa de reforma, ni mejorar sustancialmente la imagen institucional.
3. **Insuficiente información de tipo gerencial para la toma de decisiones.** Aunque la ANB mejoró su capacidad de procesamiento de datos estadísticos sustancialmente a lo largo de la ejecución del Proyecto, la disponibilidad de datos sigue siendo limitada y su obtención trabajosa. En muchos casos, el grado de elaboración es insuficiente, con posibilidad de inconsistencias.
4. **Insuficiente aporte financiero del Órgano Rector:** En materia presupuestaria, la esperada sustitución de recursos externos por aportes del TGN no se ha producido, obligando a la entidad a recurrir cada vez en mayor proporción a recursos propios para su financiación.
5. **Relación con el sector privado:** Uno de los factores principales que impedían el avance de la reforma aduanera durante la implementación del PROMA fue la injerencia de los grupos interesados del sector privado (despachantes, exportadores, etc.) (Ver: Numeral 5 del inciso "a" del Capítulo II). Por otro lado, los ejecutivos nombrados por el presente Gobierno hasta ahora no tienen relación fluida con el sector privado. Se percibe que la ANB, después de siete años de la reforma, todavía no ha encontrado formulas apropiadas para relacionarse con el sector privado, las que permitan que la institución pueda incorporarlo como el aliado estratégico, mientras, manteniendo la independencia institucional para evitar la injerencia de los grupos de interés sobre tomas de decisión críticas de la ANB.

Factores críticos operativos negativos que afectaron al alcance de los Objetivos de Desarrollo.

1. **Dificultad en contratación de consultores:** El universo de profesionales capacitados para ofrecer servicios de consultorías para la administración aduanera en Bolivia es bastante limitada, por lo que el Proyecto a menudo encontró la dificultad de encontrar consultores que poseen experiencia y conocimientos apropiados para desempeñar las tareas encomendadas por la ANB. Los problemas en la contratación de consultores en muchas ocasiones impidieron a la ANB que cumplieran con el cronograma de ejecución.
2. **Tensa relación entre la Unidad Ejecutora del PROMA y las gerencias de la ANB.** Para que el PROMA funcione como una herramienta independiente que pudiera impulsar las medidas correctivas dentro de la ANB, se estableció una clara separación entre la Unidad Ejecutora del PROMA y el resto de la organización. Esta situación conllevó ventajas y desventajas. Por una parte, uno de los aspectos positivos de la separación de la Unidad Ejecutora fue que no generó una excesiva dependencia respecto del Programa, con la excepción de los recursos financieros que provenían de las fuentes externas. Así también, puede haber contribuido a la madurez adquirida por la organización para el manejo de este tipo de asistencia. Por otra parte, como lado negativo, en algunos momentos parece haber existido una cierta desconexión entre la entidad y el programa. Ello se habría reflejado, por ejemplo, pese a que la Unidad Ejecutora contaba con la capacidad administrativa suficiente, por diferencias de opiniones entre las unidades técnicas de la ANB, se generaban demoras innecesarias en los procesos licitatorios y dificultades a la hora de contribuir a la elaboración de términos de referencia, e incluso falta de interés en algunos de los productos planeados. Un efecto indirecto de esta circunstancia puede ser el grado variable de involucramiento que se habría observado a lo largo de la vida del programa, que puede haber afectado en algún momento, el sentido de apropiación y el compromiso con el proceso.





3. **Constante cambio de autoridades:** Como se indicó anteriormente, la ejecución del Proyecto estuvo fuertemente afectada por los cambios de las autoridades ejecutivas de la ANB. En particular, del 2003 al 2005, periodo en que la ANB estuvo sujeto a los cambios constantes de sus autoridades ejecutivas, la ejecución del Proyecto fue detenida por la falta de definición operativa y constante cambio de orientación estratégica de la entidad por parte de los ejecutivos.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
Favor referirse al Sub-capítulo, c. "Capacidad Institucional" del Capítulo V. Sostenibilidad			

c. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
Favor referirse al Anexo 2, "Evaluación del Prestatario"			

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

Para consolidar la reforma aduanera del país de manera sostenible, es necesario que el Ministerio de Hacienda, Órgano Rector de la ANB, asegure un flujo de recursos suficientes en tiempo y forma para que la ANB pueda seguir profundizando su reforma. En particular las áreas que requieren mayor atención, entre otras, son las siguientes: (i) el cambio organizacional que facilite un mejor desempeño de los funcionarios que trabajan en las fronteras; (ii) el mejoramiento de la fiscalización; (iii) el desarrollo e implementación de una estrategia institucional de mediano y largo plazo; (iv) el mejoramiento del sistema informático; y (v) el mejoramiento de coordinación inter-institucional con el formulador de las políticas arancelarias y el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN). Estos elementos fueron analizados durante el diseño del Proyecto "Consolidación de Reformas en el Área de Ingreso Público (1743/SF-BO)", operación que fue aprobada en junio de 2006. En la nueva operación, se incluye indicadores relacionados con las áreas mencionadas (i), (ii), (iv) y (v) para que la ANB siga profundizando su reforma de manera sostenible.

b. Riesgos Potenciales

1. **El gobierno no mantiene la reforma aduanera como la prioridad de la reforma institucional:** No se puede descartar este riesgo, dada la volatilidad política del país. No obstante, por el momento, el Ministerio de Hacienda, mediante el Viceministerio de Políticas Tributarias, envía señal de que la consolidación de reformas aduaneras es una de las prioridades de dicho Ministerio. Por lo tanto, se considera que la ocurrencia de este riesgo en el futuro cercano es remota.
2. **La ANB no hace seguimiento adecuado a sus procedimientos y manuales de la Fiscalización:** La ANB continúa teniendo el problema sobre el seguimiento a sus procedimientos y manuales de la Fiscalización. Considerando esta debilidad, se incluyó en la matriz de los resultados de 1743/SF-BO (PDL) un indicador relacionado con "aplicación de procedimientos de control efectivo en el área de fiscalización" para el primer tramo. Para recibir el primer reembolso de dicho préstamo, la ANB tendrá que cumplir con este indicador. Tomando en cuenta el incentivo puesto por 1743/SF-BO, se prevé que la ANB mejore la capacidad de fiscalización antes del fin de 2008.





