
EL PRESUPUESTO PÚBLICO PLURIANUAL PARTICIPATIVO: UNA PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN PARA BOLIVIA

Germán Molina Díaz



Primera edición, octubre 2010

D.L.: 4 - 1 - 1833 - 11

FUNDAPPAC

Dirección:

Av. Ecuador N° 2523 Edificio Dallas, piso 2

Teléfonos: 2421655 - 2418674

E-mail: fundappac@entelnet.bo

Diseño, diagramación e impresión:

“Garza Azul” Impresores & Editores

El contenido de esta publicación es íntegra responsabilidad del autor.

Agosto, 2011

La Paz - Bolivia

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	7
I. ANTECEDENTES	9
II. MARCO NORMATIVO PRESUPUESTAL EN BOLIVIA	13
A. Constitución Política del Estado	13
B. Ley Marco de Autonomías	15
C. Ley de Administración y Control Gubernamentales	19
D. Ley de Administración Presupuestaria	21
E. La Participación Ciudadana	22
F. El Control Social	24
III. MARCO CONCEPTUAL PRESUPUESTARIO	29
A. El Presupuesto Anual y la Planificación de Mediano Plazo	29
B. El Marco de Planificación de Mediano y Largo Plazo	31
C. El Marco Macroeconómico Plurianual	31
D. Las Técnicas Presupuestarias	35
D.1. Presupuesto Tradicional o Incrementalista	35
D.2. Presupuesto Base Cero	36
D.3. Presupuesto por Programas	38
D.4. Presupuesto por Resultados	39
IV. EL SISTEMA PRESUPUESTARIO DE BOLIVIA	45
A. Evolución sobre la Utilización de la Técnica del Presupuesto por Programas	45
B. Lineamientos generales de los Planes de Desarrollo	48
B.1. Primer Gobierno Democrático-Constitucional	48
B.2. Segundo Gobierno Democrático-Constitucional	49
B.3. Tercer Gobierno Democrático-Constitucional	49
B.4. Cuarto Gobierno Democrático-Constitucional	50
B.5. Quinto Gobierno Democrático-Constitucional	50
B.6. Sexto Gobierno Democrático-Constitucional	51
B.7. Séptimo Gobierno Democrático-Constitucional	52
B.8. Octavo Gobierno Democrático-Constitucional	52
B.9. Noveno Gobierno Democrático-Constitucional	52
B.10. Décimo Gobierno Democrático	54
C. Aspectos Generales de la Reforma Presupuestaria	54
V. EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE BOLIVIA	61
A. Formulación Presupuestaria	63
B. Discusión y Aprobación del Presupuesto	64
C. Ejecución Presupuestaria	65
D. Control y Evaluación Presupuestaria	66
E. Cierre de la Ejecución Presupuestaria	66
F. Informe Anual de Gastos Públicos	66
VI. ESTRUCTURA DE LA LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO	67

VII. EL PRESUPUESTO PÚBLICO PLURIANUAL PARTICIPATIVO	71
A. Definición	75
B. Objetivos	75
C. Marco Conceptual	76
D. Proceso de Implementación del Presupuesto Público Plurianual Participativo (PPPP)	77
D.1. Elaboración de un Escenario Económico sobre el Período para el que se Formula el Presupuesto Público Plurianual Participativo (PPPP)	78
D.2. La aprobación, en el Órgano Ejecutivo, del Presupuesto Público Plurianual Participativo, se incorpora dentro del mismo proceso presupuestario (formulación, discusión y aprobación, ejecución, control-evaluación y cierre presupuestario)	82
D.3. Elaboración del Marco Normativo y Técnico sobre el Presupuesto Público Plurianual Participativo	83
D.4. Las Entidades Públicas Deben Elaborar el Anteproyecto de Presupuesto Público Plurianual Participativo	84
D.5. Forma y Contenido de Presentación del Presupuesto Público Plurianual Participativo por el Órgano ejecutivo al Órgano Legislativo.	85
BIBLIOGRAFÍA	89

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO Nº 1	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL	23
CUADRO Nº 2	DIFERENCIAS ENTRE EL PRESUPUESTO INCREMENTAL Y PRESUPUESTO	38
CUADRO Nº 3	EL SISTEMA PRESUPUESTARIO DE BOLIVIA	46
CUADRO Nº 4	ETAPA, FECHA Y ÁMBITO INSTITUCIONAL DEL PROCESO PRESUPUESTARIO	61
CUADRO Nº 5	FASES DEL IMPUESTO	62
CUADRO Nº 6	APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN	64
CUADRO Nº 7	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO BOLIVIANO	70
CUADRO Nº 8	VARIABLES MACROECONÓMICAS PROGRAMADAS(2006 - 2010)	80
CUADRO Nº 9	PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO - FLUJO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	81
CUADRO Nº 10	PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO - FLUJO FINANCIERO DEL SECTOR	82

ÍNDICE DE RECUADROS

RECUADRO Nº 1	ELEMENTOS BÁSICOS PARA COMPATIBILIZAR LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EL PRESUPUESTO ANUAL	41
---------------	--	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1	EL CONTROL SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO	28
GRÁFICO Nº 2	LA PLANIFICACIÓN DE MEDIANO Y LARGO PLAZO, MARCO MACRO- PLURIANUAL Y PRESUPUESTO PLURIANUAL PARTICIPATIVO	34
GRÁFICO Nº 3	PRESUPUESTO POR RESULTADOS	40
GRÁFICO Nº 4	PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO	65

PRESENTACIÓN

La Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana (FUNDAPPAC), con el respaldo financiero de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), ha realizado varios seminarios y talleres cuyo objetivo central es aportar –operacional y técnicamente– a la actualización de prácticas concretas, para la aplicación de la Constitución Política del Estado, en forma eficiente y eficaz, en todo lo concerniente a las políticas públicas y en la exigencia de adoptar las autonomías en su interrelación con el nivel central y con la coordinación necesaria.

Entre los diversos temas, ocupa un lugar prioritario el del Presupuesto Público, sobre todo ahora que se busca el mayor grado de transparencia y resultado.

La ejecución presupuestaria, la fiscalización y el balance de resultados, ameritan la aplicación de técnicas, métodos y procedimientos ágiles; pero, al mismo tiempo, acordes con los requerimientos de la política fiscal, en una visión de mediano y largo plazo.

El plan Nacional de Desarrollo tiene un horizonte mínimo de 5 años y su perspectiva tiende al largo plazo, por lo tanto la política presupuestaria debe estar acorde a esta visión.

El presente texto introduce las técnicas para la elaboración de Presupuestos Plurianuales, que son justamente los instrumentos para aplicar una política fiscal de, por lo menos, mediano plazo.

Los profesionales expertos, que han contribuido con su labor de investigación y exposición a la tarea señalada, se han hecho acreedores a la gratitud de los beneficiarios, de la Fundación Konrad Adenauer y de FUNDAPPAC.

Luis Ossio Sanjinés

Presidente del Directorio de FUNDAPPAC

La Paz, agosto de 2011

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

El documento de investigación “El Presupuesto Público Plurianual Participativo: Una Propuesta de Implementación para Bolivia”, es un análisis sobre el Presupuesto Público boliviano, desde la década de los sesenta hasta la actualidad (2011), con mayor énfasis a partir de 1989, cuando comienza la reforma presupuestaria; porque sobre esas bases se continúa construyendo la edificación presupuestaria, que únicamente llegó a la formulación anual, en más de tres décadas del proceso.

Bolivia, a comienzos de la década de los noventa, fue pionera al comenzar la reforma presupuestaria y la de los sistemas de administración y control gubernamentales, respecto a los países de América Latina y del Caribe que, posteriormente, fue iniciada por otros países, siendo la República Argentina la que continuó y avanzó en el proceso de modernización de la gestión pública, así como la República Oriental del Uruguay, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Brasil, Paraguay y Chile; en Centro América, los países de México, Panamá, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

El presente trabajo se divide en siete partes, que, siguiendo una lógica, cubren varios aspectos presupuestarios, hasta llegar a una de cómo implementar el Presupuesto Público Plurianual Participativo, en Bolivia.

La primera parte trata acerca de algunas consideraciones sobre la última reforma presupuestaria, que comenzó en 1989, sus particularidades, resultados logrados y avances hasta el 2011.

La segunda, presenta aquellas disposiciones legales que señalan el hilo conductor del presupuesto público boliviano, únicamente en aquellos títulos y artículos referidos a los procesos y a la gestión pública. ¿Cuál es el procedimiento a seguir en la formulación, tratamiento legislativo, plazos a cumplir y cómo procede cuando no es considerado el Presupuesto, en la Asamblea Legislativa Plurinacional? ¿Qué sucede con el Presupuesto, a nivel sub nacional, en las gobernaciones autónomas departamentales y las autonomías municipales? ¿La Participación Ciudadana, que comenzó desde abril de 1994, se mantiene? ¿Cómo está determinado el Control Social y quién o quiénes lo ejercen?

En la tercera parte, se desarrollan las líneas generales sobre el Marco Conceptual Presupuestario; Presupuesto anual y Planificación de Mediano Plazo; Marco de planificación de Mediano y Largo Plazo; el Marco Macroeconómico Plurianual; las Técnicas Presupuestarias, desde el incrementalista hasta el por resultados.

La cuarta parte describe el Sistema Presupuestario Boliviano, Evolución de la Técnica del Presupuesto por Programas y los Lineamientos Generales de los Planes de Desarrollo, desde el retorno de la democracia hasta la actualidad, y también los principales elementos de la Reforma Presupuestaria.

En la quinta parte, se analiza el proceso presupuestario, y cada una de las fases correspondientes y la importancia que tiene cada una de ellas, desde el comienzo del período fiscal hasta su conclusión.

La sexta parte presenta la actual estructura del proyecto de Presupuesto General del Estado (PGE).

En la parte séptima, se abarca el Presupuesto Público Plurianual Participativo, su definición, sus objetivos, su marco conceptual, el proceso de su implementación, es decir ¿cómo se procede? desde la construcción de los escenarios macro-presupuestarios, la elaboración de la normativa respectiva y la forma y contenido del mismo.

El presente estudio es una ante la actual discusión que se viene realizando en el Sector Público, sobre el Presupuesto Plurianual en Bolivia.

Finalmente, deseo manifestar mi agradecimiento al Ing. Armando de la Parra, Director Gerente de la Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana (FUNDAPPAC), por su apoyo en todo momento a la publicación de “El Presupuesto Público Plurianual Participativo: Una Propuesta de Implementación para Bolivia”.

Toda responsabilidad sobre el contenido del trabajo, corresponde a mi persona.

Germán Molina Díaz

Parte I

ANTECEDENTES

El actual Sistema Presupuestario de Bolivia se implementó en marzo de 1989. De acuerdo a la planificación estratégica de la reforma, se estableció una nueva forma de organización del Ministerio de Hacienda, separando las funciones de la siguiente forma: el Área de Presupuesto se hizo cargo de la formulación y las modificaciones presupuestarias; el Área de Tesorería y Crédito Público se responsabilizó por la ejecución y seguimiento presupuestario, control y evaluación del endeudamiento público; y, finalmente, al Área de Contaduría se asignó el registro de las transacciones presupuestarias, financieras, económicas y patrimoniales del sector público.

Se elaboró un “Clasificador Presupuestario” para integrar la información presupuestaria, financiera, económica y patrimonial; también se desarrollaron “Directrices de Política Presupuestaria”; “Manuales de Formulación del Presupuesto” para los Organismos de la Administración Central, Instituciones Descentralizadas sin Fines Empresariales, Prefecturas, Municipios y Empresas Públicas; software de formulación (SISPRES en hoja electrónica LOTUS) y otros diversos manuales. Todo este esfuerzo estuvo acompañado de cursos de capacitación sobre presupuesto, dirigidos a todo el personal de las entidades públicas.

La estrategia de la reforma consistió en iniciar la formulación del presupuesto de 1990, antes de la aprobación de la Ley N° 1178 de Sistemas de Administración y Control Gubernamentales, más conocida como la Ley SAFCO (aprobada el 20 de julio de 1990); apoyándose en la normativa con nivel de Resolución Ministerial N° 704/89 de 22 de junio de 1989, denominada “Reglamento para la Elaboración, Presentación y Ejecución de los Presupuestos del Sector Público”. Inmediatamente después, se inició el proceso de ejecución presupuestaria de recursos

y gastos, por parte del Tesoro, y simultáneamente el registro de las transacciones a través de la Contaduría.

El Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamentales, en Bolivia, ha sido conceptualizado, según la Ley No 1178 - SAFCO, como un macrosistema conformado por un conjunto de sistemas interrelacionados, que tiene el objetivo de programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público. Asimismo, permite disponer de información útil, oportuna y confiable, asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros. En este sentido, se logra que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos, rindiendo cuentas no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino, también, de la forma y resultado de su aplicación. Finalmente, desarrolla la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

Han transcurrido veinte años del proceso de reforma presupuestaria; se tuvieron diez gobiernos democráticos y la particularidad, en cada uno de los períodos gubernamentales, fue el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la continuidad con las reformas estructurales que transformaron la economía y al Estado Boliviano. Sin embargo, en la actualidad se continúan presentando problemas en el Presupuesto, por diversas razones que deben ser solucionadas. Por ejemplo: a) Es demasiado complejo, el innecesario grado de detalle complica el trabajo y eleva los costos a todos los niveles del gobierno; b) Es una clasificación financiera del presupuesto, por categorías programáticas, muy detallada; c) Tiene un alto contenido inercial de gastos de gestiones pasadas; d) La programación financiera del presupuesto es, aún, muy débil, por la cantidad de solicitudes de modificaciones presupuestarias, presupuesto adicional y los ajustes que se realizan para el cierre de gestión fiscal; e) No se está utilizando como una herramienta para el desarrollo del país; f) La evaluación

presupuestaria no se viene realizando, como consecuencia de la falta de información en el presupuesto sobre programación física y, en los últimos años, sobre información financiera; g) Se ha convertido en una formalidad legal y, finalmente, no se cuenta con un Presupuesto Público Plurianual Participativo.

En la práctica, existe un Presupuesto por Categorías de Gastos Financieros anual, siguiendo la línea tradicional de una simple lista de gastos (insumos presupuestarios), y no se tienen expresados los resultados esperados, de los programas y proyectos, en indicadores de medición de la producción. Por otra parte, no se consiguió iniciar con la elaboración de un Presupuesto Público Plurianual Participativo (PPPP).

Parte II

MARCO NORMATIVO PRESUPUESTAL EN BOLIVIA

A. Constitución Política del Estado¹

El nuevo texto constitucional, en el Artículo 158, define las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, entre las que se señala en el inciso 8 “*aprobar leyes en materia de presupuestos, endeudamiento, control y fiscalización de recursos estatales de crédito público y subvenciones, para la realización de obras públicas y de necesidad social*”. Por otra parte, el inciso 10 dispone que “*la Asamblea debe aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado y autorizar a las universidades la contratación de empréstitos*”. El inciso 11 es más puntual al definir que “*debe aprobar el Presupuesto General del Estado presentado por el Órgano Ejecutivo y que recibido el proyecto de ley, éste deberá ser considerado en la Asamblea Legislativa Plurinacional dentro del término de sesenta días. En caso de no ser aprobado en ese plazo, el proyecto se dará por aprobado*”, nuevamente por un procedimiento de facto, como ocurría en la anterior constitución.

El Artículo 321, en su párrafo III, define que “*el Órgano Ejecutivo presentará a la Asamblea Legislativa Plurinacional, al menos dos meses antes de la finalización de cada año fiscal, el proyecto de ley del Presupuesto General para la siguiente gestión anual, que incluirá a todas las entidades del sector público*”. Por otra parte, señala “*que todo proyecto de ley que implique gastos o inversiones para el Estado deberá establecer la fuente de los recursos, la manera de cubrirlos y la forma de su inversión. Si el proyecto no fue de iniciativa del Órgano Ejecutivo, requerirá de consulta previa a éste*”.

¹ República de Bolivia, Asamblea Constituyente, Honorable Congreso Nacional, Nueva Constitución Política del Estado, octubre 2008.

Con relación al endeudamiento, el Artículo 322 define que *“la Asamblea Legislativa Plurinacional autorizará la contratación de deuda pública cuando se demuestre la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses, y se justifiquen técnicamente las condiciones más ventajosas en las tasas, los plazos, los montos y otras circunstancias”*. Señala, además, que *“la deuda pública no incluirá obligaciones que no hayan sido autorizadas y garantizadas expresamente por la Asamblea Legislativa Plurinacional”*.

En cuanto a las competencias del Presidente, el Artículo 339 dispone que éste *“podrá decretar pagos no autorizados por la ley del presupuesto, únicamente para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener servicios cuya paralización causaría graves daños. Los gastos destinados a estos fines no excederán del uno por ciento del total de egresos autorizados por el Presupuesto General”*.

El Artículo 300 define que *“son competencias exclusivas de los gobiernos departamentales autónomos, en su jurisdicción: ...Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto”* y la *“administración de sus recursos por regalías en el marco del presupuesto general, los que serán transferidos automáticamente al Tesoro Departamental”*. Por su parte, el Artículo 302 define lo propio para los gobiernos municipales autónomos, en su jurisdicción. Finalmente, en relación a las autonomías indígena-originario-campesinas, el artículo 304 señala que deberán *“elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto”*.

En referencia a las rentas del Estado, el Artículo 340 las divide en *“nacionales, departamentales, municipales, e indígena-originario-campesinas”*, las que *“se invertirán independientemente por sus Tesoros, conforme a sus respectivos presupuestos”*. Y se señala que *“la ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales, municipales e indígena-originario-campesinos”*.

Se define, asimismo, que *“los recursos departamentales, municipales, de autonomías indígena-originario-campesinas, judiciales y universitarios recaudados por oficinas dependientes del nivel nacional, no serán centralizados en el Tesoro Nacional”*, sin embargo, forman parte del Presupuesto General del Estado.

Además, *“el Órgano Ejecutivo nacional debe establecer las normas destinadas a la elaboración y presentación de los proyectos de presupuestos de todo el sector público, incluidas las autonomías”*.

B. LEY MARCO DE AUTONOMÍAS²

El Artículo 101 de esta ley define que *“las entidades territoriales autónomas financiarán el ejercicio de sus competencias con los recursos consignados en sus presupuestos institucionales”*. Por su parte, el Artículo 103 señala que *“las entidades territoriales autónomas formularán y ejecutarán políticas y presupuestos con recursos propios, transferencias públicas, donaciones, créditos u otros beneficios no monetarios, para eliminar la pobreza y la exclusión social y económica, alcanzar la igualdad de género y el vivir bien en sus distintas dimensiones”*.

