

CUADERNO
EDUCATIVO
SOBRE EL
PRESUPUESTO
GENERAL
DE LA NACIÓN



¿ PARA QUIÉN TRABAJA EL ESTADO?



**¿PARA QUIÉN
TRABAJA EL ESTADO?**

¿PARA QUIÉN TRABAJA EL ESTADO?

CUADERNO EDUCATIVO
SOBRE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

© 2005, CEDLA

Depósito Legal: X-X-XXXXXX

ISBN: X-X-XXXXXX

Editores: CEDLA

Diseño y Diagramación: Molina & Asociados

Fotografías: José Luis Quintana, CEDLA, Indymedia La Paz, Gustavo Mujica

Impreso en Bolivia

Índice

PRESENTACIÓN	7
UNIDAD 1	9
El Presupuesto General de la Nación (PGN)	11
¿Qué es el PGN?	13
Preguntas básicas	13
Características de un presupuesto	13
¿Podríamos nosotros elaborar un presupuesto?	14
La estructura del PGN	16
Resumen	20
Evaluación	21
UNIDAD 2	23
Componentes del PGN	25
Ingresos	27
Egresos	31
Resumen	35
Evaluación	36
UNIDAD 3	37
¿Cómo se elabora el PGN?	39
Proceso de elaboración del PGN	41
Modificación del PGN	47
Resumen	49
Evaluación	50
UNIDAD 4	51
PGN participativo	53
El PGN ¿un secreto?	55
¿Qué significa participar?	57
¿Es posible un PGN participativo?	60
Retos que se deben enfrentar	61
Resumen	62
Evaluación	63

P

ara el ciudadano común, el Presupuesto General de la Nación (PGN) es un documento extraño e incomprensible, reservado exclusivamente a los expertos en economía y a los altos funcionarios públicos.

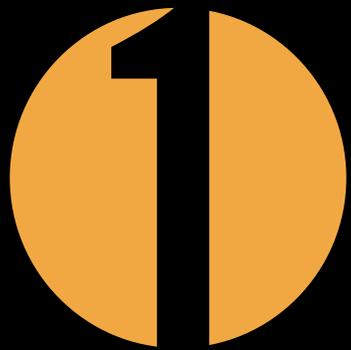
Sin embargo, si el PGN tiene el objetivo de conducir los recursos del Estado, parece razonable que la ciudadanía conozca su proceso, desde la elaboración hasta su ejecución y control para que pueda buscar formas de participación en su elaboración, ejecución y control.

Con el objetivo de contribuir a la educación de la ciudadanía en torno al PGN y su relación con la vida cotidiana de la población, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) presenta este cuaderno educativo, destinado a personas que sienten el deseo y la necesidad de participar, pero que no lo hacen porque no existen espacios para ejercer ese derecho, y además porque el PGN se les presenta como un secreto indescifrable o un tema desalentador y difícil.

Desde los conceptos básicos; como presupuesto, ingresos y egresos; este texto educativo explica las características centrales del PGN, de dónde vienen los ingresos, quiénes aportan más y en qué se gasta ese dinero.

De este modo, podemos acercarnos a un tema que aparentemente es oscuro y complejo, de una forma simple y transparente.

UNIDAD





El Presupuesto General de la Nación (PGN)

¿Qué es el Presupuesto General de la Nación de Bolivia?

¿La gente participa en la elaboración
y control del presupuesto?

¿Qué importancia tiene el PGN para la población?

¿Usted sabe la diferencia entre un presupuesto
familiar y un presupuesto público?

COMENTA

De acuerdo a cómo elabora el Estado el PGN
se puede saber a qué intereses responde.

OBSERVA Y DEBATE

¿Cómo aportamos al Estado?

¿Tiene alguna relación con el PGN?

¿Cómo se relaciona el PGN con las demandas de la población?

¿Cuál debería ser el objetivo de elaborar un plan para los recursos del Estado?



¿Se ha puesto a pensar en la importancia que tiene el PGN para todos los bolivianos?

¿Qué es el PGN?

El **Presupuesto General de la Nación (PGN)** es un **plan** sobre los **ingresos** y **gastos** del **Estado**. En este **instrumento de planificación** elaborado para **un año**, se establece lo que el Estado cree que es más importante hacer para el país.

Por ejemplo, un Estado puede gastar más dinero en Fuerzas Armadas que en educación o al revés, de acuerdo a los objetivos perseguidos.

Todos aportamos al presupuesto, por eso el PGN debería permitir atender adecuadamente las necesidades de toda la población.

Preguntas básicas

El PGN debería responder a **cuatro preguntas** básicas:

1. ¿Qué necesidades tenemos?
2. ¿De dónde proviene el dinero del Estado?
3. ¿Se deben priorizar las necesidades de las personas?
4. ¿Cómo se puede incorporar la participación de la ciudadanía en el proceso del presupuesto?

Características de un presupuesto

Todo presupuesto público debería tener **cuatro características** básicas:

- **Ser realista.**- Partir de nuestra **realidad**, la pobreza en Bolivia y la situación de nuestra economía, es decir, de la cantidad real de nuestros **ingresos** y de la cantidad real de nuestros **gastos**.
- **Fijar objetivos sociales y productivos.**- Priorizar el gasto destinado a satisfacer las necesidades básicas y el apoyo a los sectores productivos más necesitados.
- **Ser equilibrado.**- Establecer un equilibrio en la exigencia de aportes, pedir más a los que más tienen y más aprovechan de las riquezas del Estado, como los empresarios y las transnacionales, y menos a los sectores más empobrecidos. Y por otra parte, se debe establecer un equilibrio entre el gasto en obligaciones de la deuda externa y funcionamiento del Estado, y el gasto para la población en educación, salud, vivienda y otros.
- **Ser flexible.**- Todo buen presupuesto debe poder **modificarse** rápidamente para hacer frente a los cambios imprevistos.

¿Podríamos nosotros elaborar un presupuesto?

Se pueden seguir estos nueve pasos para elaborar un presupuesto:

1. Hacer una **lista** de todas las **necesidades** que se desea satisfacer: alimentación, salud, educación, ocio, material de escritorio, ropa, uniformes, zapatos, etc.
2. Especificar los **ingresos** reales que se tienen. No se puede elaborar un presupuesto en base al dinero que se podría tener, sino en base al dinero efectivo que se tiene ahora o que se va a tener con seguridad en un futuro inmediato.
3. Elaborar una lista de todos los **gastos** (egresos) que se deben hacer para satisfacer las necesidades previstas. La lista debe contemplar todos los egresos, incluso “los dulces del cine”.
4. **Sumar** todos los **gastos**. Esta operación permite conocer cuánto dinero se **necesita**.
5. **Restar** los gastos de los ingresos. Esta operación ayuda a conocer si los ingresos son **suficientes** para cubrir los gastos.
6. Si nuestros gastos son mayores a nuestros ingresos, debemos **ajustar** nuestro presupuesto. No debemos olvidar que nuestro objetivo es lograr que los ingresos sean **iguales** o **mayores** a los gastos.
7. **Ejecutar** nuestro presupuesto. Es decir, gastar el dinero de acuerdo a nuestro plan. En esta parte es importante ser ordenados: no podemos usar el dinero de alimentación en ocio o el dinero de salud en pasajes. Cada centavo debe ser usado de acuerdo a lo presupuestado.
8. **Evaluar** nuestro presupuesto. Para que un presupuesto realmente funcione, debe ser evaluado permanentemente. Por ejemplo, a fin de mes se debe analizar si se ha logrado ahorrar el monto que se tenía previsto, si se ha perdido dinero, etc.