3. **La ANB no realiza la Renovación Tecnológica de forma oportuna:** Si bien cierto que la implementación del sistema SIDUNEA++ permitió a la ANB realizar el 99% de la recaudación y de las transacciones en forma automatizada, el sistema está llegando al punto en que se requiere la renovación tecnológica para optimizar la capacidad existente para procesamiento de la información. Asimismo, el hecho de que SIDUNEA no tiene interfase con otros sistemas automatizados de información tales como *Da Vinci* del SIN y el Sistema Integral de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) del Ministerio de Hacienda presenta como una limitación importante para mejorar la eficiencia aduanera en el futuro. Considerando éste riesgo, en el Programa 1743/SF-BO, se prevé financiamiento para la renovación tecnológica del sistema informático de la ANB. Corresponde a la ANB elaborar la estrategia de la Renovación Tecnológica y la interconexión con otros sistemas informáticos.

c. Capacidad Institucional

El Proyecto 1056/SF-BO trata del fortalecimiento institucional de la ANB. Pese a que la ANB todavía enfrenta desafíos institucionales importantes en las áreas tales como: planificación, fiscalización, comunicación pública; procesamiento de los datos estadísticos, la institución ha mejorado sustancialmente los aspectos en el marco normativo, la profesionalización de sus recursos humanos, la utilización de herramientas de gestión para el desarrollo de sus planes y programas, automatización de una buena parte de sus operaciones, las cuestiones presupuestarias y su infraestructura tanto, en la Sede de la entidad, como en las oficinas fronterizas. En cuanto a la capacidad administrativa y operativa, a lo largo de la ejecución del Proyecto, la ANB mostró relativa eficiencia en materia de adquisiciones, contrataciones y administración contable. Estos factores positivos inducen que la mayor parte de los logros del proyecto sean sostenidos durante la vida económica del proyecto.

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

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

El Proyecto no contó con la línea base en el momento del inicio de la reforma y los indicadores del marco lógico original se referían fundamentalmente al cumplimiento de las actividades programadas. Sin la línea base ni definición precisa de los indicadores para medir mejoramiento de calidad de los servicios de la Aduana y la eficiencia aduanera, se hace difícil efectuar la supervisión mas allá de la verificación de las actividades ejecutadas. Para compensar esta deficiencia, el Banco y la Gerencia General de la Aduana acordaron realizar dos acciones: (i) la evaluación final del Proyecto que incluye el análisis de la estadística disponible para identificar indicadores relevantes sobre la eficiencia aduanera; y (ii) la encuesta nacional para medir el grado de satisfacción de los servicios aduaneros (indicador 1.1). Con respecto a la primera actividad, se pudo encontrar algunos datos confiables sobre la reducción del costo de la recaudación aduanera (indicador 1.2) y el aumento de la recaudación promedio por funcionario (indicador 1.3) que conjuntamente indican el grado del mejoramiento de la eficiencia a lo largo de la ejecución del proyecto. Por otro lado, para el indicador 1.1 (grado de satisfacción de los servicios aduaneros), no se pudo realizar la encuesta debido a que el proceso de la selección de la empresa sufrió una impugnación muy compleja que no pudo ser resuelta¹² antes del vencimiento del plazo general de desembolso. Finalmente, considerando que el ejercicio de "readecuación" de los indicadores fue realizado al final del Programa (abril de 2007), para los indicadores del objetivo y los componentes, se pudo reconstruir las cifras para las metas

¹² Esta impugnación fue provocada por la denuncia de una de las empresas participantes contra la empresa ganadora. La denuncia se refiere a la presentación de alguna información falsa bajo declaración jurada por parte de la empresa ganadora. OII del Banco se encuentra en proceso final de investigar este caso.





iniciales y citar las cifras alcanzadas al final del proyecto. No se pudo construir cifras para las metas intermedias retroactivamente.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

No se incluye en el Proyecto la evaluación ex - post. El seguimiento del Proyecto en el futuro será realizado en el contexto de la ejecución del Programa "Consolidación de Reformas en el Área de Ingresos Públicos (1734-SF-BO)".

VII. Lecciones Aprendidas

Las Lecciones aprendidas principales del Proyecto 1056/SF-BO son:

1. **Gobernabilidad Institucional:** En el área de la reforma aduanera, existen varios grupos de interés - internos y externos - que desean intervenir en el proceso de la modernización de la Aduana para preservar sus derechos adquiridos. El avance de la reforma depende mucho de la capacidad de la entidad para resistir la presión de los grupos de interés e implementar la estrategia institucional en el mediano y largo plazo. En este sentido, el diseño de proyectos como éste debe realizar un análisis de la gobernabilidad institucional de la entidad para asegurar que la selección de la máxima autoridad ejecutiva (MAE) de la entidad, sea un proceso transparente y por méritos. Se espera que la selección de la MAE técnicos de forma transparente y por méritos a su vez aumentaría la probabilidad de que el proceso de selección e institucionalización de los técnicos de sea realizado igualmente de forma transparente y por mérito. Por esta razón, es importante monitorear el proceso de selección y nombramiento del MAE para determinar la capacidad de la entidad para seguir implementando la estrategia institucional en forma consistente.
2. **Coordinación con otros cooperantes internacionales:** Los organismos financieros multilaterales (BID, BM y FMI) jugaron un papel importante para fortalecer la reforma de la ANB a través de la provisión de los recursos adicionales. La coordinación y comunicación entre estos organismos fue un factor positivo que permitió que los mismos pudieran ejercer "la presión conjunta" ante la ANB para que continúe la reforma institucional. Por otro lado, es importante indicar que cada organismo financió "partes" de la reforma - e.j. el BID; para la fiscalización, el sistema informático, y las normativas; y el BM; con la reforma de los recursos humanos -. Entre estas instituciones no se compartieron los indicadores comunes, factor que hizo difícil evidenciar el avance de la reforma de forma precisa. Esta lección fue recogida durante la preparación del Préstamo 1743/SF-BO. El Banco compartió los indicadores del nuevo Préstamo con el BM para que, en caso de que el BM continuara apoyando a la Aduana, podría diseñar sus intervenciones sobre la base de los indicadores ya establecidos por el Banco.
3. **Coordinación entre las Entidades Públicas Recaudadoras y la Entidad que define las Políticas Tributarias:** Para armonizar acciones de administración tributaria de las entidades recaudadoras y las políticas tributarias, es indispensable crear un mecanismo de coordinación entre el Ministerio de Hacienda (el Viceministerio de Política Tributaria), el SIN, y la ADUANA, aspecto que también fue incorporado en el diseño del Préstamo 1743/SF-BO.
4. **Indicadores relevantes para medir la reforma:** La carencia de los indicadores precisos de medición, la ausencia de la línea de base y el mecanismo adecuado de seguimiento y monitoreo hacen difícil separar la contribución del Banco a la reforma aduanera de factores externos que influyeron al proceso de la reforma. No obstante, el alto grado de la ejecución de las actividades y sus impactos inmediatos en los resultados tangibles de la reforma en su etapa inicial (e.g. la implantación del sistema informático, la implementación de las modificaciones de la jurisdicción aduanera, etc.) muestran que las actividades incluidas en los componentes del Proyecto fueron relevantes para las necesidades de la entidad para llevar a cabo la reforma. Este resultado, por un lado, señala la importancia de establecer la línea de base y de acordar el mecanismo de seguimiento de los indicadores durante la preparación del proyecto, pero por otro lado, implica que el Marco Lógico no sería el instrumento más adecuado para diseñar la operación de esta naturaleza porque, al considerar todos los aspectos fuera del ámbito interno del proyecto como supuestos, no