El Artículo 108 define que *“para la contratación de endeudamiento público interno o externo, las entidades territoriales autónomas deberán justificar técnicamente las condiciones más ventajosas en términos de tasas, plazos y monto, así como demostrar la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses, enmarcándose en las políticas y niveles de endeudamiento, concesionalidad, programación operativa y presupuesto; para el efecto, con carácter previo, deben registrar ante la instancia establecida del Órgano Ejecutivo el inicio de sus operaciones de crédito público”*.

Por otra parte, el Artículo 109 determina que *“en el marco del presupuesto aprobado para las entidades territoriales autónomas departamentales y regionales, según disponibilidad financiera, el Órgano Ejecutivo Departamental o Regional deberá efectuar la*

² Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés de Ibáñez, Ley N° 031, 19 de julio de 2010.

transferencia mensual de recursos para gastos de las Asambleas Departamentales o Regionales, de los ejecutivos seccionales, subgobernadores y corregidores electos por voto popular, hasta el día 10 de cada mes”.

“En caso de incumplimiento de las transferencias, la Asamblea Departamental o Regional, los ejecutivos seccionales, subgobernadores y corregidores electos por voto popular, solicitarán al ministerio responsable de las finanzas públicas, efectuar débitos automáticos de las cuentas corrientes fiscales del Órgano Ejecutivo de los gobiernos autónomos departamentales o regionales, de acuerdo a los límites financieros aprobados en el presupuesto”.

El Artículo 114 define que *“en el marco de la política fiscal, los presupuestos de las entidades territoriales autónomas se rigen por el Plan General de Desarrollo, que incluye los planes de desarrollo de las entidades territoriales autónomas y el Presupuesto General del Estado”.* Además, *“en la planificación, formulación y ejecución de su presupuesto institucional, las entidades territoriales autónomas deben garantizar la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias en el mediano y largo plazo, con los recursos consignados por la Constitución Política del Estado y las leyes”.*

Se define que *“las entidades territoriales autónomas elaborarán el presupuesto institucional considerando la integralidad y articulación de los procesos de planificación, programación, inversión y presupuesto, incorporando los mecanismos de participación y control social, en el marco de la transparencia fiscal y equidad de género”* y que *“el presupuesto de las entidades territoriales autónomas debe incluir la totalidad de sus recursos y gastos. La ejecución presupuestaria de recursos y gastos, su registro oportuno, es de responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva de cada gobierno autónomo”.*

En otro inciso, se determina que *“la distribución y financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas, estarán sujetos a una ley específica del nivel central del Estado”.*

Y que *“los gobiernos autónomos deben mantener la totalidad de sus recursos financieros en cuentas corrientes fiscales, autorizadas por el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado”*.

También se determina que *“los gobiernos autónomos tienen la obligación de presentar a las instancias delegadas por el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, la siguiente información y documentación:*

1. El Plan Operativo Anual y su presupuesto aprobados por las instancias autonómicas y cumpliendo los requisitos que correspondan en los siguientes niveles:

- a) Los gobiernos autónomos departamentales a través de su Gobernador deberán presentar sus presupuestos institucionales debidamente aprobados por la asamblea legislativa departamental.*
- b) Los gobiernos autónomos regionales deberán presentar sus presupuestos institucionales debidamente aprobados por la asamblea regional.*
- c) Los gobiernos autónomos municipales deberán presentar sus presupuestos institucionales aprobados por el concejo municipal y con el pronunciamiento de la instancia de participación y control social correspondiente.*
- d) Los presupuestos de las entidades territoriales autónomas indígena originaria campesinas conforme a su organización, normas y procedimientos propios.*

2. La ejecución presupuestaria mensual sobre los recursos, gastos e inversión pública, en medio digital e impreso, hasta el día 10 del mes siguiente, de acuerdo a las disposiciones legales en vigencia.

3. Estados financieros de cada gestión fiscal, en cumplimiento a las disposiciones legales en vigencia.

4. Información de evaluación física y financiera, y otras relacionadas a la gestión institucional, en los plazos que establezcan las instancias del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado”.

Posteriormente, señala que *“cuando la máxima autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo no cumpla con la presentación del Plan Operativo Anual, del anteproyecto de presupuesto institucional y de la documentación requerida en los plazos establecidos, las instancias responsables del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, en el marco de sus competencias, efectuarán las acciones necesarias para su agregación y consolidación en el proyecto del Presupuesto General del Estado y su presentación a la Asamblea Legislativa Plurinacional”*, según establece la Constitución Política del Estado.

“Una vez aprobado por el Órgano Deliberativo del gobierno autónomo, el presupuesto institucional de una entidad territorial autónoma no podrá ser modificado por otra instancia legislativa o ejecutiva, sin la autorización del correspondiente gobierno autónomo, a través de los procedimientos establecidos por las disposiciones legales en vigencia”.

Se establece, en el Artículo 115, que *“las entidades territoriales autónomas deben aprobar sus presupuestos según el principio de equilibrio fiscal y sujetarse a los límites fiscales globales establecidos en concordancia con el marco fiscal de mediano plazo, determinado por el ministerio responsable de las finanzas públicas”*.

“Las asambleas legislativas de los gobiernos autónomos son responsables de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos, metas y resultados de gestión, y del uso y destino de los recursos públicos, en el marco de la responsabilidad y sostenibilidad fiscal establecidos en disposiciones legales del nivel central del Estado. En ningún caso el nivel central del Estado asumirá el financiamiento del déficit fiscal que pudieran presentar los estados financieros de las entidades territoriales autónomas”.

“Los gobiernos autónomos podrán establecer la implementación de mecanismos de previsión de recursos a objeto de atenuar las fluctuaciones de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales”.

“Cuando una entidad territorial autónoma entre en riesgo de insolvencia fiscal y/o financiera, podrá solicitar un convenio con el ministerio responsable de las finanzas públicas para establecer metas que permitan definir políticas para controlar el nivel de endeudamiento y mejorar su desempeño fiscal, financiero e institucional, conforme a los programas de saneamiento y sostenibilidad fiscal, en el marco legal correspondiente”.

Se indica, también, que *“las transferencias programadas y estimadas de los ingresos nacionales para las entidades territoriales autónomas en el Presupuesto General del Estado, no constituyen compromisos, obligaciones o deudas por parte del Tesoro General del Estado, debiendo los desembolsos sujetarse a la recaudación efectiva”.*

El Artículo 116 establece el débito automático frente al *“incumplimiento de convenios, obligaciones contraídas y asignadas mediante normativa vigente, y por daños ocasionados al patrimonio estatal por parte de las entidades territoriales autónomas”.* En tales casos, *“se autoriza al ministerio responsable de las finanzas públicas a realizar débito automático”.* Se define que *“todo convenio suscrito por una entidad territorial autónoma que contemple obligaciones con otra entidad territorial autónoma, entidades ejecutivas públicas beneficiarias o ejecutoras de programas y proyectos, debe incluir, por acuerdo entre partes, las condiciones y plazos a partir de los cuales se da curso al débito automático, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas”.*

C. LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL GUBERNAMENTALES³

Esta ley *“regula los sistemas de Administración y de Control de los Recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública”.* Es una ley marco y principista.

El Artículo 8 define que *“el Sistema de Presupuesto preverá, en función de las prioridades de la política gubernamental, los montos y fuentes de los recursos financieros para cada gestión anual y su asignación a los requerimientos monetarios de la Programación de*

³ Ley N° 1178, julio de 1990.

Operaciones y de la Organización Administrativa adoptada. Así, se sujetará a los siguientes preceptos generales:

- a. Las entidades gubernamentales que cuenten con recursos provenientes de tributación, aportes a la seguridad social y otros aportes, regalías o transferencias de los tesoros del Estado, sujetarán sus gastos totales a la disponibilidad de sus recursos, a las condiciones del financiamiento debidamente contraído y a los límites legales presupuestarios, no pudiendo transferir gastos de inversión a funcionamiento.*
- b. Las entidades con autonomía de gestión y de patrimonio cuyos ingresos provengan exclusivamente por venta de bienes o por prestación de servicios, financiarán con tales ingresos sus costos de funcionamiento, el aporte propio del financiamiento para sus inversiones y el servicio de su deuda. Sus presupuestos de gastos son indicativos de sus operaciones de funcionamiento e inversión.*
- c. Los presupuestos de gastos del Banco Central y de las entidades públicas de intermediación financiera sometidas al programa monetario del Gobierno y a la vigilancia de la Superintendencia de Bancos, son indicativos de sus operaciones de funcionamiento y de inversión no financiera.*
- d. La ejecución de los presupuestos de gastos de las entidades señaladas en los incisos (b) y (c) de este artículo, está sujeta, según reglamentación, al cumplimiento de las políticas y normas gubernamentales relacionadas con la naturaleza de sus actividades, incluyendo las referidas a las modificaciones, traspasos y transferencias dentro de sus presupuestos, así como a la disponibilidad de sus ingresos efectivos después de atender y proveer el cumplimiento de sus obligaciones, reservas, aumentos de capital, rédito sobre patrimonio neto y otras contribuciones obligatorias. No se permitirá la transferencia de gastos de inversión o excedentes de ingresos presupuestados a gastos de funcionamiento.”*

Esta ley ha sido reglamentada mediante Decretos Supremos, Resoluciones Supremas y Resoluciones Administrativas sobre las normas básicas de los sistemas de administración y control gubernamentales.

D. LEY DE ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA⁴

La Ley 2042 de Administración Presupuestaria, aprobada en diciembre de 1999, es el marco general de mayor rango, que regula los procesos de formulación presupuestaria en Bolivia. Este marco normativo tiene aplicación para cada año fiscal que inicia el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada gestión. Aplica a todas las entidades del sector público, del gobierno central y descentralizado. Sin embargo, reconoce que algunos gobiernos descentralizados, en particular los municipios, tienen su propia instancia de aprobación de presupuestos, que es el Honorable Consejo Municipal. Existen 337 municipios en todo el ordenamiento territorial, de los cuales la mayoría son rurales.

Los gobiernos departamentales son instancias de administración autónomas, en el marco de las competencias que les asigna la Constitución Política del Estado; por analogía se asimilan a esta norma, mientras no exista otra.

El artículo 6 de la referida norma legal establece que ninguna entidad pública podrá transferir recursos para incrementar el grupo de gastos 10.000 “Servicios Personales” salvo lo que corresponda al incremento salarial anual determinado por decreto.

Asimismo, la norma prohíbe traspasar recursos de apropiaciones presupuestarias, destinadas a proyectos de inversión, a otros gastos, excepto si el traspaso implica la transferencia de capital a otra entidad para proyecto de inversión.

El artículo 7 *“faculta al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda a incorporar recursos adicionales en los presupuestos institucionales, si éstos se dieran por concepto de regalías adicionales a las originalmente presupuestadas, para su ejecución en gastos de capital, gastos corrientes y aplicaciones financieras debiendo informarse al Honorable Congreso Nacional”*. Esto significa que cuando los ingresos efectivos son mayores a los presupuestados, el Órgano Ejecutivo, sin necesidad de acudir al Órgano Legislativo puede inscribir estos recursos.

4 Ley N° 2042, diciembre de 1999.

Por el artículo 8 se autoriza al Órgano Ejecutivo que las donaciones y créditos externos para gastos de capital, gastos corrientes y aplicaciones financieras no contempladas en el Presupuesto General de la Nación aprobado anualmente, sean incorporados por el Ministerio de Hacienda en los presupuestos de las instituciones, para su ejecución presupuestaria correspondiente, debiendo informar de estos hechos al Órgano Legislativo semestralmente.

El artículo 11 señala que *“las entidades públicas tienen la obligación de presentar al Ministerio de Hacienda la información que éste requiera para el seguimiento y evaluación de la ejecución física y financiera del presupuesto institucional y del avance de la Programación de Operaciones Anuales Institucional, así como para el seguimiento y supervisión del endeudamiento, dentro de los plazos que dicho Ministerio establezca”*.

En el artículo 15 se dispone que *“las Prefecturas Departamentales no podrán disponer para otros fines, salvo autorización expresa del Honorable Congreso Nacional, los recursos de coparticipación del Impuesto Especial a Hidrocarburos y Derivados (IEHD), ni otros recursos presupuestados destinados a proyectos de inversión en caminos”*.

Al no existir ya las prefecturas, se aplica a las gobernaciones la presente norma, en todo lo que no contradiga la CPE.

En el artículo 27 de esta norma, *“se establece que del total de recursos por concepto de aportes para salud, de las entidades de Seguridad Social Públicas, el 5% se debe destinar al Ministerio de Salud y Previsión Social para financiar Programas Nacionales de Prevención de Enfermedades”*.

E. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA⁵

La Ley de Participación Popular entró en vigor el 20 de abril de 1994, profundizó el proceso de descentralización, al transferir al municipio

⁵ Ley N° 1551, abril de 1994.

nuevas competencias, principalmente en las áreas de educación y salud, y la distribución del 20% de los ingresos nacionales a los municipios, de acuerdo a su número de habitantes. Definía reglas precisas para el uso de los recursos. Entre ellas, estaba la incorporación de la modalidad de planificación participativa, como norma obligatoria. Éste fue un aspecto muy publicitado, puesto que la medida se presentaba como una muestra de la voluntad política del Estado para incorporar a la sociedad civil a procesos de decisión presupuestaria.

En el ámbito nacional, la decisión sobre el 80% del Presupuesto nacional seguía concentrada en la administración central y se mantenía la capacidad de decisión en los representantes de partidos políticos con presencia parlamentaria, a través del ejercicio de la atribución constitucional de consideración y aprobación del presupuesto general de la Nación.

En el ámbito municipal, esto desembocaba en una combinación de democracia participativa y representativa.

Cuadro N° 1
Democracia Representativa y Democracia Participativa
en el Ámbito Municipal

Contexto	Democracia Representativa	Democracia Participativa
Marco Legal	Ley Orgánica de Municipalidades	Ley de Participación Popular
Actores Centrales	Partidos Políticos	Organizaciones Territoriales de Base y Comités de Vigilancia
Escenarios de Participación	Elecciones de Alcaldes y Concejos Municipales	Además de elecciones, Asambleas de barrios y distritos municipales
Roles	Alcaldes – Ejecutivo Concejos Municipales-Control	1. Elaboración Participativa de Planes de Desarrollo Municipal: Largo Plazo (PDM's), Corto Plazo (POA's) 2. Vigilancia social

Fuente: Ley N° 1551 Participación Popular- Elaboración propia

El nuevo diseño del Estado, en proceso de construcción, determinará que algunas Leyes entren en obsolescencia, como fue el caso de la Ley de Participación Popular N° 1551. Por otra parte, la Ley de Municipalidades también será renovada por una nueva norma, donde

estén contempladas las nuevas competencias de los Gobiernos Municipales.

Una nueva Ley de Municipalidades debe ser el marco legal en el que se desempeñen los municipios, mientras no se apruebe en cada uno de ellos la Carta Orgánica Municipal, documento que además debe ser refrendado por el voto popular, en cada uno de los Municipios en Bolivia. Por lo tanto, mientras no se aprueben las Cartas Orgánicas por referéndum, se necesita una norma para organizar al Gobierno Municipal, que, en la actualidad, es la Ley de Municipalidades, en todo lo que no contradiga a la nueva CPE

F. EL CONTROL SOCIAL⁶

El Control Social (CS), establecido en la nueva Constitución Política de Bolivia (CPE) y en el Decreto Supremo N° 0214 de julio del 2010, determina competencias de control. El CS alcanza a todos los ámbitos estatales y tiene múltiples competencias de fiscalización; denuncia; interpelación a autoridades; control del respeto a los derechos humanos; diseño de políticas; participación en la preparación de revocatorias de mandato; coordinación de otros órganos de control, por ejemplo la Contraloría; participación en actividades legislativas en la construcción colectiva de Leyes; etc.

Los alcances del CS, en su accionar, no están restringidos al sector público. A pesar de señalar que la condición es la administración de recursos fiscales, cuando un privado opera en un sector como servicios públicos, energía u otros, de igual manera está expuesto a su alcance.

El concepto nuevo, incorporado en el marco legal de Bolivia, llamado Control Social, señala reiteradamente que está compuesto por ciudadanos y entidades. No está establecido exactamente quién o quiénes y cómo alcanzan la condición de miembros de esta instancia, aspecto que se dejaría a reglamentación mediante Ley.

⁶ República de Bolivia, Asamblea Constituyente, Honorable Congreso Nacional, Nueva Constitución Política del Estado, octubre 2008.

Específicamente, el Título VI, a partir del artículo 241, hace referencia expresa al Control Social. El citado artículo señala que *“El Pueblo soberano, por medio la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas”*. Luego sigue *“la sociedad civil organizada ejercerá el Control Social a la gestión pública en todos los niveles del Estado y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales”*. Es decir, el alcance de las competencias, del llamado Control Social, podría llegar a entidades privadas como las financieras, cuyas actividades incluyen la administración de caudales fiscales, tales como el cobro de impuestos y recaudaciones en general, además de los pagos que realizan a favor del Estado a terceros, dado que todas las entidades públicas tienen cuentas fiscales y por mandato normativo, tienen que contar con estos servicios para que electrónicamente se abonen recursos desde la Cuenta Única del Tesoro (CUT). Por otra parte, en calidad de proveedores de bienes y servicios al Estado, las empresas que administran recursos fiscales, tales como adelantos por la compra de bienes o ejecución de obras, estarían sujetas al CS.

También señala que, particularmente, se ejercerá Control Social a la calidad de los servicios públicos, sin que necesariamente medie la condición de empresa estatal. Luego, define que *“la Ley establecerá el marco general para el ejercicio del Control Social”*. Pero, en el siguiente inciso del artículo 241, se lee *“la sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y Control Social”*.

En el artículo 242 se definen ciertas atribuciones para el “Control Social”, en los siguientes términos:

- ✓ *Participar en la formulación de las políticas de Estado.*
- ✓ *Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de Leyes.*
- ✓ *Desarrollar el Control Social en todos sus niveles de gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.*

- ✓ *Generar un manejo transparente de la información y del uso de recursos en todos los espacios de gestión pública. La información solicitada por el Control Social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.*
- ✓ *Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la Ley.*
- ✓ *Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.*
- ✓ *Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.*
- ✓ *Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.*
- ✓ *Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.*
- ✓ *Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan.*

Sobre el sistema de salud, el texto constitucional, en su artículo 18 dice *“El Sistema Único de Salud será universal, gratuito, ...con calidad, calidez y Control Social”*. Mientras que sobre los servicios públicos se establece que su provisión *“... debe responder a los criterios de universalidad, ...con participación y Control Social”*.