Servicios básicos y el PGN: Una relación conflictiva

La estructura del PGN

Ingresos del Estado

Los ingresos que obtiene el Estado pueden ser de **dos** tipos: **propios** y **no propios**.

- **Ingresos propios.**- Son los ingresos **originados** directamente por el **Estado**. Estos ingresos se generan a través del cobro de impuestos, alquiler por el uso de bienes públicos, servicios, venta de muebles e inmuebles públicos, etc.
- **Ingresos no propios.**- Son los ingresos que provienen de **fuentes externas** al Estado: préstamos y donaciones de organismos internacionales, de otros Estados, de empresas extranjeras o nacionales, etc.

¿Por qué Bolivia es dependiente de los préstamos?

El PGN se ha ido modificando en sus ingresos y gastos de acuerdo a los objetivos perseguidos por el nuevo modelo económico, a partir de 1986.

- Con el cambio de modelo, disminuyeron los ingresos que las empresas estatales aportaban al Estado. Las empresas capitalizadas por las transnacionales nunca llegaron a aportar lo que el Estado recibía cuando producía hidrocarburos y minerales.
- También la deuda externa aumentó y junto con ella aumentó la presión de los organismos internacionales para su pago.
- El Estado ha pasado a exigir un mayor aporte a las familias a través de impuestos, y aún así no alcanza para cubrir sus gastos.
- Por lo tanto, el Estado en Bolivia vive del aporte de las familias, y principalmente de préstamos que al final también acaban pagando las familias.



De cada 100 bolivianos que ingresan al Estado, sesenta provienen del pago de impuestos y cuarenta tienen su origen en préstamos y donaciones.

Gastos del Estado

El gasto en el PGN es el dinero con el que el Estado paga sueldos, salarios, sus compras, deuda externa e interna, seguridad, salud, educación y otros.

Los gastos o egresos del Estado se presentan de dos maneras: por tipo económico y por gasto funcional.

- **Egresos por tipo económico.**- Esta presentación **divide** a los gastos en **dos** tipos: gastos **corrientes** y gastos de **capital**.
 1. **Gastos corrientes.**- Son los gastos que permiten el **funcionamiento** del Estado: sueldos de funcionarios públicos, alquileres, servicios, deudas, etc.
 2. **Gastos de capital.**- Son los gastos considerados **inversiones**, es decir, que generan algún tipo de ganancia o beneficio. Por ejemplo: maquinaria, construcción de escuelas, más ítems para maestros, construcción de hospitales, fomento a la vivienda.
- **Egresos por gasto funcional.**- Esta presentación divide a los gastos por **actividades** específicas: salud, educación, defensa, sueldos y salarios, etc.

¿En qué gasta el Estado boliviano?

- El principal gasto que realiza el Estado es para el pago de la deuda externa.
- En segundo lugar, gasta en Fuerzas Armadas, Policía y funcionamiento del Estado.
- Queda muy poco para atender salud, educación, servicios básicos y vivienda de la población, y apoyo a la producción.
- Quienes más aportan al Estado, reciben menos.

Equilibrio, déficit y superávit

De acuerdo a la relación entre ingresos y gastos, **tres** pueden ser los **resultados** de la ejecución del PGN: **equilibrio**, **déficit** o **superávit**.

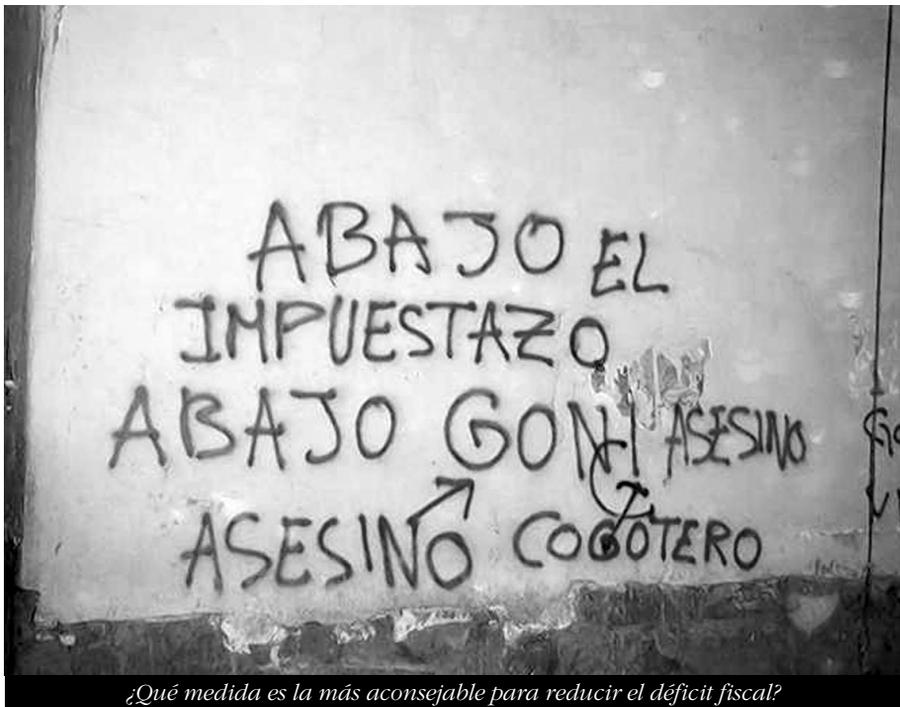
- **Equilibrio.**- Los ingresos y los gastos son **iguales**. En este caso, el gobierno ha logrado satisfacer las necesidades que había planeado atender.
- **Déficit.**- Llamado déficit fiscal. En este caso, los ingresos son **menores** que los gastos: el Estado gasta más de lo que tiene.

Para cubrir el déficit fiscal, el gobierno puede implementar dos tipos de medidas:

1. **Disminuir los gastos.**- A través de la reducción de personal en la administración pública, reducción de sueldos del sector público, venta de empresas estatales, etc.
 2. **Aumentar los ingresos.**- A través del aumento en los impuestos, nuevos préstamos, aumento de la productividad, etc.
- **Superávit fiscal.**- Los ingresos son **mayores** que los egresos. El Estado puede ahorrar o invertir dinero en nuevos proyectos. Esto nunca sucede.

Los ingresos que recibía el Estado de las empresas públicas se han reducido porque las empresas que fueron capitalizadas y las empresas privadas aportan muy poco, y por el pago de la deuda externa. Esto provocó un gran déficit fiscal.

