PROGRAMA OPERATIVO ANUAL (POA) Y PRESUPUESTO

Guía Práctica para Legisladores

Elizabeth Pérez de Garnica

César Calderón Mendoza

BLANCOS

INDICE

Presentación 5

PARTI I

GESTIÓN PÚBLICA Y PLANIFICACIÓN 7

¿Que es la Gestión Pública? *7*
¿Cuáles son los Componentes de la Gestión Pública? *10*
¿Qué es la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental? *11*
¿Cuáles son los Sistemas de la Ley 1178? *12*
¿Qué es la Planificación y su proceso? *21*
¿A qué se refiere la Planificación Nacional? *22*
¿Qué es la Planificación Territorial? *24*
¿Qué es el Plan Anual de Desarrollo y la Programación Operativa Anual? *27*
¿Cuál es el proceso y metodología de elaboración del Programa Operativo Anual? *28*
¿Cuál es el procedimiento para el Seguimiento a la Ejecución del Programa Operativo Anual? *37*
¿Cuál es el procedimiento para la Evaluación del Programa de Operaciones? *37*

PARTE II

EL PRESUPUESTO PÚBLICO 41

ASPECTOS CONCEPTUALES 41

DISTRIBUCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS 53

GASTOS O EGRESOS 55

DÉFICIT PRESUPUESTARIO 58

LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS 60

PROCESO PRESUPUESTARIO 62

PROCESO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO 65

EL PRESUPUESTO EN LAS GOBERNACIONES 69

LA INVERSIÓN PÚBLICA DEPARTAMENTAL 73

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 la exigencia de adoptar las autonomías en su interrelación y la coordinación necesaria con el nivel central. Entre los diversos temas, ocupa un lugar prioritario el del Presupuesto Público, sobre todo ahora que se busca el mayor grado de trasparencia 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 una adecuada sistematización y síntesis.

La presente publicación, entre otras que a su debido tiempo serán hechas, pretende extender los alcances de los referidos seminarios y talleres, a un mayor número de destinatarios.

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

PARTE I

GESTIÓN PÚBLICA Y PLANIFICACIÓN

Elizabeth Pérez de Garnica

1. ¿Qué es la Gestión Pública?

Bolivia, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado, es "un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías...".

El esquema descentralizado y con autonomías, otorga a cada nivel de gobierno un papel básico y unas competencias. El nivel central del Estado se encarga de definir los objetivos, planes, políticas y estrategias de desarrollo económico y social, para todo el territorio; las entidades territoriales autónomas se encargan del control y supervisión de la aplicación de esa política en su jurisdicción, de la prestación de los servicios públicos, así como de la ejecución de las facultades que establecen la Constitución Política del Estado y la Ley, constituyéndose en el escenario donde se pueden medir la eficiencia, efectividad y equidad de las políticas públicas.

Las entidades territoriales deben ser concebidas como organizaciones que ofrecen los más importantes servicios públicos para su población y los mayores niveles de bienestar. Por lo tanto, sus líderes deben constituirse en planificadores, organizadores y supervisores de las funciones de la entidad que dirigen, que tomen decisiones con base en los objetivos, estrategias y políticas, priorizadas en el proceso de planificación, que orienten la ejecución de las acciones planeadas y que evalúen las acciones ejecutadas.

La reunión de estos elementos –planeación, ejecución, seguimiento y evaluación– para cumplir con las competencias y alcanzar los objetivos y metas de desarrollo, acordadas y consensuadas democráticamente, se entiende como la gestión pública integral, orientada a resultados.

El concepto de *gestión pública* está directamente asociado a los resultados que logre una Administración, y se define como: proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de las áreas de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional, con el propósito de lograr, de manera eficiente y eficaz, soluciones a los grandes problemas sociales y de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

PARTICIPATIVO

RESULTADOS

Para cumplir con este propósito, es primordial conformar una organización que cumpla con los principios administrativos, en el marco de lo establecido en las normas vigentes.

La participación de los ciudadanos, en la gestión pública, es uno de los medios para la consecución de los objetivos en los procesos de gobernabilidad democrática. Para que la asociación y la participación ciudadana adquieran valor, como instrumento democrático, deben ir acompañadas de libertad de expresión.

La gestión pública, desde el punto de vista del desarrollo, es un proceso enmarcado en el mandato político social, establecido en la Constitución Política del Estado, en la Ley de Autonomías y Descentralización, en el Plan Nacional de Desarrollo (Planificación Nacional) y en el Plan de Desarrollo Departamental (Planificación Territorial), con el objetivo de lograr los resultados establecidos en la planificación de largo plazo, para los distintos territorios del Estado Plurinacional.

Este concepto toma en cuenta la construcción territorial del espacio de las decisiones públicas –de abajo hacia arriba–, que privilegia, con una mayor autonomía, a las entidades territoriales, y que considera la corresponsabilidad de competencias en la gestión pública. La importancia de los actores, personas e instituciones, que desarrollan acciones directas, es puesta en evidencia para la creación de un sistema democrático territorial que permita la participación estrecha, de la ciudadanía, en los asuntos de la gestión pública y en el fortalecimiento de la identidad comunitaria.

La gestión pública de las entidades territoriales autónomas requiere un nuevo diseño y una nueva reingeniería de la estructura territorial, para aprovechar las ventajas de la participación social local. La participación en la gestión administrativa se extiende a las organizaciones políticas y sociales.

2. ¿Cuáles son los Componentes de la Gestión Pública?

Los elementos que componen la gestión pública, en todos los niveles del Estado, deben cumplir con el siguiente ciclo:

3. ¿Qué es la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales?

Es una norma aún vigente, promulgada el 20 de julio de 1990, que:

- Expresa un modelo de administración para el manejo de los recursos del Estado.
- Establece sistemas de administración financiera y no financiera, que funcionan de manera interrelacionada entre sí.
- Establece el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, por el desempeño de sus funciones.

Las finalidades de la Ley 1178 son las siguientes:

- Lograr la administración eficiente de los recursos públicos.
- Generar información que muestre, con transparencia, la gestión.
- Lograr que todo servidor público asuma plena responsabilidad por el desempeño de sus funciones.
- Desarrollar la capacidad administrativa en el Sector Público. El ámbito de aplicación de la Ley 1178:
- Todas las entidades del Sector Público, sin excepción.
- Las unidades administrativas de los órganos Legislativo, Judicial, Cortes Electorales y Contraloría General del Estado, conforme a sus objetivos, planes y políticas.
- Toda persona jurídica en que el Estado tenga una mayoría del patrimonio.

4. ¿Cuáles son los Sistemas de la Ley 1178?

Son ocho y están agrupados por actividades:

a) Para programar y organizar las actividades:

- Programación de Operaciones.
- Organización Administrativa.
- Presupuesto.

b) Para ejecutar las actividades programadas:

- Administración de Personal.
- Administración de Bienes y Servicios.
- Tesorería.
- Contabilidad Integrada.

c) Para controlar la gestión del Sector Público:

- Control Gubernamental, integrado por el Control Interno y el Control Externo Posterior.

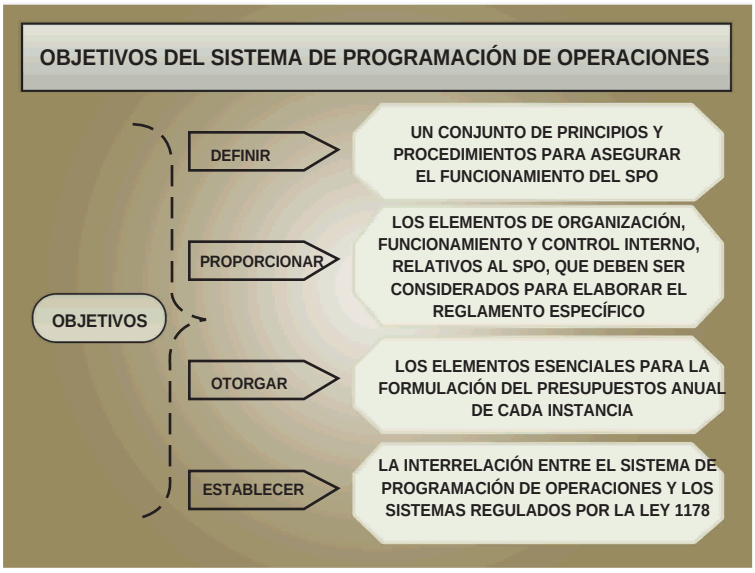
Por sus características se agrupan en sistemas no financieros y sistemas financieros:

i) Sistemas No Financieros:

- Sistema de Programación de Operaciones (SPO)

  Es un conjunto de normas y procesos que, en el marco de los planes de mediano y largo plazo, establecen el programa de operaciones anual.

Los objetivos del SPO son los siguientes:



El sistema cuenta con los siguientes componentes:

- Sistema de Organización Administrativa (SOA)

  Es el conjunto ordenado de normas, criterios y metodologías que, en función al marco jurídico de las entidades, plan estratégico y programa de operaciones anual, regulan la estructura organizacional, contribuyendo al logro de los objetivos.

  Los objetivos del SOA son los siguientes:

El sistema cuenta con los siguientes componentes:

- Sistema de Administración de Personal (SAP)

  Es un conjunto de normas, principios, procesos, procedimientos, métodos y técnicas que regulan la función del personal de la administración pública, uniformando las políticas y la gestión de los recursos humanos, procurando la eficiencia del personal y contribuyendo al logro de los objetivos de las entidades.

  Los subsistemas del SAP son cinco: 1) Dotación de Personal, 2) Evaluación del Desempeño, 3) Capacitación Productiva, 4) Movilidad Funcionaria, y 5) Registro; los que se interrelacionan entre sí, tal como se muestra en el gráfico siguiente:

- Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS)

  Es el conjunto de normas de carácter jurídico, técnico y administrativo, que regulan, en forma interrelacionada con los otros sistemas de administración y control de la Ley 1178, la contratación, manejo y disposición de bienes y servicios de las entidades del Estado.

El sistema cuenta con los siguientes componentes:

ii) Sistemas Financieros:

- Sistema de Presupuesto

  Conjunto ordenado de principios, políticas, normas, metodologías y procedimientos, que contribuyen a la planificación financiera de las entidades, para el logro de los objetivos.

El sistema cuenta con los siguientes componentes:

- Sistema de Contabilidad Integrada

  Registro sistemático de las transacciones presupuestarias cuyo propósito es uniformar los distintos criterios de evaluación, exposición, información y consolidación, de los hechos económicos-financieros.