puede incorporar y ponderar factores externos (cambios de las autoridades de la institución, grado de ejecución de actividades financiadas por otros donantes, etc.) que influyen el grado del alcance de la reforma institucional.






Anexos:

1. Actas del Taller de Cierre.

El Taller de Cierre fue realizado en el 20 de septiembre de 2007. También se puede acceder el presente Acta mediante IDBDOC bajo registro "CBODOC 66202".

 <p>Aduana Nacional de Bolivia <i>eficiencia y transparencia</i></p> <p>ACTA DEL TALLER DE TERMINACION DEL PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA</p> <p>En fecha 20 de septiembre de dos mil siete, se efectuó el Taller de Terminación del Proyecto de Reforma y Modernización Aduanera BID 1056/SF-BO., con la participación de los siguientes funcionarios:</p> <ul style="list-style-type: none">• Masami Yamamori, Especialista Sectorial Banco Interamericano de Desarrollo• Frida Martínez, Analista de Financiamiento Externo, VIPFE• Jorge Dorado, Director General de Política Arancelaria, VPT• Maria Rene Gamarra, Coordinador Técnico PRI• Vladimir Comejo, Gerente General ANB• Enrique Jáuregui, Gerente Nacional Jurídico• Frank Quintana Lara, Gerente Nacional de Administración y Finanzas• Rodolfo Villalba, Gerente Nacional de Normas• Susy Alcalá, Gerente Nacional de Fiscalización• Sergio Toro, Gerente Nacional de Sistemas• German Taboada, Director UE PROMA• Asesores de Presidencia y Gerencia General ANB <p>I. PROGRAMA .-</p> <p>El Programa del Taller fue el siguiente:</p> <p>17:00 Palabras del bienvenida del Presidente de la ANB 17:05 Presentación Director UE PROMA 17:40 Intercambio de opiniones 18:10 Conclusiones y desafíos para adelante 18:30 Cierre de Taller</p> <p>II. OBJETIVO .-</p> <p>El objetivo del Cierre de Terminación del Proyecto fue el de analizar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos para el Programa y extraer lecciones aprendidas de la experiencia de la implementación del PROMA.</p> <p>III. PRESENTACION .-</p> <p>A continuación se detallan los aspectos importantes de la presentación respecto a los componentes del Proyecto:</p>	
--	--



Jurisdicción Aduanera: Las actividades de capacitación han recibido positivas evaluaciones, permitiendo el intercambio de conocimientos y la búsqueda de interpretaciones comunes que faciliten la correcta aplicación de las normas y la adecuada realización de los procedimientos. Por su parte, los mecanismos de difusión, resultan al momento de alcance limitado. El sistema de seguimiento de juicios está técnicamente en condiciones de ser implantado. Luego de que se intentara sin éxito la contratación del compendio normativo, se desistió de este producto. Es así que, la capacitación parece ser la actividad que mejor ha contribuido a los objetivos planteados.

Fiscalización: La AN implementó una nueva estrategia de fiscalización con tres niveles de control, el aforo físico, el control diferido y el control ex-post. Se ha implementado también el llamado control diferido inmediato. A la vez, se instrumentó el sistema de canales rojo, amarillo y verde, estableciéndose un límite de 20% para los canales rojos. El Programa asistió con actividades de capacitación y el desarrollo de procedimientos. Se previó también el fortalecimiento del área de inteligencia aduanera mediante la elaboración de una metodología de selectividad y análisis de riesgos. No obstante, este producto no pudo ser entregado.

Cabe hacer constar que la GNF está realizando esfuerzos por utilizar y cruzar fuentes externas de información, no obstante lo cual, no se trata de un sistema automatizado y el alcance es limitado.

Aunque Fiscalización fue objeto de la asistencia del Programa, no habría recibido todo el apoyo necesario. Así por ejemplo, el sector requiere fortalecer sus recursos humanos, contar con mejores canales de información interna y externa, con herramientas que le permitan realizar análisis de comportamiento y, fundamentalmente, requiere un sistema de selectividad y de análisis y gestión de riesgos. Adicionalmente, sería pertinente que se analicen los procedimientos, el régimen de sanciones y la calidad de las fiscalizaciones que se llevan a cabo.

Sistema Informático: En la actualidad, todas las aduanas cuentan con el sistema Sidunea++. Ello implica que el 99% de la recaudación y de las transacciones se realiza mediante el sistema. Se encuentran funcionando los siguientes módulos: exportación definitiva/ exportación temporal, gestión de manifiestos, importación para consumo, admisión temporal, RITEX, vehículos turísticos, courier, ferias internacionales, reembarques/ reexpedición, régimen de viajeros, menor cuantía, duty free, material uso aeronáutico y tráfico postal.

Empero, subsisten carencias en materia de infraestructura, especialmente eléctrica, en 16 aduanas operativas, que afectan el funcionamiento del SIDUNEA++.

Este componente ha realizado un aporte clave al logro del objetivo del Programa, por lo que su contribución al mismo puede considerarse cumplida. En efecto, hoy la AN

82



registra sus operaciones en forma automatizada, cuenta con personal técnicamente capacitado y una GNS fortalecida. De cara a la consolidación de lo alcanzado, empero, es necesario mencionar que el sistema viene mostrando limitaciones desde hace ya algún tiempo. En efecto, la AN tiene una muy baja capacidad de explotar la información existente, presenta falta de integración de los procesos, limitada capacidad para la transmisión de información, dificultad para brindar mejores servicios al usuario, compartimientos estancos y demoras en disponer de soluciones necesarias, así también, son frecuentes las interrupciones del servicio y la utilización de medios alternativos de guarda y manejo de la información por parte del funcionario aduanero. En tal sentido, las evaluaciones técnicas del sistema informático, al mismo tiempo de valorar la tarea y los avances realizados, han señalado que al presente no puede considerarse que la AN disponga de un sistema integral de gestión aduanera y consideran que el SIDUNEA++ parece estar llegando, si no lo alcanzó ya, al límite de su ciclo de vida útil.