Para compensar esta falta de ingresos, el Estado ha reducido el gasto social en salud, educación, vivienda y otros, haciendo pagar ese costo a las mismas familias que lo sostienen, pero aún así el déficit fiscal continúa.



¿Qué medida es la más aconsejable para reducir el déficit fiscal?

Resumen

Ideas principales

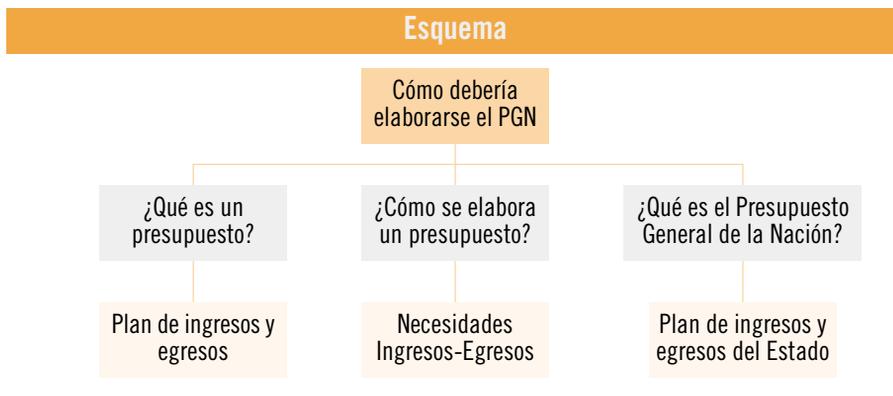
Un presupuesto debería ser un plan que nos ayude a utilizar bien el dinero.

El PGN es un plan sobre los ingresos y gastos del Estado que nos muestra sus objetivos.

Los ingresos del Estado son de dos tipos: propios y no propios.

Los gastos o egresos del Estado se presentan de dos maneras: por tipo económico y por gasto funcional.

Tres pueden ser los resultados de la ejecución del PGN: equilibrio, déficit o superávit.



Evaluación

Análisis colectivo

Prepara un presupuesto mensual con 100 bolivianos para tu barrio y compara con el PGN.

¿Por qué los gastos del Estado son mayores a los ingresos del PGN?

¿Qué debería hacer el gobierno para atender las demandas de la ciudadanía?

¿Cómo se puede obtener más ingresos para el Estado? ¿De las familias, de las empresas o con más créditos?

¿Por qué se consulta al FMI para elaborar el PGN?

Autoevaluación

	SÍ	NO
¿Puedo definir qué es un presupuesto público?		
¿Puedo participar en la elaboración de un presupuesto?		
¿Puedo definir qué es el PGN?		
¿Puedo explicar quiénes aportan más al PGN?		
¿Puedo definir por qué hay déficit fiscal?		

Si respondiste SI a todas las preguntas, te invitamos a pasar al siguiente tema.

Las respuestas NO indican que debes repasar esta unidad.

UNIDAD

2

2



Componentes del PGN

¿Cuáles son las partes principales del PGN?

¿Qué son los ingresos?

¿Qué son los egresos?

¿A qué se denomina ingresos propios?

COMENTA

Se exige más a los que menos tienen y se favorece a los que más aprovechan y ganan.

OBSERVA Y DEBATE

¿Qué diferencia existe entre un préstamo y una donación?

¿Por qué se afirma que los préstamos que recibe el Estado son condicionados?

¿Qué son los impuestos?

¿Qué diferencia existe entre deuda externa y deuda interna?



¿Se ha puesto a pensar en la importancia que tiene el PGN para todos los bolivianos?

Ingresos

Los ingresos que recibe el Estado pueden ser de **dos** tipos: ingresos **propios** e ingresos **no propios**.

Ingresos propios

Los ingresos propios son aquellos que el **Estado** genera por **sí mismo**. Representan aproximadamente el **60%** del total de los ingresos del Estado.

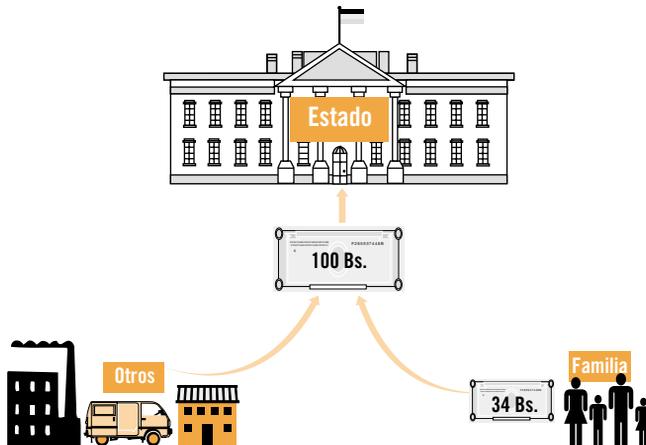
Estos ingresos provienen de **cuatro** fuentes: **impuestos** a los ciudadanos, impuestos a las **empresas**, impuestos a la **propiedad** de inmuebles y vehículos, y **otros**.

- **Impuestos a los ciudadanos.**- Los impuestos son **obligaciones** económicas que los ciudadanos debemos pagar para contribuir a la economía del Estado. El cobro de impuestos a los ciudadanos representa aproximadamente el **34%** de los ingresos totales del Estado (**984** millones de dólares, gestión 2002).
- **Impuestos a las empresas.**- Las empresas contribuyen a los ingresos del Estado a través del pago de **impuestos** y **regalías**. Los ingresos provenientes de las empresas representan aproximadamente el **11%** del total de los ingresos del Estado (**326** millones de dólares, gestión 2002).
- **Impuestos a la propiedad de inmuebles y vehículos.**- Los propietarios de casas y vehículos están obligados a pagar un impuesto anual. Este impuesto representa aproximadamente el **3%** de los ingresos del Estado (**80** millones de dólares, gestión 2002).
- **Otros ingresos.**- Estos ingresos provienen de **diferentes** fuentes: **servicios** públicos, **alquiler** por el uso de bienes públicos, **venta** de muebles e inmuebles públicos, etc. Representan aproximadamente el **12%** del ingreso total del Estado (**364** millones de dólares, gestión 2002).

Ingresos propios

Fuente de ingresos	Porcentaje aproximado
Impuestos a los ciudadanos	34%
Impuestos a las empresas	11%
Impuestos a la propiedad de inmuebles y vehículos	3%
Otros ingresos	12%
Total	60%

De cada 100 bolivianos que ingresan al Estado, 34 corresponden a ingresos aportados por las familias en impuestos.



De cada 100 bolivianos de ingresos, todas las empresas aportan en total solamente 11 bolivianos. De estas empresas, las transnacionales que controlan los hidrocarburos aportan apenas el 6%. Es un aporte insignificante para quienes explotan la mayor riqueza natural no renovable que queda en Bolivia.