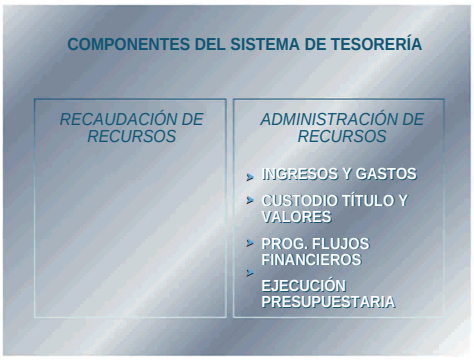
El sistema cuenta con los siguientes componentes:

- Sistema de Tesorería

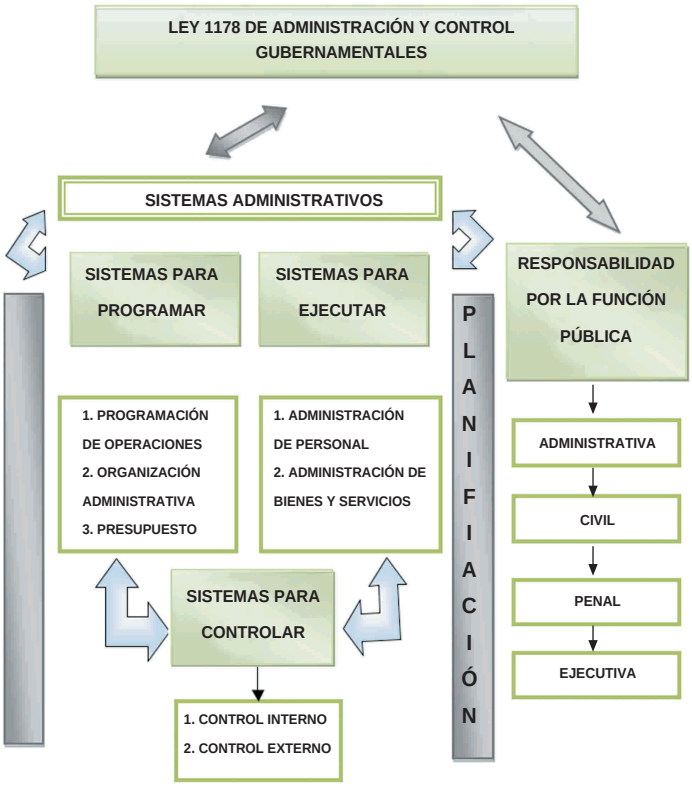
  Comprende el conjunto de principios, normas, reglamentos y procedimientos, vinculados con la efectiva recaudación de los recursos públicos y de los pagos de devengados, así como la custodia de los títulos y valores.

  Se entiende por devengado al reconocimiento y registro de un ingreso o un gasto, en el periodo contable a que se refiere, a pesar de que el desembolso o el cobro puedan ser hechos, todo o en parte, en el periodo anterior o posterior.

El sistema cuenta con los siguientes componentes:



Esquema de la Ley 1178 y sus Interrelaciones



5. ¿Qué es la Planificación y su proceso?

Planificación implica que las decisiones de hoy producirán resultados en el futuro; resultados que se desprenden de la finalidad y de los objetivos de la organización. (Ivanicevich, 1997, p. 199).

La Constitución Política del Estado, en su artículo 316 (parágrafo 1), referido a la planificación, establece "Conducir y regular el proceso de planificación del desarrollo económico, social y cultural del país, incorporando las previsiones de las entidades territoriales autónomas. La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales".

En el mismo artículo (parágrafo 9), determina "Formular periódicamente, con participación y consulta ciudadana, el plan general de desarrollo, cuya ejecución es obligatoria para todas las formas de organización económica".

La Ley 1178 (de Administración y Control Gubernamentales), establece la relación de los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión, con los sistemas de Administración y Control. Los sistemas nacionales definirán las estrategias y políticas gubernamentales, que serán ejecutadas anualmente por los sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa, Presupuesto y Tesorería, y Crédito Público; asimismo, compatibilizarán e integrarán los objetivos y planes estratégicos de cada entidad y los proyectos de inversión pública que deberán ejecutar, con los planes de mediano y largo plazo, la política monetaria, los ingresos alcanzados y el financiamiento disponible.

La Ley 1178 –mientras no haya otra que la sustituya– tiene, también, validez para los sistemas autonómicos de Planificación, Inversión y Control, a nivel de las Autonomías Departamentales, Municipales, Regionales e Indígenas.

6. ¿A qué se refiere la Planificación Nacional?

El Sistema de Planificación instituye el proceso de planificación en los ámbitos nacional, sectorial, departamental, regional, municipal e indígena originaria campesina.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), se constituye en el rector de los procesos de planificación, inversión y presupuesto, para el corto, mediano y largo plazo.

El PND, aprobado por el Estado Plurinacional a través del Sistema Nacional de Planificación, establece los siguientes pilares:

- Bolivia Digna: Estrategia Social Comunitaria

  Erradicar la pobreza y la inequidad, y desarrollar un patrón equitativo de distribución y/o redistribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades.

- Bolivia Productiva: Estrategia Económica Productiva

  Transformar y buscar el cambio integrado y diversificado de la matriz productiva, generando excedentes, ingreso y empleo.

- Bolivia Soberana: Estrategia de Relacionamiento Internacional

  Interrelación con el mundo, desde nuestra identidad, autodeterminación y soberanía.

- Bolivia Democrática: Estrategia del Poder Social

  Construir una sociedad y un Estado Plurinacional y Social Comunitario.

El proceso de Planificación Nacional se materializa, como producto final, en el instrumento Plan Nacional de Desarrollo. A partir del establecimiento de este documento, se desarrollan y articulan la Planificación Territorial y la Planificación Sectorial.

7. ¿Qué es la Planificación Territorial?

La Planificación Territorial contempla la elaboración de los Planes Regionales de Desarrollo, los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes de Desarrollo Departamental.

El proceso de Planificación permite analizar los problemas que enfrentan las entidades territoriales autónomas y las oportunidades que debe potenciar, así como identificar los mecanismos para la optimización de los recursos, que les permitan obtener el máximo beneficio con el mínimo costo económico y social.

El Plan de Desarrollo Departamental (PDD) se constituye en el instrumento para la toma decisiones, pues, considera, analiza y proporciona conceptos técnicos transversales claros y aplicables a las políticas de desarrollo departamental.

El PDD brinda una visión -de largo plazo- de los objetivos estratégicos que pretende alcanzar el Departamento, a través de un enfoque sistémico, integral y participativo, de los procesos de planificación, plasmado en los POA's institucionales.

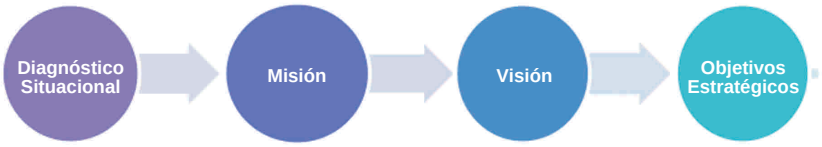
El Plan de Desarrollo Departamental tiene un carácter:

- *Articulador*
  - Permite la articulación entre la planificación de mediano y de largo plazo con la de corto plazo, estableciendo la concordancia y eslabonamiento lógico entre los objetivos de nivel superior y objetivos de nivel concreto (red de objetivos) y entre los objetivos de gestión.
- *Orientador*
  - En la medida en que orienta la toma de decisiones, respecto a la determinación de políticas y al logro de los objetivos institucionales definidos.
  - Del rumbo de los Gobiernos Autónomos Departamentales, en el marco de la concordancia de los objetivos institucionales con los objetivos de gestión y el reconocimiento de la misión.
  - Orienta la Programación de Operaciones Anual, institucional y de sus componentes.
- *Participativo*
  - Participativo en todos los niveles de la organización, no solamente de las autoridades superiores, sino de todos los funcionarios en la construcción del PDD, que garanticen el cumplimiento de los resultados, a través de una visión

compartida de largo plazo y, por lo tanto, coherente e integrada.

Está constituido por el diagnóstico, la misión, la visión estratégica y el establecimiento de los objetivos estratégicos de mediano plazo.

PROCESO PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL



La implementación –efectiva y eficiente– del PDD, refleja el aporte de la gestión departamental al desarrollo sostenible del territorio, el cual es medido a través de su cumplimiento.

El PDD tiene por fin: implementar la planificación estratégica de las políticas públicas, con participación ciudadana; con el objeto de multiplicar la dinámica del desarrollo y de consolidar la apropiación social de las propuestas. Una "planificación integral" considera al ciudadano –en sus expresiones individual y colectiva– como el objeto central del desarrollo, y busca la satisfacción de sus necesidades básicas, así como la mejora de su calidad de vida.

Con este enfoque, se pretende que las decisiones referidas a la gestión del desarrollo departamental; concebidas en un espacio de diálogo y consulta ciudadana, promuevan corresponsabilidad y compromiso entre los actores, para alcanzar una visión de desarrollo compartida.

8. ¿Qué es el Plan Anual de Desarrollo y la Programación Operativa Anual?

"La Programación Anual de Desarrollo es el proceso técnico, social y político, dinámico e integral, mediante el cual las entidades organizan, elaboran, generan condiciones para la programación, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones operativas priorizadas en un año, basadas en objetivos estratégicos, metas, e indicadores de mediano plazo del país, sector, departamento, región, y municipio, expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los planes sectoriales y territoriales, en el marco de una asignación racional y equitativa de recursos públicos y de sostenibilidad macroeconómica" (Directrices de Planificación y Presupuesto, Presupuesto General del Estado 2010).

El Plan Anual de Desarrollo cuenta con el siguiente contenido:

- Objetivos Anuales de Desarrollo, articulados con el PND y el PDD.
- Programas y Proyectos territoriales anuales de inversión pública.
- Metas Anuales territoriales, articulados a los indicadores de mediano y largo plazo.
- Presupuesto Anual de Desarrollo.
- Programación de Operaciones Anual Institucional.

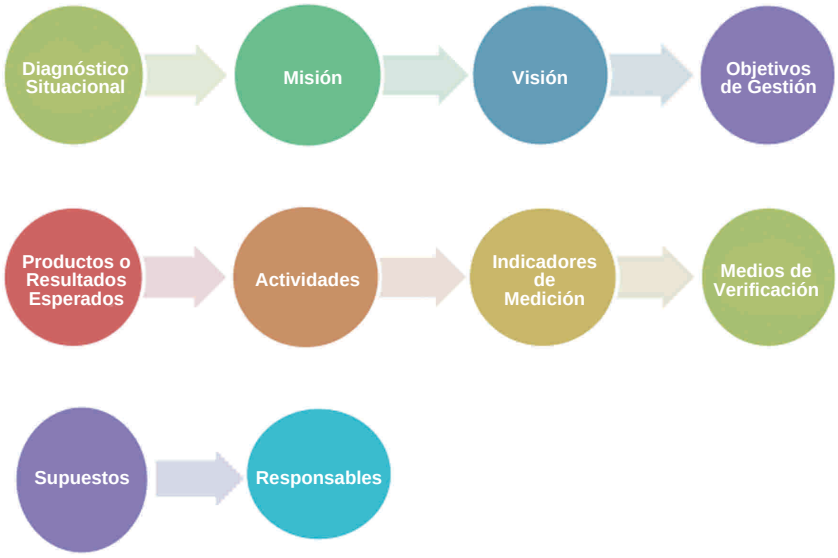
El Programa de Operaciones Anual (POA) de las entidades públicas, se elabora en el marco de los lineamientos establecidos en el PND, así como en los planes de desarrollo Sectorial, Departamental y Municipal, previa evaluación del cumplimiento

del POA y ejecución del Presupuesto de las dos últimas gestiones, y lo avanzado en el periodo actual.