Respecto a las obligaciones del Defensor del Pueblo, se dice en el artículo 224 que *“cada año, el Defensor del Pueblo informará a la Asamblea Legislativa Plurinacional y al Control Social, sobre la situación de los Derechos Humanos en el país y sobre la gestión de su administración”* Además, el Defensor podrá ser convocado *“en cualquier momento por la Asamblea Legislativa Plurinacional o el Control Social, para rendir informe respecto al ejercicio de sus funciones”*.

En el artículo 270, en relación a la Organización Territorial y a las autonomías señala: *“Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidadtransparencia, participación y Control Social...”*.

La Procuraduría General del Estado, entidad novedosa en la nueva CPE, encargada de la defensa legal de los intereses del Estado, también tiene obligaciones ante el Control Social, expresadas en el artículo 231, donde se establece en el inciso 6 que debe *“atender las denuncias y los reclamos motivados de ciudadanos y entidades que conforman el Control Social”*.

El artículo 309 señala *“La forma de organización económica estatal comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal, que cumplirán los siguientes objetivos ...5. Garantizar la participación y el Control Social sobre su organización y gestión, así como la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y en los beneficios”*.

En gestión ambiental la CPE establece, en el artículo 345, que *“Las políticas de gestión ambiental se basarán en: 1. La planificación y gestión participativas, con Control Social”*.

En el campo energético, el artículo 378 de la CPE señala *“Es facultad privativa del Estado el desarrollo de la cadena productiva energética en las etapas de generación, transporte y distribución, a través de empresas públicas, mixtas, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, empresas privadas, y empresas comunitarias y sociales, con participación y Control Social”*.

En resumen, el Control Social está en todos los ámbitos y tiene múltiples competencias de control y fiscalización.

Gráfico N° 1

El Control Social En La Constitución Política Del Estado



Fuente: Constitución Política del Estado-Elaboración propia

Parte III

MARCO CONCEPTUAL PRESUPUESTARIO

El Presupuesto es un instrumento de política económica, que registra numéricamente los recursos y los gastos previstos para la ejecución de las políticas públicas, programadas para la gestión de un año fiscal. Es el único instrumento del Órgano Ejecutivo que, constitucionalmente, debe ser tratado y debatido en las cámaras legislativas para convertirse en Ley del Estado.

Es un presupuesto integrado porque es un componente más, de un sistema de administración financiera que, desde 1990 hasta la actualidad, funciona simultáneamente con los módulos de Tesorería y Contabilidad Gubernamental.

A. EL PRESUPUESTO ANUAL Y LA PLANIFICACIÓN DE MEDIANO PLAZO

El Presupuesto Público es de carácter anual y financiero. Se cuenta con planes nacionales de desarrollo, que abarcan cinco años, coincidiendo con la gestión gubernamental, con las líneas maestras de los objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo de los programas y proyectos priorizados⁷.

La asignación de recursos financieros, en el Presupuesto Público Anual, resulta de la previa evaluación de un conjunto de objetivos a lograr con la gestión y el gasto; es decir, el presupuesto está vinculado a la planificación de mediano plazo.

Un proceso de planificación de mediano plazo requiere de asignación de recursos en cada período, hasta su conclusión. La suspensión en la asignación de recursos, en un período, afecta negativamente al cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía y repercute desfavorablemente en la búsqueda de una gestión de calidad.

⁷ Se cuenta también con Planes de Desarrollo Departamental (PDD), Planes de Desarrollo Municipal (PDM), Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y Planes Operativos Anuales (POA's).

En Bolivia, la planificación tiene un plazo de cinco años y la asignación presupuestaria se limita a un año. Esta diferencia entre el período de planificación y el presupuestario, permanece durante varias décadas. Entonces, este descalce de períodos implica una interrupción en la asignación de recursos, que podría ocasionar el fracaso de una estrategia y un plan.

El Plan Nacional de Desarrollo, se interrelaciona con los Programas Operativos Anuales y sus respectivos presupuestos; es decir, la asignación de recursos responde a una visión de corto plazo y acciones parciales.

Para salvar este problema, existe una tendencia mundial para la formulación de presupuestos plurianuales, en concordancia con los planes de desarrollo.

Es importante definir las bases para el establecimiento de Planes de Desarrollo Económico y de un Presupuesto Público Plurianual Participativo. Se necesita en el país un nuevo proceso de reforma y optimización del actual ciclo *planificación-presupuesto*, comenzando en una o varias instituciones piloto, que permita realizar ajustes y mejoras, antes de su amplificación a otras áreas de la gestión pública.

Los Planes de Desarrollo y el Presupuesto Público Plurianual Participativo establecerán metas anuales, por un horizonte de tiempo de cinco años⁸. Son herramientas de planificación que consolidan, coordinan, sintonizan y armonizan los objetivos de diferentes niveles de gobierno, estableciendo un horizonte mayor a un año para la consecución de metas. Es un plan de gasto plurianual que debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante Ley de la República. Implica trazar una línea de desarrollo económico, de mediano y largo plazo, con los objetivos, programas, proyectos y con presupuestos anuales, por cinco años, asignando recursos para el gasto.

⁸ También se tiene que contar con Planes de Desarrollo Departamental (PDD), Planes de Desarrollo Municipal (PDM), Planes Estratégicos Institucionales (PEI), Planes Operativos Anuales (POA's) y los indicadores de medición de la producción pública.

B. EL MARCO DE PLANIFICACIÓN DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

La legislación nacional tiene un importante grado de avance en cuanto al proceso de planificación. La Ley 1178, de Sistemas de Administración y Control Gubernamentales, crea el Sistema Nacional de Planificación, el mismo que está parcialmente implantado en el país. En el ámbito de la Planificación, la norma mayor es el Plan General de Desarrollo, establecido en el Art. 316 de la nueva CPE.

El Plan General es el que debe establecer prioridades globales, que tienen que tener necesaria y mínimamente un horizonte de mediano plazo, puesto que ninguna de las grandes deficiencias sociales puede solucionarse en un tiempo tan breve como un año.

El Plan identifica las prioridades, a partir de diagnósticos en las diferentes áreas con alto rezago y déficits frente a los compromisos propios de la gestión gubernamental y a aquellos otros que provienen de la suscripción de acuerdos internacionales. Los rezagos no son idénticos en los diferentes niveles de gobierno y territorios. Entonces, corresponde identificar los rezagos a esos niveles y establecer una meta en el tiempo, que implique avances y disminución de las disparidades.

El proceso de identificación de prioridades, de brechas de calidad y de servicios y recursos públicos necesarios, debe ser establecido mediante un reglamento y supervisado por el Ministerio de Planificación del Desarrollo. En tal sentido, cada ente ejecutor, cuando tenga gastos que superen una gestión fiscal, tiene que presentar un horizonte de programas y acciones de más largo plazo que el propio POA (que es una planificación anual). En ello, se incluirán las metas a lograrse (resultados) y los hitos intermedios anuales.

C. EL MARCO MACROECONÓMICO PLURIANUAL

Para la priorización y asignación presupuestaria del gasto público, vinculadas a un plan de mediano y largo plazo, se necesita contar, previamente, con proyecciones de variables macroeconómicas, mayores a un año. De esta manera, se tendrían estimaciones de

crecimiento del producto, tasa de inflación, tipo de cambio, producto interno bruto, eficiencia de las recaudaciones internas y aduaneras, en un horizonte de tiempo de cinco años.

El Marco Macroeconómico Plurianual es una proyección de mediano plazo de los principales indicadores macroeconómicos de ingresos, gasto, equilibrio fiscal y financiamiento. Por tanto, significa un esfuerzo por pronosticar un horizonte de tiempo de cinco años de ingresos fiscales, particularmente los ingresos corrientes que son recurrentes en el tiempo.

Para nuestro país, representa el análisis de variables importantes como el volumen y el precio de venta de hidrocarburos, gas natural, minerales y productos no tradicionales que, a su vez, significaría colocar, en agenda legislativa, medidas para modificar la base tributaria y las regalías por la explotación de recursos naturales. Por otra parte, la estimación de ingresos implicará la definición de otras metas como inflación, crecimiento del producto y eficiencia tributaria.

Por el lado del gasto, igualmente implica la tarea de proyectar, para cinco años, el gasto total, el gasto corriente y, dentro de éste, el gasto inflexible, el gasto inercial (aquel que crece por sí solo, por ejemplo el relacionado a los incrementos por los escalafones y antigüedad). También se deben determinar los márgenes de recursos para inversión y luego encontrar gastos flexibles (posibles de disminuir) o que, por definición de política pública, se determina que deben bajar. Esta labor permite identificar saldos presupuestarios de gasto, que pueden ser destinados a una priorización posterior.

En el marco plurianual, se definen los niveles de equilibrio, superávit o déficit que son aceptables con la situación fiscal y sus posibilidades de financiamiento. Así, se tiene un horizonte (de cinco años) de gasto inflexible, espacios de recorte de gastos y un horizonte de ingresos. Es, en el marco de ese balance, que se pueden identificar espacios de gastos que, dados los ingresos previstos, pueden ser priorizados, puesto que existe relativa certidumbre de que los ingresos podrán cubrir los nuevos requerimientos más los gastos inflexibles.

En suma, el marco macroeconómico plurianual establece mecanismos de control al crecimiento del gasto público total y, en particular, al inflexible. También, promueve racionalidad en el ritmo de expansión, a nivel de muchos componentes de gasto, y de esta forma contribuye a la liberación de montos presupuestarios para la priorización de nuevos requerimientos.

La tarea de construir este marco es una labor conjunta entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Planificación para el Desarrollo y el Banco Central de Bolivia. En esas instancias, se determinará cuáles son las variables exógenas y aquéllas que se deben acomodar al logro del balance. Por ejemplo, el endeudamiento, como mecanismo de financiamiento, puede ser la variable exógena. El equilibrio, superávit o déficit fiscal⁹, será fijo de acuerdo a la definición de política pública, en un contexto de equilibrio interno y externo; de ahí en adelante, los gastos e ingresos tienen que acomodarse a esos parámetros.

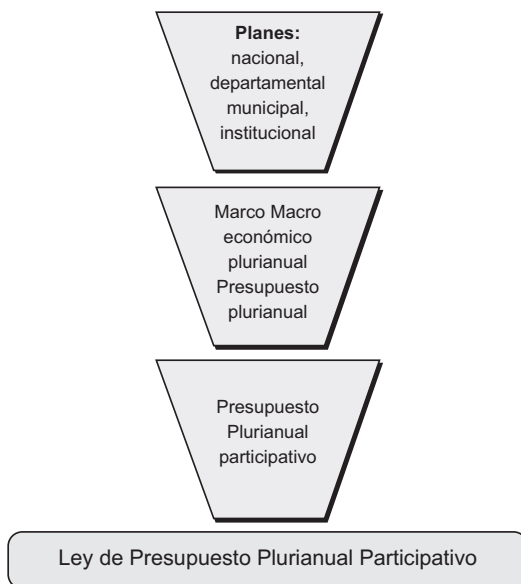
Cabe señalar que esta herramienta se aprueba como Ley del Estado, puesto que asegura los equilibrios esenciales de la economía; por tanto, tiene la mayor jerarquía. Por supuesto que los escenarios cambian y es posible –y recomendable– que cada año se actualice la norma, con una visión de un año base y cuatro años adelante, nuevamente.

Las propuestas para lograr priorizar el gasto plurianual y participativo, no pueden estar desconectadas de un sistema de priorización que obedezca a la planificación de mediano y largo plazo, además de: planes de desarrollo departamental, planes de desarrollo municipal, planes estratégicos institucionales, planes operativos anuales e indicadores de medición de la producción pública. Adicionalmente, las decisiones de priorización deben guardar relación con un marco macroeconómico plurianual, que establezca parámetros de ingresos y gastos que puedan hacer viable un esquema de “asignación por prioridades”, del que saldrían favorecidos ciertos sectores (por ejemplo,

⁹ En las finanzas públicas es importante no confundir déficit fiscal con gasto público y es fundamental señalar que quienes enfatizan que el gasto público per se, y no el déficit o su financiamiento, es la causa de la inflación, se refieren a que el gasto público tiene un efecto vía tasa real de interés, es decir, afecta a los sectores productivos, que, a su vez, hacen disminuir el producto y, por lo tanto, hacen aumentar la tasa de inflación.

infraestructura, sector productivo y social), sin que ello implique un desbalance fiscal con dificultades de cobertura (ver gráfico N° 2).

Gráfico N° 2
La Planificación de Mediano y Largo Plazo, Marco Macro-plurianual y Presupuesto Plurianual Participativo



Se ha verificado, después de lo analizado, que no existe, en Bolivia –ni en el marco normativo ni en la práctica presupuestaria–, un sistema que integre estos conceptos. Se ha identificado que las acciones de priorización de gastos han sido esfuerzos aislados, desconectados de las finanzas públicas y enmarcadas en planes con descalces en períodos de tiempo.

Por lo anotado, cualquier propuesta de avance, en esta materia, no puede ser singular para un tipo de gasto en particular, sino para un conjunto de gastos que son parte de un plan coherente de desarrollo nacional, capaz de desagregarse, hacia abajo, hasta los niveles de

municipio que son entidades ejecutoras en mayor número y con alto impacto, por su vinculación al área rural, donde la demanda por producto y prestación de servicios públicos es mayor.

Actualmente, nuestro país no cuenta con este instrumento fundamental para la gestión, el mismo que es de máxima importancia, ahora que el Estado es el principal protagonista en la economía.

D. LAS TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS¹⁰

Son los procedimientos que se utilizan para confeccionar el Presupuesto, independientemente del sistema presupuestario que se adopte.

Los sistemas presupuestarios son los mecanismos que adopta la Ley de Presupuesto, para apropiar los recursos y/o gastos, en un determinado período fiscal.

Las técnicas presupuestarias son las siguientes:

- Tradicional o Incrementalista
- Por Programas
- Base Cero
- Por Resultados

D.1. Presupuesto Tradicional o Incrementalista

Es aquél que sustenta la asignación de recursos en la gestión previa, como referente, o en la ejecución efectiva del ente ejecutor, durante el último año pasado. En este esquema, se asume que el ente ejecutor requiere –al menos– el mismo monto de recursos para funcionar y, a ello, se puede ajustar un incremento por inflación, más los ajustes que emanen de una norma en relación a incrementos salariales y sus incidencias en las planillas del personal.

¹⁰ Molina Díaz Germán, Coautor-El Presupuesto General del Estado-Elementos para su tratamiento por la Asamblea Legislativa Plurinacional, FUNDAPPAC, 2010.

En ese esquema, prevalece el concepto de que las entidades requieren, al menos, los mismos recursos para cumplir sus funciones, sin cuestionar las funciones que desempeñan y cuáles son los resultados de la realización efectiva o deficiente de esas funciones. En consecuencia, la planificación tiene poca incidencia en la formulación presupuestaria. Mucho del Presupuesto de Bolivia y, en particular, el presupuesto de gasto corriente se ajusta a esta formulación histórica, sin considerar los objetivos y resultados que tienen que lograr, los productos y la prestación de servicios públicos a la sociedad. Adicionalmente –en la práctica boliviana–, dentro de la estructura de presupuesto público por programas, a nivel del gasto, vinculado directamente a un área funcional u organizacional, se define un programa central que está relacionado a la propia gestión administrativa interna de la entidad y es allí donde se concentra la mayor parte de los recursos a asignarse. Puesto que el programa central está referido a la existencia misma de la entidad, entonces, en el fondo, lo que se hace es asignar los recursos con la prioridad de asegurar la permanencia de la entidad, importando poco lo que ésta puede realizar en términos de impacto sobre la sociedad.

Si a ello se suma la ausencia de vínculo con la planificación discutida anteriormente, lo que resulta –regularmente– es que la visión de la Máxima Autoridad Ejecutiva prevalece como línea de acción y, siendo que el grado de rotación de autoridades en el sector público es alto, la definición de metas se hace volátil, dependiendo de la experiencia y calificación subjetiva de prioridades de las personas que, transitoriamente, dirigen estas instancias. En este tipo de situación, influye mucho el peso político que tiene la autoridad, para competir por recursos, no en base a la continuidad de planes, sino en base a la tendencia natural, de toda persona, de contar con el máximo de recursos para marcar una gestión con efectos visibles.

D.2. Presupuesto Base Cero

En contraste, el Presupuesto Base Cero es aquel presupuesto confeccionado sin tener en cuenta el del periodo anterior. Se realiza atendiendo a las necesidades presupuestarias del año que se inicia,

según los objetivos formulados para la gestión, ajustándolas de manera que posibiliten el mayor ahorro posible; debiendo además justificarse las sumas solicitadas (en base a la planificación) con el fin de lograr un equilibrio fiscal. El presupuesto debe reflejar las verdaderas necesidades, cuya satisfacción la sociedad demanda del gobierno, y el financiamiento, en el marco de un real cálculo de costo-beneficio.

En el esquema de base cero, los proyectos de Presupuesto deberían ser elaborados teniendo como arranque para el gasto la cifra cero; es decir, justificando la pertinencia, eficiencia y eficacia de los rubros proyectados, así como su compatibilidad con los planes de gobiernos nacional y subnacionales de desarrollo.

Existen, sin embargo, problemas importantes a la hora de establecer este tipo de presupuesto. El primero es que las entidades estatales son altamente inflexibles en el manejo de los recursos humanos. Un presupuesto base cero, que sea aplicado plenamente, inclusive establece de inicio una asignación de cero al gasto de personal. Es, a través de los programas alineados con la planificación, que se justifica la demanda de personal y el costo de la planilla. Donde “políticamente” es inaceptable el despido de funcionarios públicos, es muy difícil establecer a plenitud este tipo de presupuesto. Sin embargo, es claro que existe personal asociado a proyectos y programas que no son parte de la planilla regular de funcionamiento (por ejemplo consultores en la partida de gasto 258 “Estudios e Investigaciones”). La utilización progresiva y parcial del concepto de presupuesto base cero debería aplicarse al gasto de personal de proyectos, de modo que aquellos proyectos que acabaron –o que ya no son prioritarios– liberen recursos para la contratación de personal en los proyectos que sí son relevantes. Por supuesto, ello incluye la posibilidad de que algunos funcionarios puedan ser rescatados en función de las necesidades de cada proyecto.

En suma, el método debería contemplar no la adecuación del presupuesto histórico sino la asignación priorizada, partiendo de la restricción presupuestaria, que es la proyección del ingreso fiscal. A nivel consolidado, se tiene un techo de ingresos. Se parte asignando

recursos a gasto social protegido, luego se asigna a infraestructura y otros sectores, hasta donde alcance el ingreso. Lo que queda fuera, queda sin asignación y no se ejecuta, puesto que no fue priorizado y, posiblemente, tampoco es central en la planificación de mediano plazo. Es un cambio donde el enfoque está basado en las disponibilidades presupuestarias, en vez de las necesidades sectoriales, que son ilimitadas.

