



ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

INFORME BOLIVIA 2007

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

INFORME BOLIVIA 2007

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
(ed.)

Índice de transparencia presupuestaria: Informe Bolivia / por
CEDLA

La Paz: CEDLA, diciembre de 2007, 30 páginas □

I. t.

II. s.

DESCRIPTORES:

<PRESUPUESTO> <ECONOMÍA> <TRABAJO> <ESTADO>
<GOBIERNO> <FINANCIAMIENTO>

DESCRIPTOR GEOGRÁFICO:

<AMÉRICA LATINA> <BOLIVIA> <COSTA RICA> <PERU>
<GUATEMALA> <MÉXICO> <ECUADOR> <NICARAGUA>
<COLOMBIA> <VENEZUELA>

© 2007, CEDLA

La Paz, Bolivia

Fotografías de tapa: CEDLA

Coordinación: Gustavo Luna

Guía Formal Práctica: □ Juan Luis Espada

Coordinador de
trabajo de campo: □ Wilson Rojas Saavedra

Equipo de trabajo
de campo: □ Giovanna Hurtado Aponte □
Mónica Reyes Limpías □
Alejandra Vargas

Diseño: Unidad de Comunicación, CEDLA

Impresión: SIGRAF

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

CEDLA
Av. Jaimes Freire N° 2940, Sopocachi
Telfs. 2-41 2429 - 2-41 3175 - 2-41 3223
Fax: (591) (2) 2-414625
E-mail: cedla@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz - Bolivia

Ninguna parte de esta publicación, incluido el
diseño de tapa, puede ser reproducida,
almacenada o transmitida de manera alguna
ni por ningún medio, sin permiso previo del
editor.

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	5
1. INTRODUCCIÓN	8
2. METODOLOGÍA	8
3. EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN	9
• Encuesta de percepciones	9
• Guía Formal Práctica	10
• Guía de Vinculación	11
4. RESULTADOS DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA	11
• Breve descripción del proceso presupuestario en Bolivia	11
• Resultados generales del Índice de Transparencia Bolivia 2007	12
• Variables mejor evaluadas	15
• Áreas críticas en Bolivia	23
5. RECOMENDACIONES Y COMENTARIOS FINALES	29
• Desarrollar mecanismos oportunos para acceder a la información del presupuesto en todas sus fases	30
• Utilizar los mecanismos existentes y promover mecanismos más participativos en el proceso presupuestario	31
• Fortalecer las capacidades del órgano de control externo	31



El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), fundado el 21 de enero de 1985, es una asociación civil privada sin fines de lucro, con sede en la ciudad de La Paz, República de Bolivia.

El CEDLA es un centro de investigación que genera y difunde conocimiento crítico sobre la problemática laboral con incidencia en el debate público y en la acción de los/as trabajadores/as y sus organizaciones.

A nivel nacional, el CEDLA está afiliado a la Unión Nacional de Instituciones de Acción Social (UNITAS) y en el plano internacional al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Marco estratégico

Misión

A través del conocimiento, contribuimos a fortalecer la acción política de los trabajadores, campesinos e indígenas para la superación de las relaciones sociales de subordinación y dominación.

Visión

Somos un centro de investigación que genera conocimiento y reflexión crítica sobre el capitalismo desde la centralidad del trabajo. La producción de conocimiento busca rigurosidad y se valida bajo los parámetros de la investigación científica; su relevancia social se fundamenta en el intercambio permanente con trabajadores, campesinos e indígenas y en el debate público.

Resumen ejecutivo

Objetivos y metodología

El Índice de Transparencia Presupuestaria cuenta con tres objetivos específicos:□

- □ Medir el grado de transparencia en el gasto público nacional y que, a la vez, permita hacer comparaciones entre países, y a través del tiempo.
- □ Actualizar el conocimiento que se tiene sobre el proceso presupuestario y la importancia de la transparencia en ese ámbito.
- □ Identificar las áreas específicas del presupuesto con menos transparencia, para que los gobiernos puedan trabajar en soluciones concretas.

Para cumplir con estos objetivos, el análisis se basa en una metodología que combina tres herramientas básicas:

1. □ Una encuesta aplicada entre expertos y usuarios de la información presupuestaria, que evalúa las percepciones con respecto a la transparencia. Esta encuesta se aplica siguiendo los mismos criterios en los nueve países, lo que permite comparar las distintas características relevantes a la transparencia en términos cuantitativos. Con esta encuesta se construye el Índice General de Transparencia Presupuestaria, que califica a los países en una escala del 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente.
2. □ Un estudio de condiciones formales y de la práctica del proceso presupuestario guiado por un cuestionario. Este estudio plantea un marco general de análisis que se centra en el conocimiento de los aspectos legales e institucionales, así como de los escenarios reales en las cuatro etapas del ciclo presupuestario. El propósito de incluir este cuestionario en el estudio es ahondar en las razones que explican las percepciones en torno a la transparencia e identificar obstáculos.□
3. □ Una guía mínima para vincular la encuesta de percepciones y el estudio formal/práctico. El propósito de ésta es facilitar la comparación de los resultados, la identificación del contexto legal y prácticas relevantes, así como la retroalimentación entre los países participantes. Además, la vinculación de las distintas partes del estudio permite dar sustento a las recomendaciones y propuestas específicas que se emiten en este documento.

En el índice latinoamericano de Transparencia Presupuestaria participaron ocho países, además de Bolivia: Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela.□

Para el informe de Bolivia, se encuestó a 54 personas, de un total de 62 informantes seleccionados de acuerdo a las siguientes categorías: i) legisladores; ii) representantes de las organizaciones de la sociedad civil; iii) periodistas y columnistas; iv) investigadores y académicos. El nivel de respuesta ha sido óptimo: 87,1%. La población que menos respondió fue, como en casi todos los países, la de los legisladores: 61,5%. Las demás alcanzaron una tasa de respuesta de, por lo menos, 90%, destacándose la de los periodistas y columnistas, que llegó al 100%.

Los resultados en Bolivia

El análisis de resultados señala que Bolivia ocupa el quinto lugar entre nueve países en la percepción de la población encuestada acerca de la transparencia del proceso presupuestario. En una escala del cero al 100, en la que cero significaba nada transparente y 100, total transparencia, se obtuvo una calificación de 49 al inicio de la encuesta y 41 al finalizar la misma. La caída fue de siete puntos entre un momento y otro; ningún país que participó del estudio pasó de 10 puntos entre un momento y otro, siendo Ecuador el que presenta mayor distancia (nueve). Los primeros cuatro puestos, por encima de 50, pertenecen a Costa Rica, Perú, Guatemala y México.

El balance positivo

Las variables con mayor calificación en el país fueron: 1) Atribución y participación del Poder Legislativo (48%), 2) Responsabilidades de gobierno (47%), 3) Calidad de la información estadística (47%) y 4) Información sobre criterios macroeconómicos (46%). □

En la primera variable, Bolivia ocupa el tercer lugar respecto de los países que participaron en la medición, aunque todos los países obtuvieron promedios superiores al 30%, destacándose Costa Rica y Guatemala por encima de Bolivia.

En cuanto a la segunda variable, el país tiene una calificación mayor respecto a los demás países (47%), y junto con Guatemala y Costa Rica, obtuvo una de las tres mejores calificaciones. □

Bolivia también se ubica en el primer lugar en la tercera variable con una calificación de 47% de respuestas positivas. Le siguen Costa Rica (46%) y Guatemala (43%). En este caso, existen calificaciones por debajo del 20%, aunque siete de los nueve países están por encima del 30%.

En la variable cuatro, los datos comparativos ubican a Bolivia en el cuarto lugar respecto de los otros países participantes, con un puntaje de 46% de respuestas favorables. Destacan Perú (69%), Costa Rica (59%) y México (48%) en los tres primeros lugares y Nicaragua, con el menor puntaje, a bastante distancia del primero (46 puntos porcentuales de diferencia). □

Las áreas críticas

Las variables con menores calificaciones fueron: 1) Oportunidad en la información (14), 2) Participación ciudadana en el presupuesto (20) y 3) Capacidades del órgano de control externo (27).