Valoración: El Programa asistió a la AN a recuperar el ejercicio de las funciones de valoración, hasta entonces tercerizadas, y a fortalecer la capacidad del ente para hacer valoración. De tal manera, se desarrolló normativa y procedimientos específicos y se diseñó el software necesario para el llenado de la Declaración Jurada del Valor en Aduana (DJA). Así también, se contempló la ejecución de un plan de capacitación y difusión dirigido tanto al personal aduanero como a los operadores de comercio exterior, de modo de facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones relativas a la declaración del valor de las mercancías. El proceso de cese gradual de las verificadoras privadas concluyó en 2003, recuperando la AN la potestad de realizar la valoración, para lo cual se utiliza la metodología del acuerdo nombrado. Ello permite afirmar que los objetivos programados se han cumplido.

Empero, a casi cuatro años de aquel momento, la aplicación cotidiana del Acuerdo presenta limitaciones. En los hechos, los aforadores estarían recurriendo en forma sistemática a la generación de "duda razonable". El valor declarado se compara sistemáticamente con la base de valores referenciales (BIPRE) con el propósito de ajustar el valor de las mercaderías con carácter previo al otorgamiento del levante. Esta práctica, además de no ajustarse a los principios del acuerdo de valoración de la OMC, agrega complejidad al procedimiento de aforo, impacta sobre los tiempos de despacho, introduce espacio para potenciales conductas discrecionales y eleva los costos de los operadores de comercio exterior. Atento a ello, la Gerencia Nacional de Normas (GNN) está estudiando la introducción de una nueva estrategia de valoración, que tienda a la facilitación y donde se reduzca sustancialmente el control del valor al momento del despacho, reforzándolo vía control posterior.

Sin perjuicio de la situación apuntada, cabe afirmar que los productos generados por el componente han sido relevantes el logro de los objetivos planteados, dada la contribución al fortalecimiento de la capacidad institucional de la AN que ha implicado

Handwritten signature or mark.



la asistencia a la recuperación de la potestad de hacer valoración y la ulterior implementación del acuerdo de valoración de la OMC.

Oficina de Ética. Uno de los principales objetivos del PROMA fue combatir la corrupción en el organismo, consistente con ello, se creó la Oficina de Ética (OE), se aprobó el Código de Ética y se brindó capacitación en valores y comportamientos éticos. Los productos programados fueron cumplidos, con excepción de la implementación de una política institucional que incentivase las conductas éticas. Empero, los resultados de la OE no han sido sostenibles. Ello es así, toda vez que la OE fue dejada sin efecto en julio de 2006, dado que la conducción del ente la consideró falta de efectividad. Al mismo tiempo se crea la Unidad de Lucha contra la Corrupción.

Recaudación Aduanera: Cabría contar con un estudio de los determinantes de la recaudación aduanera boliviana, para poder evaluar la incidencia sobre ella del proceso de reforma. Por un lado, la política comercial y de integración seguida por Bolivia ha implicado la reducción de las tasas del gravamen arancelario nominales y efectiva. Por otro lado, el contexto macroeconómico en el que se ha desenvuelto la reforma aduanera se caracterizó, entre 1999 y 2003, por bajos niveles de crecimiento económico y fuerte caída de las importaciones y, entre 2004 y 2006, por una recuperación del ritmo de crecimiento de la actividad económica, acompañado por un aumento de las importaciones. En este marco, la recaudación experimentó una baja entre 1998 y 2003, para recuperarse fuertemente a partir de ese año. Sin perjuicio de la limitación analítica comentada, existe la percepción de que el mejor funcionamiento institucional es también un ingrediente que está coadyuvando al buen desempeño recaudador registrado en el último trienio. Abonaría esta visión, la mejora en la eficiencia aduanera exhibida en los últimos años. En efecto, el costo de la recaudación ha venido decreciendo en forma sostenida desde 2002, al mismo tiempo que, en similar período, ha aumentado la recaudación promedio por funcionario aduanero.

Por último, el Programa 1056/SF-BO no contó con un conjunto de indicadores con sus respectivas líneas de base que permitiera diferenciar los efectos e impactos del Programa y justipreciar su contribución en el marco de un proceso de reforma más amplio. No obstante ello, *la importancia cualitativa del cambio institucional exhibido en los últimos seis años –al que el proyecto aportó proactivamente– fundamenta la evaluación positiva del Programa, tanto por el grado de ejecución alcanzado, como por la contribución al fortalecimiento de la capacidad institucional de la AN.* Con la vista puesta en la consolidación de lo logrado, se identifica la necesidad de continuar la asistencia al área de fiscalización, mejorar los procedimientos de valoración, definir la estrategia en materia de sistemas informáticos y mantener el apoyo a las políticas que incentiven la transparencia y la erradicación de prácticas corruptas. En este contexto, adquieren suma importancia las decisiones que se adopten en materia de mantener y mejorar la profesionalización de los recursos humanos y sostener la institucionalización.

6



IV. COMENTARIOS Y CONCLUSIONES -

Luego de la presentación por el Director del PROMA, los participantes del taller discutieron sobre los resultados del Proyecto de Reforma y Modernización Aduanera BID 1056/SF-BO, y destacaron los efectos positivos del Programa sobre el proceso de la Reforma Aduanera así como las falencias que no fueron atendidas. En base a dichos comentarios, se identificaron las acciones que se deberían seguir para consolidar la reforma en el futuro.

Efectos positivos del Proyecto del BID sobre la Reforma Aduanera:

Todos los participantes coincidieron en la importancia del financiamiento otorgado por el BID, que fue determinante para implementar el Sidunea++ y los demás componentes del PROMA. En particular, los participantes destacaron los siguientes como la contribución importante del Proyecto:

- El SIDUNEAA++ posibilitó el cambio a una Aduana moderna. Sirvió plenamente en su momento.
- El Proyecto sirvió de base para la nueva operación a financiarse con recursos BID (1743/SF-BO).
- Los cursos de capacitación financiados por el Proyecto tuvieron suma importancia en mejorar el desempeño de los funcionarios

Falencias que no fueron atendidas por el Proyecto

Pese a la positiva contribución del Proyecto, no se pudo resolver algunas falencias técnicas e institucionales que persisten:

- No se han explotado todas las posibilidades que tiene el SIDUNEAA++.
- No se pudo implantar una estrategia efectiva de comunicación para mejorar su imagen Institucional.
- No se avanzó en el diseño e implantación de un sistema de selectividad y de análisis de riesgos
- Durante la ejecución del Proyecto, la Institución pudo contar con la estrategia institucional más allá del corto plazo.