Cuadro N° 2 **Diferencias entre el Presupuesto Incremental** **y Presupuesto Base Cero**

Presupuesto Incremental o Tradicional	Presupuesto Base Cero
Comienza en la base existente	Comienza con el programa en blanco
Analiza los costos-beneficios de nuevas actividades	Analiza los costos-beneficios de todas las actividades
Comienza con definir las unidades monetarias asignadas	Comienza con propósitos y objetivos
No examina nuevas formas de operar como parte integral del proceso	Examina explícitamente enfoques nuevos
Concluye en un presupuesto de tomar o dejar	Concluye en un conjunto de alternativas de varios niveles de servicio y costo

Fuente: Elaboración propia

D.3. Presupuesto por Programas

Presupuesto por Programas: proceso integrado de formulación, ejecución y evaluación de acciones, realizadas por un organismo en procura del logro de metas vinculadas, tanto con las políticas de gobierno como con los recursos financieros.

El Presupuesto por Programas es un sistema presupuestario integrado, consistente en la proyección anual de los planes a medio plazo, acerca de los objetivos y líneas prioritarias de actuación de la entidad, donde se ordenan el conjunto de actividades a desarrollar, los objetivos fijados, los recursos a utilizar en su ejecución, y los indicadores que permitan analizar o apreciar el grado de realización, en su doble aspecto: físico y financiero, y los agentes encargados de llevarlos a buen término, es decir, los ejecutantes de los programas.

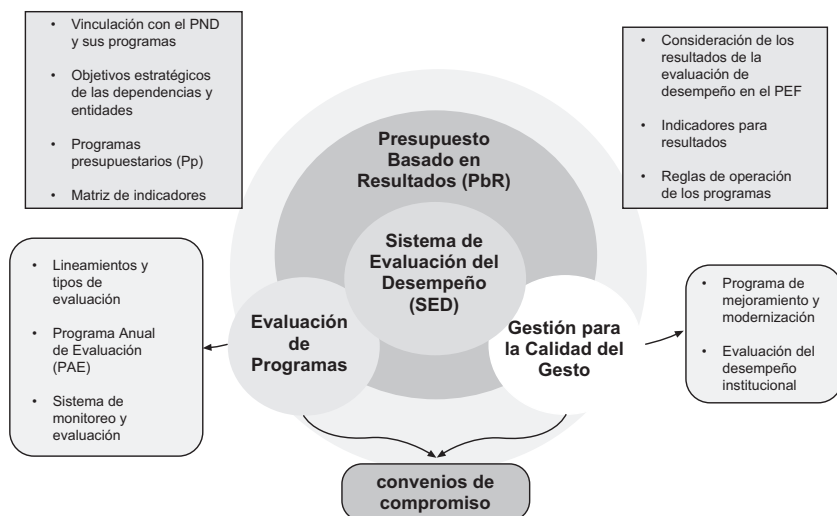
Cualquier técnica presupuestaria debe ayudar a la adopción de decisiones y el Presupuesto por Programas representa una base informativa, que conjuga la teoría del sistema con el análisis costo-beneficio, especificando los programas que deben emprenderse en función del cumplimiento máximo de los objetivos fijados y del grado de alcance que se obtiene de los mismos.

La técnica del Presupuesto por Programas permite hacer una estimación del costo de los programas y, a través de ello, hacer comparaciones con otras alternativas. La confección de un presupuesto de esta clase, no sólo abarca la formulación de dichos programas y el cálculo de sus costos, sino que incluye la determinación de las unidades físicas que producirá el sector público.

D.4. Presupuesto por Resultados

El Presupuesto por Resultados es la actual herramienta moderna, que permite lograr una eficiente y eficaz programación, ejecución, evaluación y cierre presupuestario de los recursos públicos, es decir, permite el desarrollo de la capacidad para poder evaluar los avances, producto de la ejecución físico-financiera del Presupuesto. Esto implica valorar los parámetros de cumplimiento, establecidos en los planes plurianuales y en los POA's anuales. Por ejemplo, si se fija un programa de vacunación para mitigar una enfermedad, la instancia de verificación de resultados tiene la tarea de examinar no solamente que se hayan aplicado las vacunas previstas como acción o programa, dentro de la planificación. También tiene la responsabilidad de valorar que se ha generado un avance en la incidencia de la enfermedad. En consecuencia, se cuenta con información sobre los resultados obtenidos con el gasto público y, en función a esos resultados, se pueden establecer correctivos, que pueden implicar rapidez en los desembolsos financieros, mayores asignaciones presupuestarias o la complementación con nuevos programas convergentes con la meta central.

Gráfico N° 3 Presupuesto por Resultados



Fuente: Seminario Internacional Asociación Internacional de Presupuesto Público

En algunos ámbitos de la inversión pública, más que en el gasto corriente, es más fácil verificar el resultado de la ejecución presupuestaria. Por ejemplo, cuando se trata de infraestructura física, como puentes o carreteras, es relativamente sencillo verificar el avance comprometido, determinando deficiencias o el cumplimiento de metas. No sucede lo mismo con otros ámbitos de gasto, como es el social, donde los resultados no son tan tangibles y requieren de mayor esfuerzo para verificarse. No obstante lo anterior, resulta absolutamente indispensable contar con la capacidad de valorar resultados, para evitar gasto sin impacto y para ajustar procesos que sí pueden dar resultados. De lo señalado, queda también claro que en la planificación se deben establecer los mecanismos e indicadores de medición de resultados. Éstos deben ser cuantificables y permitir medir el avance hacia las metas de mediano plazo.

Recuadro N° 1

Elementos Básicos para Compatibilizar la Planificación Estratégica y el Presupuesto Anual

Las tendencias para vincular la planificación y el Presupuesto son los siguientes:

1. Elaboración de Planes de Gobierno, que se convierten en referentes para establecer prioridades de gasto y asignación presupuestaria.
2. Implementación de Sistemas de Evaluación de Resultados, como mecanismos de articulación de la planificación, el Presupuesto y la rendición de cuentas.
3. Construcción de Indicadores de Desempeño, como instrumentos utilizados para la medición de los resultados de la gestión.

El marco conceptual de los componentes de los sistemas de evaluación de los resultados señala, en primer lugar, la articulación plan-presupuesto. Este alineamiento se establece entre el Plan Nacional de Desarrollo, la Planificación Sectorial, la Planificación Estratégica Institucional, la Programación Operativa Anual y la Programación Presupuestaria con un enfoque sobre resultados.

La articulación debe realizarse entre diferentes niveles de toma de decisiones en el sector público, que son los siguientes:

1. Plan Nacional de Desarrollo que expresa los lineamientos estratégicos nacionales.
2. Prioridades Sectoriales que expresan las metas sectoriales.
3. Prioridades Subnacionales, que expresan las metas departamentales, municipales.
4. Plan Estratégico Institucional que expresa las metas de ministerios, empresas, e instituciones descentralizadas.

Los mecanismos de articulación de la Planificación y el proceso Presupuestario parten de las prioridades nacionales, que dan forma al Plan Nacional de Desarrollo. Siguen las Prioridades Sectoriales, que configuran los Planes Sectoriales. Continúan los Fines y Objetivos Estratégicos Institucionales, que marcan los planes institucionales. Finalmente, los objetivos estratégicos, metas de productos y procesos, que detallan y articulan los procesos presupuestarios.

La construcción de los consensos y planes nacionales, en algunos casos, se inicia con los planes institucionales, que se suman para configurar los planes nacionales de largo plazo. Asimismo, estos mismos planes institucionales permiten dar inicio a la elaboración de los presupuestos anuales. Efectivamente, se utilizan los planes institucionales, para los fines que difieren completamente en su plazo de ejecución y en su visión.

En la mayor parte de los casos, la articulación entre el nivel macro y el micro (nivel sectorial-institucional) es muy débil porque:

1. Las Metas Nacionales tienen escasa expresión en cuanto a prioridades sectoriales.
2. Las Metas Sectoriales, difícilmente se articulan con metas institucionales.
3. Las Metas Institucionales no tienen conexión con metas operacionales.

Por otra parte, existen algunos aspectos institucionales que inhiben una mejor articulación entre Plan y Presupuesto, por ejemplo:

1. Los Órganos Rectores de la planificación y el presupuesto presentan, constantemente, diferencias de opinión debido, muchas veces, a las pugnas internas por el control de las funciones de ¿quién planifica?, ¿quién programa?, ¿quién asigna?, ¿quién controla?, ¿quién evalúa?
2. Otro aspecto es la inercia del gasto público, la escasa retroalimentación del proceso presupuestario y de los insumos de la evaluación de inversiones (programación, formulación, ejecución, control, evaluación).
3. La expresión presupuestaria final difiere bastante de ser la prioritaria-programática. El horizonte anual del Presupuesto inhibe una fijación de metas plurianuales, relacionadas con proyectos de inversión que están ligados a una visión de mediano y largo plazo.
4. Los Enfoques Institucionales, en ocasiones, son muy burocráticos y no permiten hacer “gerencia y responsabilización”, sin los incentivos adecuados a los gestores públicos.
5. Los modelos de Gestión por Resultados son muy explicativos en el QUÉ y el PARA QUIÉN, pero poco explicativos en el CÓMO y en las características de la ejecución.

6. Liderazgos gerenciales no consolidados e incentivos poco alentadores.
7. Problemas a nivel micro, institucional o de dependencia: pobre diseño y construcción de indicadores, escasas capacidades instaladas en sistemas de información, débiles sistemas nacionales de inversiones, débiles metodologías de evaluación ex-post, poca capacidad del personal en formular y evaluar programas y proyectos alineados con la visión y misión institucional.

De acuerdo a la experiencia de varios países latinoamericanos en la planificación, el hilo conductor se encuentra en:

1. Visiones de País y Prioridades Estratégicas de Mediano y Largo Plazo, más allá del período de gobierno.
2. Prioridades nacionales se integran en el Presupuesto anual, en compromisos concretos que tiene el gobierno, vinculados a las asignaciones presupuestarias.
3. Presupuestos Plurianuales.
4. Arreglos contractuales que determinan la responsabilidad de los Directivos por los resultados comprometidos a través de Planes de Gestión y de las estructuras de incentivos, mediante la subscripción de convenios de compromisos.
5. Una estructura global de prioridades, a nivel gubernamental, que se alinea con los planes de gasto de los Departamentos, Municipalidades, Instituciones, Empresas Públicas y los Programas y Proyectos.
6. Fortalecimiento de la Eficiencia Operacional del Gasto, a través de evaluaciones ex-ante de las inversiones y de los programas presupuestarios.
7. Instrumentos de articulación de prioridades Plan-Presupuesto, sustentadas en reportes comprehensivos y simples.
8. La planificación y la programación presupuestaria tienen un procedimiento normado, para establecer indicadores en toda la cadena del proceso de gestión pública (inputs, procesos, productos, resultados).
9. Finalmente, la medición de los resultados finales o impactos es realizada a través de la definición de indicadores de resultados, como valores de aproximación a la medición del impacto.

Parte IV

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO DE BOLIVIA

En la década de los años sesenta, se inicia una primera experiencia sobre la utilización de la técnica del Presupuesto por Programas, como un solo instrumento desvinculado del resto de los sistemas de administración (tesorería, crédito público y contabilidad) y con requisito de contar con información detallada de la parte física y, por supuesto, de la valoración monetaria.

Se contó con documentos presupuestales con base en la técnica del Presupuesto por Programas en las entidades públicas, pero exclusivamente para la primera etapa de formulación.

La presentación del Presupuesto por Programas fue de carácter estrictamente formal, porque en la etapa de ejecución presupuestaria se presentaron serios problemas para registrar la información a nivel de detalle. Finalmente, la etapa de evaluación presupuestaria no pudo ser efectuada, ante la falta de una programación de la ejecución presupuestaria que permita realizar comparaciones entre lo que se programa y lo que realmente se ejecuta; hecho que imposibilitó la obtención de los desvíos, justificaciones y correcciones.

A. EVOLUCIÓN SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS¹

La evolución sobre la utilización de la técnica del Presupuesto por Programas, en Bolivia, se presenta en el siguiente cuadro:

1 **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, La experiencia de Bolivia en el Presupuesto por Programas, La Paz 12 de julio de 1999, Viceministerio de Presupuesto y contaduría. Documento presentado al XXVI Seminario Internacional de Presupuesto Público, celebrado en la República de Panamá.

Cuadro N° 3

El Sistema Presupuestario de Bolivia

<i>Periodo</i>	<i>Característica</i>
Década del '60	Presupuesto por Programa con requerimiento detallado de información y desvinculado del resto de los sistemas: Sólo se logró en la etapa de la formulación y no en el resto del proceso presupuestario.
Década del '70	Presupuesto Tradicional e Incrementalista en Términos Financieros: Se programaba la utilización de insumos presupuestarios divididos en dos capítulos: el primero denominado Gastos de Funcionamiento y el segundo Gastos de Inversión
Década del '80	Presupuesto Tradicional e Incrementalista en Términos Financieros: Se programaba la utilización de insumos presupuestarios, divididos en dos capítulos: el primero denominado Gastos de Funcionamiento y el segundo Gastos de Inversión. Sin embargo, comenzó el análisis de una reforma de la administración financiera, a través del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República.
Década del '90	<p>Se aprueba la Ley N° 1178 de Sistemas de Administración y Control Gubernamentales, el Presupuesto General de la Nación de 1990 es formulado según la técnica de Presupuesto por Programas e integrado al resto de los sistemas de administración. Se continuó utilizando esta técnica con los presupuestos de 1991, 1992 y 1993; registrando la parte física y financiera de los gastos por categorías de programa, subprograma, proyecto y actividad, indicadores de medición de la producción, objetivos y metas.</p> <p>Durante el período 1994 a 1997, el Presupuesto es formulado por categorías programáticas; pero su contenido es estrictamente financiero. Los presupuestos de 1998 y 1999 continúan siendo por categorías programáticas, pero estrictamente financieros; sin embargo se consiguió avanzar en la implantación de los</p>

	sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa y en la formulación presupuestaria. Además, se presentó el Proyecto de Presupuesto al H. Congreso, en el mes de noviembre de 1998, siendo aprobado en el mes de diciembre. Fue una señal positiva contar con Presupuesto aprobado el 1/1/99.
Período 2000 a 2003	Se cuenta con un presupuesto más sencillo y transparente, racionalizando la apertura programática institucional, a programas y proyectos; permitiendo hasta diez programas como máximo. Cada programa y proyecto debe contar con objetivos y metas que permitan medir la eficiencia sobre la base de resultados a lograr.
Período 2004 a 2006	Se utilizó la suscripción de convenios por resultados, en tres instituciones piloto. Dos son de recaudación tributaria: Servicio de Impuestos Nacionales y Aduana Nacional. La tercera es de gasto: Servicio Nacional de Reparto. Se mantuvo un presupuesto más sencillo y transparente, racionalizando la apertura programática institucional, a programas y proyectos.
Período 2007 a 2010	Continuó la suscripción de convenios por resultados, en tres instituciones piloto. Dos son de recaudación tributaria: Servicio de Impuestos Nacionales y Aduana Nacional. La tercera es de gasto: Servicio Nacional de Reparto. Se mantuvo un presupuesto más sencillo y transparente, racionalizando la apertura programática institucional, a programas y proyectos. Adicionalmente, se concretó el cumplimiento del principio presupuestario de programación, porque la formulación se vinculó directamente al Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien.
Período 2011	La Ley de Presupuesto General del Estado incorporó los presupuestos de los 337 municipios, con todos sus recursos y gastos. Asimismo, continuó la suscripción de convenios por resultados, con las mismas tres instituciones piloto, manteniendo las mismas características de los años anteriores.

Fuente: Elaboración propia en base a consulta de documentos presupuestales aprobados

A través de los años, se dejó de utilizar el Presupuesto por Programa y se escogió utilizar la Técnica Tradicional e Incrementalista en Términos Financieros, sin la determinación de objetivos y metas a lograr en un período de tiempo. Es decir, solamente se programaba la utilización de insumos presupuestarios divididos en dos capítulos: el primero denominado Gastos de Funcionamiento y el segundo Gastos de Inversión. Posteriormente, mediante procesos, se determinaba el flujo financiero y los niveles de equilibrio presupuestario en cuenta corriente, cuenta capital, resultado financiero y la composición del financiamiento.

A fines de la década de los ochenta, comienza la reforma presupuestaria, con un enfoque integral (administración financiera) utilizando la técnica de Presupuesto por Programas, hasta la actualidad, con diferentes niveles de aplicación y adecuación a la estructura organizacional del sector público.

B. LINEAMIENTOS GENERALES DE LOS PLANES DE DESARROLLO

La Constitución Política del Estado establece que, al iniciar una gestión gubernamental, se debe elaborar y presentar un Plan Nacional de Desarrollo (PND) que abarque el período de su administración.

El Presupuesto Público es un instrumento de política económica que permite el registro numérico, en términos físico-financieros, de los objetivos de desarrollo, de mediano y largo plazo, de los programas y proyectos establecidos en el PND¹¹.

B.1. Primer Gobierno Democrático-Constitucional

Con el retorno de la democracia, a partir de 1982, se impulsó la revisión de la programación, pero sin éxito, debido a problemas de gobernabilidad y desequilibrios económicos internos y externos, que condujeron al cambio del primer gobierno democrático (noviembre 1982 a 5 de agosto de 1985), por la vía de disminución del período de mandato y convocatoria a nuevas elecciones.

¹¹ **MOLINA DIAZ GERMAN**, Vinculación Plan de Gobierno y Presupuesto en Bolivia, documento mimeografiado, Ministerio de Hacienda, La Paz, diciembre de 2003.

No se utilizó el Presupuesto por Programa y, por el contrario, se continuó con el uso del Presupuesto Incrementalista Tradicional, por las entidades del sector público sin Plan Nacional de Desarrollo.

B.2. Segundo Gobierno Democrático-Constitucional

El segundo gobierno democrático (6 de agosto de 1985 a 5 de agosto de 1989), ante los desequilibrios económicos internos y externos, en pleno proceso hiperinflacionario, tuvo, como primer punto en su agenda gubernamental, la lucha contra la hiperinflación. Se aplicó una política de shock mediante el D.S. 21060, introduciendo un régimen estricto de disciplina fiscal, con fuertes incentivos al libre mercado. El resultado inmediato fue el control de la hiperinflación, pero las medidas de restricción fiscal significaron la elevación de la desocupación, por el cierre de muchas empresas estatales. Con la estabilización, se dieron las condiciones para elaborar el Presupuesto, a partir de la gestión de 1986, siendo éste el primer Presupuesto aprobado por el Congreso Nacional. Los Presupuestos de las gestiones 1987, 1988 y 1989, se formularon con la Técnica Tradicional Incrementalista, pero con grandes restricciones para evitar el rebrote inflacionario. En esta etapa se inició el análisis de una reforma de la administración financiera, a través del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República, del Proyecto de Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamentales (SAFCO), destinado a analizar, diseñar, programar e implantar los sistemas de administración.