La primera variable crítica, en general, no tiene calificaciones muy altas entre los países que participaron del estudio. Ninguna calificación alcanza siquiera el 40% de respuestas favorables, siendo Costa Rica el país que está más cerca de esa cifra (38%), seguido de México (27%) y Colombia (24%). Bolivia se ubica entre los tres peores calificados (14%), sólo antes de Ecuador (12%) y Nicaragua (10%). □

La variable de participación ciudadana muestra el promedio más bajo entre los países que participaron en el estudio regional. Bolivia obtiene, no obstante, la calificación más alta aunque con un bajo puntaje de valores positivos (20%). Esta variable es la que históricamente siempre se ha comportado de esa manera.

En la tercera variable crítica, Bolivia ocupa el cuarto lugar (27%), pero muy por debajo de los tres primeros, que son Costa Rica (65%), México (43%) y Colombia (41%).

Conclusiones y recomendaciones

Desarrollar mecanismos oportunos para acceder a la información del presupuesto en todas sus fases

Se recomienda que tanto el Poder Legislativo (las comisiones de hacienda), las organizaciones sindicales de trabajadores del Estado (magisterio y salud, fundamentalmente), universidades y cualquier organización de la sociedad civil, que lo requiera, pueda involucrarse en la etapa de formulación del presupuesto y contar con información oportuna sobre esa fase, para que el proceso de discusión y aprobación no aparezca tan corto para la cantidad de información que se debe analizar.

Se debe mejorar los sistemas de información sobre el presupuesto para permitir disponibilidad de datos oportunos y fiables de los niveles nacional, departamental y local, así como de instituciones descentralizadas y empresas estatales acerca de la ejecución presupuestaria hasta mitad del año en curso, como un indicador de eficiencia. Esto requiere, además, mejorar las capacidades en la gestión de información por parte de estos niveles (departamental y municipal fundamentalmente), para brindar información desagregada y consolidada, no sólo por partidas, sino por programas para observar su desempeño.

Utilizar los mecanismos existentes y promover mecanismos más participativos en el proceso presupuestario

Con el proceso de descentralización iniciado en 1994, en el país se han generado mecanismos de inclusión de la participación de la sociedad civil en los niveles locales, fundamentalmente. Sin embargo, como se mencionó párrafos arriba, estos procesos son poco comunes en el nivel nacional e inexistentes en la normativa y en la práctica en los niveles departamentales, cuyas competencias y atribuciones están en discusión en el proceso político de reforma estatal que está viviendo el país.

A pesar de las respuestas positivas sobre la suficiencia del tiempo para el debate, se recomienda su ampliación a por lo menos 90 días, lo cual obligaría a que el proyecto sea presentado a principios de octubre, para que la discusión se concentre en noviembre, dejando la mitad de diciembre para su aprobación. Si esto se complementa con la recomendación anterior, es decir, contar con información oportuna, se facilitará la participación de la ciudadanía utilizando los mecanismos existentes, además de ampliar las atribuciones del Legislativo hacia la fase de formulación. □

Fortalecer las capacidades del órgano de control externo

Si bien, la Contraloría General de la República (CGR) tiene atribuciones suficientes para fiscalizar el ejercicio presupuestario, sus mecanismos no son muy efectivos en la práctica. Para ello, se propone fortalecer su capacidad de gestión y orientar sus esfuerzos hacia labores más efectivas de fiscalización, promoviendo una regulación que vincule más al órgano de control externo con las funciones de fiscalización del Poder Legislativo y se obligue a presentar y a verificar la validez de los reportes de la CGR, como una forma de articular sus procesos a las funciones de un poder del Estado. □

Asimismo, como existen normas que obligan a que la CGR alcance entre un 25 y 30 por ciento del gasto fiscal auditado por muestreo, se sugiere que se regulen los tiempos para presentar los informes de auditoría, para que éstos no fluctúen entre 90 días y tres ó cuatro años, como ocurre en la práctica, perdiendo valor para la fiscalización y la sanción, en los casos donde se comprueba el mal manejo.

1. Introducción

En términos generales, la transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público. Entendida de esta manera, la transparencia implica varias ventajas: favorece el apego a la ley y el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública¹.

En particular, la transparencia en el gasto público adquiere especial relevancia si se considera el carácter central del presupuesto en la política de un gobierno: en él se expresan los objetivos, compromisos y prioridades de nuestros gobernantes. Por tanto, el análisis del presupuesto permite evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos.

En otros términos, la disponibilidad de información presupuestaria beneficia la rendición de cuentas sobre las finanzas gubernamentales e incentiva la participación informada de la sociedad civil en los debates relacionados con este tema. Finalmente, la transparencia en los procesos presupuestarios permite conocer el grado de efectividad del gasto público, su eficiencia, así como la posibilidad de detectar casos potenciales de corrupción. En suma, el análisis y evaluación del nivel de transparencia en los procesos presupuestarios contribuyen al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a la consolidación del Estado de derecho.

Se cuenta con tres objetivos específicos para este estudio:

- Medir el grado de transparencia en el gasto público nacional y, a la vez, permitir comparaciones entre países y a través del tiempo.
- Actualizar el conocimiento que se tiene sobre el proceso presupuestario y destacar la importancia de la transparencia en ese ámbito.
- Identificar las áreas específicas del presupuesto con menos transparencia, para que los gobiernos puedan trabajar en soluciones concretas.

2. Metodología

Para cumplir con estos objetivos, el análisis se basa en una metodología que combina tres herramientas básicas:

1. Una encuesta aplicada entre expertos y usuarios de la información presupuestaria, que evalúa las percepciones con respecto a la transparencia. Esta encuesta se aplica siguiendo los mismos criterios en los nueve países (véase sección metodológica), lo que permite comparar las distintas características relevantes a la transparencia en términos cuantitativos. Con esta encuesta se construye el Índice General de Transparencia Presupuestaria, que califica a los países en una escala del 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente.
2. Un estudio de condiciones formales y de la práctica del proceso presupuestario, guiado por un cuestionario. Este estudio plantea un marco general de análisis que se centra en el conocimiento de los marcos legales e institucionales, así como de los escenarios reales en las cuatro etapas del ciclo presupuestario. El propósito de incluir este cuestionario en el estudio es ahondar en las razones que explican las percepciones en torno a la transparencia e identificar obstáculos.
3. Una guía mínima para vincular la encuesta de percepciones y el estudio formal/práctico. El propósito de ésta es facilitar la comparación de los resultados, la identificación del contexto legal y prácticas relevantes, así como la retroalimentación entre los países participantes. Además, la vinculación de las distintas partes del estudio permite dar sustento a las recomendaciones y propuestas específicas que se emiten en este documento.

1. J.P. Guerrero Amparán, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, DTDAP 89, p. 22, Octubre de 2000.

Con base en estas herramientas metodológicas se construyó el Índice de Transparencia y se desarrolló para Bolivia el análisis de 15 variables² que representan temas importantes para identificar si existe transparencia en las diferentes etapas del proceso presupuestario.

En el presente informe de país se profundizará en el análisis de siete variables (las cuatro con mayor calificación, y las tres con menor calificación en la aplicación de las encuestas). Asimismo, se caracterizará de forma más detallada el proceso presupuestario en Bolivia, así como las recomendaciones que pueden hacerse sobre la base de los resultados.

3. El proceso de investigación

Encuesta de percepciones

La encuesta de percepciones fue aplicada a los informantes, a través de un equipo de encuestadores, que participaron en la adecuación del cuestionario a la realidad de Bolivia y fueron capacitados acerca de los aspectos claves del proceso presupuestario del país, de manera paralela a la elaboración de la Guía Formal Práctica.