Pasos a Seguir:

La Aduana Nacional de Bolivia es ahora una institución dinámica, y se reconoce que la Institución ha podido mejorar su desempeño en varios aspectos operativos. No obstante, se requiere continuar el proceso de la consolidación de la reforma ya que los mecanismos del Comercio Exterior también están evolucionando rápidamente. Los temas principales que la Aduana deberá continuar trabajando serían, entre otros:

6



- **Valoración:** El BIPRE va contra las prácticas establecidas por la OMC. Se requiere iniciar elaboración de la nueva estrategia de valoración que facilitaría el comercio antes de entorpecerlo vía tiempos plazos de despacho.
- **Capacitación:** La capacitación debe ser un proceso permanente, en todas las áreas, especialmente fiscalización y valoración. Y por los resultados logrados, en temas jurídicos.
- **Renovación Informática:** Es necesario tomar acción con relación a la renovación del SIDUNEA++ ya sea vía diseño propio, actualización de nuevas versiones del Sistema o buscar en el mercado otro. Los Sistemas del exterior fueron concebidos para aduanas portuarias, de ahí que se debe tender a el diseño de un sistema propio.
- **Fiscalización:** Se debe trabajar en el diseño de un sistema de selectividad y análisis de riesgos, mejorar el sistema de selección, institucionalizar canales de coordinación entre la GNN y la GNF y apuntar a generar sensación de riesgo. El sistema permitirá aumentar la eficacia del control ex – post. Adicionalmente, se debe reforzar la revisión de partida arancelaria y origen, no solo control de valor. Finalmente, es necesario analizar procedimientos, el régimen de sanciones y la calidad de las fiscalizaciones.
- **Gerenciamiento:** Se debe tender a implantar Sistemas de Información Gerencial.
- **Control Fronterizo:** Se debe pensar en mayor control de fronteras, tendiendo a programas de aduanas binacionales.
- La ANB debe encarar un proceso de análisis y reestructuración institucional a fin de enfrentar adecuadamente los retos de la consolidación de la reforma. En este sentido, el nuevo préstamo (Préstamo en función de resultados 1743/SF-BO) podría ayudar a lograr sostenibilidad institucional ya que incentiva a la creatividad de la Institución para buscar soluciones y obtener los resultados que se trace.

La Paz 20 de septiembre de 2007

Vladimir Comejo
Gerente General ANB

Masami Yamamori,
Especialista Sectorial BID.

German Taboada
Director UE PROMA.



2. Evaluación del Prestatario.

La Evaluación del Prestatario se encuentra registrado en IDBDOC como "CBODOC 65360"

2006 PCR
Guía de Referencia Breve

Annex III

Banco Interamericano de Desarrollo Informe de Terminación de Proyecto -2006 PCR Evaluación del Prestatario	
Nombre del Proyecto: Proyecto de Reforma y Modernización de la Aduana Nacional de Bolivia (ANB)	
Agencia(s) Ejecutora(s): Aduana Nacional de Bolivia	
Prestatario: Republica de Bolivia	
Fecha de Aprobación del Proyecto: 26 de Abril 2000	Fecha Efectividad Contrato: 07 de Mayo de 2001
Fecha Evaluación Prestatario: 25 de Septiembre de 2007	Fecha Esperada Taller de Cierre: 20 de Septiembre de 2007

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario	
La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:	
<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input type="checkbox"/> Probable (P) <input type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (I)
Implementación del Proyecto:	
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (HS)	<input type="checkbox"/> Satisfactory (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PC) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:	
<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input type="checkbox"/> Probable (P) <input type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (I)
<p>Comentarios: El Préstamo contribuyó a logro de los objetivos establecidos en el PROMA, como consecuencia se registran avances significativos en el ámbito del Desarrollo Institucional de la ANB, se cuenta con un marco normativo adecuado, recursos humanos profesionalizados y herramientas de gestión acordes a la labor aduanera.</p> <p>La consultoría de "Evaluación del Grado de Satisfacción de los Usuarios de los Servicios de la Aduana Nacional de Bolivia y del Impacto del PROMA", pudo servir de un parámetro real de medición, esta no pudo llevarse adelante por la impugnación interpuesta y fue declarada desierta. A pesar de las restricciones en materia legal establecidas por el Ministerio de Hacienda (restricciones, políticas de austeridad, etc.) y de los continuos cambios de autoridades al interior de la ANB (siete presidentes en siete años de reforma) la implementación del Proyecto resultó satisfactoria.</p> <p>La sostenibilidad de los resultados del proyecto, resulta incierta, situación que permanecerá en tanto no se designe definitivamente (vía Congreso) a las autoridades titulares de la Institución. Sin embargo, dado que la nueva operación ya se encuentra vigente (préstamo 1743/SF-BO) creemos que el cumplimiento de los indicadores establecidos, puede ser un factor que favorezca a la sostenibilidad de los resultados del Proyecto.</p>	

Desempeño del Prestatario	
Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:	
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (US) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
<p>Comentarios: El trabajo desarrollado por la Unidad Ejecutora (UE) posibilitó coordinar los esfuerzos no solo entre los diferentes financiadores, sino también el interior de la ANB y en el interrelacionamiento con las demás reparticiones del Estado. Sin embargo, las momentáneas "desconexiones" entre la entidad y el programa, fueron debidas a la falta de canales de comunicación por cambios administrativos de personal. Ello se habría reflejado, por ejemplo, en demoras en los procesos licitatorios y dificultades a la hora de contribuir a la elaboración de términos de referencia, e incluso falta de interés en algunos de los productos planeados.</p>	



2006 PCR
Guía de Referencia Breve

Desempeño del Banco

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

[MS] Muy Satisfactorio (MS) [] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (PS) [] Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios: A pesar de los cambios del personal de involucrado en el Proyecto, tanto en el BID (tres especialistas), Unidad Ejecutora (Cuatro Directores) y Aduana Nacional (Siete Presidentes Ejecutivos), el Banco mantuvo una coordinación fluida con la UE, especialmente en la última parte del Proyecto, cuyo resultado de ello el manejo administrativo fue adecuado. El Banco prestó asesoramiento oportuno en la solución de problemas y en la interpretación de procedimientos.