Ingresos no propios

Los ingresos no propios son aquellos que provienen de fuentes **externas** al Estado: **deuda externa**, **deuda interna** y **donaciones**.

- **Deuda externa.**- Los préstamos externos provienen de **organismos internacionales**, de **empresas extranjeras** y de otros **Estados**. Representan aproximadamente el **23%** del total de ingresos del Estado (**664** millones de dólares, gestión 2002). Estos préstamos constituyen la llamada **deuda externa**.
- **Deuda interna.**- Los préstamos internos provienen de **instituciones** y de empresas nacionales. Representan aproximadamente el **11%** de los ingresos totales del Estado (**324** millones de dólares, gestión 2002). Estos préstamos constituyen la llamada **deuda interna**.
- **Donaciones.**- Las donaciones son montos de dinero que el Estado recibe en calidad de **obsequio**. Estas donaciones se encuentran destinadas a cubrir necesidades **específicas** y **definidas** por la institución donante. Las donaciones representan aproximadamente el **6%** de los ingresos del Estado (**178** millones de dólares, gestión 2002).

Ingresos no propios	
Fuente de ingresos	Porcentaje aproximado
Préstamos externos	23%
Préstamos internos	11%
Donaciones	6%
Total	40%

De cada 100 bolivianos que ingresan al Estado, 40 bolivianos corresponden a ingresos no propios.



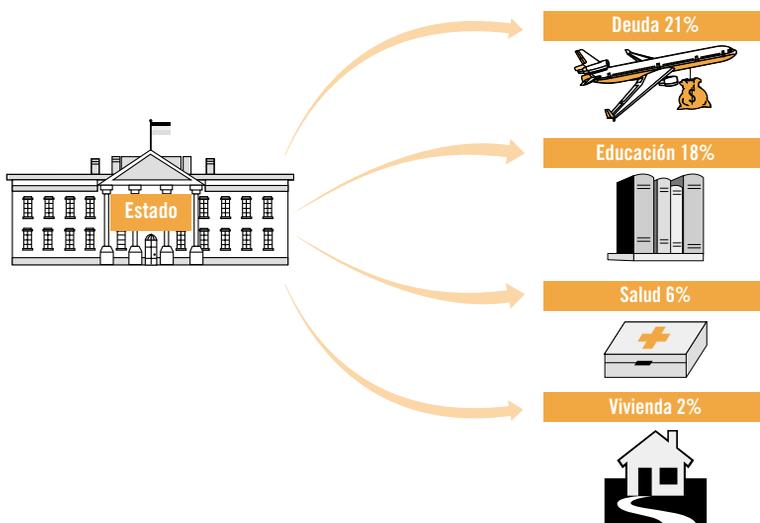
Egresos

Los egresos del Estado son destinados a los siguientes **rubros**:

1. **Deuda.-** El pago de la deuda **externa** y de la deuda **interna** representa aproximadamente el **21%** de los gastos del Estado (**1.117** millones de dólares, gestión 2002).
2. **Educación.-** Los gastos por concepto de educación representan aproximadamente el **18%** del gasto total del Estado (**987** millones de dólares, gestión 2002).
3. **Asuntos económicos.-** Este rubro contempla el apoyo a la **producción**, a la **actividad comercial**, a la **infraestructura**, **saneamiento básico**, al **transporte**, etc. Representa aproximadamente un **16%** de los gastos del Estado (**846** millones de dólares, gestión 2002).
4. **Empleados públicos.-** El pago de **sueldos** a los empleados públicos representa aproximadamente un **13%** de los gastos del Estado (**678** millones de dólares, gestión 2002).
5. **Jubilados.-** El pago de las rentas a los jubilados representa aproximadamente el **9%** de los gastos del Estado (**469** millones de dólares, gestión 2002).

Egresos del Estado	
Destino	Porcentaje aproximado
Deuda	21%
Educación	18%
Asuntos económicos	16%
Empleados públicos	13%
Jubilados	9%
Préstamos y concesiones	7%
Salud	6%
Policía Nacional	3%
Fuerzas Armadas	3%
Vivienda	2%
Medio ambiente y otros	2%
Total	100

De cada 100 bolivianos que gasta el Estado, 21 están destinados al pago de la deuda, mientras que 18 están destinados a educación, 6 a salud y 2 a la construcción de viviendas.



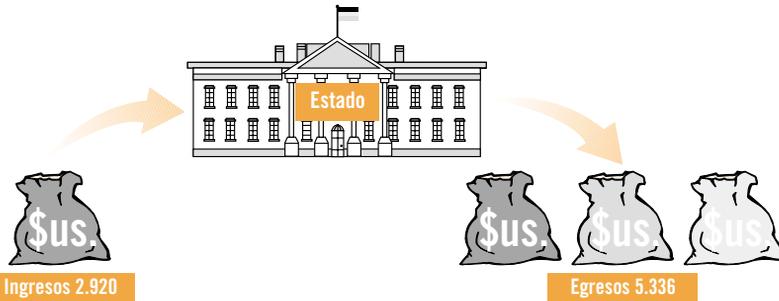
6. **Préstamos y concesiones.**- Este rubro contempla básicamente los préstamos efectuados **entre** diferentes **reparticiones** del Estado. Por ejemplo, el préstamo que otorga un ministerio a otro, etc. Representa aproximadamente el **7%** de los gastos del Estado (**362** millones de dólares, gestión 2002).
7. **Salud.**- Los gastos en salud significan aproximadamente el **6%** del total de gastos del Estado (**328** millones de dólares, gestión 2002).
8. **Vivienda y servicios comunitarios.**- Este rubro representa aproximadamente el **2%** de los gastos nacionales (**127** millones de dólares, gestión 2002).
9. **Policía Nacional.**- El pago para el mantenimiento de la **Policía Nacional** significa aproximadamente el **3%** de los gastos del Estado (**175** millones de dólares, gestión 2002).
10. **Fuerzas Armadas.**- Las Fuerzas Armadas representan un gasto aproximado del **3%** del total de gastos del Estado (**148** millones de dólares, gestión 2002).
11. **Medio ambiente y otros.**- El Estado destina aproximadamente el **2%** de los gastos anuales en asuntos relacionados con el medio ambiente, cultura y esparcimiento (**99** millones de dólares, gestión 2002).