En este período aparecen, en el escenario público, los planteamientos de revisar la Técnica Presupuestaria Tradicional, mencionándose la Técnica Base Cero y el Presupuesto Por Programas.

B.3. Tercer Gobierno Democrático-Constitucional

El tercer gobierno democrático (6 de agosto de 1989 a 5 de agosto de 1993), continúa con la política de preservación de los equilibrios económicos internos y externos.; aprueba la Ley de Privatización de las empresas públicas, con lo cual disminuye significativamente el total del Presupuesto. Se aprueba, también, la Ley N° 1178 (SAFCO) de Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamentales.

El Presupuesto General de la Nación, de 1990, es formulado según la técnica de Presupuesto por Programas, integrado a los sistemas de administración. En los presupuestos de 1991, 1992 y 1993, se continúa utilizando la técnica de Presupuesto por Programas, que registra la parte física y financiera de los gastos por categorías de programa, subprograma, proyecto y actividad, indicadores cuantificadores de producción y de los objetivos y metas.

B.4. Cuarto Gobierno Democrático-Constitucional

El cuarto gobierno democrático (6 de agosto de 1993 a 5 de agosto de 1997) tuvo su agenda gubernamental dedicada a realizar reformas estructurales de mediano y largo plazo, como la Reforma Educativa, Participación Popular, Capitalización, Descentralización Administrativa, Reforma de Pensiones. El desarrollo de los sistemas de administración y su implantación continúan lentamente, en función a como fue diseñado en 1989, sin la incorporación de los nuevos avances que se dieron en otros países. Respecto al Presupuesto, se convirtió en una simple clasificación financiera del gasto, por categorías programáticas de carácter inercial e incrementalista, que no permite conocer relaciones de insumo-producto, ni relaciones de condicionamiento.

En los meses de mayo y agosto de 1997, se aprobaron las dos terceras partes de las Normas Básicas de los Sistemas de Administración, que la Ley N° 1178 establece.

B.5. Quinto Gobierno Democrático-Constitucional

El quinto gobierno democrático (6 de agosto de 1997 a 5 de agosto del 2002), elaboró su agenda gubernamental, de 1997 al 2002, bajo el nombre de “Plan Operativo de Acción Para Vivir Mejor”, apoyado en cuatro pilares: Dignidad, Oportunidad, Institucionalidad y Equidad. Asimismo, decidió aprobar el Plan Nacional de Integridad, compuesto por: Reforma Judicial (Órganos Independientes, Legislación Moderna y Administración de Justicia); Modernización del Estado (Gestión por Resultados, Servicio Civil, Modernización del Legislativo) y Lucha contra la Corrupción (Normas e Instituciones, Puntos más vulnerables, Concientización).

Se realizaron varios ajustes normativos y técnicos en la elaboración del Presupuesto Público, destinados a convertirlo en un documento sencillo y de fácil lectura, para su utilización como un instrumento de gestión pública, que se presentó en forma impresa, medio magnético (CD) y en la página WEB: www.hacienda.gov.bo, que actualmente es www.economiayfinanzaspublicas.gob.bo.

La técnica del Presupuesto por Programas fue abandonada; determinándose utilizar una simple clasificación financiera del Presupuesto por Categorías Programáticas, operable para la entidad. Adicionalmente, como requisito previo a la presentación del anteproyecto de Presupuesto, por parte de las entidades públicas, el Ministerio de Hacienda instruyó, mediante Directrices de Formulación Presupuestaria, la elaboración del Plan Operativo Anual (POA) Resumido, que justifique la demanda de recursos públicos y su asignación presupuestaria, por objeto del gasto.

B.6. Sexto Gobierno Democrático-Constitucional

El sexto gobierno democrático (6 de agosto de 2002 a Octubre de 2003), elaboró su agenda gubernamental, de 2002 al 2007, “Plan Bolivia para un Gobierno de Responsabilidad Nacional”.

En la elaboración del Presupuesto Público de la gestión 2003, se utilizó también una clasificación financiera, del Presupuesto, por Categorías Programáticas, operable para la entidad. Asimismo, se solicitó, como requisito previo a la presentación del anteproyecto de Presupuesto por parte de las entidades públicas, se adjunte el Plan Operativo Anual Resumido, que justifique la demanda de recursos públicos y su asignación presupuestaria, por objeto del gasto, ante el Ministerio de Hacienda.

El sexto gobierno democrático no logró culminar los cinco años de administración que le correspondían y sólo permaneció hasta octubre 2003.

B.7. Séptimo Gobierno Democrático-Constitucional

El séptimo gobierno democrático-constitucional (octubre 2003 a junio de 2005), en su segundo programa económico-social, 2005-2007 “Plan Bolivia Productiva y Solidaria” continuó con la misma técnica presupuestaria que el gobierno anterior, planteando cinco objetivos:

- Buscar una plataforma exportadora eficiente
- Creación de empleos
- Incrementar la productividad y la competitividad
- Estabilidad económica
- Acceso al financiamiento para los sectores productivos

Con un segundo plan, el Gobierno esperaba subsanar las fallas de su Plan Económico, emitido el pasado febrero de 2004, y sobrepasar las expectativas que se generaron en esa fecha. Sin embargo, tuvo que renunciar antes del cumplimiento de su mandato constitucional.

B.8. Octavo Gobierno Democrático-Constitucional

El programa propuesto (9 de junio 2005 a enero 2006) se basó, fundamentalmente por mandato de la CPE vigente entonces, en la convocatoria a nuevas elecciones en los próximos seis meses. Otros temas a tratar fueron la Asamblea Constituyente, referéndum autonómico y la demanda de los movimientos sociales de nacionalizar los hidrocarburos. La formulación del presupuesto 2006, se realizó de forma similar a la gestión anterior.

B.9. Noveno Gobierno Democrático-Constitucional

El noveno gobierno democrático (enero 2006 a enero del 2010) definió los pilares del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, que deben ser incorporados en todos los ámbitos sectoriales y territoriales.

De acuerdo al PND, sus principales características son:

“BOLIVIA DIGNA Es la erradicación de la pobreza y la inequidad, de manera de lograr un patrón equitativo de distribución y/o redistribución de ingresos, riqueza y oportunidades. Está conformada por los sectores generadores de activos y condiciones sociales, y por la política, estrategias y programas intersectoriales de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario.

BOLIVIA DEMOCRÁTICA Es la construcción de una sociedad y Estado plurinacional y socio - comunitario, donde el pueblo ejerce el poder social y comunitario y es corresponsable de las decisiones sobre su propio desarrollo y del país. Está constituido por los sectores orientados a lograr una mejor gestión gubernamental, transparencia y construir el poder social comunitario.

BOLIVIA PRODUCTIVA Está orientada hacia la transformación, el cambio integrado y diversificación de la matriz productiva, logrando el desarrollo de los Complejos Productivos Integrales y generando excedentes, ingreso y empleo con la finalidad de cambiar el patrón primario exportador excluyente. Está conformada por los sectores estratégicos generadores de excedentes y los sectores generadores de empleo e ingreso. De manera transversal, se encuentran los sectores de infraestructura para el desarrollo productivo y de apoyo a la producción.

BOLIVIA SOBERANA Es la constitución del Estado en un actor internacional, soberano, autodeterminado, con identidad propia, mediante una política exterior que oriente la acción política y diplomática, con presencia de los pueblos y defensa sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad. Está conformada por los sectores de Relaciones Exteriores y Relaciones Económicas Internacionales.”

La concepción de desarrollo y los pilares del Plan Nacional de Desarrollo, requieren de un equilibrio entre el cambio deseado y la sostenibilidad macroeconómica del país, como instrumento que coadyuvará a implementar las mencionadas estrategias, de manera que las políticas adoptadas profundicen la recuperación de la economía y promuevan mayor justicia social.

La formulación presupuestaria, durante el período 2006-2010, fue anual; utilizando la Técnica por Programas, asumiendo las áreas

organizacionales como programas, lo cual no se ajusta estrictamente al concepto de programa, pero permite conocer el costo aproximado del funcionamiento de cada unidad.

B.10. Décimo Gobierno Democrático

El programa propuesto (2010-2015) denominado “Rumbo a una Bolivia Libre” contiene propuestas de medidas futuras para la implementación la Constitución Política del Estado, mediante la aprobación de varias leyes orgánicas, económicas y sociales. También, menciona una política de industrialización y la puesta en funcionamiento de las autonomías.

La formulación del presupuesto 2011, tiene vigencia de un año, en el que se incorporan los Presupuestos totales de los 337 municipios.

C. ASPECTOS GENERALES DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA

Los diversos intentos de implantar modelos racionales de Presupuesto, en Bolivia (Presupuesto por Programas y Presupuesto en Base Cero, entre otros), no lograron implementarse plenamente, lo que ocasionó la pérdida de credibilidad sobre las ideas e iniciativas de reforma presupuestaria.

Si bien, los esfuerzos realizados no fueron totalmente infructuosos (aplicaciones parciales, impulso al análisis de programas, introducción de medidas de resultados e indicadores, y otros), en términos generales, los intentos de reforma no lograron alcanzar los resultados esperados; sobre todo en lo relativo a las expectativas creadas y la forma de entender la racionalidad en el Presupuesto.

Después de aproximadamente 50 años (1960-2011) de repetidos intentos por realizar grandes reformas presupuestarias, quedamos convencidos de la necesidad de aproximarse a ellas con una perspectiva más pragmática y menos ambiciosa.

Durante la crisis económica, iniciada en la segunda mitad de los años noventa, se intentó recortar directamente el gasto público,

según prioridades o la viabilidad de cada recorte, en un contexto de mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Paralelamente, se ha seguido ensayando iniciativas de reforma en la gestión presupuestaria; sin embargo, ni los ajustes macro-presupuestarios ni las innovaciones en la gestión han evitado el crecimiento del gasto público.

A partir de 1999, se comenzó –nuevamente– a revisar la técnica de presupuesto, con la finalidad que sea sencilla, transparente y de gestión por resultados; adecuada a la particularidad que tiene el sector público boliviano y vinculando al Plan Nacional de Integridad en el componente de Modernización del Estado, mediante la Gestión por Resultados, el Servicio Civil, Modernización del Legislativo y Lucha contra la Corrupción.

El Ministerio de Hacienda estuvo desarrollando actividades para que, a partir del Presupuesto General de la Nación de las gestiones del 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005; la formulación presupuestaria sea, en la práctica, por categorías de gastos compuesto por Programas, por Proyectos y para que se tengan expresados los objetivos y metas de cada uno, que se constituirán en los principales indicadores de Gestión Pública por Resultados.

Se comenzó con la subscripción de Convenios por Resultados, con el Servicio de Impuestos Nacionales, Aduana Nacional y Servicio Nacional de Reparto. Las primeras dos entidades con el objetivo de incrementar las recaudaciones y, la tercera, de reducir gastos. A cambio recibían facilidades en los desembolsos y en su presupuesto, para que consigan cumplir sus compromisos.

Durante el período 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011; los presupuestos fueron elaborados en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo. Se continuó con las tres entidades, suscribiendo los convenios por resultados y, además en el 2011, se agregaron los presupuestos de los 337 gobiernos autónomos municipales.

La programación de la ejecución presupuestaria y evaluación, que consiste en realizar una comparación ex-post para verificar los

resultados alcanzados entre la programación y la ejecución, no se logró implantar. Para este efecto, se necesita realizar varias tareas: la elaboración de los indicadores de desempeño, manuales, guías y capacitación permanente, para ser utilizados en la etapa de formulación y de evaluación, con la finalidad de medir el cumplimiento de los servidores públicos y los resultados que lograron.

La información sobre presupuestos, debe presentarse en forma gerencial y mucho más explícita sobre su contenido y sus efectos en la economía. No es suficiente el diseño de mecanismos técnicos, es necesario que la información sea oportuna y útil para un eficaz seguimiento público de lo que viene realizando el Estado Boliviano con los recursos públicos, de manera que la discusión del documento presupuestario y su análisis no sean exclusividad de pocas personas. Por lo tanto, se requiere un mayor esfuerzo en su presentación, en mérito a la transparencia.

La realidad actual del sector público viene marcada por una demanda de más y mejores bienes y servicios públicos y por una mayor exigencia social de eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos. Es decir, favorézcanse el perfeccionamiento de los servicios públicos, la reducción de los déficits presupuestarios y la mejora de la asignación de los recursos.

Los objetivos constituyen la piedra angular sobre la que se elabora el programa y sirven de base para construir los sistemas de medidas y de seguimiento del resultado.

Hasta el presente, existe una debilidad generalizada en la aplicación de técnicas de planificación estratégica y de dirección por objetivos, en la gestión pública. En este sentido, las entidades ejecutoras consideran a la gestión presupuestaria como un instrumento exclusivamente al servicio de la ejecución de los recursos y, en consecuencia, de utilidad restringida al seguimiento de la ejecución presupuestaria, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y no así para la evaluación del cumplimiento de objetivos.

La definición de objetivos constituye un punto crítico para la implantación de modelos de gestión orientados a resultados. No es suficiente su simple existencia sino que deben reunir requisitos mínimos de concreción, claridad y posibilidad de medida.

El carecer de un sistema de indicadores bien diseñados, dificulta, a los diferentes niveles de la organización, el proceso de adopción de decisiones, al no proporcionar información oportuna, relevante y fiable a los responsables de la gestión, sobre la situación y evolución de los aspectos que inciden en la consecución de los objetivos establecidos.

La metodología del tratamiento legislativo del Presupuesto, hasta el presente, tampoco contribuye positivamente a que sea superada la concepción tradicional incrementalista, al no propiciar la negociación presupuestaria, sobre la base de objetivos y en función de resultados, sino en función de las demandas que llegan al legislativo.

El procedimiento de negociación presupuestaria no se establece en bases fiables, con directrices en base a la priorización de los gastos públicos y de los recursos necesarios para cada programa o plan de actuación. En la práctica, durante este proceso se incrementan los gastos, en base a las demandas regionales o sectoriales, lo que genera una serie de rigideces, que aproximan el procedimiento de asignación de recursos a los mecanismos tradicionales del presupuesto incrementalista, frente a los criterios de asignación por objetivos, que propugna el sistema de seguimiento.

Una preocupación es la de lograr la eficiencia en la gestión financiera pública, como única opción para mejorar la confianza de los ciudadanos en la eficacia de la Administración como gestora de sus intereses.

Se busca el desarrollo de instrumentos que favorezcan la reducción del déficit presupuestario y una mejora en la asignación de recursos, evitando la práctica habitual de aplicar políticas presupuestarias de recorte, a través de porcentajes arbitrariamente determinados.

Es imperioso implantar una cultura de gestión por objetivos, con responsabilidad por resultados, en la que éstos se evalúen en función, tanto de los recursos utilizados como de los objetivos logrados, frente a la filosofía tradicional, en la que el modo de evaluar se centraba preponderantemente en la simple ejecución de los recursos.

El nuevo enfoque de gestión por resultados debe considerar la necesidad de:

- Introducir mecanismos que impidan la dilución de responsabilidades
- Desarrollar cambios que faciliten la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas, en términos de resultados
- Mejorar los procedimientos de asignación de recursos

La nueva cultura de gestión financiera del sector público viene marcada por una mayor concreción de los resultados deseados y una mayor responsabilidad y flexibilidad de gestión para obtenerlos, lo que exige una definición más clara de los objetivos, una mayor precisión en la medida del resultado y la generalización de la verificación de éstos.

La asignación de los recursos públicos viene orientada por una priorización de las metas a conseguir y por la capacidad de gestión de los distintos órganos, en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad. Desde un punto de vista presupuestario, supone un avance respecto al concepto tradicional de Presupuesto por Programas, permitiendo evolucionar hacia la implantación de modelos de ejecución o contractuales.

La nueva gestión requiere el desarrollo de un sistema de medición de objetivos, que proporcione información sobre los resultados y posibilite la retroalimentación, con el fin de perfeccionar los procesos de toma de decisiones, orientándolos hacia una mejor asignación de recursos. Su inexistencia o inadecuación genera situaciones de gestión con despilfarro, ineficacia, ineficiencia, lo que acarrea un déficit de credibilidad en la gestión.

La implantación de un Presupuesto por Resultados no es fácil, pero se tienen que continuar realizando varias actividades en esa orientación, para lograr alcanzar la meta en algunos años.

Un ejemplo concreto de su aplicación es:

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) aprobada en junio de 2001 por los Directorios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, tiene como objetivo reducir la pobreza, a través de políticas económicas y sociales, con énfasis en la población con más carencias; es decir, mediante la provisión de servicios básicos, incrementando la protección social y seguridad, promoviendo la participación ciudadana e igualdad de oportunidades.

La EBRP propone una serie de metas para cada uno de los componentes estratégicos, sobre los cuales basa sus acciones para los próximos 15 años, que son las siguientes:

- Reducir la incidencia de la pobreza de 62.7% a 40.6%
- Reducir la extrema pobreza de 36.5% a 17.3%
- Aumentar la esperanza de vida de 61.9 años a 68.9 años
- Aumentar el porcentaje de la población con 8 o más años de escolaridad de 50.7% a 67%

Es decir, se plantea una serie de acciones que ineludiblemente demandan la asignación de recursos públicos. Sin embargo, se requiere una programación de los gastos que abarque más de un período fiscal. Es decir, es vital contar con un instrumento de programación de los recursos y gasto de mediano plazo, para incorporar los programas y proyectos sociales destinados a la reducción de la pobreza. En este sentido, se debe plantear la necesidad de llevar a cabo una nueva Reforma Presupuestaria, destinada a implantar un Presupuesto Plurianual que comprenda un año base y cuatro años adicionales de proyecciones de los agregados fiscales de ingresos, gastos y financiamiento.

Parte V

EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE BOLIVIA

Bolivia cuenta con una legislación avanzada, casi completa e integral, para regir las actividades del sector público, en general, y del presupuesto, en particular; a partir de 1989¹².

Los avances, en el proceso de formulación, ejecución y cierre presupuestario, son positivos; pero, a pesar de ello, se viene planteando la necesidad de una nueva reforma presupuestaria. En este sentido, es necesario señalar y explicar cada una de las etapas del proceso presupuestario, para que, más adelante, se proponga cómo debería encararse la nueva reforma, introduciendo el Presupuesto Plurianual.