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

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

Un aspecto que es fundamental al momento de la ejecución de Programas y Proyectos, es contar con personal capacitado por parte de los Ejecutores. En este sentido, con la finalidad de mejorar el desempeño de la ejecución de los Préstamos, las actividades de capacitación programadas por el Banco deberían ser mas frecuentes.



3. Otros

El resumen ejecutivo de la Evaluación Final del Proyecto, elaborado por consultora internacional, Claudia Silva (CBODOC 59805).

RESUMEN EJECUTIVO

Con motivo del próximo cierre del Programa de Reforma y Modernización de la Administración Aduanera de Bolivia (PROMA), la Aduana Nacional y el Banco decidieron la realización de una evaluación final del Contrato de Préstamo 1056/SF-BO con el objeto de analizar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos para el Programa y extraer lecciones aprendidas de la experiencia de la implementación del PROMA.

El presente informe es el resultado de la consultoría de evaluación final del Programa, que se desarrolló en La Paz y Tambo Quemado, entre el 8 y 14 de abril del año 2007. Durante su transcurso se mantuvieron reuniones con autoridades de la Aduana Nacional de Bolivia (AN), la Unidad Ejecutora del PROMA (UEPROMA), la Representación del Banco y representantes del sector privado y de entes de la cooperación y se tuvo oportunidad de observar el funcionamiento de la aduana de frontera de Tambo Quemado y entrevistar a sus autoridades y personal técnico. Así también, se realizó una revisión de documentación referida al PROMA, a la operación 1056/SF-BO, al préstamo 1743/SF-BO y otros antecedentes disponibles en la Aduana, la Representación, la Unidad Ejecutora y otros entes públicos y privados. Las opiniones recibidas y el material colectado sustentan el análisis que se ofrece en las páginas que siguen.

Antecedentes. En enero de 1999, el Gobierno de Bolivia aprobó el Programa de Reforma y Modernización de la Administración Aduanera con el propósito de fortalecer el servicio aduanero desde los puntos de vista institucional, tecnológico, normativo y procedimental, operativo, comunicacional y de imagen. La reforma aduanera recibe el apoyo de varios entes de la cooperación: Banco Mundial, a través del Programa de Reforma Institucional (PRI), el Fondo Nórdico para el Desarrollo (FND), el Gobierno de Japón, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). El Banco le presta su asistencia mediante el Contrato de Préstamo 1056/SF-BO, aprobado en mayo de 2000.

Componentes y financiamiento del PROMA. El objetivo general del Programa de Reforma se centra en lograr que la AN sea una institución eficiente, que cumpla adecuadamente su función de contralor del tráfico internacional de mercaderías, recaudando los tributos y aranceles que corresponde en un marco de transparencia y eficiencia, erradicando la corrupción. Para el logro del objetivo mencionado, el PROMA se estructuró en seis componentes: Gestión Institucional, Normas y Procedimientos; Control y Fiscalización; Sistema Informático; Gestión Jurídica y Comunicación Social. El PRI apoyó el desarrollo institucional; el FND la infraestructura de comunicaciones y eléctrica; el Gobierno del Japón el desarrollo de la infraestructura informática y de comunicaciones y la política comunicacional; la CAF, la elaboración de procedimientos operativos; y el FOMIN, la elaboración de procedimientos aduaneros acordados en el contexto del ALCA. El objetivo del Programa del Banco es fortalecer la capacidad institucional de la AN y contribuir a generar mayores ingresos fiscales. Para el logro de este objetivo, la operación se estructuró en los siguientes componentes: Jurisdicción Aduanera; Fiscalización; Sistemas Informáticos; Valoración; y Oficina de Ética.

El total de los recursos programados para el PROMA ascendió a US\$ 30,2M (US\$ 27,8M recursos externos y US\$ 2,4M aporte local), de los cuales se ejecutaron US\$ 18,6M (US\$ 17,3M recursos externos y US\$ 1,3M aporte local), es decir el 62%. El financiamiento del Banco ascendió a US\$ 5M, de los cuales se ejecutó el 90% US\$ 4,5M), la contrapartida local ascendió a US\$ 1,25M, ejecutándose el 98% (US\$ 1,22M).

Jurisdicción Aduanera. El Programa se propone asistir en la implementación de la jurisdicción aduanera, atento las modificaciones de importancia introducidas en la legislación penal aduanera por la Ley General de Aduanas (LGA) y los nuevos Códigos Tributario y de Procedimiento Penal. La estrategia seguida consistió en realizar cursos de capacitación dirigidos a jueces, fiscales, abogados, funcionarios aduaneros y funcionarios del Comando de Operaciones Aduaneras (COA). Adicionalmente, se previó el desarrollo de mecanismos de difusión de la normativa, provisión de equipamiento al área jurídica, un sistema de seguimiento de procesos judiciales y un compendio normativo. Las actividades de capacitación han recibido positivas evaluaciones, permitiendo el intercambio de conocimientos y la búsqueda de interpretaciones comunes que faciliten la correcta aplicación de las normas y la adecuada realización de los procedimientos. Por su parte, los mecanismos de difusión resultan al momento de alcance limitado. El sistema de seguimiento de juicios está técnicamente en condiciones de ser implantado, en tanto las tareas requeridas para la instalación y puesta en marcha tomarán todavía unos cinco meses. Luego de que se intentara sin éxito la contratación del compendio normativo, el ente ha desistido de este producto. Es así que, la capacitación parece ser la actividad que mejor ha contribuido a los objetivos planteados.



Fiscalización. La AN implementó una nueva estrategia de fiscalización con tres niveles de control: el aforo físico, el control diferido y el control ex-post. Asimismo, se ha implementado también el llamado control diferido inmediato. A la vez, se instrumentó el sistema de canales rojo, amarillo y verde, estableciéndose un límite de 20% para los canales rojos. La responsabilidad por el aforo físico recae en las administraciones aduaneras, las de control diferido en el área de fiscalización de las Gerencias Regionales (GR) y la fiscalización posterior, en la Gerencia Nacional de Fiscalización (GNF). El Programa asistió con actividades de capacitación y el desarrollo de procedimientos. Se previó también el fortalecimiento del área de inteligencia aduanera mediante la elaboración de una metodología de selectividad y análisis de riesgos. No obstante, este producto no pudo ser entregado.