Se elaboró también un manual para el encuestador, estableciendo los términos y definiciones fundamentales del proceso para poder aplicar las diferentes preguntas del cuestionario y, en su caso, poder explicar con precisión los términos difíciles a poblaciones no muy familiarizadas con el proceso mismo (fundamentalmente líderes sindicales y algunos periodistas que siguen el tema con cierto grado de generalidad).

Para la adecuación final del cuestionario se realizaron dos pruebas piloto con dos expertos para afinar la terminología y poder probar el tiempo de aplicación para solicitar las entrevistas con la población seleccionada. Se ha realizado un informe de trabajo de campo, que estará disponible en el sitio web, al igual que el manual del encuestador.

La población encuestada estaba dividida en cuatro categorías: i) legisladores; ii) representantes de las organizaciones de la sociedad civil; iii) periodistas y columnistas; iv) investigadores y académicos. El nivel de respuesta ha sido óptimo, 87,1%. La población que menos respondió fue, como en casi todos los países, la de los legisladores (61,5%); las demás, como se puede ver en el cuadro I, alcanzaron una tasa de respuesta de por lo menos 90%, destacándose la de los periodistas y columnistas, que llegó al 100%.

Tipo de población	Población total de expertos	Total de respuestas	Tasa de respuesta por población (en %)
Legisladores	13	8	61,54
OSC	23	21	91,30
Periodistas/Columnistas	16	16	100,00
Investigadores/académicos	10	9	90,00
TOTAL	62	54	87,10

Fuente: Elaboración propia

2. Bolivia junto con otros 5 países cuentan con una variable adicional denominada Acceso a la información debido a que cuenta con una normativa específica que regula este aspecto.

El informe de trabajo de campo señala que las encuestas aplicadas a las diferentes poblaciones han generado información fidedigna sobre la percepción de los entrevistados en el tema. La experiencia demuestra que este tipo de cuestionarios requiere de una ampliación de las preguntas para uniformar los criterios de respuesta de los entrevistados.

Se describen a continuación algunas percepciones de las personas encargadas del recojo de la información.

1. Respecto a la accesibilidad y disposición de los entrevistados a participar de la encuesta, existió una mayor respuesta de aquellos que pertenecen a centros o instituciones de investigación económica, universidades, fundaciones y organismos de la cooperación, toda vez que las entrevistas fueron realizadas sin tropiezos, en los días y horarios programados. Además, la actitud de los entrevistados reflejó generalmente comodidad frente a la aplicación del cuestionario.
2. En cuanto a la calidad de las respuestas, son también estos grupos los que mostraron mayor reflexión sobre el contenido de las preguntas y, especialmente, sobre sus respuestas. En los otros grupos la reflexión fue menor.
3. En el caso de alguna universidad, hubo una tendencia constante a referirse al presupuesto de su universidad, forzando una relación con el cuestionario, lo que obligó permanentemente a ubicarlo en un plano general y de temporalidad actual.
4. Gran parte de los encuestados, especialmente periodistas y parlamentarios, sintieron que sus conocimientos sobre el tema presupuestario estaban siendo evaluados; a raíz de ello, muchos prefirieron optar por la opción “ni de acuerdo ni en desacuerdo” antes que admitir el “no sabe”.
5. Las entrevistas a los parlamentarios estuvieron marcadas por la gran dificultad de acceso a éstos, tanto por la movilidad que significa su permanencia en la sede de Gobierno (La Paz) durante las sesiones en el Congreso y su retorno a los departamentos de donde provienen y representan, así como por un escaso interés en participar de este estudio, excusándose permanentemente por su falta de tiempo. Esta es la razón por la cual no se logró la totalidad de la muestra de este grupo. Asimismo, es preciso mencionar que Bolivia está viviendo una permanente crisis política en la que el Congreso de la República es un escenario de conflicto entre oficialismo y oposición junto con la Asamblea Constituyente.

Guía Formal Práctica

La Guía Formal Práctica está concebida como un instrumento metodológico cuyo objetivo es recopilar información del proceso presupuestario del país que permita complementar el análisis de la encuesta de percepción.

Para el caso de Bolivia la guía fue elaborada por un investigador de la Unidad de Políticas Públicas del CEDLA, especialista en presupuestos públicos.

La guía ha sistematizado las principales normas relacionadas con la elaboración del Presupuesto General de la Nación; entre las principales están:

- Constitución Política del Estado (CPE)
- Ley de Administración y Control Gubernamental (SAFCO).
- Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.
- Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada.
- Normas Básicas del Sistema de Crédito Público.
- Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN).
- Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Normas Básicas del Sistema de Presupuestos.
- Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones.
- Decreto Supremo 28168 (acceso a información).
- Ley de Administración Presupuestaria 2042.
- Reglamento de la Cámara de Diputados.

- Reglamento de Modificaciones Presupuestarias 27849.
- Ley de Municipalidades 2028.
- Ley del Diálogo Nacional 2000.
- Directrices Municipales 2007 y
- Ley Financial 2007.

Se incorporó algunas normas sobre los niveles subnacionales, trascendiendo un poco más el alcance de lo solicitado, pues en Bolivia gran parte del presupuesto nacional es ejecutado por estos niveles: prefecturas (departamentos) y los gobiernos municipales.

Respecto de las preguntas sobre información, es preciso aclarar que no es el Instituto Nacional de Estadística la fuente oficial para brindar información sobre materia presupuestaria –salvo los supuestos macroeconómicos–. La fuente oficial es el Ministerio de Hacienda, en sus distintas reparticiones.

Para la elaboración de la guía también se recurrió a informantes clave para cada fase, sobre todo para conocer la práctica.

Guía de Vinculación

La Guía de Vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el cuestionario práctico. Se trata de una matriz que ordena la práctica y las normas con las variables principales de la encuesta de percepción.

4. Resultados del Índice de Transparencia Presupuestaria

Breve descripción del proceso presupuestario en Bolivia

Esta medición se aplica por primera vez en Bolivia. El proceso presupuestario está extensamente expuesto en la Guía Formal Práctica. Aquí se exponen los aspectos centrales que hacen al proceso, sus actores fundamentales por fase y los pasos dentro de cada etapa, buscando describir la secuencia. No se hace mención de la norma por etapa, pues ésta se encuentra *in extenso* en la guía.

En la fase de formulación, los actores fundamentales del proceso se concentran en la Presidencia de la República y su Consejo de Ministros, con especial énfasis en el Ministerio de Hacienda, encargado central en la elaboración y coordinación intersectorial. Es también importante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conapes), el Ministerio de Planeamiento y Desarrollo, las instituciones y empresas públicas y las prefecturas departamentales.

En esta fase se aprueban las directrices para la política presupuestaria, los clasificadores presupuestarios y el módulo informático; luego se envía toda la documentación relativa a esta fase a las instituciones del Sector Público (sectores, prefecturas, instituciones y empresas públicas). El Ministerio de Hacienda asesora en la elaboración de los presupuestos institucionales y recibe, analiza y ajusta los presupuestos institucionales, para luego consolidar el Presupuesto del Sector Público. Este proyecto de presupuesto es presentado al Conapes, al Consejo de Ministros y a la Presidencia de la República ésta última envía al proyecto al Honorable Congreso Nacional para su discusión y aprobación, una vez que tiene el visto bueno en el marco del Poder Ejecutivo.

En la etapa de discusión y aprobación los actores centrales son el Poder Ejecutivo, a través del Conapes, el Consejo de Ministros y de la Presidencia de la República, y el Honorable Congreso Nacional, con sus dos cámaras –Senadores y Diputados. Cada cámara tiene una comisión que se encarga de tratar el proyecto presupuestario, la Comisión de Hacienda, Política Económica y Crediticia en el Senado y la Comisión de Hacienda, en la Cámara de Diputados.