El POA debe establecer claramente las metas anuales, asociadas a los objetivos de gestión institucional. El resumen del POA y Presupuesto deberá estar incorporado en el SIGMA.

9. ¿Cuál es el proceso y metodología de elaboración del Programa Operativo Anual?

PROCESO PROGRAMA OPERATIVO ANUAL



a) Diagnóstico

Identificación y evaluación del modelo de gestión, capacidad institucional, organización y administración de los recursos humanos, físicos y financieros, y de las causas internas y externas determinantes de la capacidad del sector público departamental, en la prestación de servicios públicos y en el cumplimiento de sus competencias.

b) Situación actual

Se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

Marco Legal

Identificar fortalezas y debilidades de la normatividad que rige la relación Gobierno Central - Gobierno Departamental - Sociedad, que permitan un proceso de reforma institucional municipal.

El análisis enfoca la dirección del conjunto de acciones a tomar, para abrogar, derogar, modificar o crear un marco jurídico, acorde a la misión, visión, objetivos, procesos y control –estratégicos–, y al rediseño de la nueva organización.

Gestión de Proyectos

Realizar el análisis de los proyectos y programas en ejecución y su contribución a la visión y misión planteadas, clasificarlos en función a las áreas de intervención, así como determinar los beneficios alcanzados.

Realizar un inventario de programas y proyectos que intervienen en el gobierno departamental, sus áreas y modalidades de intervención.

Gestión Financiera

Realizar un análisis de la racionalidad del gasto, dependencia fiscal y esfuerzo fiscal posible a futuro.

Gestión Administrativa

Analizar la estructura organizacional, procedimientos, sistemas de información, reglamentación específica y procesos pendientes ante la Contraloría General del Estado.

Gestión de Recursos Humanos

Analizar niveles salariales existentes y estructura de personal, en función a la estructura organizacional, establecer el cumplimiento del SAP.

Servicio de Salud y Educación

Evaluar la capacidad, criterios y mecanismos del gobierno departamental, para administrar los servicios de salud y educación.

c) Elaboración del Diagnóstico

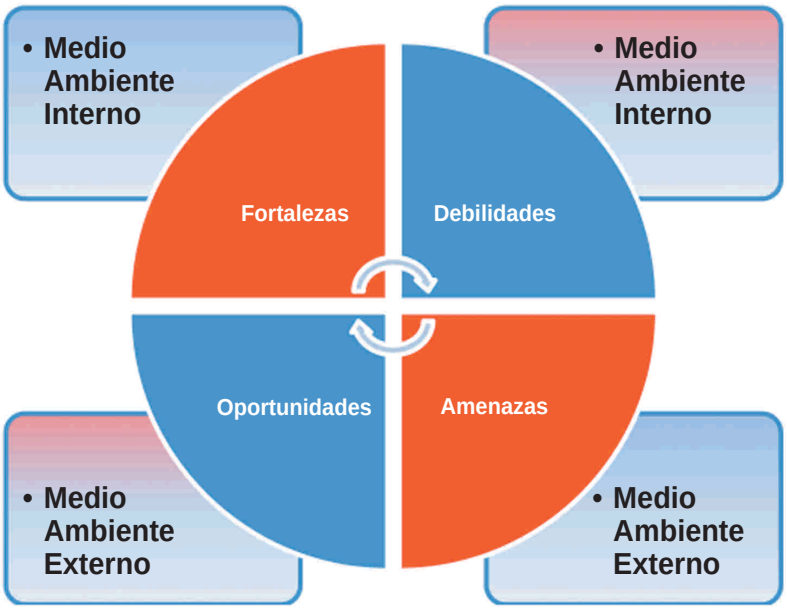
Se debe asegurar que la transferencia de conocimientos se realice con:

- Participación activa e intercambio constante con los funcionarios clave del Gobierno Departamental.

- Se visualizará al Gobierno Departamental en su entorno real y como un sistema integrado.

- Se asume que existe voluntad política y se debe tomar en cuenta a la sociedad civil como un socio en el proceso.

1) Herramienta de Análisis: FODA



r Análisis de la situación: Debilidades y Fortalezas

Establecer situación interna actual de la entidad autónoma territorial en su conjunto:

(i) Resultados logrados en la gestión anterior.

(ii) Contingencias y desvíos de la programación anterior.

(iii) Causas y justificación de los desvíos, los recursos humanos y materiales.

(iv) La estructura organizacional y otros.

(v) Estimación de los ingresos a percibir.

r Análisis del entorno: Amenazas y Oportunidades

Factores económicos, sociales, tecnológicos y legales, que afectan o podrían afectar el normal desenvolvimiento de las actividades del Gobierno Autónomo Departamental.

2) Determinación de la Visión

La visión es la imagen de una situación ideal, que se desea alcanzar en el futuro, considerando la naturaleza del Gobierno Autónomo Departamental y los fines para los que ha sido creado.

DETERMINACIÓN DE LA VISIÓN

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN PROYECTADA (VISIÓN)
• Qué logramos desde que se crearon los Gobiernos Autónomos Departamentales? • Cómo contribuimos al Plan de Desarrollo Nacional? • A qué situación llegamos? • Nuestras perspectivas son positivas o negativas?	• Qué deseamos llegar a ser? • Cómo proyectamos nuestro futuro? • Qué nuevos servicios ofrecemos? • Qué espera la sociedad del Gobierno Autónomo Departamental? • Qué podemos ofrecer a la ciudadanía?

3) *Determinación de la Misión*

La Misión es "la razón de ser" del Gobierno Autónomo Departamental, expresada en objetivos permanentes, que determinan su creación. Fija los propósitos, fines y límites de la institución.

DETERMINACIÓN DE LA MISIÓN

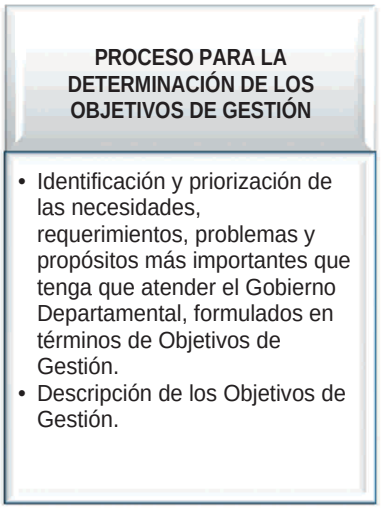
MISIÓN HISTÓRICA	MISIÓN ACTUAL
• Cuál fue la razón de ser del Gobierno Departamental? • Por qué fue creado? • Qué propósito determinó que se cree? • Nuestras perspectivas son positivas o negativas?	• Cuál es la razón de ser del Gobierno Autónomo Departamental? • Cuál el propósito de su creación, relacionado a su mandato legal, mandato social y sus objetivos permanentes? • Cuál las atribuciones y funciones? • En qué ámbito de acción están definidas sus responsabilidades?

4) *Determinación de los Objetivos de Gestión*

Los objetivos de gestión son proposiciones concretas y compromisos de acción, que el Gobierno Autónomo Departamental pretende alcanzar en una gestión anual. Sirve de fundamento, dirección y medida para establecer las operaciones o actividades a ejecutarse.

Se deben formular –los objetivos de gestión– en las áreas y unidades funcionales, en forma descendente, desde el nivel ejecutivo hasta el nivel operativo, con la finalidad de que el Programa de Operaciones Anual sea integral, coherente e interrelacionado, donde cada operación guarde relación y sea consistente con los objetivos de mediano y largo plazo.

DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE GESTIÓN



5) Indicadores y Medios de Verificación

Los indicadores son instrumentos de medición de las variables asociadas a las metas que describen: cómo una institución está alcanzando sus objetivos.

Pueden ser cuantitativos y cualitativos. Permiten verificar el logro o consecución de los objetivos y la identificación de la existencia, o no, de desviaciones entre lo programado y lo ejecutado; para este propósito el indicador debe ser objetivamente verificable, a través de medios tangibles.

Ejemplo:

Indicador

El Gobierno Autónomo Departamental elabora su Plan Operativo Anual para la gestión 2011 en forma oportuna y eficiente.

Medio de Verificación

Documento aprobado por la Asamblea Departamental.

6) *Descripción de las Operaciones y Resultados*

Las operaciones son el conjunto de tareas, establecidas de manera integrada, para alcanzar los objetivos de gestión. Son operaciones de funcionamiento (actividades recurrentes) y de inversión (destinadas a fortalecer la gestión).

Una o más operaciones ejecutadas responden a un resultado concreto, que debe lograrse para cumplir con el objetivo de gestión.

Ejemplo:

Resultado

Elaborar y aprobar, en sus instancias pertinentes, el diseño de reestructuración administrativa del Gobierno Autónomo Departamental.

Actividades

Elaborar un plan estratégico de implementación.

Conformar un equipo de implementación.

Monitorear el cumplimiento de las actividades, definidas en la estrategia de implementación.

7) *Responsables*

La ejecución –parcial o total– de cada operación, debe establecer el nombre del responsable.

8) *Cuadros Modelo de Elaboración*

PROGRAMACIÓN DE OPERACIONES POA 2011 - OPERACIONES DE FUNCIONAMIENTO

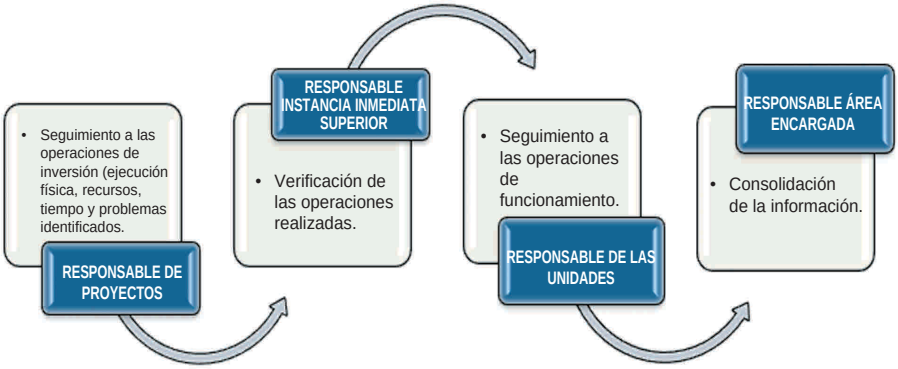
OBJETIVO DE GESTIÓN	No.	OPERACIONES	METAS	INDICADOR	MEDIO DE VERIFICACIÓN	RESPONSABLE	FECHA		REQUERIMIENTOS					
							INICIO	CONCLUSIÓN	RECURSOS HUMANOS	MONTO	ACTIVOS	MONTO	SERVICIOS	MONTO
Elaborar los Estados Financieros de la gestión 2009.		1. Registro Contable. 2. Cierre de gestión.	Estados Financieros remitidos para aprobación.	100% de transacciones registradas.	Documento Estados Financieros.	Jefe de Unidad Financiera.	01/01/2010	31/03/2010	1. Jefe de Unidad. 2. Contador 3. Asistente contable.	42.000.00	1.2 equipos de computación.	14.000.00	Imprenta	5.000.00
TOTAL										42.000.00		14.000.00		5.000.00

PROGRAMACIÓN DE OPERACIONES POA - OPERACIONES DE INVERSIÓN

OBJETIVO DE GESTIÓN	No.	OPERACIONES	METAS	INDICADOR	MEDIO DE VERIFICACIÓN	RESPONSABLE	FECHA		
							INICIO	CONCLUSIÓN	MONTO
Generar las condiciones para implementar un proceso integral de lucha contra la pobreza rural, mediante mecanismos participativos y de corresponsabilidad de las comunidades en los distritos rurales.	1	1. Elaborar el Plan de Implementación. 2. Desarrollar mecanismos participativos. 3. Programar Talleres.	Proceso Integral desarrollado.	100% de actividades cumplidas.	Documento Plan de Implementación. Guía de mecanismos participativos. Cronograma de Talleres.	Jefe de Unidad de Planificación.	1/03/2010	31/12/2010	150.000.00
TOTAL									150.000.00

10. ¿Cuál es el procedimiento para el Seguimiento a la Ejecución del Programa Operativo Anual?