El proceso presupuestario de Bolivia se divide como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 4
Etapas, Fecha y Ámbito Institucional del Proceso Presupuestario

Etapas	Fecha	Ámbito Institucional
Formulación	Agosto-octubre	Órgano Ejecutivo
Discusión y Aprobación	Noviembre-diciembre	Órgano Legislativo
Ejecución	1º enero-31 diciembre	Sector Público
Control y Evaluación	Trimestral	Sector Público
Cierre	31 diciembre	Sector Público
Informe de Gastos Públicos	Anual	Órgano Legislativo

Fuente: Elaboración propia, según normas legales y conceptuales sobre el Sistema de Presupuesto

¹² MOLINA DÍAZ GERMÁN, El Marco Normativo y Conceptual del Sistema Presupuestario de Bolivia. La Paz, 19 de abril de 1999, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, mimeografiado.

Cuadro N° 5

Fases del Impuesto

INSTITUCIÓN	AÑO/MES	ACCIÓN TOMADA
ÓRGANO EJECUTIVO		FORMULACIÓN
CONSEJO DE MINISTROS	JUL-AG	- Aprobación Directrices Política Presupuestaria
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y F.P.	JUL-AG	- Aprobación Clasificadores Presupuestarios
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y F.P.	AG-SEP	- Estimación de ingresos de la Administración Central y resto del Sector Público
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y F.P.		ELABORACIÓN
SECTOR PÚBLICO	SEP-	- Emite documentación relativa a la formulación presupuestaria a las Instituciones del sector público Asesoramiento en la elaboración de los presupuestos institucionales
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y F.P.	SEP-OCT	- Elaboración de los presupuestos institucionales - Recepción, análisis y ajuste de los presupuestos institucionales. - Agregación y consolidación del Presupuesto General del Estado
CONSEJO DE MINISTROS		APROBACIÓN ÓRGANO EJECUTIVO
PRESIDENTE NATO DEL CONGRESO	2 OCT.	- Aprobación Proyecto de Presupuesto a ser presentado al Órgano Legislativo
PRESIDENCIA CÁMARA DE DIPUTADOS	0 OCT-NOV	APROBACIÓN ÓRGANO LEGISLATIVO
COM. PLANEAMIENTO, POLÍTICA ECONÓMICA Y FINANZAS CÁMARA DE DIPUTADOS	1 NOV	- Recepción Proyecto de Presupuesto
CÁMARA DE DIPUTADOS	0	- Análisis y evaluación del Proyecto de Presupuesto - Elaboración y presentación de informe al Plenario - Seminarios, reuniones de brigadas parlamentarias y jefes de bancadas - Debate y aprobación del Presupuesto - Recepción de Proyecto de Presupuesto e Informe de la Com. Económica Cámara de Diputados - Análisis y evaluación del Proyecto de Presup. - Elaboración y presentación de informe al Plenario
PRESIDENCIA DEL SENADO		- Seminarios, reuniones de brigadas parlamentarias y jefes de bancadas - Debate y aprobación del Presupuesto
COM. HACIENDA, POL. ECONÓMICA Y CREDITICIA		PROMULGACIÓN
CÁMARA DE SENADORES		- Promulgación del Proyecto de Presupuesto a rango de Ley General de la Nación
CÁMARA DE SENADORES		EJECUCIÓN
PODER EJECUTIVO		- Inicio periodo fiscal 1° de enero
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA		- Envío de los Estados Financieros al 31 de diciembre de la anterior gestión por las Instituciones a la Contaduría, Contraloría y Órgano Legislativo
SECTOR PÚBLICO		- Inicio Proceso Presupuestario 2011 y cierre 2010 - Cierre Periodo Fiscal 31 de Diciembre
	2011	

Según la Constitución Política del Estado, el Órgano Ejecutivo tiene que presentar el Proyecto de Presupuesto General de la Nación a la Asamblea Legislativa Plurinacional dentro de sus 30 primeras sesiones ordinarias, a partir del 6 de Agosto con plazo máximo hasta el 31 de octubre.

El período fiscal se inicia el 1º de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año.

A. FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

La primera etapa, que es la formulación, consiste en realizar una programación anual de la utilización de los insumos presupuestarios (partidas de gasto), para obtener productos y servicios públicos (objetivos, metas y volúmenes de trabajo).

El techo presupuestario máximo en una entidad está representado por un monto para servicios personales y otro para el resto de gastos, que incluye a la inversión.

Para la elaboración del presupuesto, se utiliza el programa de computación desarrollado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Sistema de Formulación Presupuestaria “SFP”), los Clasificadores Presupuestarios y las Directrices de Formulación Presupuestaria aprobados.

Un requisito, fundamental para la formulación del presupuesto, es la utilización de los Clasificadores Presupuestarios, para procesar la información. Los Clasificadores Presupuestarios tienen la finalidad de permitir agregar y desagregar la información de presupuesto, contabilidad y tesorería, en la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, conocido como Sistema Integrado de Información, Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA).

En general, desde el inicio de la reforma presupuestaria hasta la actualidad (1990-2011), las entidades del sector público utilizan los Clasificadores Presupuestarios para formular su presupuesto, pero utilizando solamente las cuentas que hacen a la razón de ser de cada

una de ellas; es decir, deben usar únicamente aquellos rubros, partidas de gasto, fuentes de financiamiento, organismos financiadores y sectores que les corresponde utilizar, según el instructivo del órgano rector.

B. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

Esta fase le corresponde al Órgano Legislativo. Según sus atribuciones, señaladas en la Constitución Política del Estado, debe aprobar, para cada gestión financiera, los gastos de la Administración Pública, previa presentación del Proyecto de Presupuesto por el Órgano Ejecutivo. Corresponde a la Cámara de Diputados la iniciativa, en el ejercicio de las atribuciones de análisis, elaboración y consideración del informe sobre el Proyecto de Presupuesto, en las Comisiones y el Pleno, como Cámara de origen y, luego de su consideración y aprobación, se remite a la Cámara de Senadores para su revisión.

El Órgano Ejecutivo debe presentar, al Legislativo, los presupuestos Nacional y Departamentales, para la siguiente gestión financiera, y proponer, durante su vigencia, las modificaciones que estime necesarias. La cuenta de los gastos públicos, conforme al Presupuesto, se presenta anualmente. Recibido el Proyecto de Ley del Presupuesto, debe ser aprobado, en la Asamblea Legislativa, dentro del término de sesenta días; vencido el plazo indicado, sin que el proyecto haya sido aprobado, éste se dará por aprobado y se atribuirá fuerza de Ley.

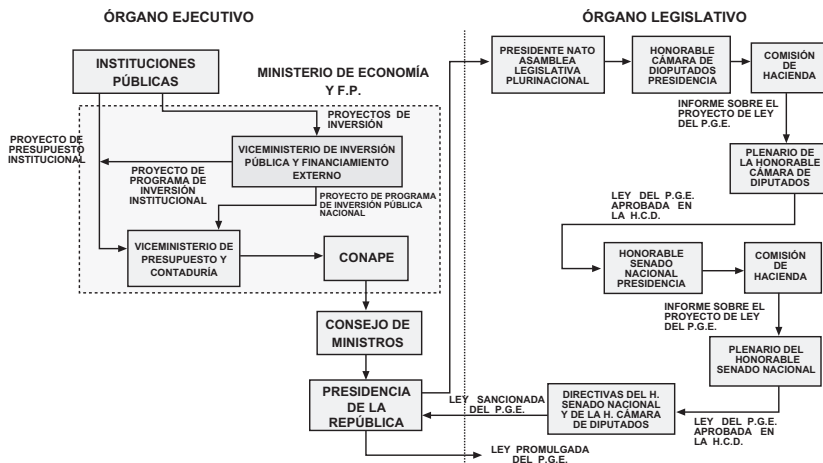
Cuadro N° 6
Aprobación del Presupuesto General de la Nación

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
El Honorable Congreso Nacional ha aprobado el PGN en calidad de Ley?	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO
Ley N°	2158	2331	2449	2627	--	3302	--	--	--	--
Fecha de aprobación	13-dic-2000	08-feb-2002	03-abr-2003	30-dic-2003	--	16-dic-2005	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Hacienda

También, el Órgano Legislativo considera y aprueba los Planes de Desarrollo, elaborados por el Órgano Ejecutivo, que sobrepasen los presupuestos ordinarios en materia o en tiempo de gestión.

Gráfico N° 4



C. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

La fase de la Ejecución Presupuestaria, consiste en la adquisición de los insumos presupuestarios, su utilización y la producción de los bienes y servicios para la sociedad. Las entidades públicas, luego de contar con presupuesto aprobado, inician la segunda etapa, denominada de ejecución presupuestaria; pero, previamente, se debe realizar la Programación de la Ejecución Presupuestaria, antes de la ejecución –propiamente dicha-. Con la Programación de la Ejecución Presupuestaria, se realizan las previsiones para cada uno de los subperíodos del ejercicio presupuestario, en términos de objetivos y metas, así como de las necesidades, en tiempo, programas y proyectos, que demandan recursos reales y financieros.

El Sistema de Programación posibilita compatibilizar el ritmo óptimo de la ejecución de los programas presupuestarios con la disponibilidad de recursos financieros.

Para la programación de la ejecución presupuestaria, se utiliza, como punto de partida, el Presupuesto Anual aprobado y se comienza a programar en sub-períodos anuales, para viabilizar la ejecución

presupuestaria propiamente dicha, a través de la obtención de información que podría ser mensual, bimestral, trimestral, cuatrimestral o semestral, dependiendo de lo que se determine realizar en el área de tesorería.

D. CONTROL Y EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

El Control y Evaluación Presupuestaria, consiste en realizar una comparación y análisis entre la Programación de la Ejecución Presupuestaria y la ejecución propiamente dicha, identificando los desvíos, las causas, justificaciones y correcciones realizadas, lo que permite introducir nuevos elementos para una mejor programación en el siguiente período y, de este modo, retroalimentar todo el proceso presupuestario. En el sector público de Bolivia, aún no se ha conseguido internalizar plenamente esta etapa, por la ausencia de la Programación de la Ejecución Presupuestaria.

E. CIERRE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Es la última etapa del proceso presupuestario, denominada Cierre de la Ejecución Presupuestaria, que consiste en proceder a la finalización de todas las operaciones de ejecución de los ingresos y de los gastos, en el período fiscal. Para llevar a cabo esta tarea, el Ministerio de Economía y Finanzas emite un instructivo, destinado a todas las entidades públicas, para que procedan a efectuar el cierre de la ejecución presupuestaria de recursos, gastos y estados financieros. Entre otras acciones, las entidades deben efectuar un arqueo de caja en la tesorería, hacer un recuento de cheques sin utilizar, realizar la conciliación bancaria y determinar el saldo final de gestión, por parte de la unidad de auditoría interna.

F. INFORME ANUAL DE GASTOS PÚBLICOS

De acuerdo a la disposición constitucional pertinente, el Órgano Ejecutivo debe presentar, anualmente, ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Informe de Gastos Públicos, conforme al Presupuesto, pero no hay procedimiento reglamentario ni disposición alguna que establezca su tratamiento.

Parte VI

ESTRUCTURA DE LA LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

A manera de ejemplo, presentamos la Ley de Presupuesto General del Estado (PGE) de la gestión 2011, aprobado mediante Ley N° 62 del 28 de noviembre de 2010, que viene acompañada de los siguientes anexos:

Título I Resumen General

El Título I incluye la Ley, con 41 artículos, 2 disposiciones finales y un cuadro anexo que contiene información general de 7 fideicomisos no reembolsables.

Entre los 41 artículos de la Ley, hay algunos cuya disposición trasciende el período fiscal de un año, al que corresponde propiamente el Presupuesto. Esta situación ha generado posiciones contrarias sobre la vigencia de estas disposiciones, una vez cumplido el período fiscal.

Título II Presupuestos Institucionales.

Los cuadros de información que conforman este título son los siguientes:

Resumen General

- Presupuesto Agregado del Sector Público
- Presupuesto Consolidado del Sector Público
- Estructura del Proyecto de Presupuesto Consolidado (Gráfico)
- Presupuesto Agregado-Fuentes de Financiamiento del Presupuesto General del Estado

- Presupuesto Consolidado-Fuentes de Financiamiento del Presupuesto General del Estado.
- Fuentes de Financiamiento del Presupuesto Agregado 2011 (Gráfico)
- Presupuesto Agregado por Fuente de Financiamiento, Organismo Financiador e Institución
- Presupuesto Agregado del Sector Público-Clasificación por Nivel Institucional y Grupos de Gasto-Gasto Total (Proyectos de Inversión más Otros Gastos)
- Presupuesto Agregado del Sector Público-Clasificación por Nivel Institucional y Grupos de Gasto
- Presupuesto Agregado del Sector Público-Clasificación por Nivel Institucional y Fuente de Financiamiento-Gasto Total (Proyectos de Inversión más Otros Gastos)
- Presupuesto Agregado del Sector Público-Clasificación por Nivel Institucional y Fuente de Financiamiento

Resumen del Flujo Financiero del Sector Público

- Flujo Financiero del Sector Público.
- Flujo Financiero Consolidado del Sector Público (Gráfico)
- Flujo Financiero del Sector Público Agregado
- Flujo Financiero del Sector Público Consolidado

Resumen de Recursos y Gastos del Tesoro General de la Nación

- Flujo Financiero del Tesoro General de la Nación-2011
- Presupuesto de Ingresos Mensuales Aduana Nacional
- Presupuesto de Recaudación por Tipo de Impuesto
- Presupuesto de Recaudación del Servicio de Impuestos Nacionales

Programa de Inversión

- Distribución Departamental de la Inversión Pública
- Distribución Plan Nacional de Desarrollo
- Distribución por Recursos de la Inversión Pública
- Distribución Resumen Institucional de la Inversión Pública
- Distribución Institucional de la Inversión Pública

Presupuesto por Nivel Institucional

- Presupuesto Agregado del Órgano Legislativo
- Presupuesto Agregado del Órgano Ejecutivo
- Presupuesto Agregado del Órgano Judicial
- Presupuesto Agregado del Órgano Electoral
- Presupuesto Agregado de las Entidades de Control y Defensa del Estado
- Presupuesto Agregado de las Instituciones Públicas Descentralizadas
- Presupuesto Agregado de las Universidades Públicas
- Presupuesto Agregado de las Entidades de Seguridad Social
- Presupuesto Agregado de las Empresas Públicas No Financieras
- Presupuesto Agregado de Gobiernos Autónomos Departamentales
- Presupuesto Agregado de Gobiernos Autónomos Municipales
- Presupuesto Agregado de las Instituciones Públicas Financieras
- Presupuesto Agregado de Rubros por Nivel Institucional
- Presupuesto Agregado por Objeto del Gasto por Nivel Institucional

Anexos

Recursos de los Gobiernos Autónomos Municipales

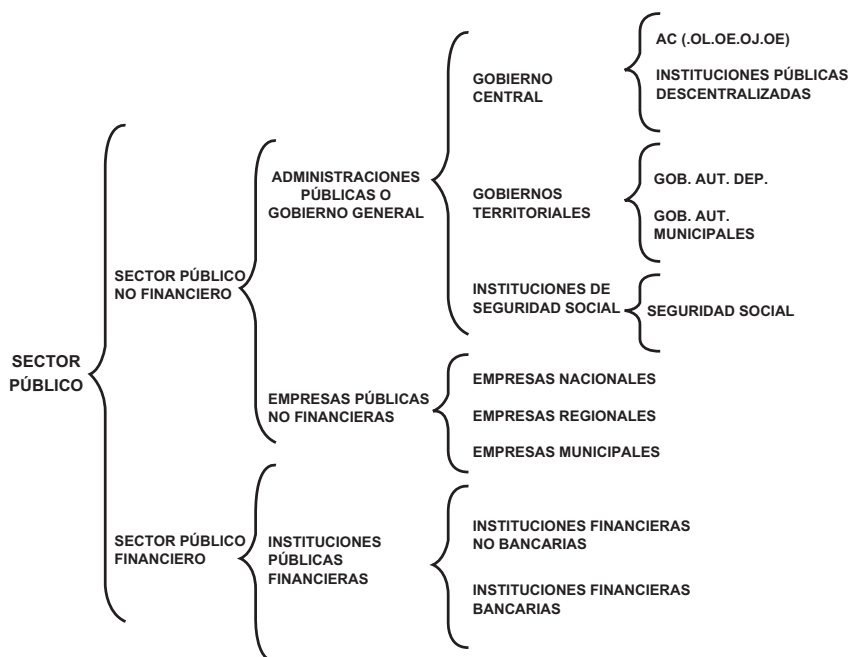
- Clasificación por Departamentos y Municipios

Recursos del Sistema Universitario

- Clasificación por Universidades

El Título II contiene información más detallada de cada una de las entidades públicas, correspondientes a los grupos institucionales señalados en el Título I, indicado anteriormente.

Cuadro N° 7
Estructura Institucional del Sector Público Boliviano



Parte VII

EL PRESUPUESTO PÚBLICO PLURIANUAL PARTICIPATIVO¹³

El transcurso del tiempo, desde el inicio de la última reforma presupuestaria, que fue en 1989, ha demostrado –una y otra vez– que el Órgano Rector de la Política Fiscal coordina la preparación de los presupuestos, bajo el principio de “control del gasto”, y una sana gestión pública, en un contexto de disciplina fiscal. Si bien se logró, en el corto plazo, igualar ingresos a gastos (aun, utilizando como fuente de financiamiento la emisión, asignación y recaudación de certificados de crédito fiscal), fue una condición necesaria, pero no suficiente, la decisión de formular presupuestos muy restrictivos, porque no estuvo acompañada de una administración financiera eficiente, eficaz y económica, que permita alcanzar los objetivos fijados. Los especialistas, estudiosos, académicos y autoridades públicas, involucrados en el Presupuesto Público, comparten un sentimiento común de preocupación, por los resultados limitados que se han obtenido al aplicar medidas tradicionales de control del gasto.

Los intentos de implantar sistemas o modelos racionales de presupuesto (Presupuesto por Programas, Presupuesto en Base Cero y Presupuesto por Resultados, entre otros) parecen sólo haber conseguido una pérdida de credibilidad sobre las ideas e iniciativas de reforma presupuestaria. Si bien, los esfuerzos realizados no fueron totalmente infructuosos (aplicaciones parciales, impulso al análisis de programas, introducción de medidas de resultados e indicadores y otros), en términos generales, los intentos de reforma no lograron alcanzar los resultados esperados, sobre todo en lo relativo

13 MOLINA DÍAZ GERMÁN, El Sistema Presupuestario Boliviano 1960-2003 y el Presupuesto Plurianual, documento mimeografiado, Ministerio de Hacienda, La Paz, 28 de mayo de 2003.

a las expectativas creadas y a la forma de entender la racionalidad en el Presupuesto. Después de más de 50 años (1960-2011) de repetidos intentos por realizar grandes reformas presupuestarias, quedamos convencidos de la necesidad de aproximarse a ellas con una perspectiva más pragmática y menos ambiciosa, además, con el concurso de profesionales expertos en presupuesto.