Más pagamos, más nos endeudamos

- La deuda externa aumentó enormemente con los créditos concedidos por los organismos financieros internacionales a la dictadura en la década de los 70, sostenidos con los precios del estaño y del petróleo. El dinero excedentario que no generaba ganancias en el Norte fue destinado a las deudas de los países pobres.
- En la década de los 80 la deuda se hizo impagable y se necesitaron nuevos créditos para pagarla. Pero el desembolso de créditos se hacía más difícil por la exigencia de garantías para su pago.
- Por eso, los nuevos créditos llegaron con mayores condiciones. El gobierno se vio obligado a aplicar el modelo neoliberal para asegurar la inversión extranjera y el pago de la deuda. Incluso el mismo costo del cambio de modelo se financió con créditos que los seguimos pagando actualmente.
- Desde mediados de la década de los 90, aumenta también la deuda interna sobretodo con las AFP que prestan al Estado los aportes sociales de los bolivianos.
- Mientras más pagamos, más nos endeudamos. Por ejemplo, Bolivia se prestó 3.064,60 millones de dólares entre 1995 y el 2002, pero pagó 2.437,70 millones. También en el 2002, casi la mitad de los nuevos créditos se destinaron a pagar las viejas deudas.
- Además la deuda es ilegítima porque fue contraída por gobiernos dictatoriales o corruptos, porque no se consultó a la ciudadanía y porque el dinero no se utilizó para los sectores más necesitados de la población.
- Por eso, es imposible pensar en el desarrollo del Estado, con la deuda se pierde la soberanía y toda capacidad de decisión.

Balance del Presupuesto General de la Nación (Gestión 2002)

Ingresos (Millones de dólares)	Egresos (Millones de dólares)
2.920	5.336
Déficit	2.416



El principal ingreso es de financiamiento externo, en su mayoría son deudas que luego tienen que ser pagadas por alguien. El principal aporte es el de las familias que aportan al Estado pagando directamente los impuestos RC-IVA (Régimen complementario al IVA) y el IT (Impuesto a las transacciones) y pagando impuestos indirectos en los precios de los productos que compra o del transporte: IVA (Impuesto al Valor Agregado), el GAC (Gravamen Aduanero Consolidado), el ICE (Impuesto Específico al Consumo) y el IEHD (Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados).

Si el Estado tiene un ingreso aproximado de 2.920 millones de dólares y gasta alrededor de 5.336 millones de dólares, ¿cómo se cubre el déficit fiscal de 2.416 millones de dólares?

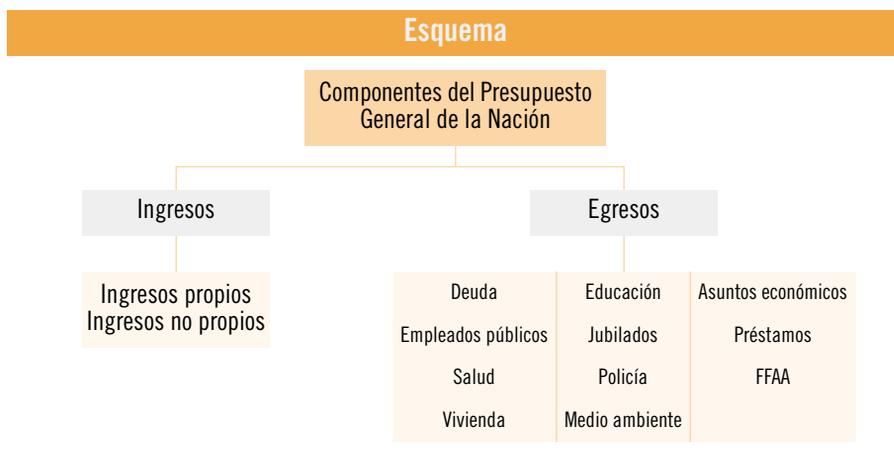
Resumen

Ideas principales

Los ingresos propios provienen de cuatro fuentes: impuestos a ciudadanos, impuestos a las empresas, impuestos a la propiedad de inmuebles y vehículos, y otros.

Los ingresos no propios provienen de tres fuentes: préstamos externos, préstamos internos y donaciones.

Los gastos del Estado cubren once rubros: deuda, educación, asuntos económicos, empleados públicos, jubilados, préstamos y concesiones, salud, Policía Nacional, Fuerzas Armadas, vivienda, medio ambiente y otros.



Evaluación

Análisis colectivo

¿Quién aporta más al Estado?

¿Cómo se podrían aumentar los ingresos del Estado?

¿Cómo se podrían reducir los gastos del Estado?

Si observas con cuidado, el sostenimiento del Estado representa aproximadamente el 19% del total de egresos del Estado (empleados públicos, Fuerzas Armadas y Policía Nacional). ¿Crees que ese porcentaje es suficiente o excesivo? ¿Por qué?

¿Por qué se benefician más los sectores privados, los partidos políticos vinculados al gobierno, los grupos de poder y los organismos financieros internacionales?

Autoevaluación

	SÍ	NO
¿Puedo definir cuáles son los componentes del PGN?		
¿Puedo explicar las fuentes de los ingresos propios?		
¿Puedo explicar cuáles son las fuentes de los ingresos no propios?		
¿Puedo explicar el destino de los egresos?		
¿Puedo dar algunas ideas sobre cómo reducir el déficit fiscal?		

Si respondiste SI a todas las preguntas, te invitamos a pasar al siguiente tema.

Las respuestas NO indican que debes repasar esta unidad.

UNIDAD

3

3

¿Cómo se elabora el PGN?

¿Quién elabora el PGN?

¿Cómo se lo elabora?

¿Una vez elaborado, puede modificarse el PGN?

¿Cómo se controla su ejecución?

COMENTA

Los bolsillos de los gobernantes
deberían ser de cristal

(Enrique Tierno Galván)

OBSERVA Y DEBATE

¿ Los parlamentarios tienen algo que ver con el PGN?

¿Qué organizaciones sociales participan en la elaboración del PGN? ¿Por qué?

¿Participan organismos internacionales? ¿Por qué?



¿Por qué el FMI define la orientación general del PGN?

Proceso de elaboración del PGN

La **elaboración** del Presupuesto General de la Nación consta básicamente de **cuatro** fases: **elaboración, aprobación, ejecución y control**.

Elaboración

En la fase de elaboración, el **Poder Ejecutivo** prepara el **PGN** en el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría del Ministerio de Hacienda, documento que luego es presentado al **Congreso Nacional** para su correspondiente **aprobación**.

Esta fase comprende **siete** etapas:

1. **Compromisos ante el Fondo Monetario Internacional (FMI).**- Debido a que una buena parte de los ingresos del Estado **dependen** del apoyo de los organismos internacionales, el gobierno **acuerda** con el FMI la **orientación** general del PGN.
2. **Elaboración del perfil del PGN.**- En este paso se elabora la **estructura general** del PGN.

En esta etapa participan las siguientes instancias: Consejo de Ministros, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, Viceministerio de Tesoro y Crédito Público y Viceministerio de Inversión Pública.

3. **Directrices de formulación presupuestaria.**- En este paso se definen las **normas** que se deben seguir para la elaboración del PGN.

La elaboración de estas directrices es responsabilidad del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, bajo la supervisión del Ministerio de Hacienda.

4. **Límites de ingresos y gastos.**- Estos límites son conocidos como **techos presupuestarios**. Establecen los **niveles** de ingresos y gastos de las diferentes reparticiones públicas.

En esta etapa participan las siguientes instancias: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, Ministerio de Desarrollo Sostenible, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPE) y el Consejo de Ministros.