Luego de la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso, existe una recepción formal y un informe por parte de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, en el seno de la cual se hace un análisis y evaluación del proyecto. Se realizan seminarios y reuniones con brigadas parlamentarias

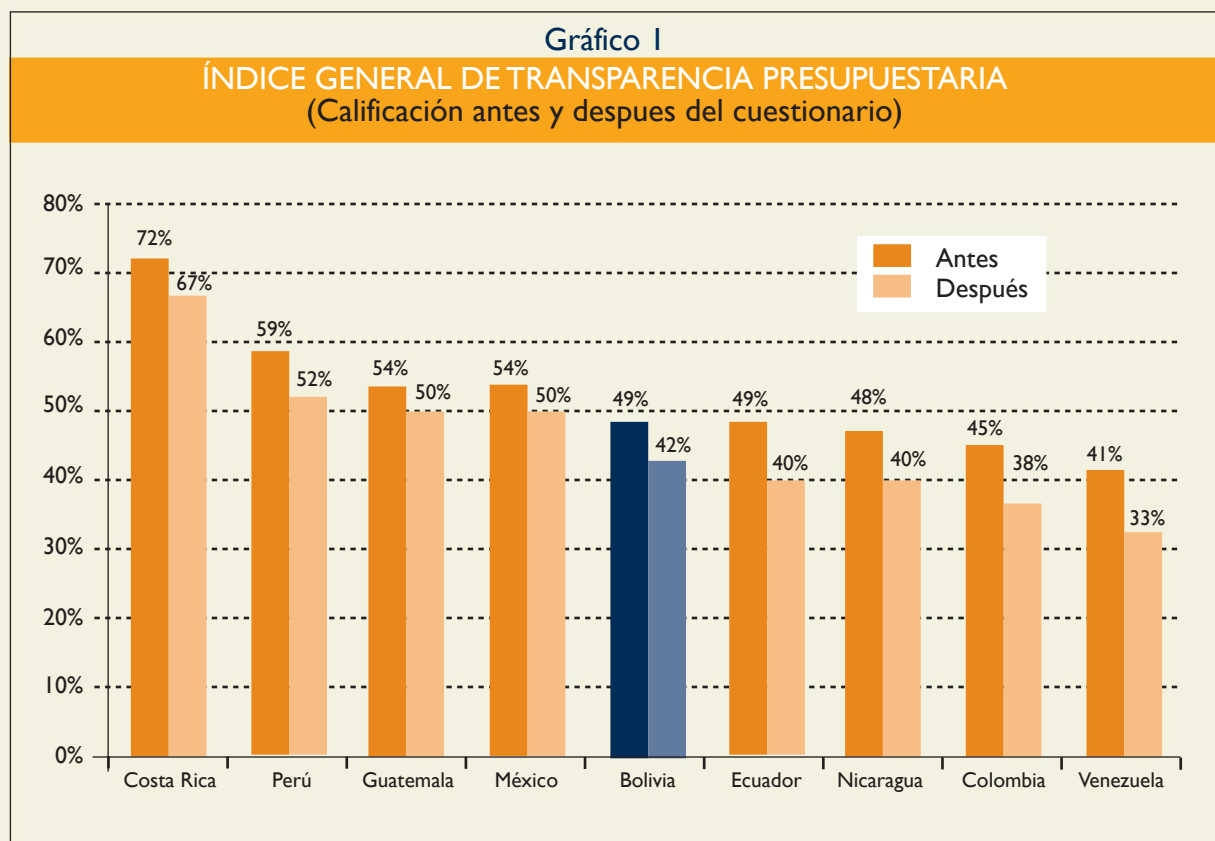
(que representan a los departamentos) y con jefes de bancada (que representan a partidos políticos). Se elabora un informe y se lo presenta al plenario de la Cámara de Diputados, para su debate y aprobación. Posteriormente pasa a la Cámara de Senadores, con los mismos procedimientos, para luego ser aprobado en plenaria. Este proceso dura 60 días, para luego promulgar la Ley Financiera para cada año y publicarla. En caso de no existir pronunciamiento del Poder Legislativo, una vez terminado el plazo de los 60 días, el proyecto presentado por el Ejecutivo toma rango de ley y es de cumplimiento obligatorio. □

En la fase de la ejecución del presupuesto, los ministerios de cada sector, las instituciones descentralizadas y empresas estatales y los niveles subnacionales (prefecturas y gobiernos municipales) son los encargados de ejecutar de acuerdo a procedimientos y normas legales específicas. En esta fase, el Poder Legislativo, además de tener un presupuesto específico asignado, también participa para aprobar modificaciones al presupuesto, de acuerdo a normativa legal vigente, que regula esta competencia. □

En la fase de control y evaluación, los actores centrales son la Contraloría General de la República, las diferentes entidades públicas y el Ministerio de Hacienda. El control gubernamental está compuesto por el control interno (previo y posterior) y el control externo posterior. Los procedimientos de control interno previo son aplicados por todas las unidades de la entidad antes de la ejecución de sus operaciones y actividades o de que sus actos causen efecto. El control posterior interno y externo, se realiza a través de auditorías independientes.

Resultados generales del Índice de Transparencia Presupuestaria 2007

Bolivia ocupa el quinto lugar entre nueve países en la percepción de la población encuestada acerca de la transparencia del proceso presupuestario. En una escala de 0 al 100, en la que cero significa nada transparente y 100, total transparencia, se obtuvo una calificación de 49 al inicio de la encuesta y 41 al



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

finalizar la misma: La caída fue de siete puntos entre un momento y otro. Ningún país que participó del estudio pasó de 10 puntos entre un momento y otro, siendo Ecuador el que presenta mayor distancia (nueve). Los primeros cuatro puestos, por encima de 50, como muestra el gráfico 1, pertenecen a Costa Rica, Perú, Guatemala y México.

La intención de plantear esta pregunta en ambos momentos de aplicación de una encuesta es comparar cómo varían las percepciones de los informantes, según vayan analizando y calificando sobre las distintas fases del proceso presupuestario. Y la primera conclusión general, no sólo en Bolivia, sino en los otros países, es que la percepción se modifica en la medida en que se solicita mayor reflexión sobre sus distintas etapas.

En el análisis general, en el caso de Bolivia y en el marco de las respuestas y la lógica interna de la encuesta, el promedio de las respuestas positivas según las variables consideradas en el estudio muestra en cinco de ellas tiene una calificación superior a todos los países y está en primer lugar; no obstante, en estas variables el promedio de las respuestas positivas no supera el 50%. De éstas, llama la atención la variable Participación ciudadana en el presupuesto (20%), pues se trata de la segunda variable con menor calificación del país pero que, en el contexto de los países participantes del índice, la percepción de los expertos es menos dura que la de sus pares en la región.