El seguimiento es el relevamiento de información sobre la ejecución de las operaciones de funcionamiento e inversión al Gobierno Autónomo Departamental. Sigue los siguientes pasos:



11. ¿Cuál es el procedimiento para la Evaluación del Programa de Operaciones?

Es la evaluación de la información obtenida en el seguimiento, con el propósito de medir el grado de cumplimiento de las operaciones físico-financieras –tanto de funcionamiento como de inversión, del Gobierno Autónomo Departamental, mediante la comparación de lo ejecutado con lo programado, tanto durante como al finalizar la gestión– en tres aspectos fundamentales.

EVALUACIÓN DE OBJETIVOS DE GESTIÓN DE PROYECTOS	
ÁREA FUNCIONAL	1)
UNIDAD FUNCIONAL	2)
NOMBRE DEL PROYECTO	3)
APERTURA PROGRAMÁTICA	4)
CÓDIGO SISIN	5)
PERIODO DE EJECUCIÓN	6)

OBJETIVO DE GESTIÓN	INDICADOR DEL OBJETIVO DE GESTIÓN
7)	8)

EJECUCIÓN FÍSICA	9)	VALORACIÓN	10)

EXPLICACIÓN DEL RESULTADO
11)
PROBLEMAS
12)
CAUSAS
13)
DECISIONES TOMADAS
14)
SUGERENCIAS
15)

CONSOLIDACIÓN DE INFORMACIÓN DE EJECUCIÓN DE EJECUCIÓN FÍSICA, FINANCIERA Y DE LOGRO DE OBJETIVO DE GESTIÓN (INVERSIÓN)							
ÁREA FUNCIONAL							
CÓDIGO SISIN	PROYECTO	VALORACIÓN	EJECUCIÓN		EXPLICACIÓN DEL RESULTADO	SUGERENCIAS	COMENTARIOS GENERALES
			FINANCIERA (%)	FÍSICA (%)			

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE GESTIÓN DE ÁREAS FUNCIONALES (INVERSIÓN)			
OBJETIVOS DE GESTIÓN POR ÁREA FUNCIONAL	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	LOGROS OBTENIDOS
DIRECCIÓN DE.....:			
DIRECCIÓN DE.....:			
DIRECCIÓN DE.....:			
DIRECCIÓN DE.....:			

BLANCO

PARTE II

EL PRESUPUESTO PÚBLICO

César Calderón Mendoza

ASPECTOS CONCEPTUALES

Articulación Entre los Procesos de Planificación y el Presupuesto

Tal como se estableció, la gestión pública es un proceso sistémico, es decir, está compuesto por varios elementos que hacen un todo, en el cual el resultado de uno de los componentes genera reacciones en el resto. Por tanto, existe una relación directa entre dos de los componentes de la gestión pública: la planificación y el presupuesto.

Los artículos 6 y 18 de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, y el artículo 19 de las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones (SPO), establecen la necesaria articulación entre los elementos de la planificación y el presupuesto. Los productos del proceso de planificación son; el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Desarrollo Departamental, Planes Sectoriales, Plan Estratégico Institucional y en lo que corresponde a la planificación de corto Plazo está el Programa de Operaciones Anual-POA. Estos productos de la planificación deben interrelacionarse con el Sistema de Presupuesto.

Los planes no podrán concretizar objetivos, metas, resultados e impactos esperados, si no se cuenta con una adecuada programación para el uso de recursos financieros, en función a las políticas trazadas por las autoridades.

¿Qué es el Presupuesto?

Es la estimación de los gastos y recursos necesarios que se esperan obtener en un periodo futuro, para la consecución de un objetivo previamente planteado. Este periodo suele ser anual.

En Bolivia, con la nueva Constitución Política el Estado (CPE), se cambia el nombre de Presupuesto General de la Nación (PGN) a Presupuesto General del Estado (PGE). La Ley que aprueba el PGE para cada gestión, comúnmente denominada Ley Financial, resume o integra a todos los presupuestos públicos institucionales.

¿Qué es el Presupuesto Público o PGE?

- Es la estimación de ingresos y gastos, de la Administración Pública, para la gestión de un año. La estimación de ingresos, si bien no tiene un límite definido, debe ser realista, tomando como referente la evolución de los ingresos en los últimos años, debiendo justificarse cualquier incremento significativo. La estimación de gastos sí tiene un límite, porque no se pueden ejecutar sin que existan los suficientes recursos. Ingresos y gastos están normados, pues es un instrumento legal el que define el tipo de ingreso y gasto a ser ejecutados.

- Es un instrumento de planificación del desarrollo porque es la forma de concretizar y expresar, en cifras, los planes del gobierno y los resultados esperados. Por lo tanto, se constituye en la expresión financiera de los planes de gobierno y de todas sus instituciones.

- Es un instrumento de política pública, quizás uno de los más importantes, ya que por la vía del presupuesto se captan recursos de la ciudadanía (cobro de impuestos), pero, por otro lado, se inyectan recursos a la economía, a través de los gastos.

¿Qué es el Sistema de Presupuesto?

Es el conjunto de normas, principios, procesos, procedimientos y metodologías, que se utilizan para la asignación de recursos públicos a actividades estatales, programas y proyectos en una gestión fiscal, vinculados a los procesos de planificación.

¿Por qué es importante el Presupuesto para la Economía y la Población?

La ejecución del presupuesto, por otro lado, puede ser considerada como un instrumento de redistribución de la riqueza, generada a través de la administración del Estado. Por lo general, se considera que *a más gasto más actividad económica, más crecimiento y mejores posibilidades de generar riqueza*. Sin embargo, se debe tener mucho cuidado, puesto que un presupuesto, sin los recursos necesarios asegurados y disponibles, puede convertirse en un elemento de inestabilidad económica.

¿Cómo se relaciona el Presupuesto con la Economía?

Naturalmente que uno de los aspectos más importantes del presupuesto del Estado son los ingresos. Éstos provienen del rendimiento general de la economía del país. Cuanto mejor el desempeño de la economía, tanto pública como privada mejores serán los ingresos públicos. Por otra parte, el gasto ejecutado por el Estado, también alienta la actividad económica general.

Para la formulación del Presupuesto, se realiza una previsión del comportamiento general de la economía del país, en base a indicadores históricos y coyunturales.

Esta previsión se expresa en supuestos acerca de variables macroeconómicas, que de manera recurrente figuran en la parte introductoria del proyecto del Presupuesto Público.

Por un lado, es el marco para la formulación del Presupuesto Público, pero, por otro, sirve de referencia para las actividades del resto de los agentes económicos.

Cuadro Nº 1
Variables Macroeconómicas

Descripción	Unidad de medida
Tasa de Crecimiento del PIB	%
Tipo de cambio compra (promedio)	Bs. en su equivalente en $us.
Tipo de cambio venta (promedio)	Bs. en su equivalente en $us.
Tasa de inflación (fin del periodo)	%
Tasa de inflación (promedio)	%
PIB nominal	Bolivianos
Inversión Pública	Bolivianos
Eficiencia Impuestos Internos	%
Eficiencia Aduana	%
Salario Mínimo Vital	Bolivianos

¿Qué establece la nueva CPE respecto al Presupuesto?

El artículo 321 (parágrafo I) de la CPE, determina que la administración económica y financiera del Estado y de todas las entidades públicas, se rige por su Presupuesto.

A su vez, el parágrafo III establece 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.

¿Cuál es la Estructura de la Administración Pública?

El siguiente gráfico muestra la estructura actual de la Administración Pública que está compuesta por la Administración Pública No Financiera (APNF) y la Administración Pública Financiera (APF).

Esquema Nº 1
Estructura de la Administración Pública

<table>
<tr><td rowspan="15">ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</td><td rowspan="13">ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO FINANCIERA</td><td rowspan="4">ÓRGANOS DEL ESTADO PLURINACIONAL</td><td>Órgano Legislativo</td></tr>
<tr><td>Órgano Ejecutivo</td></tr>
<tr><td>Órgano Judicial</td></tr>
<tr><td>Órgano Electoral</td></tr>
<tr><td>ENTIDADES DE CONTROL Y DEFENSA DEL ESTADO</td><td rowspan="4"></td></tr>
<tr><td>ENTIDADES DESCENTRALIZADAS</td></tr>
<tr><td>UNIVERSIDADES PÚBLICAS</td></tr>
<tr><td>INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL</td></tr>
<tr><td rowspan="3">EMPRESAS PÚBLICAS</td><td>Empresas Nacionales</td></tr>
<tr><td>Empresas Regionales</td></tr>
<tr><td>Empresas Municipalidades</td></tr>
<tr><td rowspan="2"><*ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL*></td><td><*ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL*></td></tr>
<tr><td>Administración Municipal</td></tr>
<tr><td rowspan="2">ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FINANCIERA</td><td>INSTITUCIONES FINANCIERAS NO BANCARIAS</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>INSTITUCIONES FINANCIERAS BANCARIAS</td></tr>
</table>

¿Qué son el Presupuesto Agregado y el Presupuesto Consolidado?

Al interior de las diferentes instituciones del Estado, se producen transferencias de de recursos. Es posible, por ejemplo, que el Ministerio

de Educación deba transferir recursos a las gobernaciones para el pago de los salarios del Magisterio, esta transferencia figura en el Ministerio como egreso y en la Gobernación como ingreso.

El Presupuesto Agregado es la sumatoria de los montos presupuestados por todas las entidades de la Administración Pública, en el cual figuran, además, las transferencias que realiza una entidad a otra, de manera que estas transferencias, en el agregado total, se duplican.

Para la formulación del Presupuesto Consolidado, se eliminan las duplicidades y se tiene una suma real del total del presupuesto del Estado. Por este motivo, el monto del Presupuesto Consolidado es menor que el del Presupuesto Agregado.

¿Para qué sirve el Presupuesto Agregado?