La AN utiliza el módulo de selectividad del SIDUNEA++ que aplica una selección aleatoria en base a cuatro criterios: importador, despachante, partida arancelaria y origen. La proporción de Declaraciones Únicas de Importación (DUI) sometida a canal rojo es de 17% y a canal amarillo de 32%. Ello implica que prácticamente el 50% de las DUI reciben algún tipo de control exhaustivo en la aduana de destino. Para la selección de los casos de control diferido, las GR recurren a los Comités de Selectividad, integrados por el gerente regional, el responsable del área de fiscalización de la GR y los titulares de las administraciones aduaneras pertenecientes a la GR. La selección se apoya, básicamente, en la experiencia y conocimiento de la región que tienen sus integrantes. Al no tratarse de una metodología estandarizada, ni automatizada, abre espacio a potenciales decisiones discrecionales. Sin perjuicio de lo señalado, cabe hacer constar que la GNF está realizando esfuerzos por utilizar y cruzar fuentes externas de información, no obstante lo cual, no se trata de un sistema automatizado y el alcance es limitado.

Las actividades de control, entendidas en sentido amplio, continúan siendo débiles, existiendo bastante margen para decisiones arbitrarias y discrecionales, con ausencia de contralores institucionales para detectarlas y combatirlas. Los resultados exhibidos, si bien han tenido una cierta mejora en el último ejercicio, siguen siendo magros. A la dificultad para manejar riesgos, se suma la falta de efectividad en la recaudación de los tributos omitidos, si bien ésta no es una responsabilidad exclusiva del área de fiscalización.

Aunque Fiscalización fue objeto de la asistencia del Programa, no habría recibido todo el apoyo necesario, subsistiendo las deficiencias identificadas en evaluaciones previas. Así por ejemplo, el sector requiere fortalecer sus recursos humanos, contar con mejores canales de información interna y externa, con herramientas que le permitan realizar análisis de comportamiento y, fundamentalmente, requiere un sistema de selectividad y de análisis y gestión de riesgos. Adicionalmente, sería pertinente que se analicen los procedimientos, el régimen de sanciones y la calidad de las fiscalizaciones que se llevan a cabo.

De tal manera, esta área podría beneficiarse de la continuidad de la asistencia, por lo que cabe prestar especial atención a los productos previstos para la misma por la nueva operación del Programa de Consolidación de Reformas en el Área de Ingresos Públicos 1743/SF-BO.

Sistema Informático. Uno de los objetivos específicos del Programa del Banco fue apoyar el desarrollo e implantación del sistema informático para la gestión aduanera, lo que también implicó el mejoramiento de la infraestructura, la provisión del equipamiento y un masivo esfuerzo capacitador. Este aspecto de la reforma fue financiado por el Banco, el FND y el Gobierno de Japón. La instancia técnica para la ejecución del componente fue el Programa de Reforma en la Implantación de Sistemas Informáticos Aduaneros (PRISMA), que fue responsable de todas las etapas necesarias para la implantación del SIDUNEA++, la transferencia del sistema a la AN y el apoyo técnico en la implementación y operación del sistema y su mantenimiento.

En la actualidad, todas las aduanas cuentan con el sistema, si bien no todos los módulos están instalados en todas las administraciones aduaneras. Ello implica que el 99% de la recaudación y de las transacciones se realiza mediante el sistema. Se encuentran funcionando los siguientes módulos: exportación definitiva /exportación temporal, gestión de manifiestos, importación para consumo, admisión temporal, RITEX, vehículos turísticos, courier, ferias internacionales, reembarques/reexpedición, régimen de viajeros, menor cuantía, duty free, material uso aeronáutico y tráfico postal.

Sin embargo, subsisten carencias en materia de infraestructura, especialmente eléctrica, en 15 aduanas operativas, que afectan el funcionamiento del SIDUNEA++. El PROMA contempló el mejoramiento de la infraestructura de comunicaciones y electrificación mediante la contribución del FND. No obstante, problemas en las licitaciones determinaron que sólo se instalara la red de voz y datos y que al presente se encuentra pendiente lo relativo al sistema eléctrico.



Este componente ha realizado un aporte clave al logro del objetivo del Programa, por lo que su contribución al mismo puede considerarse cumplida. En efecto, hoy la AN registra sus operaciones en forma automatizada, cuenta con personal técnicamente capacitado y una GNS fortalecida. De cara a la consolidación de lo alcanzado, empero, es necesario mencionar que el sistema viene mostrando limitaciones desde hace ya algún tiempo. En efecto, la AN tiene una muy baja capacidad de explotar la información existente, presenta falta de integración de los procesos, limitada capacidad para la transmisión de información, dificultad para brindar mejores servicios al usuario, compartimientos estancos y demoras en disponer de soluciones necesarias, así también, son frecuentes las interrupciones del servicio y la utilización de medios alternativos de guarda y manejo de la información por parte del funcionario aduanero. En tal sentido, las evaluaciones técnicas del sistema informático, al mismo tiempo de valorar la tarea y los avances realizados, han señalado que al presente no puede considerarse que la AN disponga de un sistema integral de gestión aduanera y consideran que el SIDUNEA++ parece estar llegando, si no lo alcanzó ya, al límite de su ciclo de vida útil.

Valoración. La adopción del Acuerdo de valoración de la Organización Mundial del Comercio (OMC) fue uno de los objetivos específicos del financiamiento del Banco. En consonancia con ello, el Programa asistió a la AN a recuperar el ejercicio de las funciones de valoración, hasta entonces tercerizadas, y a fortalecer la capacidad del ente para hacer valoración. De tal manera, se desarrolló normativa y procedimientos específicos y se diseñó el software necesario para el llenado de la Declaración Jurada del Valor en Aduana (DJA). Así también, se contempló la ejecución de un plan de capacitación y difusión dirigido tanto al personal aduanero como a los operadores de comercio exterior, de modo de facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones relativas a la declaración del valor de las mercancías. El proceso de cese gradual de las verificadoras privadas concluyó en 2003, recuperando la AN la potestad de realizar la valoración, para lo cual se utiliza la metodología del acuerdo nombrado. Ello permite afirmar que los objetivos programados se han cumplido.