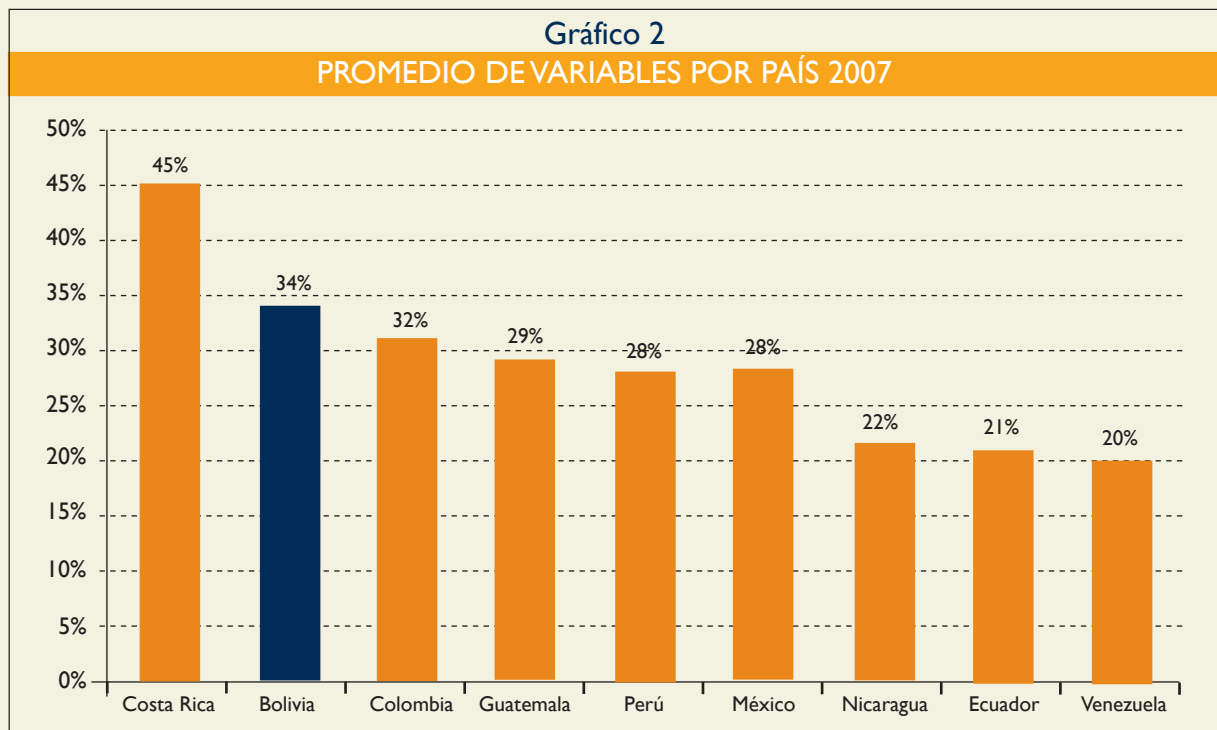
Las variables con mayor calificación (cuadro 2 y gráfico 3), son Atribución y participación del poder Legislativo (48%), Responsabilidades de gobierno (47%), Calidad de la información estadística (47%) e Información sobre criterios macroeconómicos (46%). Sólo en la segunda y en la tercera, Bolivia está en primer lugar respecto de los otros países, mientras que en la primera, ocupa el tercer lugar y en la variable Información sobre criterios macroeconómicos ocupa el cuarto lugar. □

Otro ejercicio que complementa a la calificación general del Índice, es el promedio de las calificaciones (respuestas positivas) de las variables del estudio; Bolivia obtiene un promedio de 33,9% y se encuentra en segundo lugar luego de Costa Rica (gráfico 2)³.

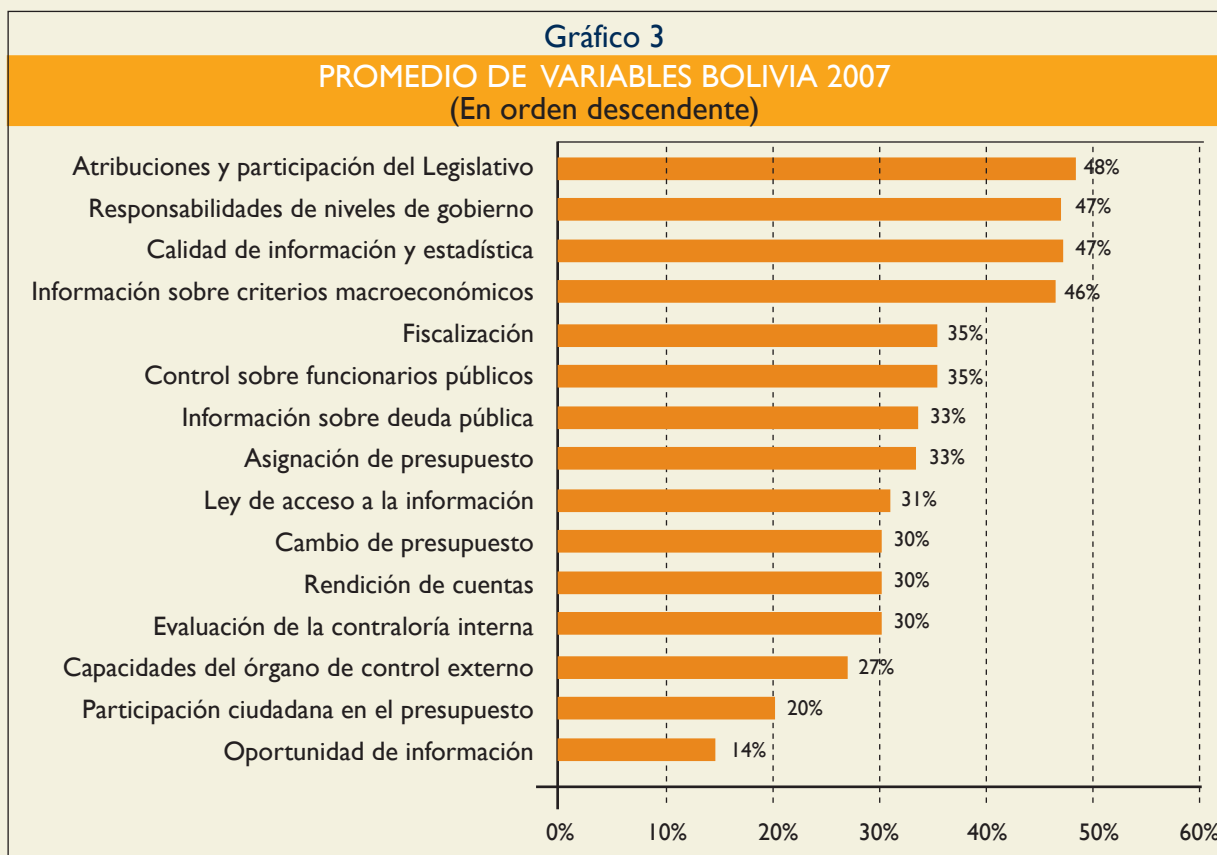
Cuadro 2			
BOLIVIA: PROMEDIOS POR VARIABLES Y POSICIONES EN EL GRUPO DE PAÍSES 2007			
Porcentaje y espuestas positivas			
Variable	Calificación	Posición	Promedio por grupo
Participación ciudadana en el presupuesto	20.0%	1	13
Atribuciones y participación del Legislativo	53.0%	3	48
Información sobre criterios macroeconómicos	45.7%	4	46
Asignación de presupuesto	33.0%	1	25
Cambio de presupuesto	30.0%	6	35
Fiscalización	35.4%	3	27
Capacidades del órgano de control externo	27.2%	4	27
Evaluación de la contraloría interna	29.6%	2	18
Rendición de cuentas	29.7%	1	22
Control sobre funcionarios públicos	34.7%	2	26
Información sobre deuda pública	33.0%	3	31
Calidad de información y estadística	46.5%	1	33
Responsabilidades de niveles de gobierno	47.0%	1	31
Oportunidad de información	13.7%	7	20
Ley de acceso a la información	31.0%	5	
PROMEDIO	33.9%		

Fuente: Elaboración propia con base al Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

3. □ Para obtener el promedio, no se incluyó la variable de Acceso a la información para contarla como parte del promedio general, pues sólo 6 países cuentan con esta normativa, y se descontó, en el caso de Ecuador, una variable en la que no contaba con información para obtener su respectivo promedio.