Su utilidad radica en que es la expresión financiera que obliga a las entidades a incorporar, en su presupuesto institucional, todos los ingresos y gastos que van a ejecutar, entre los cuales están las transferencias hacia y desde otras entidades, de manera que se pueda apreciar el volumen total de operaciones que implica la ejecución del presupuesto.

¿Qué es Presupuesto Consolidado?

El Presupuesto Consolidado es la expresión real de la cantidad de recursos necesarios para la ejecución del Presupuesto.

¿Cuáles son los principios que rigen al Presupuesto?

Son: Programación, Exclusividad, Universalidad, Especialidad, Unidad, Claridad, Anualidad y Continuidad.

¿A qué se refiere el Equilibrio Presupuestario?

Todo Presupuesto, por definición, debe ser equilibrado, es decir, el monto de ingresos y gastos debe ser el mismo.

Tanto el Presupuesto de la Gobernaciones como el Presupuesto General de Estado, deben contemplar montos finales de ingresos y egresos iguales. De lo contrario, estaríamos ante un Presupuesto Desequilibrado.

Este equilibrio es determinado por el artículo 321 (parágrafo IV) de la CPE, que establece que todo proyecto de ley que implique gastos o inversiones para el Estado (incluye a todas las entidades estatales), deberá establecer la fuente de los recursos, la manera de cubrirlos y la forma de su inversión.

¿Cuál es la Normativa Vigente que Rige el Proceso Presupuestario?

Luego de las disposiciones emanadas de la propia CPE, en materia fiscal, están las siguientes normas,

- Ley de Administración y Control Gubernamentales - Ley 1178.
- Ley de Administración Presupuestaria Nº 2042.
- Leyes Financiales para cada gestión.
- Normas Básicas del Sistema de Presupuesto (Resolución Suprema Nº 225558 de diciembre 2005).
- Reglamento de Modificaciones Presupuestarias (Decreto Supremo Nº 29881 de enero 2009).

- Clasificadores presupuestarios.
- Directrices presupuestarias anuales.
- Otras disposiciones legales emergentes y coyunturales.

¿Cuáles son los Componentes más importantes del Presupuesto?

Los ingresos y los gastos fiscales.

Ingresos o Recursos

Los ingresos se dividen en tres categorías: los ingresos corrientes, los ingresos de capital y los ingresos de fuentes financieras.

Cuadro Nº 2
Estructura de Ingresos (Ejemplo)

Descripción	Monto (Bs)
TOTAL RECURSOS	**105.876**
INGRESOS CORRIENTES	**60.646**
Ingresos de operación	30.000
Venta de Bs. y Ss. de las Admin. Públicas	1.500
Ingresos Tributarios	22.600
Regalías	600
Contribuciones a la Seguridad Social	1.800
Donaciones Corrientes	530
Transferencias Corrientes	216
Del Sector Privado	125
Del Sector Público	91
Otros Ingresos Corrientes	3.400
INGRESOS DE CAPITAL	**2.230**
Donaciones de Capital	2.140
Transferencias de Capital	26
Del Sector Privado	9
Del Sector Público	17
Otros Recursos de Capital	64
FUENTES FINANCIERAS	**43.000**
Financiamiento Externo	7.600
Financiamiento Interno	35.400

1. Ingresos Corrientes

Los ingresos corrientes, a su vez, están compuestos por los siguientes rubros:

a) Ingresos de Operación

Son recursos que reciben las empresas públicas nacionales, regionales o municipales, tales como YPFB, COMIBOL, CartonBol, EMAPA, LacteosBol y otras empresas, por las operaciones que realizan.

En la Administración Pública Financiera, compuesta por el Banco Central y FONDESIF y otras, se reciben ingresos emergentes del desarrollo de sus actividades financieras.

b) Ingresos por Venta de Bienes y Servicios de las Administraciones Públicas

Son recursos que perciben las entidades de los Órganos del Estado, por ejemplo, los del Órgano Judicial, las Entidades Descentralizadas, Universidades y las Instituciones de la Seguridad Social, provenientes de:

- Cobro de importes por formularios, impresos y otros, para registro, identificación, autorizaciones, etc.

- Recursos por alquiler a terceros de edificios, maquinarias, equipos y otros, que pertenecen al Estado.

- Venta de publicaciones y otros.

Nótese que estos recursos difieren de los primeros, en la medida en que son recursos provenientes de los servicios y la atención a la ciudadanía, en sus trámites cotidianos.

c) Ingresos Tributarios (Impuestos)

Es una de las fuentes más importantes de recaudación para el Estado. Su ejecución, en términos de ingresos, refleja el comportamiento de la economía, ya que a más actividad económica, mayor recaudación y, por tanto, mayores posibilidades de cumplir los objetivos del Gobierno.

¿Cuáles son los Componentes Más Importantes de los Ingresos Tributarios?

A este tipo de ingresos se les denomina ingresos genuinos, por que provienen del cumplimiento de las obligaciones de la ciudadanía.

Están respaldados por ley, son recurrentes y razonablemente previsibles. La eficiencia de su ejecución refleja el esfuerzo del Estado en la recaudación impositiva. A su interior están:

i) Renta Interna o Impuestos Internos:

- Impuesto al Valor Agregado (IVA) -tanto para bienes producidos internamente como para importaciones-.
- Impuesto a las Transacciones (IT).
- Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE).
- Impuesto a los Consumos Específicos (ICE), tanto para bienes producidos internamente como para importaciones.
- Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF).
- Régimen Complementario al IVA (RC-IVA).
- Otros menores.

Le siguen, en importancia, los recursos obtenidos de las actividades ligadas a la industria de los hidrocarburos. A estos recursos se los conoce con el nombre de renta petrolera.

ii) Renta Petrolera, compuesta por:

- Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) - Gravamen basado en los volúmenes de producción.
- Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) - Gravamen basado en los volúmenes de consumo.
- Regalías petroleras - Gravamen basado en los volúmenes de explotación de recursos hidrocarburíferos.

iii) Renta Aduanera,

Tributo por la importación de bienes y servicios, conocido también como gravamen aduanero.

2. Ingresos de Capital

- Donaciones de capital
- Transferencias de capital
- Otros ingresos de capital
- Venta y/o desincorporación de activos

3. Fuentes Financieras

Están compuestas por:

a) Endeudamiento Interno

- A través de la emisión de títulos de deuda (letras, bonos y otros).
- Obtención de préstamos internos (operaciones de crédito público, efectuadas por una institución pública).

b) Endeudamiento Externo

- Recursos obtenidos por empréstitos, de países y organismos internacionales.
- Otros.

c) Otras Fuentes Financieras

Condonación de Deuda, Recuperación de préstamos, saldos de gestiones anteriores en Caja y Bancos, etc.

¡¡¡Importante!!!

Los ingresos son, en gran parte, los recursos que la ciudadanía aporta al Estado para que éste los utilice en la satisfacción de las necesidades de la población. Por tanto, la información –sobre ingresos y gastos– es un derecho ciudadano.

LOS ASAMBLEISTAS DEPARTAMENTALES DEBEN ESTAR PENDIENTES DE LA EJECUCIÓN DE LOS INGRESO QUE RECIBE LA GOBERNACIÓN, PARA EFECTOS DE FISCALIZACIÓN

DISTRIBUCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS

¿Cuáles son las fuentes de recursos para las distintas entidades de la Administración Pública?

Los recursos con los que cuentan los diferentes niveles de gobierno y entidades públicas, conforme a sus particularidades y a las distribuciones establecidas en normas vigentes, son los siguientes:

- Órganos del Estado, entidades de control y defensa del Estado, y otras entidades de la Administración Pública.

  Básicamente, son financiados con recursos del Tesoro General del Estado (TGE), pero también cuentan con recursos propios, por prestación de servicios, créditos y donaciones.

  Instituciones Descentralizadas

  Según el caso, se financian con:

  r Recursos propios

  r Transferencias del TGN

  r Créditos y donaciones

  Instituciones de Seguridad Social

  r Recursos propios por contribuciones a la seguridad social.

  r Transferencias del TGN

  r Créditos y donaciones

- Empresas Públicas

  Principalmente, ingresos de operación. También cuentan con transferencias del TGN, créditos y donaciones.

- Instituciones Públicas Financieras

  Ingresos de operación y otros recursos propios, créditos y donaciones.

- Universidades

  Las universidades reciben el 5% de los ingresos nacionales por Coparticipación Tributaria, el 5% de IEHD, aproximadamente 7% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), otras transferencias por subvenciones del TGN. Cuentan, también, con ingresos propios por matrículas y servicios, así como por donaciones.

¿Cuáles son los recursos de las Gobernaciones?

- Ventas de bienes y servicios prestados por las Administraciones Públicas, alquileres, derechos, otros menores.

- Transferencias, Subsidios o Subvenciones del TGE, que sirve para pagar sueldos a los Servicios Departamentales de Educación, Salud y otros.

- Regalías (hidrocarburos, mineras y forestales).

- Recursos del Fondo de Compensación Departamental: compensación que otorga el TGE a los departamentos que tienen regalías por habitante por debajo del promedio nacional.

- Recaudación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados IEHD.

- Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).
- Recursos de Caja y Bancos (saldos contables no gastados en las gestiones anteriores).
- Créditos, donaciones y recursos propios.
- Transferencias de otras entidades del Sector Público.
- Otros.

GASTOS O EGRESOS

¿Cuál la estructura de los gastos?

Cuadro Nº 3
Estructura de Gastos (Ejemplo)

TOTAL GASTOS	**105.876**
GASTOS CORRIENTES	**59.870**
Sueldos y Salarios	15.000
Aportes a la Seguridad Social	590
Beneficios Sociales	31
Bienes y Servicios	28.200
Intereses de la Deuda	3.280
Intereses Deuda Interna	2.500
Intereses Deuda Externa	780
Prestaciones de la Seguridad Social	4.900
Transferencias Corrientes	2.969
Al Sector Privado	2.700
Al Sector Público	52
Al Sector Externo	217
Otros Gastos Corrientes	4.900
GASTOS DE CAPITAL	**17.849**
Formación Bruta de Capital Fijo	13.400
Transferencias de Capital	372
Al Sector Privado	355
Al Sector Público	17
Otros de Gastos de Capital	4.077
USOS DE FONDOS	**28.157**
Amortización Deuda Pública Externa	2.857
Otras Aplicaciones Financieras	25.300

Los gastos están divididos en Gastos Corrientes, Gastos de Capital y Usos de Fondos.

1. Gastos Corrientes

Son aquellos gastos destinados al funcionamiento del Estado. Al interior de los gastos corrientes se destacan los gastos en servicios personales, el pago de bienes y servicios, y el pago de intereses de la deuda pública. Asimismo, es importante destacar el pago a las jubilaciones, intereses de la deuda, Prestaciones de la Seguridad, transferencias corrientes y otros gastos.

2. Gastos de Capital

A su vez, los Gastos de Capital están constituidos, casi en su totalidad, por los recursos destinados a la inversión pública –también denominada Formación Bruta de Capital–. También están incorporadas las Transferencias de Capital.