Por lo mencionado anteriormente, y por la crisis económica iniciada en la segunda mitad de los años noventa, se intentó recortar directamente el gasto público, según prioridades o la viabilidad de cada recorte, en un contexto de mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Paralelamente, se ha continuado ensayado iniciativas de reforma en la gestión presupuestaria; sin embargo, ni los ajustes macro-presupuestarios ni las innovaciones en la gestión han evitado el crecimiento del gasto público. Más aun durante la primera década del siglo XXI, por la bonanza externa, transmitida vía elevación de los precios internacionales de nuestros productos de exportación, que significó superávits en cuenta corriente de la balanza de pagos y en cuenta fiscal, acompañados de un incremento de las reservas internacionales, depósitos bancarios y apreciación del boliviano. Las políticas públicas fueron expansivas, en particular las de gasto fiscal que registró un crecimiento mayor a seis veces el crecimiento del Producto Interno Bruto, entre el 2006 y el 2010.

En la actualidad, se continúa reforzando el papel del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en todas las fases del proceso presupuestario, ya previsto en la Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria, aprobada el 21 de diciembre de 1999, y la actual Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Pero su eficacia, en el mediano y largo plazo, se halla muy limitada por la propia inestabilidad e incertidumbre del contexto en que se aplican. La cuestión no está sólo en el dominio o la firmeza del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, para recortar las propuestas de gasto o imponer procedimientos limitativos en la gestión del gasto. Más bien, se trata de desarrollar la capacidad estratégica del Órgano Rector de la Política Fiscal y de todo el sector público, para controlar la evolución del gasto real.

Otro aspecto, importante para la gestión pública, es la información fiscal que, en términos generales, no se ha desarrollado lo suficiente como para garantizar que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas pueda realizar un seguimiento eficiente, eficaz y a distancia, sobre la manera en que se utilizan los recursos públicos y los resultados alcanzados.

La gestión pública, hoy día, se desarrolla con recursos limitados, frente a la creciente demanda del gasto público.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, como Órgano Rector de la política fiscal y de los Sistemas de Administración, tiene la competencia de ejercer liderazgo estratégico y facilitar el desarrollo de la capacidad de gestión financiera, en cada una de las entidades que componen el Sector Público.

El proceso presupuestario, a partir de la escasez de recursos y el crecimiento de las demandas de gasto, es tradicionalmente de esencia conflictiva. De hecho, la negociación del Presupuesto se convierte en un mecanismo de resolución de tensiones y diferencias entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y cada una de las entidades públicas, cada año. Las negociaciones de asignación de recursos, se realizan –en la práctica– en un contexto fundamentalmente competitivo. Cada una de las entidades públicas que negocian su presupuesto, representa intereses diversos con diferentes valores. Los recursos públicos son siempre limitados y las necesidades son inmensas; no siendo posibles de satisfacer en su totalidad. El presupuesto se percibe como un ejercicio de negociación, destinado a satisfacer necesidades de recursos de los distintos actores que compiten para maximizar sus créditos presupuestarios. Se supone que *lo que uno consigue, los otros lo pierden*; es decir es un *juego de suma cero*. La actitud y el comportamiento de los participantes, en el proceso presupuestario, se basan en supuestos de negociación de suma cero. Lo único que importa, a cada una de las entidades públicas, es cómo conseguir más recursos. No es usual buscar posibles áreas o temas de cooperación con otros actores presupuestarios. Las posturas se

centran en aventajar al contrario, sin considerar nunca la posibilidad del beneficio conjunto.

Un comportamiento más equilibrado y flexible, en la competencia por los recursos públicos y la cooperación por parte de las entidades demandantes, supondría –por ejemplo– el intercambio de información financiera y no financiera, la búsqueda de soluciones factibles, la prevención de conflictos futuros, estableciendo reglas del juego de negociación presupuestaria, y el desarrollo de una percepción común sobre valores y prioridades de gasto, entre otras cosas.

La reducción del gasto, que tradicionalmente exige el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, durante el proceso presupuestario, se basa en la necesidad de obtener resultados positivos de corto plazo. Las implicaciones de mediano plazo, de lograr una sana gestión fiscal, sostenible y viable, quedan normalmente relegadas a un segundo plano.

Revisando la historia económica, el primer presupuesto en Bolivia fue elaborado en 1826 y, por otra parte, en varias oportunidades tuvieron vigencia de más de un año; es decir, abarcaron dos o tres años. Esto, posteriormente, fue reemplazado por la formulación de Presupuesto de Período Anual, procediéndose de esta forma hasta la gestión 2011.

En el año 2000, en los diversos foros, se planteó la necesidad de elaborar Presupuestos Plurianuales, para optimizar la programación de los recursos, gastos y financiamiento del Sector Público, en un horizonte de tiempo de mediano plazo, dando señales de certidumbre al resto de los agentes económicos. Así, se programa la estabilidad presupuestaria, sostenibilidad de las cuentas públicas y la definición de los programas y proyectos prioritarios.

La mala experiencia que se tuvo con el Proyecto de Presupuesto 2003, que pretendía salvar el déficit en un solo año, con el incremento desproporcionado de cargas impositivas, fue una lección que nos permite concluir que se requiere de una programación de gastos, que cubra más de un período fiscal. En este sentido, ineludiblemente, se

deben establecer las condiciones de un nuevo pacto fiscal, que cubra, por varios años, los acuerdos sobre los recursos y gastos públicos; y, de este modo, se cuente con una programación de mediano plazo de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público; es decir, se elabore un Presupuesto Plurianual.

A. DEFINICIÓN

El Presupuesto Plurianual (Médium Term Expenditure Framework -MTEF) es un instrumento de programación, para un horizonte de tiempo de mediano plazo, de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público; mediante el cual, las autoridades económicas de un país, toman decisiones de carácter presupuestario para cada uno de los años que comprende el período, considerando los ingresos esperados y los límites globales o sectoriales de los gastos, para cada uno de los años en un horizonte de tres a cinco años. Es decir, es una programación de ingresos y gastos públicos en un año base y para los subsiguientes dos a cuatro años. De este modo, se logra contar con un importante instrumento de planificación de mediano plazo.

También se denomina Presupuesto Público Plurianual Participativo (PPPP) porque se incorpora, en el proceso, a la participación ciudadana, principalmente a través de los gobiernos autónomos municipales, a los cuales las organizaciones territoriales de base hacen conocer la demanda de programas y proyectos, a ser incorporado en el documento presupuestario.

B. OBJETIVOS

El Presupuesto Público Plurianual Participativo (PPPP) tiene los siguientes objetivos:

- Extender el horizonte presupuestario, más allá del ejercicio anual
- Evitar el crecimiento explosivo de los agregados presupuestarios
- Incentivar la disciplina presupuestaria

El primer objetivo supone disponer de proyecciones confiables de las condiciones macroeconómicas, de los ingresos y de los gastos futuros, siempre y cuando las políticas públicas, definidas para el año base del presupuesto, perduren.

Respecto al segundo objetivo, se busca evitar el crecimiento de los gastos totales, en un horizonte de tiempo mayor a un ejercicio anual.

Finalmente, un marco de gastos a mediano plazo, facilita las reasignaciones, de acuerdo a las prioridades estratégicas de las autoridades económicas.

C. MARCO CONCEPTUAL

El Presupuesto Público Plurianual Participativo (PPPP) está basado en los mismos fundamentos del Presupuesto de Ejercicio Anual, es decir, tiene las mismas características, procedimiento, técnica, principios, etc. Si bien, el Presupuesto de Ejercicio Anual cubre un solo año de ingresos y gastos, necesariamente requiere conocer un escenario macroeconómico del período. Del mismo modo, el Presupuesto Plurianual, que cubre tres o cinco años, también requiere contar con un escenario macroeconómico del mismo período de tiempo.

Con relación al procedimiento, técnica y principios presupuestarios utilizados en un Presupuesto Plurianual, éstos son los mismos que se aplican en el Presupuesto Anual. Por tanto, en la programación de los gastos plurianuales, se tienen que necesariamente cumplir todos los principios, porque es similar a como se formula el presupuesto anual, con la diferencia de que comprende a los presupuestos anuales de todo el período elegido, tomando en cuenta las proyecciones de recursos y gastos para todo ese período, a partir del año base. Sin embargo, la aprobación es sólo para el año base, quedando los otros años como referencia de planificación; es decir que, cada año, se ajustan las proyecciones de acuerdo a la ejecución real. Asimismo, los procedimientos son similares y no debe significar que represente algo abstracto, sino, al contrario, tiene que ser simple y transparente, para que pueda conseguirse la realización de dicha programación de gasto de mediano plazo.

D. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO PLURIANUAL PARTICIPATIVO (PPPP)

La implementación del Presupuesto Plurianual, se realizaría para un período de cinco años, es decir, se trata de una proyección de mediano plazo. Además, este período puede coincidir con una administración gubernamental que tiene un período constitucional de cinco años, para el que requiere un Plan Nacional de Desarrollo (PND) por el mismo lapso de tiempo.

El proceso de implementación implica que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, como Órgano Rector de la política fiscal y de los sistemas de administración, disponga de todos los elementos normativos, técnicos y de difusión, sobre el Presupuesto Plurianual, para que todas las entidades públicas procedan a la implantación de la programación del gasto a mediano plazo. Asimismo, en forma conjunta con el Banco Central, el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Planificación del Desarrollo y UDAPE; se deben elaborar los escenarios económicos del período plurianual, para establecer los montos totales de ingresos y gastos fiscales, para cada año. Esto posibilitará determinar los límites financieros máximos para la asignación de los gastos. Para este efecto, se utilizan los Clasificadores según las Directrices de Formulación Presupuestaria, en medio informático.

Se propone, como una estrategia para la implementación del Presupuesto Plurianual en Bolivia, incorporar, dentro del mismo proceso presupuestario, a todo el sector público, sobre un año base y los 4 años de proyección de ingresos y gastos (Formulación, Discusión y Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación y Cierre Presupuestario). Es decir, no se introduce como una nueva fase o etapa del proceso presupuestario, sino como parte del mismo; lo que significa que en cada una de las etapas se considera el tratamiento del Presupuesto Plurianual.

Los aspectos fundamentales que deben incorporarse, dentro de la agenda gubernamental en el proceso de implementación del Presupuesto Público Plurianual Participativo, son los siguientes:

- Pronóstico, con bases técnicas, de un escenario económico para el período plurianual.
- Establecer que el Presupuesto Plurianual se incorpore dentro del mismo proceso presupuestario (Formulación, Discusión y Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación y Cierre Presupuestario).
- Conformar el marco normativo y técnico sobre el Presupuesto Plurianual (Elaboración de Directrices de Formulación de Presupuesto Plurianual, Clasificadores Presupuestarios, Elaboración de lineamientos de Política Presupuestaria para el Período Plurianual, Elaboración de Notas Oficiales que señalen los lineamientos financieros para cada uno de los años que abarca el período correspondiente).
- Establecer que todas las entidades públicas deban elaborar su anteproyecto de Presupuesto Plurianual.
- Los Gobiernos Autónomos subnacionales, para elaborar el anteproyecto de Presupuesto Público Plurianual Participativo, deben contar con el concurso de las organizaciones territoriales, de acuerdo con la normativa correspondiente.
- Respetar la forma y contenido del Presupuesto Plurianual presentado por el Órgano Ejecutivo al Órgano Legislativo.
- Capacitar, de forma continua, a los servidores públicos, sobre Presupuesto Público Plurianual Participativo (PPPP).

D.1. Elaboración de un Escenario Económico sobre el Período para el que se Formula el Presupuesto Público Plurianual Participativo (PPPP)

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en forma conjunta con el Banco Central, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Planificación del Desarrollo y UDAPE, debe elaborar los escenarios económicos del período para el que se formula el Presupuesto Plurianual, con el fin de conocer los agregados fiscales de ingresos y gastos.

Hasta el año 2005, el escenario económico se elaboraba y se acordaba con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Desde el 2006 hasta el 2011, se suscribe un programa financiero entre el Banco Central de Bolivia y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Es importante que este documento sea utilizado para la determinación de los límites máximos financieros que deben utilizar –obligatoriamente– cada una de las entidades públicas, con la finalidad de precautelar la estabilidad macroeconómica y disciplina fiscal.

Las variables macroeconómicas (tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto, tasa de inflación, déficit fiscal, tipo de cambio y los agregados fiscales de ingreso y gasto) dan el marco para la elaboración de un Presupuesto Plurianual.

A manera de ejemplo de lo que podría ser un presupuesto plurianual, utilizamos las cifras de los presupuestos entre los años 2006 a 2010(cinco años), donde se consideran, anualmente, las variables macro-presupuestarias que se utilizaron para la formulación del presupuesto respectivo. Si suponemos que en la gestión 2006 comenzó la elaboración del Presupuesto Plurianual 2006-2010, entonces, el año base sería el 2006, y los que corresponden a los siguientes cuatro años serían 2007, 2008, 2009 y 2010.

Las variables macro-presupuestarias, de las cinco gestiones mencionadas, se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 8
Variables Macroeconómicas Programadas
(2006 - 2010)

Descripción	Presupuesto				
	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de crecimiento del PIB (%)	4.1	5.0	5.7	5.8	4.5
Tipo de cambio compra promedio (Bs./\$US)	8.1	8.0	7.6	7.1	7.0
Tipo de cambio venta promedio (Bs./\$US)	8.1	8.1	7.7	7.0	7.1
Tasa de inflación promedio (%)	3.4	3.7	7.1	10.6	4.5
PIB nominal (en millones de Bs.)	85'029	87'854	112'919	138'556	128'780
Eficiencia Servicio de Impuestos Internos (%)	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Eficiencia de Aduana Nacional (%)	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Superávit fiscal respecto al PIB (%)	3.7	3.4	4.1	1.8	4.9
Salario mínimo nacional (Bs.)	440.0	525.0	578.0	647.0	679.4

Fuente: Presupuesto General de la Nación, Ministerio de Hacienda

Durante el período 2006-2010 (cinco años) se programaron presupuestos anuales. Si suponemos que en la gestión 2006 comenzó la elaboración del Presupuesto Público Plurianual Participativo 2006-2010, y se considerara una programación de ingresos y gastos públicos; entonces, el año base sería el 2006 y los que corresponden a los subsiguientes cuatro años hacia adelante serían 2007, 2008, 2009 y 2010. Así, utilizamos la información de las cinco gestiones pasadas, que se muestra en el siguiente cuadro, como ejemplo de un cuadro de lo que sería un presupuesto público plurianual participativo:

Cuadro N° 9
Programación del Presupuesto
Flujo Financiero del Sector Público No Financiero

DETALLE	Valor (Millones de Bolivianos)						Estructura porcentual (Porcentajes)		Tasa de crecimiento (Porcentajes)	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2009	2010	2009	2010
INGRESOS TOTALES	24.541	30.736	41.909	61.168	77.648	70.746	100,0	100,0	26,9	(8,9)
INGRESOS CORRIENTES	23.336	28.947	39.998	58.437	75.947	68.597	97,8	97,0	30,0	(9,7)
Ingresos de operación	1.269	4.506	8.181	30.318	37.200	29.668	47,9	41,9	22,7	(20,2)
Regalías	2.446	2.175	3.713	680	625	579	0,8	0,8	(8,1)	(7,3)
Transferencias corrientes	98	111	232	705	228	243	0,3	0,3	(67,6)	6,5
Otros ingresos corrientes	19.524	22.154	27.873	26.734	37.895	38.107	49,8	53,9	41,7	0,6
INGRESOS DE CAPITAL	1.205	1.789	1.910	2.731	1.700	2.149	2,2	3,0	(37,7)	26,4
EGRESOS TOTALES	29.442	33.918	44.912	65.846	80.201	76.993	100,0	100,0	21,8	(4,0)
EGRESOS CORRIENTES	21.919	26.724	32.761	55.699	62.273	56.106	77,8	76,8	11,8	(5,1)
Sueldos y salarios	7.507	8.253	11.147	11.891	14.167	15.719	17,7	20,4	19,1	11,0
Bienes y servicios	4.439	8.460	11.674	28.029	32.929	27.815	41,1	36,1	26,5	(15,5)
Intereses y comis. deuda externa	928	1.047	1.090	1.130	973	767	1,2	1,0	(13,9)	(21,2)
Intereses y comis. deuda interna	1.284	1.211	1.243	1.765	1.809	1.817	2,0	2,4	(8,8)	12,9
Prestaciones de la seguridad social	3.376	3.347	3.511	3.932	4.613	4.910	5,8	6,4	17,3	6,4
Transferencias corrientes	4.182	4.095	3.753	948	3.189	2.925	4,0	3,8	234,2	(7,7)
Otros egresos corrientes	202	341	343	10.003	4.813	5.153	6,0	6,7	(51,9)	7,1
EGRESOS DE CAPITAL	6.523	7.194	12.150	10.146	17.928	17.888	22,4	23,2	76,7	(0,2)
SUPERÁVIT / DÉFICIT	(3.902)	(3.183)	(3.003)	(4.678)	(2.554)	(6.247)	n.a.	n.a.	(45,4)	144,6
FINANCIAMIENTO NETO	3.902	3.183	3.003	4.678	2.554	6.247	n.a.	n.a.	(45,4)	144,6
Externo	1.468	1.971	837	1.201	2.195	4.893	86,0	78,3	82,8	122,9
Interno	2.434	1.212	2.166	3.477	358	1.354	14,0	21,7	(69,7)	278,0

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (anteriormente Ministerio de Hacienda)

El Órgano Ejecutivo presenta el proyecto de Ley de Presupuesto Público Plurianual Participativo, con información de cinco gestiones de ingresos, gastos y financiamiento. Si suponemos que en la gestión 2006 comenzó la elaboración del Presupuesto Público Plurianual Participativo 2006-2010 y se considerara una programación de ingresos y gastos públicos; entonces, el año base sería el 2006 y los que corresponden a los subsiguientes cuatro años hacia adelante serían 2007, 2008, 2009 y 2010. En este sentido, el procedimiento aproximado de administración presupuestaria y de técnica legislativa sería:

- 1^{er} año de implantación del PPPP: si se hubiese comenzado con el Proyecto de Presupuesto Plurianual 2006-2010, el año base es 2006 y 2007 a 2010 son proyecciones (sólo como información).