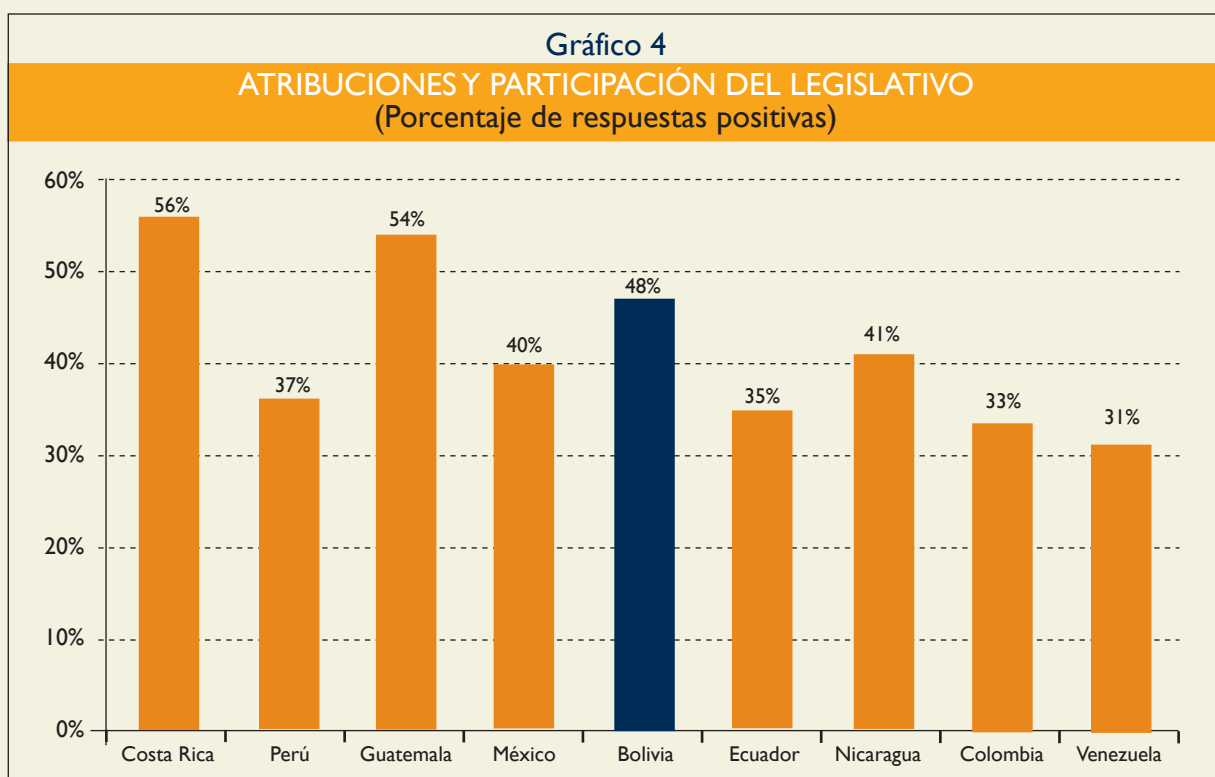
Fuente: Elaboración propia con base al Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

Variables mejor evaluadas

Atribuciones y participación del Legislativo



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

Esta variable busca medir la percepción sobre cuánto y cómo está involucrado el Poder Legislativo en el proceso presupuestario, como un contrapeso respecto de las atribuciones que tiene el Ejecutivo. Son cuatro los atributos que conforman esta variable:

- El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo
- Es suficiente el período de tiempo que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto
- Existe un debate significativo en el Legislativo sobre la propuesta presupuestaria del Ejecutivo
- El Poder Legislativo tiene información para evaluar el desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto

En la percepción general, Bolivia obtuvo un promedio de 48% en respuestas positivas respecto de los atributos que la constituyen, y ocupa el tercer lugar respecto de los países que participaron en la medición. En esta variable, todos los países obtuvieron promedios por encima del 30%, destacándose Costa Rica (56%) y Guatemala (54%) (gráfico 4).

Respecto de las respuestas por atributo, las percepciones de los encuestados muestran un alto grado de acuerdo con que es suficiente el tiempo que la ley otorga al Poder Legislativo para el análisis y la discusión del presupuesto (73% de respuestas positivas). Es necesario recordar que el artículo 147 de la Constitución Política del Estado señala que el Congreso de la Nación cuenta con 60 días para el tratamiento y discusión del proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, plazo en el que se pueden presentar observaciones para su adecuación o reformulación. La Constitución también señala que si, durante este período, no se pronuncia el Poder Legislativo sobre el proyecto de ley, éste, inmediatamente concluido el plazo, adquiere rango de Ley de obligatorio cumplimiento.

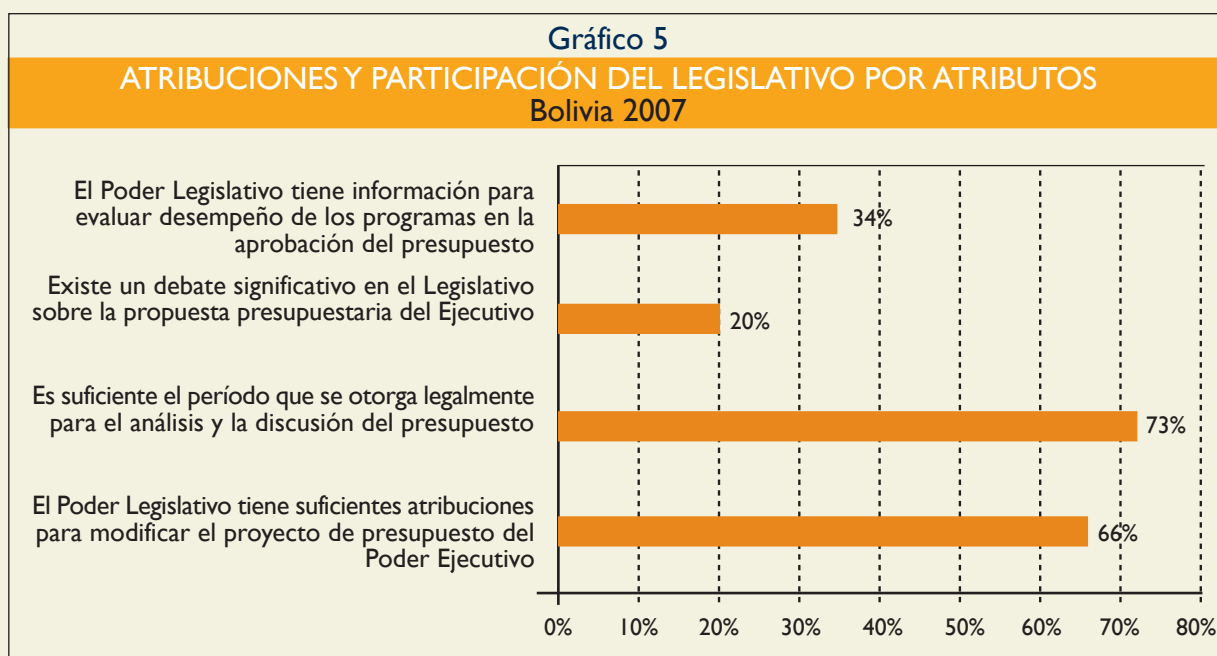
No obstante, la percepción respecto de la calidad del debate respecto del proyecto de presupuesto que se da en el Congreso es bastante negativa. El porcentaje de respuestas positivas respecto de si existe un significativo debate del proyecto apenas alcanza al 20%, mientras que el porcentaje de respuestas en desacuerdo alcanza al 60,4%. Si bien no existe un parámetro anterior como valor comparativo, es preciso señalar un hecho que puede haber influido en esta percepción: El Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año 2007 fue aprobado de manera automática al no existir pronunciamiento por parte del Poder Legislativo.