3. Usos de Fondos

Se refiere a la Amortización de deuda pública y otras aplicaciones financieras.

¿A qué se refiere el Presupuesto por Objeto del Gasto?

Es una forma de presentación del presupuesto, que permite, a los Legisladores de cualquier nivel de gobierno, saber el destino de los recursos, en función al tipo de gasto.

¿Cuál la descripción de los Grupos de Gasto?

Cuadro No. 4
Presupuesto por Objeto del Gasto (Ejemplo simplificado)

10000	**SERVICIOS NO PERSONALES**
11000	**Empleados Permanentes**
11200	Bono de Antigüedad
11220	Otras Instituciones
11400	Aguinaldos
11600	Asignaciones Familiares
11700	Sueldos
12000	**Empleados No Permanentes**
12100	Personal Eventual
13000	**Previsión Social**
13100	Aporte Patronal al Seguro Social
13110	Régimen de Corto Plazo (Salud)
13120	Régimen de Largo Plazo (Pensiones)
13200	Aporte Patronal para Vivienda
20000	**SERVICIOS NO PERSONALES**
22000	**Servicios de transporte y Seguros**
22100	Pasajes
22200	Viáticos
23000	**Alquileres**
23100	Alquiler de edificios
25000	**Servicios Profesionales y comerciales**
25200	Estudios e investigaciones
25600	Imprenta
30000	**MATERIALES Y SUMINISTROS**
31000	**Alimentos y Productos Agroforestales**
31100	Alimentos y Bebidas para personas
32000	**Productos de Papel. Cartón e Impresos**
32100	Papel de Escritorio
32200	Productos de Artes Gráficas. Papel y Cartón
34000	**Combustibles , Productos Químicos**
34100	Combustibles y lubricantes
34110	Combustibles y lubricantes para consumo
39000	**Productos Varios**
39500	Útiles de Escritorio y oficina
40000	**ACTIVOS REALES**
43000	**Maquinaria y Equipo**
43100	Equipo de Oficina y Muebles

¿Es limitativo el Presupuesto de Gastos ?

Sí, es limitativo, es decir que las asignaciones inscritas en el presupuesto –aprobado para cada entidad– constituyen límites máximos de gasto. Sin embargo, con el cumplimiento de un procedimiento legal específico, se pueden modificar los montos presupuestados, siempre que se garanticen las fuentes de ingreso para los mismos y sea una norma de igual jerarquía a la que aprobó el presupuesto original, es decir, una Ley, la que apruebe tales modificaciones.

Déficit Presupuestario

¿Cuál es la importancia del Déficit Presupuestario?

El déficit fiscal se produce cuando los gastos totales superan a los ingresos totales. Esta diferencia se cubre con crédito interno o externo.

El déficit puede ser programado y, por lo tanto, con previsión, para su cobertura, de crédito; pero también puede ser no programado, como resultado de la mala ejecución del presupuesto de ingresos o un exceso en los gastos, producto, por ejemplo, de desastres naturales.

Hasta hace 5 años, los gastos eran mayores a los ingresos y, por tanto, se producía un Déficit Fiscal cuya cobertura incrementaba la deuda.

A partir de las políticas públicas, referidas a la Ley de Hidrocarburos, acompañadas por un incremento en los precios internacionales del petróleo, que repercuten en los contratos de exportación de gas a países vecinos; agregando los ingresos tributarios, que son parte de los ingresos corrientes, se ha logrado que el Ingreso supere al Gasto, logrando con ello superávit fiscal.

¿Para qué sirve la presentación del presupuesto en su forma de Flujo Financiero?

El Flujo Financiero, que es una presentación del presupuesto, que difiere un tanto del resto de las modalidades –porque se centra en los grandes grupos de ingresos y gastos–, permite visualizar, con facilidad, cuándo se produce el déficit y cuál su magnitud, que luego se relaciona con el PIB.

Cuadro No. 5
Ejemplo de Flujo Financiero

A= B + C	TOTAL INGRESOS	70.669
B	INGRESOS CORRIENTES	68.465
C	INGRESOS DE CAPITAL	2.204
D=E+F	TOTAL GASTOS	76.872
E	GASTOS CORRIENTES	58.994
F	GASTOS DE CAPITAL	17.878
G= B - E	AHORRO/DESAHORRO	9.471
H= A - D	SUPERÁVIT/DÉFICIT	-6.203
H=I= J + K	FINANCIAMIENTO NETO	6.203
J	EXTERNO	4.853
K	INTERNO	1.350

¿A qué se refiere el Déficit o Ahorro Fiscal Corriente?

Cuando los Ingresos Corrientes son mayores a los Gastos Corrientes, el resultado es un Ahorro Corriente. Contrariamente, si los Ingresos Corrientes son menores a los Gastos Corrientes se produce un Déficit Corriente. En el cuadro No. 4 es la diferencia entre B menos E.

¿Cómo se obtiene el Superávit o el Déficit Fiscal o Global?

Para definir el Déficit Global, se opera de la siguiente manera: al resultado de los ingresos corrientes “menos” los gastos corrientes (G), se suma los ingresos de capital (C); a esta operación resultante se le

"resta" los egresos o gastos de capital (F), que es la inversión pública. La cifra obtenida determinará el Superávit o Déficit Global correspondiente.

¿Cómo se financia el Déficit o Destino del Superávit?

El déficit –necesariamente– se financia. En el ejemplo, el déficit se financia con recursos internos y externos.

Para tener una idea del peso del déficit, en relación con la economía general del país, se lo expresa, también, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).

Las Modificaciones Presupuestarias

¿En qué consisten las Modificaciones Presupuestarias?

Son cambios al presupuesto –aprobado para cada gestión fiscal– emergente de aspectos coyunturales no previstos en el presupuesto aprobado.

Las modificaciones presupuestarias pueden darse por traspasos interinstitucionales, traspasos intrainstitucionales y presupuestos adicionales.

¿Qué son los Traspasos Interinstitucionales?

Son transferencias de recursos entre entidades públicas. Por ejemplo, la transferencia de una Gobernación hacia la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) para contraparte de algún proyecto, que no estaba contemplada en el presupuesto inicial

.

¿Qué son los Traspasos Intrainstitucionales?

Son reasignaciones de recursos al interior de cada entidad pública, que no incrementan ni disminuyen el monto total de su presupuesto.

Por ejemplo, el traspaso de saldos que no se utilizan, de la partida 21400-Servicios Telefónicos (por una ejecución menor a la programada), a la partida 32100-Papel de Escritorio.

¿Qué son los Presupuestos Adicionales?

Son recursos y gastos que incrementan el monto total del PGE. Por ejemplo, la inscripción, en el presupuesto de una entidad, de recursos provenientes de un nuevo convenio de financiamiento por donación externa, para la realización de un proyecto de inversión o de un incremento en las recaudaciones por mayor eficiencia tributaria.

Son causales, para realizar modificaciones presupuestarias, las modificaciones en el Programa de Operaciones Anual –por la incorporación de nuevos objetivos o por cambios en los objetivos iniciales previstos o por cambios en las metas de esos objetivos– y las variaciones respecto a las previsiones iniciales (a la programación), sin cambios en los objetivos.

¡¡¡Importante!!!

Las modificaciones al Presupuesto Aprobado deben responder a criterios de legalidad y razonabilidad fiscal. Modificaciones permanentes al PGE, que provienen de ajustes realizados en las distintas entidades del Estado, son el reflejo de una mala programación y planificación.

¿A qué se refieren los Gastos Inflexibles o Difíciles de Eludir?

Son obligaciones que no se pueden eludir, por ejemplo los sueldos, salarios, crecimiento vegetativo en los sectores de salud, educación, Fuerzas Armadas, Policía, Pensiones, etc.

¿Cuál es la importancia del Tesoro General del Estado?

Los anteriores gastos, están a cargo del TGE. Las obligaciones del Estado, están relacionadas con la inflexibilidad del presupuesto, se encuentran íntimamente relacionadas con las operaciones del TGE.

En realidad, el TGE es el termómetro de las cuentas fiscales.

TESORO GENERAL DEL ESTADO

Al Tesoro General del Estado, por su importancia, se le otorga otras definiciones, entre ellas:

Se le considera la caja fuerte del Estado. Lugar donde se concentran los recursos disponibles.
La instancia donde el Gobierno recurre para cancelar obligaciones que requieren pronta atención.
Por tanto, es un termómetro para saber si existen, o no, recursos disponibles.
La situación del TGE es una medida de la estabilidad económica y solvencia financiera del Estado.

PROCESO PRESUPUESTARIO

El proceso presupuestario está compuesto por las siguientes fases o etapas:

a) Formulación

Es el establecimiento de techos presupuestarios de ingresos y egresos. Le corresponde al Órgano Ejecutivo.

Para la formulación del anteproyecto institucional, las entidades públicas deben sujetarse a lo establecido por las Directrices de Formulación Presupuestaria y los Clasificadores Presupuestarios.

La formulación del anteproyecto de cada institución contempla lo siguiente:

- La estimación del Presupuesto de Ingresos, que considera las transferencias del TGE, los recursos propios, los recursos externos y las disponibilidades (saldos) de la gestión anterior.

- La definición de la estructura programática, en base al POA, identificando los requerimientos de recursos para cada Categoría Programática.

- La programación del Presupuesto de Gastos, que considera todos los gastos que se estima ejecutar en la gestión fiscal, sujeto a la estructura programática con base en la disponibilidad de recursos y las disposiciones legales existentes.

Cada entidad pública aprueba el Anteproyecto de Presupuesto Institucional –a través de su Máxima Autoridad Ejecutiva–, para su posterior remisión al Ministerio de Economía.

El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio respectivo, consolida y elabora el proyecto de PGE, agregando y consolidando.

b) Discusión y Aprobación Legislativa

La consideración y aprobación del Presupuesto, en el órgano legislativo, es la etapa más importante, ya que, en ella, los Parlamentarios o Asambleístas, ejercen –con su voto– la representación de la ciudadanía para autorizar, al órgano ejecutivo, la utilización de los recursos públicos, por lo tanto tienen la obligación de conocer los pormenores del presupuesto.

Para ello, el órgano legislativo puede solicitar, al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el detalle del Presupuesto, con ayuda memorias de ingresos y gastos.

En el caso de los Asambleístas Departamentales, éstos pueden solicitar, a la Gobernación, la información pormenorizada de los ingresos propios, las transferencias del Nivel Central, las donaciones y todo otro tipo de ingresos, con las hojas de cálculo, acompañadas de las normas correspondientes que respaldan la distribución de los recursos, así como la ayuda memoria de los gastos corrientes y las carpetas de inversión pública por sector.

c) Ejecución

Corresponde –tanto al Órgano Ejecutivo y, en su caso, al Ejecutivo Departamental– ejecutar los gastos, de acuerdo a los plazos y a los cronogramas de desembolsos y compromisos realizados.