Sin embargo, a casi cuatro años de aquel momento, la aplicación cotidiana del Acuerdo presenta limitaciones. En los hechos, los aforadores estarían recurriendo en forma sistemática a la generación de "duda razonable". El valor declarado se compara sistemáticamente con la base de valores referenciales (BIPRE) con el propósito de ajustar el valor de las mercaderías con carácter previo al otorgamiento del levante. Esta práctica, además de no ajustarse a los principios del acuerdo de valoración de la OMC, agrega complejidad al procedimiento de aforo, impacta sobre los tiempos de despacho, introduce espacio para potenciales conductas discrecionales y eleva los costos de los operadores de comercio exterior. Atento a ello, la Gerencia Nacional de Normas (GNN) está estudiando la introducción de una nueva estrategia de valoración, que tienda a la facilitación y donde se reduzca sustancialmente el control del valor al momento del despacho, reforzándolo vía control posterior.

Sin perjuicio de la situación apuntada, cabe afirmar que los productos generados por el componente han sido relevantes en el logro de los objetivos planteados, dada la contribución al fortalecimiento de la capacidad institucional de la AN que ha implicado la asistencia a la recuperación de la potestad de hacer valoración y la ulterior implementación del acuerdo de valoración de la OMC.

Oficina de Ética. Uno de los principales objetivos del PROMA fue combatir la corrupción en el organismo, consistente con ello, se creó la Oficina de Ética (OE), se aprobó el Código de Ética y se brindó capacitación en valores y comportamientos éticos. Los productos programados fueron cumplidos, con excepción de la implementación de una política institucional que incentivase las conductas éticas. Sin embargo, los resultados de la OE no han sido sostenibles. Ello se reflejó en que la OE fue dejada sin efecto en julio de 2006, dado que la conducción del ente la consideró falta de efectividad. Al mismo tiempo se crea la Unidad de Lucha contra la Corrupción.

Desarrollo Institucional. Uno de los aportes clave del PROMA, fue la institucionalización que propuso eliminar el clima de politización y corrupción existente en el organismo al inicio del programa. La LGA crea a la AN como entidad de derecho público, de carácter autárquico, con jurisdicción nacional, personería jurídica y patrimonio propios y establece la designación de sus autoridades superiores por el Poder Ejecutivo en base a ternas aprobadas por la Cámara de Diputados. Con todo, en los hechos, la norma solamente se aplicó un breve período, debiendo recurrirse tempranamente a designaciones interinas, que han introducido un factor de incertidumbre e inestabilidad en la vida de la organización y en el desarrollo de su proceso de reforma.

La institucionalización implicó la renovación casi total de los recursos humanos, mediante procesos de selección competitivos, públicos y abiertos, así como la financiación de salarios incrementales para los funcionarios institucionalizados. No obstante, el ente no logró completar la totalidad de las posiciones y en 2005 suspendió, al menos temporariamente, los procesos de selección. Asimismo, las sucesivas políticas de austeridad y recortes salariales dispuestas por el Gobierno boliviano, implican una modificación de la estrategia salarial originalmente prevista. Las posibles consecuencias, por ejemplo, sobre la capacidad del ente de retener al personal profesionalizado, todavía no se advierten con claridad.

La sostenibilidad financiera del organismo, también fue preocupación del programa de reforma, la LGA modificada por el Código Tributario, previó que el Tesoro transfiriera a la entidad hasta el 2% de la recaudación anual en efectivo. No obstante, este guarismo nunca ha sido alcanzado. En los hechos, la AN se ha visto obligada a aumentar la proporción de recursos propios en el total de sus fuentes financieras. En otro orden de ideas, se ha notado que el organismo ha avanzado en la utilización de herramientas de gestión para el desarrollo de sus planes y programas y ha mejorado su administración presupuestaria.



Recaudación Aduanera. Cabría contar con un estudio de los determinantes de la recaudación aduanera boliviana, para poder evaluar la incidencia sobre ella del proceso de reforma. Por un lado, la política comercial y de integración seguida por Bolivia ha implicado la reducción de las tasas del gravamen arancelario nominales y efectiva. Por otro lado, el contexto macroeconómico en el que se ha desenvuelto la reforma aduanera se caracterizó, entre 1999 y 2003, por bajos niveles de crecimiento económico y fuerte caída de las importaciones y, entre 2004 y 2006, por una recuperación del ritmo de crecimiento de la actividad económica, acompañado por un aumento de las importaciones. En este marco, la recaudación experimentó una baja entre 1998 y 2003, para recuperarse fuertemente a partir de ese año. Sin perjuicio de la limitación analítica comentada, existe la percepción de que el mejor funcionamiento institucional es también un ingrediente que está coadyuvando al buen desempeño recaudador registrado en el último trienio. Abonaría esta visión, la mejora en la eficiencia aduanera exhibida en los últimos años. En efecto, el costo de la recaudación ha venido decreciendo en forma sostenida desde 2002, al mismo tiempo que, en similar periodo, ha aumentado la recaudación promedio por funcionario aduanero.

Por último, el Programa 1056/SF-BO no contó con un conjunto de indicadores con sus respectivas líneas de base que permitiera diferenciar los efectos e impactos del Programa y justipreciar su contribución en el marco de un proceso de reforma más amplio. No obstante ello, la importancia cualitativa del cambio institucional exhibido en los últimos seis años –al que el proyecto aportó proactivamente- fundamenta la evaluación positiva del Programa, tanto por el grado de ejecución alcanzado, como por la contribución al fortalecimiento de la capacidad institucional de la AN. Con la vista puesta en la consolidación de lo logrado, se identifica la necesidad de continuar la asistencia al área de fiscalización, mejorar los procedimientos de valoración, definir la estrategia en materia de sistemas informáticos y mantener el apoyo a las políticas que incentiven la transparencia y la erradicación de prácticas corruptas. En este contexto, adquieren suma importancia las decisiones que se adopten en materia de mantener y mejorar la profesionalización de los recursos humanos y sostener la institucionalización.



4. Documentos Citados

Propuesta de Préstamo: Reforma y Modernización de la Aduana Nacional de Bolivia. BID, abril, 2000, Washington, D.C.

Memorando a Donantes: Medidas aduaneras para facilitar los negocios internacionales en América Latina y el Caribe (ATN/MT-7080-RG). BID, septiembre, 2002, Washington, D.C.

"Ayuda Memoria: Programa de Reforma y Modernización de la Aduana Nacional de Bolivia: Misión Conjunta de Revisión". Enero, 2004, La Paz.

Propuesta de Préstamo: Programa de Consolidación de Reformas en el Área de Ingresos Públicos. BID, Mayo 2006, Washington, D.C.

"Informe Final de Consultoría: Programa de Reforma y Modernización de la Administración Aduanera (1056/SF-BO)". Claudia Silva, La Paz, Abril 2007.

Informes de Seguimiento de Desempeños de Proyectos: 2001-2007 (documentos internos del BID)