El otro atributo que acompaña a la calidad del debate es la información con que cuenta el Poder Legislativo para debatir y analizar el presupuesto. La pregunta del cuestionario que hace referencia a este atributo busca determinar si el Poder Legislativo cuenta con información para evaluar el desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto; la percepción de los expertos no es muy positiva: sólo el 34% tiene respuestas positivas, mientras que el 39% dice que está en desacuerdo. □

Al respecto, la norma no obliga a que el Poder Ejecutivo presente información sobre la evaluación de los programas, en el sentido de impacto, sólo de manera indirecta en la Ley de Administración Presupuestaria (2042), en su artículo 37, establece que las entidades públicas deben realizar evaluaciones periódicas, durante el ejercicio presupuestario e inmediatamente después del cierre del ejercicio fiscal y en su artículo 39 señala que las entidades públicas deben remitir sus evaluaciones al Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, para que éste informe acerca de estos resultados al Honorable Congreso Nacional. □

En la práctica, se conoce que la Comisión de Hacienda ha incorporado en la discusión del presupuesto las evaluaciones de los programas del presupuesto, pero debido a la amplitud del PGN, la evaluación no puede realizarse sobre su totalidad; En este sentido, se realiza un muestreo o una selección de los principales proyectos o partidas. Así, existen las evaluaciones de los programas –por lo menos de una parte de los programas– como para considerarlos en los procesos de discusión y aprobación del PGN, pero no son insumos reales para la discusión. Tanto la Guía Formal Práctica, como las encuestas de percepción muestran esta debilidad.

Respecto del último atributo de esta variable, si el Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto del presupuesto del Poder Ejecutivo, el 66% de los encuestados percibe que estas atribuciones existen y con suficiencia. El artículo 59 de la Constitución Política del Estado brinda atribuciones al Congreso Nacional para la modificación del presupuesto, sin embargo, en la práctica no se conocen casos en los que se hayan dado modificaciones sustantivas.



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

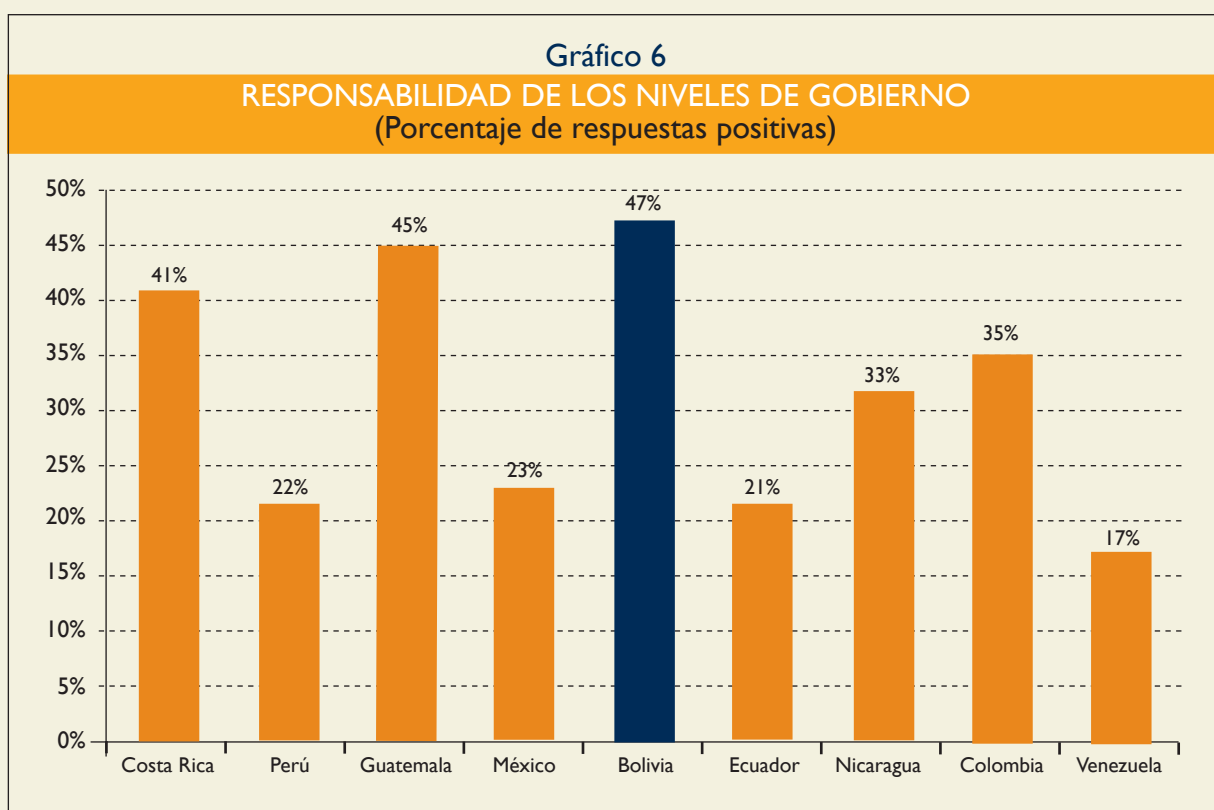
Responsabilidad de los niveles de gobierno

El objetivo de esta variable es determinar si existe claridad en la definición de responsabilidades, competencias y atribuciones en los distintos niveles de gobierno en materia fiscal. Tal como señala el Informe Regional, esta variable “puede dar luz acerca de la percepción sobre los procesos de descentralización de la región, así como de la claridad en la distribución de competencias, sin la cual se pueden generar problemas de coordinación fiscal”.

Esta variable se compone de un solo atributo:

- La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es muy clara.

Tal como se puede observar (gráfico 6), Bolivia tiene una calificación mayor respecto de los otros países participantes del índice (47%), junto con Guatemala y Costa Rica representan las tres mejores calificaciones.



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

En 1994, el gobierno boliviano aprobó la Ley de Participación Popular (1551), que inició la distribución de recursos de coparticipación tributaria a gobiernos municipales y modificó las competencias de éstos, descentralizando la responsabilidad sobre la administración de varios servicios, como salud, educación, servicios básicos, entre otros. Asimismo, desde 1996, también se inició un proceso de descentralización administrativa muy limitada hacia las prefecturas departamentales, con la finalidad de viabilizar la ejecución de la inversión pública a través de las instancias departamentales, que todavía eran extensiones del Poder Ejecutivo central, pues sus autoridades eran nombradas por el Presidente de la República. Esas reformas tuvieron su impacto en el sistema de planificación y permitió reformas paulatinas al marco legal para este escenario de descentralización, que precisan con bastante claridad competencias, atribuciones y criterios para la distribución de recursos, tanto a nivel departamental como municipal.

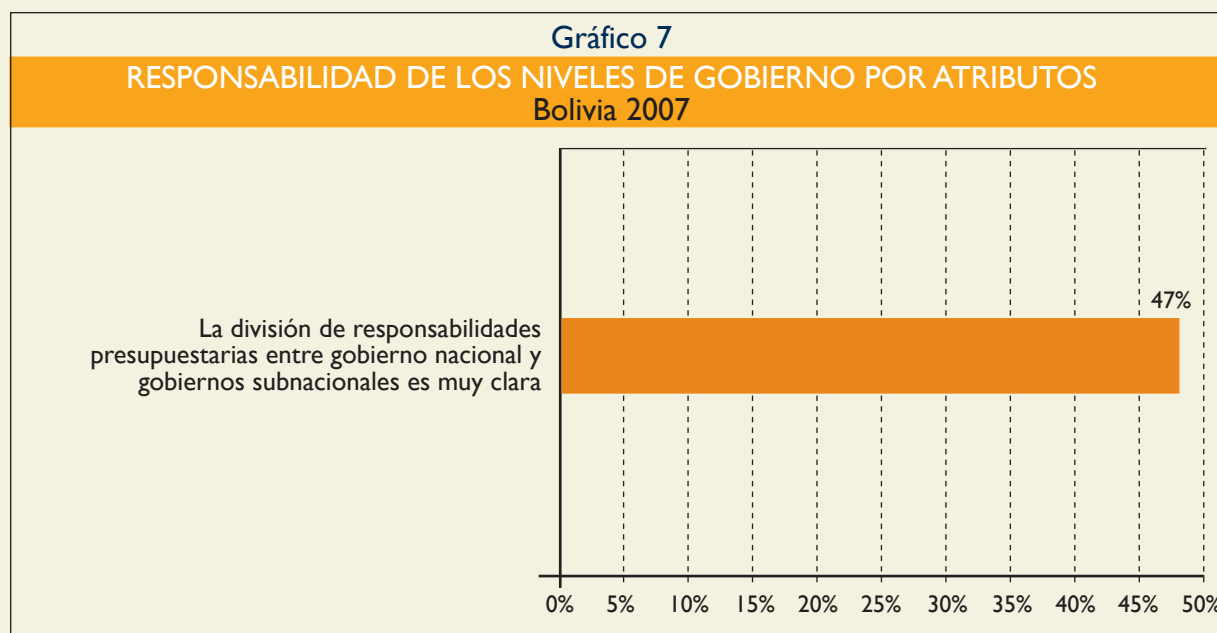
En la actualidad, ya se eligen las autoridades departamentales por voto directo, pero las reformas al Estado en lo que a descentralización se refiere, se encuentran en transición, pues todavía continúa en funcionamiento, hasta fines de este año, una Asamblea Constituyente que pretende lograr consensos sobre, entre otros temas importantes, los niveles de gobierno autónomos a nivel departamental, regional y municipal, agregando la posibilidad de que se reconozcan niveles de administración y gobierno por grupos étnicos/indígenas en espacios territoriales determinados por su nivel de concentración y sus usos y costumbres. Es un proceso todavía sin resolución y que, en la actualidad política del país, suscita mucho debate y enfrentamientos entre regiones, partidos políticos, pueblos indígenas y grupos de poder económico.