5. **Anteproyectos de presupuestos institucionales.**- De acuerdo a los documentos elaborados en los pasos anteriores, las diferen-

tes **reparticiones** del Estado presentan al Viceministerio de Presupuesto y Contaduría sus respectivos presupuestos.

6. **Anteproyecto del PGN.**- El Viceministerio de Presupuesto y Contaduría elabora una propuesta **final**, denominada **Anteproyecto del PGN**, documento que es enviado al Poder Ejecutivo.
7. **Proyecto del PGN.**- Finalmente, el Presidente de la República y su Consejo de Ministros realizan los **ajustes** finales hasta contar con el Proyecto de Presupuesto General de la Nación, documento que es remitido al **Poder Legislativo** donde se aprueba primero en la Cámara de Diputados y luego en la Cámara de Senadores.



El Presidente de la República junto a su Consejo de Ministros elabora el Proyecto de PGN, documento que es enviado al Poder Legislativo.

¿Qué busca el FMI?

El Fondo Monetario Internacional (FMI) no busca combatir la pobreza ni impulsar un desarrollo económico igualitario para los Estados.

- Se encargó de desembolsar créditos a gobiernos dictatoriales y corruptos generando una gran deuda externa para los países pobres que debe ser pagada por los pueblos.
- Los pueblos nunca fueron consultados sobre el destino del dinero de la deuda ni tuvieron control sobre su gasto, por eso es una deuda ilegítima.
- Desde la década de los ochenta, el FMI restringe los créditos y exige las siguientes condiciones para su desembolso: la eliminación del Estado en tanto productor, la eliminación de toda política proteccionista y otras medidas para favorecer la economía de mercado, la inversión extranjera y el pago de la deuda.
- Los programas como el HIPC no representaron ningún alivio de la deuda, más bien aumentaron más el condicionamiento de los créditos y, por lo tanto, el costo social de la deuda.
- El FMI se encarga de que la riqueza de los Estados endeudados fluya hacia las transnacionales de los Estados desarrollados. Descapitaliza nuestras economías y nos priva de soberanía porque se le transfiere todo el excedente y el poder de decisión.
- Sus responsables pasan por honorables banqueros, funcionarios y señores de cuello blanco, pero las medidas que imponen a los Estados pobres generan el empobrecimiento y la muerte de millones de personas.

Aprobación

La fase de **aprobación** del Proyecto de PGN es atribución del **Poder Legislativo**.

Esta fase consta de **cinco** etapas:

1. **Recepción del PGN.-** El Proyecto de PGN es recibido por el **Presidente del Congreso Nacional**, el cual deriva ese documento a la **Cámara de Diputados**.
2. **Cámara de Diputados.-** El Proyecto de PGN es analizado por la **Comisión de Hacienda**, instancia que evalúa si ha sido elaborado de forma coherente y si responde a las necesidades del Estado. En base al informe que presente la Comisión de Hacienda, el pleno de la Cámara de Diputados puede **aprobar** o **rechazar** el PGN. Si es rechazado, el Proyecto del PGN retorna al Ministerio de Hacienda para su correspondiente **revisión**.
3. **Cámara de Senadores.-** Luego de ser aprobado por la Cámara de Diputados, el Proyecto de PGN es transferido a la **Comisión de Hacienda, Política Económica y Crediticia** de la Cámara de Senadores. Después de su estudio, el Proyecto de PGN pasa al plenario de la Cámara de Senadores donde es **aprobado** o **rechazado**.
4. **Aprobación del PGN.-** Una vez que el Proyecto de PGN ha sido aprobado por las cámaras de Diputados y Senadores, el Poder Legislativo procede a su correspondiente aprobación o **sanción**.
5. **Promulgación del PGN.-** Luego que el PGN ha sido sancionado, es remitido al Presidente de la República para su respectiva **promulgación**, constituyéndose en **Ley de la República**, conocida como **Ley Financial**.



Luego de ser minuciosamente estudiado, el Poder Legislativo sanciona (aprueba) el PGN.

Ejecución del PGN

La ejecución del PGN comprende **dos** etapas:

1. **Captación de recursos.-** En esta etapa el Poder Ejecutivo inicia el proceso de **obtención** de los **ingresos** que requiere el Estado.
2. **Ejecución de gastos.-** Los recursos son ejecutados (**gastados**) por las diferentes reparticiones del Estado, bajo la supervisión del **Ministerio de Hacienda**.

Control del PGN

El control de la ejecución del PGN se realiza **interna** y **externamente**.

- **Control interno.-** El control interno se efectúa **dentro** de cada una de las reparticiones del Estado.
- **Control externo.-** El control externo es responsabilidad del Ministerio de Hacienda, de la Contraloría General de la Nación y del Poder Legislativo.

Sin participación, hay corrupción

- No existe participación directa de la población en la elaboración, ejecución y control del presupuesto.
- Por eso el dinero, que es en su mayor parte aportado por la población, se destina principalmente al pago de la deuda o a gastos de funcionamiento del Estado, en vez de velar por las necesidades básicas de la población.
- Al mismo tiempo, la falta de participación directa en el proceso del presupuesto, posibilita que se genere corrupción en todos los niveles del manejo del presupuesto. Un ejemplo es el polémico tema de los gastos reservados o la corrupción en los procesos de contratación.



Si la ejecución del PGN se halla controlada interna y externamente, ¿por qué se presentan casos de corrupción?

Modificación del PGN

El PGN puede ser modificado. Estas modificaciones pueden tener **tres** objetivos: **incrementar**, **disminuir** o **reajustar** los ingresos o los gastos.

Las modificaciones del PGN pueden ser de **tres** tipos:

- **Presupuesto adicional.**- Se trata del **incremento** en el presupuesto de una o varias **reparticiones públicas**. Este incremento significa un **aumento** en el total del PGN.
- **Trasposos interinstitucionales.**- Son las **transferencias** de dinero que se realizan **entre** dos o más instituciones públicas. No afectan al total del PGN.
- **Trasposos intrainstitucionales.**- Son las transferencias de dinero que se realizan al **interior** de una misma institución pública. No afectan al total del PGN.