Los Asambleístas deben solicitar esta información trimestralmente y deben solicitar se adjunten cuadros, ayudas memorias (en formato del SIGMA, SISIN) y otros, que son instrumentos de trabajo para la ejecución del Presupuesto.

d) Evaluación

Corresponde a los dos niveles de gobierno: nacional y departamental. Evaluación quiere decir poner u otorgarle un valor a una acción, actividad, objetivo o propuesta.

Deben establecer si la ejecución fue buena, mala o regular. De acuerdo a su avance físico y financiero, al cumplimiento de los objetivos y al logro de resultados previstos.

e) Cierre

Corresponde al Ejecutivo, sin embargo los legisladores deben solicitar información sobre cómo cerró la gestión financiera en las gobernaciones.

Esto quiere decir: verificar los balances y estados de resultados.

f) Retroalimentación

Siendo el Presupuesto parte de un sistema, sus resultados producen cambios en el resto de los sistemas de planificación, ejecución, organización y control.

g) Reformulación

Las normas vigentes dan la posibilidad de realizar modificaciones al presupuesto original, en función a mayores ingresos, mayores gastos, o a necesidades no previstas anteriormente, siempre y cuando se cumpla con el trámite legislativo correspondiente.

Proceso de Aprobación del Presupuesto

Aproximadamente, en septiembre de cada año, las entidades que componen la Administración Pública, con las directivas del Ministerio de Economía y Finanzas, elaboran sus respectivos presupuestos, bajo un techo presupuestario.

Una vez aprobados los presupuestos, en las instancias correspondientes del los órganos ejecutivos y, en el caso de las autonomías, además, en los órganos legislativos correspondientes, se conforma el proyecto de Presupuesto General del Estado, el mismo que es presentado a la Asamblea Legislativa Plurinacional, para su consideración y aprobación, al menos dos meses antes de la finalización de cada año fiscal, de acuerdo al art. 321 de la CPE.

El Congreso, mediante Ley del Estado Plurinacional, aprueba el PGE y, por lo tanto, también aprueba, en última instancia, los presupuestos institucionales de los Gobiernos Autónomos Departamentales y Municipales. La ley que aprueba el PGE, en cada gestión, es conocida como la "Ley Financial" del año correspondiente.

Conforme a la Constitución Política del Estado, si el Órgano Legislativo Plurinacional no aprueba el proyecto de presupuesto presentado, dentro el término de 60 días, éste se da por aprobado.

¿Cuál es el Cronograma General del Proceso Presupuestario?

Cuadro Nº 6
Cronograma Tentativo

Etapa	Fecha tentativa	Ámbito institucional
Formulación	Agosto/Octubre gestión anterior	Órgano Ejecutivo
Discusión y Aprobación	Noviembre/Diciembre	Órgano Legislativo Plurinacional/Departamental
Ejecución	Enero/Diciembre	Los Órganos Ejecutivo y Legislativo de los niveles de gobierno
Control y Evaluación	Trimestral	Los Órganos Ejecutivo y Legislativo de los niveles de gobierno
Reformulación	Septiembre	Órgano Ejecutivo
Cierre	Fines de diciembre	Órgano Ejecutivo Plurinacional/Departamental

Este cronograma es de vital importancia para efectos de fiscalización, ya que permite que los Asambleístas puedan incorporarse a las mesas de trabajo.

En la Formulación:

- Verificando que los recursos asignados estén de acuerdo a la normativa vigente.

En la Discusión y Aprobación:

- Es el momento clave para promover la incorporación de proyectos o gastos que sus representados han solicitado, ejerciendo su atribución de representación y gestión.

En la Ejecución:

- Solicitando información a través del SIGMA, SISIN, Fichas de Proyectos, etc.

En la Etapa de Control y Evaluación:

- Solicitando información a través del SIGMA, SISIN, Fichas de Proyectos, etc.

En la Reformulación:

- Solicitando el detalle, la justificación del incremento de presupuesto y el respaldo financiero, sea por incremento en los recursos o por el traspaso de partidas.

En el Cierre Presupuestario:

- Solicitando los estados financieros.

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA: ELEMENTO CENTRAL DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

¿A qué se refiere la Ejecución Presupuestaria?

La Ley de Administración Presupuestaria define que el Órgano Ejecutivo tiene amplias facultades para ejecutar el PGE. Por una parte, los que se aprueban –en la Asamblea Legislativa Plurinacional– son montos máximos de gasto, en consecuencia se puede gastar menos. Por otra parte, el Órgano Ejecutivo puede realizar toda clase de transferencias

entre partidas de gasto e incluso entre entidades, siempre que cuente con el respaldo legal correspondiente.

Un presupuesto prudente es conservador en la apreciación de los ingresos, pues siempre es mejor que sobren recursos –que luego pueden ser reasignados– a que falten, y no poder cumplir con las obligaciones adquiridas.

¿Qué rol cumple el Viceministerio del Tesoro?

Esta instancia aprueba los desembolsos a las distintas entidades. Normalmente, con excepción de la partida de salarios, luz y agua, se desembolsan asignaciones de entre 70% y 90% del Presupuesto aprobado.

¡¡¡Importante!!!

Esta práctica es muy dañina, pues, cuando se tiene un presupuesto aprobado, las actividades se programan en base al mismo. Si, luego, los desembolsos del TGE son menores, se genera una serie de problemas, que van desde incumplir pagos (generar una deuda flotante) hasta tener que reformular actividades en pleno proceso.

Una tarea importante, que los órganos legislativos –de los tres niveles del Estado– debe abordar, es el monitoreo de la ejecución del Presupuesto, es decir, revisar si se cumplen las metas de ingresos, de inversión, de déficit y financiamiento; y pedir explicaciones periódicas al Órgano Ejecutivo (Ministerio de Economía y Finanzas y al Gobernador), en caso de incumplimiento de metas y su relación con el cumplimiento o no de los objetivos trazados en el Presupuesto. Ésta es una de las principales atribuciones / obligaciones de los legisladores, en materia de fiscalización, labor que sirve, además, para tener mejores elementos de juicio para la discusión del próximo Presupuesto.

¿A qué se refiere la Rendición de Cuentas?

La Rendición de Cuentas es el informe que los órganos ejecutivos (incluido el Ejecutivo Departamental) deben presentar a sus órganos legislativos correspondientes, en el que explican los resultados obtenidos con la ejecución presupuestaria. Asimismo, se deben establecer las razones que llevaron a eventuales modificaciones de sus presupuestos nacionales o departamentales.

El Ejecutivo Departamental debe demostrar que la ejecución del Presupuesto estuvo enmarcada dentro de los parámetros de la Ley que lo aprobó y, sobre todo, mostrar los resultados, impactos y beneficios en la ciudadanía.

EL PRESUPUESTO EN LAS GOBERNACIONES

LA FISCALIZACIÓN COMO ELEMENTO CENTRAL

El régimen de autonomías, plasmado en la Nueva Constitución Política del Estado y en la Ley Marco de Autonomías, establece una nueva configuración en lo que respecta a las atribuciones de los niveles subnacionales –autonomías departamentales, Municipales e Indígenas–, y, por tanto, en la asignación de recursos.

¿Qué es la Autonomía?

Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial, de acuerdo a las competencias, condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la Ley.

¿Cuál es el Alcance de las Competencias?

Las competencias han sido asignadas según los Artículos 298 al 304 de la Constitución Política del Estado.

El detalle de las competencias, respecto a los diferentes sectores y servicios, está desarrollado en la Ley Marco de Autonomías (Capítulo

III: Alcance de las competencias, artículos 80 a 99). En ella, se indican los cuatro tipos de competencias que tienen el nivel central, y las entidades territoriales autónomas (Departamentales, Municipales, Indígenas y Regionales).

¿Qué se establece, en términos de manejo de recursos, en el Régimen Autonómico?

En la Ley marco de Autonomías, la parte financiera y económica están contempladas en el Titulo VI, Régimen Económico Financiero, Capítulo I, Objeto y Lineamientos.

¿Cuáles son los lineamientos del Manejo Financiero del Régimen Autonómico?

Esquema No. 2
Lineamientos para el Manejo de Fondos en las Gobernaciones

Lineamientos para el manejo financiero en Gobernaciones	IMPLICACIONES
1. Sostenibilidad Financiera	La prestación de servicios debe realizarse en función a una programación operativa y financiera, enmarcada en la disponibilidad efectiva de recursos.
2. Autonomía económica y financiera	Decidir el uso de los recursos, ejerciendo facultades para generar y ampliar los ingresos en el ámbito de su jurisdicción y competencias.
3. Equidad con solidaridad	Implementación concertada de mecanismos que contribuyan a una distribución más equitativa de los recursos.
4. Asignación de recursos suficientes	Para la eliminación de de las desigualdades sociales, de género y la erradicación de la pobreza.
5. Coordinación constructiva y lealtad institucional entre las entidades territoriales	Para coordinar medidas que impacten sobre los recursos de otras entidades en el ámbito de su jurisdicción.

¿Cuáles son los recursos asignados para la gestión 2011?

Como ejemplo, se puede mencionar que los ingresos de las gobernaciones, para la gestión 2011, están distribuidos de la siguiente manera:

Cuadro Nº 6
Ingresos de las Gobernaciones según Presupuesto 2011

Código	Gobernación	I.D.H.			Regalías				Fondo de Compensación Departamental	I.E.H.D.		Total General
		Coparticip. I.D.H.	Coparticip. I.D.H. Nivelación	Total I.D.H.	Forestales	Por Hidrocarburos	Mineras	Total Regalías		20% I.E.H.D.	5% I.E.H.D. Transferencias TGE	
901	Chuquisaca	11.306	96.003	107.309	91	127.478	1.185	128.754	5.451	19.776	4.944	266.234
902	La Paz	107.310		107.310	631		31.268	31.899	58.201	44.570	11.142	253.122
903	Cochabamba	14.416	92.893	107.309	216	162.549	4.187	166.952	26.214	32.374	8.093	340.942
904	Oruro	107.310		107.310			108.879	108.879		17.873	4.468	238.530
905	Potosí	107.310		107.310			595.645	595.645		22.196	5.549	730.700
906	Tarija	149.769		149.769	255	1.688.672		1.688.927		17.864	4.466	1.861.026
907	Santa Cruz	39.127	68.182	107.309	4.084	441.168	11.723	456.975	22.918	40.195	10.048	637.445
908	Beni	107.310		107.310	1.082	146.659		147.741		17.473	4.368	276.892
909	Pando	107.310		107.310	1.459	73.340		74.799		13.247	3.311	198.667
Total		**751.168**	**257.078**	**1.008.246**	**7.818**	**2.639.866**	**752.887**	**3.400.571**	**112.784**	**225.568**	**56.389**	**4.803.558**

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Cabe aclarar que, al margen de estas asignaciones, las Gobernaciones cuentan con otros tipos de recursos propios y los transferidos por el TGN, para el pago de salarios en educación y salud.

¿Qué acciones puede realizar el Asambleísta Departamental, en relación a la Ejecución Presupuestaria?