- 2^{do} año de implantación del PPPP: el Proyecto de Presupuesto Plurianual 2007-2010, el año base es 2007 y 2008 a 2010 son proyecciones (sólo como información).
- 3^{er} año de implantación del PPPP: el Proyecto de Presupuesto Plurianual 2007-2010, el año base es 2008 y 2009 a 2010 son proyecciones (sólo como información).
- 4^{to} año de implantación del PPPP: el Proyecto de Presupuesto Plurianual 2007-2010, el año base es 2009 y 2010 es proyección (sólo como información).
- 5^{to} año de implantación del PPPP: el Proyecto de Presupuesto Plurianual 2007-2010, el año base es 2010 y no se presentan proyecciones, porque concluye la gestión de gobierno de cinco años y, también, el Plan Nacional de Desarrollo.
- El 2^{do}, 3^{er} y 4^{to} año de implantación, las proyecciones son revisadas y modificadas, porque los factores económicos internos y externos cambian.

Cuadro N° 10 Programación del Presupuesto - Flujo Financiero del Sector Público No Financiero

DETALLE	Estructura porcentual (Porcentajes)						Tasas de crecimiento (Porcentajes)				
	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
INGRESOS TOTALES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	25,24	36,35	45,95	26,94	(8,89)
INGRESOS CORRIENTES	95,09	94,18	95,44	95,54	97,81	96,96	24,04	38,18	46,10	29,97	(9,68)
Ingresos de operación	5,17	14,66	10,52	49,57	47,91	41,94	255,25	81,55	270,57	22,70	(20,25)
Ingresos tributarios	47,56	56,42	54,12	30,74	31,84	31,90	48,51	30,80	(17,10)	31,51	(8,72)
Regalías	9,97	7,08	8,86	1,11	0,80	0,82	(11,06)	70,68	(81,68)	(8,13)	(7,29)
Transferencias corrientes	0,40	0,36	0,55	1,15	0,29	0,34	14,01	107,98	204,28	(67,64)	6,47
Otros ingresos corrientes	31,98	15,66	12,39	12,97	16,98	21,96	(38,06)	7,86	52,78	66,99	17,99
INGRESOS DE CAPITAL	4,91	5,82	4,56	4,46	2,19	3,04	48,43	6,79	42,95	(37,74)	26,42
EGRESOS TOTALES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	19,25	32,41	46,81	21,80	(4,00)
EGRESOS CORRIENTES	77,07	78,79	72,95	84,59	77,65	76,77	21,92	22,59	70,01	11,80	(5,09)
Sueldos y salarios	26,39	24,33	24,82	18,06	17,66	20,42	9,94	35,07	6,58	19,14	10,96
Bienes y servicios	15,61	24,94	25,99	39,53	41,08	36,13	90,57	37,99	122,97	26,51	(15,53)
Intereses y comis. deuda externa	3,26	3,09	2,43	1,72	1,21	1,00	12,85	4,11	3,71	(13,90)	(21,18)
Intereses y comis. deuda interna	4,52	3,57	2,77	2,68	2,01	2,36	(5,69)	2,67	41,93	(8,82)	12,93
Prestaciones de la seguridad social	11,88	9,87	7,82	5,97	5,75	6,38	(0,80)	4,88	12,00	17,31	6,43
Transferencias corrientes	14,70	11,98	8,36	1,44	3,95	3,80	(2,81)	(7,66)	(74,74)	234,21	(7,71)
Otros egresos corrientes	0,71	1,01	0,76	15,19	6,00	6,69	69,16	0,57	2,814,18	(51,89)	7,07
EGRESOS DE CAPITAL	22,93	21,21	27,05	15,41	22,35	23,23	10,29	68,89	(16,49)	76,69	(0,22)
SUPERAVIT/DEFICIT	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	(18,42)	(5,85)	55,77	(45,41)	144,84
FINANCIAMIENTO NETO	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	(18,42)	(5,85)	55,77	(45,41)	144,84
Externo	37,63	61,92	27,87	25,68	85,97	78,32	34,26	(57,53)	43,49	82,78	122,88
Interno	62,37	38,08	72,13	74,32	14,03	21,68	(50,20)	78,72	60,51	(89,70)	278,00

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (anteriormente Ministerio de Hacienda)

D.2. La aprobación, en el Órgano Ejecutivo, del Presupuesto Público Plurianual Participativo, se incorpora dentro del mismo proceso presupuestario (formulación, discusión y aprobación, ejecución, control-evaluación y cierre presupuestario)

Para iniciar la formulación presupuestaria del Presupuesto Plurianual, el Órgano Ejecutivo requiere aprobar una normativa que reglamente la elaboración y presentación de los Anteproyectos de Presupuestos Plurianuales, por parte de cada una de las entidades públicas.

Las etapas de discusión y aprobación se regirán por lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en el Reglamento Interno de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Con relación a la ejecución, control-evaluación y cierre presupuestario, estas etapas están aún reglamentadas en la Ley N° 2042, de fecha 21 de diciembre de 1999.

D.3. Elaboración del Marco Normativo y Técnico sobre el Presupuesto Público Plurianual Participativo

El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, debe proceder a la elaboración de Directrices de Formulación de Presupuesto Plurianual, Clasificadores Presupuestarios, Elaboración de lineamientos de política presupuestaria del período plurianual, Elaboración de notas oficiales que señalen los lineamientos financieros para cada uno de los años que abarca el período correspondiente. Asimismo, se tiene que proceder a modificar el sistema informático de formulación presupuestaria, tal que permita la programación de los ingresos y gastos para más de un año, en las versiones a nivel institucional, agregado y de consolidación.

También, se requiere programar talleres de difusión sobre la metodología referida al Presupuesto Plurianual, en cada una de las entidades públicas, para que su implementación logre resultados concretos, como el de contar con el documento de ingresos y gastos, para un horizonte de tiempo de mediano plazo.

Considerando que, por primera vez, se da inicio a un Proceso Presupuestario Plurianual, es fundamental que se brinde todo el apoyo a las entidades públicas, mediante la publicación del marco normativo y técnico, en forma amplia, para la internalización inmediata durante el proceso de formulación presupuestaria.

D.4. Las Entidades Públicas Deben Elaborar el Anteproyecto de Presupuesto Público Plurianual Participativo

A nivel interno, se requiere alcanzar un “Pacto Fiscal” con todos los agentes económicos para lograr la sostenibilidad y viabilidad de la programación de los ingresos y gastos fiscales.

Lo que se debe buscar, con un pacto fiscal, es *un acuerdo político –explícito o implícito– de los distintos sectores sociales, sobre qué debe hacer el Estado. Este pacto ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento*¹⁴. Ya que es muy difícil coincidir en cuanto a la cantidad, destino y origen de los recursos que el Estado debe tener para cumplir con los objetivos de desarrollo de un país, el pacto es un acuerdo no necesariamente unánime: no debe esperarse que todos coincidan exactamente en un punto, para poder dar por terminado el tema. Se debe tomar en cuenta que la unanimidad en este tipo de tópicos es prácticamente imposible, e iniciar con condiciones inamovibles puede ser un error. A pesar de lo anterior, la discusión debe llevarse a cabo en términos razonables y, aunque nada está escrito en piedra, el objetivo de contribuir al desarrollo del país no debe perderse de vista por ningún motivo.

Es decir, se debe fortalecer aún más el sistema presupuestario boliviano, con una centralización normativa por parte del Órgano Rector del sistema, que es el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y una mayor descentralización operativa, que corresponde a cada una de las entidades públicas.

14 “El Pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Lo que denominamos la Centralización Normativa es la elaboración de Directrices de Formulación de Presupuesto Plurianual, Clasificadores Presupuestarios, Elaboración de lineamientos de política presupuestaria del período plurianual, Elaboración de notas oficiales que señalen los lineamientos financieros para cada uno de los años que abarca el período correspondiente y, finalmente, adecuar el sistema computacional de formulación presupuestaria, que permita la programación de los ingresos y gastos para más de un año, en las versiones a nivel institucional, agregado y consolidado, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En cambio, lo que denominamos Descentralización Operativa del Sistema Presupuestario es todo el proceso de formulación presupuestaria plurianual, en cada una de las entidades públicas, utilizando todo lo que se indicó anteriormente, más la priorización de los programas y proyectos, las partidas de gastos que requieren y su asignación a nivel detallado, por fuente de financiamiento, organismo financiador, entidad de transferencia, categoría de gasto y unidad ejecutora, realizado por la entidad pública.

D.5. Forma y Contenido de Presentación del Presupuesto Público Plurianual Participativo por el Órgano ejecutivo al Órgano Legislativo.

El Proyecto de Ley de Presupuesto Plurianual, considerando el año base y los siguientes cuatro años de proyecciones de ingresos y gastos agregados, viene acompañado de los mismos anexos del Presupuesto Anual que se presenta hasta la fecha.

ALGUNOS ELEMENTOS SOBRE EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2011

1) Se aprueba el Presupuesto General del Estado (PGE), para su vigencia durante la gestión fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2011, por un importe total agregado de Bs. 163'132'134'258.- y un consolidado de Bs. 119'471'340'251.-

2) La estructura general del mencionado proyecto es la siguiente:

TITULO I Disposiciones Generales

CAPITULO ÚNICO Generalidades

TITULO II Disposiciones Específicas

CAPITULO I Presupuesto General Del Estado

**CAPITULO II Registro De Recursos, Transferencias e Inversiones
en el Sector Productivo y Social**

CAPITULO III Disciplina Fiscal

CAPITULO IV Política Salarial

CAPITULO V Otras Disposiciones

DISPOSICIONES FINALES

En total, contempla 38 artículos y dos disposiciones.

3) El desglose del Presupuesto General del Estado 2011 (PGE-2011) incluye, por primera vez, las partidas presupuestarias elaboradas por los 337 municipios del país, basadas sobre sus respectivos Planes Operativos Anuales. Es decir, es un presupuesto formulado muy diferente al programado hasta el 2010, porque los municipios no entregaban su presupuesto para ser incluidos en el agregado, para su consideración, debate y aprobación por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

4) A partir del PGE-2011, los municipios asumieron la obligación de remitir al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas su respectivo Plan Operativo Anual (POA) y su Presupuesto 2011, en cumplimiento de lo establecido en la Constitución Política del Estado (CPE) y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Anteriormente, los presupuestos

formulados de los municipios fueron de carácter indicativo, porque sólo registraban los techos presupuestarios determinados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, por lo cual la información presupuestaria era parcial. Los recursos propios y otros que percibían, no eran programados en el PGE.

La mencionada información permitirá que los diputados y senadores puedan revisar lo que programaron, en ingresos, gastos y financiamiento, las gobernaciones; y qué es lo que hacen los municipios.

5) Las variables macro-presupuestarias, utilizadas en la formulación del proyecto, son:

- Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del 5,04%.
- PIB Nominal de Bs. 145'810 millones.
- Déficit fiscal del 4,2%.
- Precio del barril de petróleo de US\$ 70,2.
- Inversión pública de US\$ 2'428,3 millones.
- Tasa de Inflación (fin de periodo) se proyecta en 4%.
- Ingresos por hidrocarburos Bs. 10'999,4 millones, de los cuales Bs. 7'039,6 millones serán por concepto de Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), y Bs. 3'959,8 millones por regalías petroleras.

6) El contenido de la ley del PGE tiene, entre sus lineamientos, lo siguiente:

- Garantizar la estabilidad y sostenibilidad macroeconómica, con contenido social.
- Fortalecer la industrialización del sector generador de excedentes, transformando así la matriz productiva del Estado Plurinacional (hidrocarburos, minería, energía y otros).

- Apoyo a la seguridad alimentaria y energética.
- Incremento de la inversión pública a US\$ 2'428.3 millones, fortaleciendo el aparato productivo y garantizando la continuidad de las políticas sociales (Bono Juancito Pinto, Renta Dignidad y Bono Juana Azurduy).

7) La ley de PGE incluye varios artículos que no cumplen el principio de exclusividad, que significa que su tratamiento correspondería ser tratado por leyes específicas, como es el caso de modificación de la Ley del BCB y de la Ley 1178 SAFCO.

BIBLIOGRAFÍA

1. **BANCO CENTRAL DE BOLIVIA.** Gerencia de Estudios Económicos. *Boletín Estadístico*. Diciembre de 2009. La Paz - Bolivia.
2. **BANCO CENTRAL DE BOLIVIA.** Gerencia de Estudios Económicos. *Boletín Del Sector Externo*. Diciembre de 2009. La Paz - Bolivia.
3. **COLMES MALCOLM** Presupuesto por Resultados. Revista Internacional de Presupuestos Públicos, año XXIII, Marzo-Abril 1996 N° 30.
4. **DORNBUSCH, Rudiger. EDWARDS, Sebastián.** (1990). “La Macroeconomía del Populismo en América Latina”, en Trimestre Económico. No 225. Enero-Marzo 1990. Págs.: 121-162. Fondo de Cultura Económica.
5. **DORNBUSCH, Rudiger. FISCHER, Stanley,** (1992). “Macroeconomía”. Editorial Mc Graw Hill. Distrito Federal - México. Quinta Edición. Págs.: 201-205.
6. **FUNDACIÓN MILENIO,** Informe de Milenio sobre la economía, ^{1er} semestre 2009, agosto 2009, N° 27.
7. **GACETA OFICIAL,** Constitución Política del Estado, febrero 2010. La Paz – Bolivia.
8. **GACETA OFICIAL,** Ley No 1178 de Administración y Control Gubernamentales – 20/7/90.
9. **GACETA OFICIAL,** Ley de Administración Presupuestaria, diciembre 1999. La Paz – Bolivia.
10. **GACETA OFICIAL,** Ley Marco de Autonomías y Descentralización. La Paz-Bolivia.
11. **MARCEL MARIO,** Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina. ASIP, Año XXV, julio-agosto 1998 N° 37.
12. **MEMORIAS. BANCO CENTRAL DE BOLIVIA.** La Paz - Bolivia. Años 2006, 2007, 2008.
13. **MINISTERIO DE HACIENDA,** Resolución Ministerial N° 704 “Reglamento de las normas básicas que regirán los procesos de elaboración, presentación, ejecución y evaluación de los presupuestos del sector público. 22 de junio de 1989.

14. **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS**, *Presupuesto General del Estado - 2011, Ley N° 062 del 28 de noviembre de 2010, Título I-Resumen General.*
15. **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, *El ajuste estructural de la economía boliviana y el proceso de reforma presupuestaria. Ponencia presentada a la reunión anual de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público, mayo de 1992.*
16. **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, *Una propuesta de Clasificadores Presupuestarios y Estructura de Presentación del Proyecto de Presupuesto de la Gestión del 2000. La Paz, 12 de febrero de 1999, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, mimeografiado.*
17. **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, *El marco normativo y conceptual del sistema presupuestario de Bolivia. La Paz, 19 de abril de 1999, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, mimeografiado.*
18. **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, *La experiencia de Bolivia en el Presupuesto por Programas, La Paz 12 de julio de 1999, Viceministerio de Presupuesto y contaduría. Documento presentado al XXVI Seminario Internacional de Presupuesto Público, celebrado en la República de Panamá.*
19. **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, *La gestión por resultados, asignación racional de recursos, la técnica del presupuesto en base cero y el presupuesto público para la gestión fiscal del 2000. La Paz, 5 de noviembre de 1999, Documento preparado para el Seminario interno del Ministerio de Hacienda, La Paz 15 y 16 de noviembre de 1999.*
20. **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, *El diseño de políticas públicas en Bolivia: Algunas consideraciones al respecto. documento presentado en la I Conferencia Internacional sobre Los Poderes Ejecutivo y Legislativo respecto al tratamiento sobre los Sistemas de Administración Financiera, organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo – Asociación Internacional de Presupuesto Público – Ministerio de Hacienda de la República del Perú, realizado en la ciudad de Lima- Perú, 3 al 8 de diciembre de 2001.*

21. **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, *Análisis comparativo de los sistemas de presupuesto de los países latinoamericanos. Documento mimeografiado presentado en el V Curso de Presupuesto, Contabilidad y Control del Gasto Público, Instituto de Estudios Fiscales Ministerio de Hacienda de España, realizado en la ciudad de Madrid- España, período 29 de octubre al 30 de noviembre de 2001.*
22. **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, *Alternativas de Financiamiento para la Infraestructura. Documento mimeografiado presentado en el XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público realizado en la ciudad de México, período 10 al 14 de junio de 2002.*
23. **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, *El sistema Presupuestario Boliviano 1960-2003 y el Presupuesto Plurianual, documento mimeografiado, Ministerio de Hacienda, La Paz, 28 de mayo de 2003.*
24. **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, *Vinculación Plan de Gobierno y Presupuesto en Bolivia, documento mimeografiado, Ministerio de Hacienda, La Paz, diciembre de 2003.*
25. **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, *El Sistema de Contabilidad de Bolivia, documento presentado en el Foro Iberoamericano de Contabilidad, Bariloche Argentina, La Paz diciembre 2004.*
26. **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, *La Hacienda Pública de Bolivia, Revista Temas en la Crisis, La Paz 14 de febrero de 2005.*
27. **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, *Evaluación de los Sistemas Integrados de Administración Financiera en Bolivia, documento mimeografiado presentado en el XXXIII Seminario Internacional de Presupuesto Público realizado en la República de Paraguay, Ciudad de Asunción Asociación Paraguaya de Presupuesto Público y Ministerio de Hacienda , abril de 2006.*
28. **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, *La relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en el tratamiento del presupuesto público: el caso de Bolivia, documento presentado en el XXXIV Seminario Internacional de Presupuesto Público realizado en la República de Panamá, ciudad de Panamá, Asociación Panameña de Presupuesto Público, Ministerio de Hacienda y ASIP, abril de 2007.*

29. **MOLINA DÍAZ GERMÁN**, *La gestión fiscal en Bolivia durante el período 2006-2009, documento presentado en el foro económico de Bolivia-análisis del sector fiscal, IISEC-UCB-Fundación Hanns Seidel, abril 2010.*
30. **MOLINA DÍAZ GERMÁN, R. FERRUFINO, O. PORTANDA, R. QUIROGA, J. BRUN**, *El Presupuesto General del Estado-Elementos para su tratamiento por la Asamblea Legislativa Plurinacional, agosto 2010.*
31. **SACHS, D. Jeffrey. LARRAIN, B. Felipe.** (1994). *“Macroeconomía en la Economía Global”*. Editorial Prentice Hall Hispanoamérica S.A. Impreso en México. Primera Edición en español. 1994.
32. **TANZI VITO Y ZEE HOWELL H.** *Política fiscal y crecimiento a largo plazo. ASIP, Año XXV, noviembre-diciembre 1998 N° 38.*