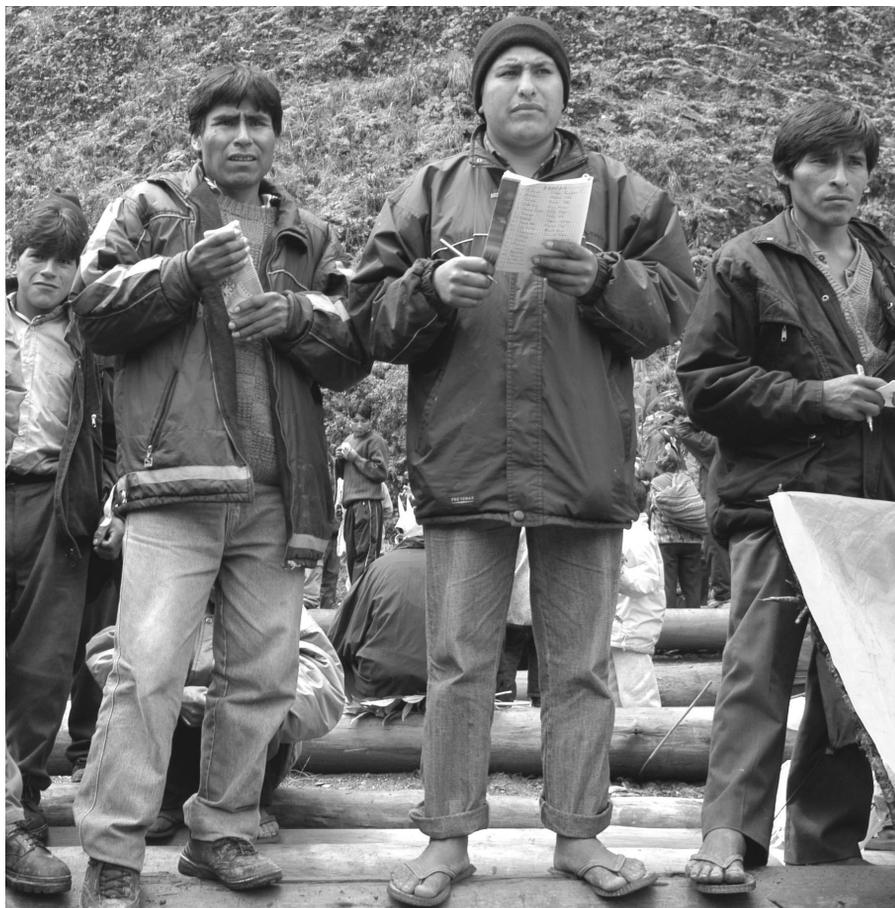


Generalmente, las modificaciones al PGN se producen debido a tres razones: movilizaciones sociales, desastres naturales o presiones de organismos internacionales.

Proceso de modificación del PGN

Para realizar cualquier modificación al PGN, se deben seguir **dos** pasos:

- **Solicitud de modificación.**- La institución pública que requiere una modificación de su presupuesto debe presentar una solicitud al Ministerio de Hacienda. Esta solicitud debe contener un informe **técnico** y **legal** que justifique la modificación requerida.
- **Aprobación o rechazo.**- Luego de estudiar la solicitud, el Ministerio de Hacienda emite la resolución de **autorización** o de **rechazo**.



Toda solicitud de modificación del PGN debe estar acompañada de un estudio técnico y legal.

Resumen

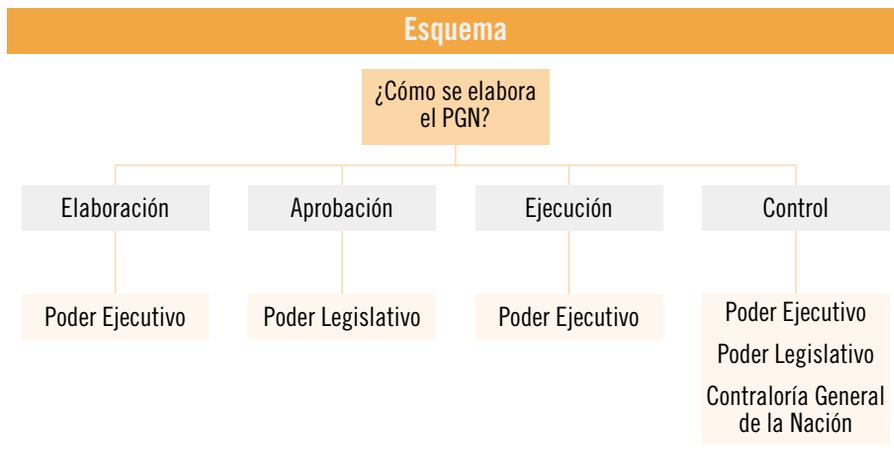
Ideas principales

La elaboración del PGN consta de cuatro fases: elaboración, aprobación, ejecución y control.

El Poder Ejecutivo elabora y ejecuta el PGN.

La aprobación o sanción es tarea del Poder Legislativo.

La modificación del PGN puede tener tres objetivos: incrementar, disminuir o reajustar los ingresos o los gastos.



Evaluación

Análisis colectivo

¿Participa la ciudadanía en la elaboración del PGN? ¿Por qué?

¿Qué le ocurre al funcionario público que es descubierto cometiendo un hecho de corrupción?

¿Debería existir un mecanismo de control ciudadano sobre la elaboración y ejecución del PGN?

Autoevaluación

	SÍ	NO
¿Puedo explicar cuáles son las etapas de elaboración del PGN?		
¿Puedo explicar en qué consiste la formulación del PGN?		
¿Puedo explicar cómo se ejecuta el PGN?		
¿Puedo explicar cómo se controla la ejecución del PGN?		
¿Puedo explicar cómo se puede modificar el PGN?		

Si respondiste SI a todas las preguntas, te invitamos a pasar al siguiente tema.

Las respuestas NO indican que debes repasar esta unidad.

UNIDAD

4



PGN **participativo**

¿Qué es la participación ciudadana?

¿Tiene algo que ver con el PGN?

¿Es posible que un ciudadano entienda el PGN?

¿Qué se necesita para participar en el manejo del PGN?

COMENTA

Quando al pueblo le atan las manos es porque quieren registrarle los bolsillos

(Lisandro de la Torre)

OBSERVA Y DEBATE

¿Por qué el PGN es tan complicado e incomprensible?

¿Por qué nadie nos explica qué es y cómo se elabora el PGN?

¿Por qué el PGN es elaborado por unos cuantos funcionarios del Estado?

¿Puede un obrero o un campesino participar en la elaboración del PGN?

¿Por qué?



Para la ciudadanía, el PGN es un secreto reservado a unos pocos iluminados.

El PGN ¿un secreto?

Para la ciudadanía, el **PGN** es todo un **misterio**. Cuando se dan algunos detalles sobre su contenido, el lenguaje que se emplea es prácticamente **incomprensible**, hecho que **desanima** a cualquiera que intente estudiarlo con alguna profundidad.

Todo hace suponer que inevitablemente el PGN es cuestión **exclusiva** de algunos pocos iluminados con la gracia del entendimiento y favorecidos con el acceso a los misteriosos **secretos** de Estado.

El hecho que el tratamiento del PGN sea reducido a una pequeña elite de funcionarios, tiene **dos** explicaciones: la explicación **oficial** y la explicación **crítica**.

La participación de la ciudadanía es un derecho

- En el proceso del Presupuesto General de la Nación, la población no tiene participación. La elaboración la realiza totalmente el Poder Ejecutivo.
- Lo primero que hace es consultar los intereses e imposiciones del FMI. En una etapa posterior*, recién se toma en cuenta los presupuestos regionales y locales en los que apenas se incluyen las propuestas de los sectores más necesitados. Una vez elaborado el presupuesto, el Congreso es el encargado de aprobarlo.
- El Poder Ejecutivo es el único que controla cómo se gasta el dinero del presupuesto, la población no participa en el control. Por eso el presupuesto se destina a otros gastos que no atienden las necesidades de la mayor parte de la población y existe mucha corrupción.
- Tiene que haber mayor participación de la ciudadanía en la elaboración y control del presupuesto.