Dado que la ejecución presupuestaria tiene relación con un conjunto de acciones y procesos administrativos del Sistema de Presupuesto y otros Sistemas de la Ley SAFCO, sujetos a las regulaciones contenidas en las normas legales; según corresponda, los legisladores deben solicitar los resultados sobre:

- Programación de la Ejecución Presupuestaria, a través de la elaboración de un cronograma de gastos.

- La evolución de la captación de recursos.
- Informe sobre los procesos de compras y contrataciones, sobre todo las que requirieron la erogación de montos económicos importantes.
- Realización de desembolsos o pagos. Detalle de los más importantes, por muestreo.
- Las justificaciones que ameritaron los ajustes o modificaciones al presupuesto aprobado.
- Registro de la Ejecución Presupuestaria.

La ejecución del presupuesto es responsabilidad de cada entidad, de la máxima autoridad ejecutiva (MAE) y de todos los servidores públicos involucrados en el ámbito de sus competencias.

De acuerdo a la Ley de Administración Presupuestaria, las entidades públicas no pueden ejecutar gasto alguno con cargo a recursos no declarados en sus presupuestos aprobados.

¿En qué consiste el Seguimiento y Evaluación Presupuestaria?

Cada entidad pública, en forma periódica, debe realizar el seguimiento de la ejecución del Presupuesto, a través de reportes de ejecución financiera del presupuesto, relacionándolo con la ejecución física prevista en el Programa de Operaciones Anual.

De igual manera, debe realizar, en forma periódica, durante la ejecución y al cierre del ejercicio fiscal, la evaluación de la ejecución del presupuesto, vinculando a ésta con el cumplimiento de los objetivos de gestión previstos.

Esta evaluación surge de la comparación de lo programado con lo ejecutado, tanto en términos físicos como financieros, estableciendo

variaciones así como la sus causas, posibilitando, además, la identificación de los factores o circunstancias que hubieran incidido en la ejecución del presupuesto, y la adopción de medidas correctivas que permitan el cumplimiento de los objetivos de gestión.

De acuerdo a la Ley 2042 de Administración Presupuestaria, las entidades públicas informarán –anualmente– los resultados de la evaluación de la ejecución financiera de su presupuesto al Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, que, a su vez, informará los resultados de la evaluación a la ALP.

Asimismo, las entidades públicas tienen la obligación de presentar al Ministerio de Hacienda, para fines de seguimiento y evaluación, la información sobre la ejecución presupuestaria.

La Inversión Pública Departamental

Proyectos de Inversión

Los Proyectos de Inversión comprenden la construcción de caminos, escuelas, hospitales y otros. Existen proyectos de inversión pública en los sectores de infraestructura, productivos, sociales y otros.

¿Cuál es la relación entre el Plan Nacional de Desarrollo y la Inversión Pública Departamental?

El principal producto del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), cuya formulación la establece la CPE. El PND debe ser una guía estratégica que identifique la imagen objetivo del Estado, así como las políticas y los programas que la sustentan. En base al PND, las entidades, los sectores, y los gobiernos territoriales autónomos, deben formular sus planes, con el fin de trabajar en base al principio de la coherencia.

La lógica con la que se maneja este proceso es que, finalmente, los proyectos de inversión pública operativicen la visión del Estado. La única manera para que ello ocurra es compatibilizando los proyectos con los planes.

¿Cuáles son los aspectos más importantes de la Inversión Pública?

1. Sistema Nacional de Inversión Pública

Es el conjunto de principios, normas, instrumentos y procedimientos comunes para todas las entidades estatales, mediante los cuales se relacionan y coordinan, para formular, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los proyectos de inversión pública.

2. Proyecto Público

Es todo gasto con recursos de origen público, destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico, de dominio público y/o capital humano, con el propósito de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes.

3. Ciclo de Vida de un Proyecto

Este concepto reconoce las siguientes fases:

> Preinversión: También se denomina Fase de Preparación. Se inicia con la elaboración del estudio y finaliza con la toma de decisión de invertir o no. Las fases del estudio son: la idea, el perfil, la prefactibilidad, la factibilidad y el diseño final.
>
> Inversión: Se refiere a la implantación de un proyecto, con base en los resultados alcanzados en la etapa de preinversión o preparación de proyecto.

Operación: Se refiere a la ejecución del proyecto –también llamada fase productiva–. Es el momento cuando se empieza a producir un determinado bien o servicio.

4. Programa de Inversión Pública

Generalmente, se tiende a confundir el concepto de Presupuesto de Inversión Pública con el de Programa de Inversión Pública.

El Programa de Inversión Pública está compuesto por dos componentes:

i) Presupuesto de Inversión Pública (PIP), que es el conjunto de proyectos de inversión que deben ser consolidados e incorporados al PGE, ya que cuentan con financiamiento asegurado, es decir, son proyectos que tienen nombre y apellido.

ii) Programa de Requerimientos de Financiamiento, que es el conjunto de proyectos que no cuentan con financiamiento asegurado.

Institucionalmente, el Viceministerio de Inversión Pública –que hoy depende del Ministerio de Planificación del Desarrollo– está organizado en base a estas dos áreas de trabajo: la Dirección de Inversión Pública, encargada del Presupuesto de Inversión Pública (PIP), y la Dirección General de Financiamiento Externo, encargada del programa de requerimiento de financiamiento.

¿Cuál es el Marco Normativo para la Inversión Pública?

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) cuenta con normas internas para el tratamiento de la inversión estatal. Estos instrumentos son los Reglamentos Básicos de Operaciones del SNIP, del SISIN y de Preinversión.

¿Cuáles son los procedimientos generales para la Ejecución de Proyectos Públicos?

Las distintas entidades del Estado elaboran y presentan –anualmente, al VIPFE– su Programa de Inversión Pública (PIP), que consiste en el Presupuesto de Inversión Pública y el Programa de Requerimiento de Financiamiento.

En el caso del PIP, un porcentaje importante consiste en proyectos que ya se encuentran en ejecución y por lo tanto, se deben programar recursos para su continuidad.

En el segundo caso, las distintas entidades presentan –al Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo– proyectos de inversión nuevos (que aún no cuentan con recursos), para su financiamiento.

Los Representantes Nacionales y Departamentales deberán realizar gestiones para que las entidades públicas elaboren proyectos de inversión, es decir, para que trabajen en la preinversión, comúnmente descuidada.

¿Qué es el Sistema de Información de la Inversión Pública (SISIN)?

El SISIN es un instrumento –quizás el más importante– para ordenar y controlar el proceso de la Inversión Pública.

Permite recopilar, almacenar, procesar y difundir, toda la información financiera y no financiera, relativa a los proyectos de Inversión Pública.

Es de uso obligatorio y, además, debe vincular la información presupuestaria con la que procesa el Sistema Integrado de Información Financiera de la Administración Pública.

¿A qué se refiere la Inversión Sectorial?

Es una presentación que permite verificar la asignación de recursos para la inversión destinada a proyectos productivos, a proyectos sociales, proyectos de infraestructura y a los proyectos denominados multisectoriales, es decir, aquéllos que abarcan a dos o más sectores. Como ejemplo de estos últimos se tiene los proyectos denominados integrales que abarcan la construcción de caminos, postas sanitarias, infraestructura educativa en una misma zona o lugar.

¿A qué se refiere la Inversión Pública Institucional?

Es el monto de inversión previsto para cada una de las instituciones públicas.

¿A qué se refiere el Financiamiento de la Inversión?

Es el presupuesto de inversión pública, en función a las fuentes de financiamiento o –dicho de otra manera– es el tipo de recursos que financiarán los distintos proyectos de inversión.

¿Cómo es la Inversión Pública en su forma de distribución departamental?

Es un desglose, por departamentos, de la inversión pública no correspondiente a la administración central del Estado.

Aspectos Importantes para una buena Fiscalización de la Inversión Pública Departamental

¿Cómo fiscalizar la Inversión Pública o los proyectos que la componen?

El Asambleísta Departamental, para desempeñar su rol fiscalizador, debe solicitar la siguiente información:

- Presupuesto de Recursos por Rubros: cuadro que contiene la descripción de los recursos internos y externos, que financiarán los gastos para una determinada gestión.

- Los montos asignados –internos o externos–, que se cerciorará, sean los correctos, en función a la distribución emanada de norma vigente (por ejemplo, convenios de crédito aprobados en la Asamblea Legislativa).

- Presupuesto de gastos por rubros: Este cuadro le permitirá al Asambleísta enterarse de la composición de los gastos. Cuánto se destinó a gasto corriente, a inversión y a programas, y gastos de capital.

- Información de la Inversión Pública por Secretarías Departamentales: Todas las gobernaciones están organizadas por Secretarías. Por ejemplo: Secretaría de Planificación, de Desarrollo Económico, de Desarrollo Social, de Infraestructura. Son unidades que tienen, a su cargo, distintos proyectos de inversión.

- Información de la Inversión Pública por Servicios Departamentales.

Las gobernaciones, a su vez, están organizadas por Servicios Departamentales, como el Servicio Departamental de Caminos, de Deportes, de Educación, Agropecuario, de Gestión Social, etc.

El Asambleísta, dependiendo de su interés respecto al sector, solicitará la información correspondiente, para efectos de fiscalización.

Solicitará, asimismo, información sobre la ubicación de los proyectos de inversión, a fin de cerciorarse de que los proyectos de su región estén incorporados en el Presupuesto. De no estar incorporados,

podrá, junto al Órgano Ejecutivo Departamental, realizar gestiones para conseguir el financiamiento correspondiente.

Finalmente, podrá solicitar información sobre el número de proyectos de continuidad, es decir, aquellos proyectos cuya ejecución requiere más de una gestión, iniciada en alguna gestión anterior.

¿A qué se refiere y qué utilidad tienen el Formulario del Sistema de Gerencia de Proyectos (SGP)?

Es uno de los principales instrumentos, a ser utilizado por los Asambleístas, para sus labores de fiscalización de la inversión pública departamental.

Contiene información sobre: la programación de la ejecución físico-financiera de las fases de preinversión y/o ejecución de la inversión del Proyecto correspondiente.

¿Qué instrumentos son eficaces para una correcta y oportuna Fiscalización?

Está en vigencia el denominado Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA), que no simplemente es una base de datos, pues incluye principios, normas, procedimientos y herramientas informáticas, que muestran toda la información financiera pública, desde la planificación hasta la evaluación.

- Busca transparencia en las finanzas públicas.
- Genera información ágil y oportuna, para la toma de decisiones.
- Permite construir indicadores de economía, eficiencia, eficacia e impacto.
- Se constituye en un elemento clave para la fiscalización.

Los Asambleístas o las Comisiones en las que trabajan deben estar en línea directa con el SIGMA, para lo cual tendrán que realizar las gestiones ante el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, para que este sistema sea incorporado a sus oficinas, para fines de fiscalización.

Por otro lado, está el SISIN. Este sistema permite contar con información sobre todo el proceso de programación, elaboración de proyectos y ejecución, para el seguimiento de los proyectos de inversión pública, tanto nacional como departamental.

Los Asambleístas deben contar con reportes trimestrales del SISIN, por lo menos en los cuadros más importantes, incluidas las fichas de los proyectos más destacados e importantes, para un determinado departamento o región.