* Ver página 41 de este cuaderno

Explicación oficial

De acuerdo a esta versión, la elaboración del PGN requiere de personal altamente **especializado** en temas económicos. Debido a que es un documento **técnico**, es **normal** que su contenido sea incomprensible para la ciudadanía.

Lo importante es que la población **confie** en el manejo que realizan sus gobernantes sobre la economía del Estado.

Explicación crítica

Para esta versión, si el PGN es el plan que define los ingresos y gastos del Estado, debe ser de conocimiento **público**.

Si la ciudadanía conociera el contenido y la forma cómo se elabora el PGN, **descubriría** que la **prioridad** de los gobernantes no es la atención a los problemas básicos de la población, como la pobreza, la salud o la educación, sino el pago de la **deuda** externa y el **sostenimiento** del Estado (sueldos, defensa y seguridad).

Por esta razón, el Estado en general, y el gobierno en particular, no hacen ningún **esfuerzo** por lograr que la ciudadanía **conozca** y se **involucre** en este delicado tema.



¿Por qué es difícil entender el PGN?

¿Qué significa participar?

Como soberano de la democracia, el pueblo tiene el **derecho** y el **deber** de **participar** en todas las decisiones que afectan a su vida cotidiana, por ejemplo: el Presupuesto General de la Nación.

Participar significa formar parte **activa** de la comunidad. La participación es **consecuencia** natural del **interés** que se tiene por conocer los asuntos que afectan al conjunto de la sociedad, denominados **asuntos públicos**.

Para participar en los asuntos públicos, la ciudadanía debe ejercer **tres** libertades fundamentales: libertad de **pensamiento**, libertad de **expresión** y libertad de **organización**.



La participación es consecuencia natural del interés que se tiene por conocer los asuntos públicos.

Libertad de pensamiento

Se entiende por libertad de pensamiento a la **acción** y **efecto** de **pensar** con libertad.

La libertad de pensamiento postula que el individuo debe tener **acceso** libre e ilimitado a todas las fuentes de **información** que le permitan **analizar** y **reflexionar** sobre los temas de su interés, en este caso, del interés público.

En relación al PGN, uno de los asuntos públicos más importantes, la libertad de pensamiento se halla seriamente **limitada** por dos factores:

1. Información **escasa** e **incomprensible**.
2. **Poco** o **ningún** interés de las autoridades estatales por hacer que el PGN se convierta en tema de debate público.

Libertad de expresión

Es la libertad de **expresar** lo que pensamos. Sin libertad de pensamiento, la libertad de expresión se halla reducida a la **superficialidad** y luego al **desinterés**.

Si bien la libertad de expresión se halla garantizada por las **leyes**, el ciudadano requiere de **mecanismos** específicos que permitan que su opinión sea **escuchada**.

Libertad de organización

La libertad de expresión, basada en un pensamiento libre, encuentra su natural **continuación** en la libertad de organización.

Es en la organización donde el individuo puede **satisfacer** su **deseo** de participar en los asuntos públicos.



El ejercicio de las libertades de pensamiento, expresión y organización es la base de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

¿Es posible un PGN participativo?

Si el PGN es la **herramienta** fundamental de un **programa** de gobierno que tiene el objetivo de atender las demandas de la población, su elaboración, aprobación, ejecución y control debe contar con la **participación** de la ciudadanía.

Al igual que ocurre en el ámbito **municipal**, donde la población participa en el proceso de elaboración de los presupuestos municipales, se requiere del **diseño** de formas de participación ciudadana con relación al manejo del PGN.

La participación ciudadana en torno al PGN podría realizarse a través de la implementación de algunas **medidas** básicas. Por ejemplo:

1. **Flujo** permanente de información sobre las necesidades, prioridades y opiniones de la ciudadanía en relación a los temas nacionales.
2. **Información** transparente y comprensible sobre las características del PGN.
3. **Aprobación** pública y transparente del PGN en el Poder Legislativo.
4. **Fiscalización** pública del uso de los fondos del PGN.
5. **Rendición** de cuentas pública referente a la utilización de los recursos del PGN.



El acceso a información comprensible y transparente facilitaría la participación de la ciudadanía en el manejo del PGN.

Retos que se deben enfrentar

Para alcanzar una real y efectiva participación de la ciudadanía en el manejo del PGN, deben superarse algunos **problemas**. Por ejemplo:

1. **Poco** interés de la población en participar en asuntos que demandan algún tipo de esfuerzo, principalmente intelectual.
2. **Peligro** de burocratización y corrupción de los representantes ciudadanos destinados a labores de fiscalización.
3. **Uso** deliberado de un lenguaje complejo e incomprensible cuando se trata del PGN o de otros asuntos públicos.
4. **Ausencia** de políticas estatales de educación ciudadana en torno a los asuntos públicos.
5. **Mediocre** manejo de la información sobre el PGN u otros asuntos públicos por parte de los medios de comunicación.
6. **Resistencia** de las elites políticas a socializar el manejo del PGN.
7. **Imposición** del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que condicionan el PGN para asegurar el pago de la deuda y para garantizar las inversiones extranjeras y el libre mercado.
8. **Desconocimiento** de la ciudadanía de los beneficios que traería al Estado la participación activa en el manejo del PGN.



La ausencia de políticas estatales de educación ciudadana es uno de los obstáculos que impide la participación de la población en los asuntos públicos.

Resumen

Ideas principales

El hecho que el tratamiento del PGN sea reducido a una pequeña elite de funcionarios, tiene dos explicaciones: oficial y crítica.

Para participar en los asuntos públicos, la ciudadanía debe ejercer tres libertades fundamentales: libertad de pensamiento, libertad de expresión y libertad de organización.

Se requiere del diseño de formas de participación ciudadana con relación al manejo del PGN.

Evaluación

Análisis colectivo

¿Es posible que el ciudadano común, con poca o ninguna formación sobre economía, pueda participar en el manejo del PGN?

¿Es cierto que nuestra libertad de pensamiento está siendo limitada?

¿Nos interesa realmente participar en el manejo del PGN?

¿Por qué?

¿Mejoraría la situación del Estado si la ciudadanía participa en el manejo del PGN?

Autoevaluación

	SÍ	NO
¿Puedo explicar las versiones que existen sobre el lenguaje incomprensible del PGN?		
¿Puedo definir qué significa participación ciudadana?		
¿Puedo explicar por qué se afirma que la libertad de pensamiento ha sido limitada?		
¿Puedo enumerar algunas medidas que permitirían tener un PGN participativo?		
¿Puedo explicar cuáles son algunos de los retos que se deben enfrentar para lograr que la ciudadanía participe en el manejo del PGN?		

Si respondiste SI a todas las preguntas, has comprendido esta unidad. Las respuestas NO indican que debes repasarla.