Al momento de elaboración de este informe, el Poder Ejecutivo asigna criterios de distribución de los recursos nacionales a los niveles descentralizados a través de la Ley de Participación Popular en su artículo 20, la Ley del Diálogo 2000 (2235), fundamentalmente en sus artículos 8 y 9, y en el Decreto Supremo 28421 (sobre el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH), en su artículo 8.⁴□

Asimismo, existen mecanismos que aseguran la integración de las solicitudes y preferencias de los gobiernos subnacionales en el proceso de formulación presupuestaria. Estos mecanismos están contemplados en las normas básicas del Sistema Nacional de Planificación (61 a la 63), en los artículos 77 y 78 de la Ley de Municipalidades y en el artículo 14 de las Directrices Municipales.

En la práctica, la articulación entre el nivel municipal y nacional es de ida y vuelta. El nivel nacional incorpora las solicitudes del nivel municipal, tal cual fueron formuladas en los municipios a través de procesos participativos, debido a que éstos son gobiernos autónomos; en el caso de las prefecturas, la integración de sus solicitudes tiene un proceso de concertación con el nivel central, que fue acatado bajo el actual marco normativo hasta el año 2005; puede decirse que las prefecturas integran las solicitudes del nivel nacional en sus planes y presupuestos, ellas son uno de los principales brazos operativos de la política nacional de gobierno.

No obstante, del 2006 hacia adelante, existen prácticas nuevas a nivel departamental –en algunos departamentos se ha dado una distribución del presupuesto asignado al departamento para que las provincias ejecuten un monto determinado, proceso en el que participan también los municipios– aunque el marco legal y las competencias de este nivel no hayan cambiado sustantivamente. Dada la indefinición de la discusión acerca de las futuras competencias que tendrán los gobiernos departamentales, la percepción de los entrevistados pudo haber sido afectada por este contexto.



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

4. □ Este Decreto Supremo fue reemplazado al momento de presente informe por el DS 29322 que modifica la estructura de distribución del IDH.

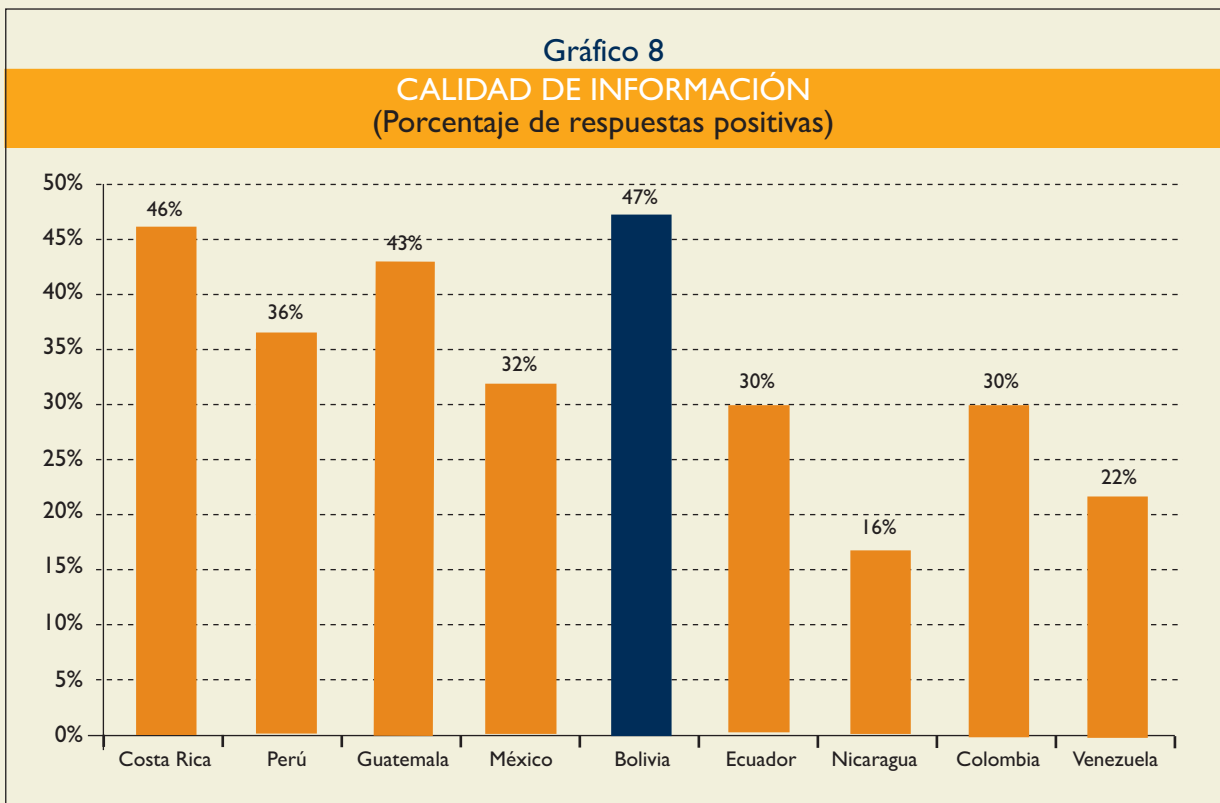
Calidad de la información

Esta variable busca medir la credibilidad del o los entes que brindan información estadística sobre el presupuesto y las formas en que ésta se presenta para fines del análisis –general y a detalle– del presupuesto. Esta variable permite ver si el proceso presupuestario de cada país cuenta con la información adecuada para hacer vigilancia del mismo y así ejercer el derecho a la participación en el proceso presupuestario con este insumo importante para la incidencia.

Esta variable se compone de cuatro atributos:

- En general, las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.
- La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado.
- La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral.
- El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.

Bolivia ha obtenido una calificación importante (47% de respuestas favorables), la más alta entre todos los países que participan en el Índice (Gráfico 8). Lo siguen Costa Rica (46%) y Guatemala (43%). En el caso de esta variable, existen calificaciones por debajo del 20%, aunque siete de los nueve países están por encima del 30%.



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

Por atributo, la calificación menos destacada es sobre la credibilidad de los entes emisores de información estadística sobre presupuesto, que obtiene un puntaje de 41% de respuestas favorables en la percepción de los expertos. No existe una norma que obligue a que el manejo de la información presupuestaria sea realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), como un ente independiente del Poder Ejecutivo; es el Ministerio de Hacienda, a través de sus viceministerios y unidades técnicas, el que maneja la información sobre el PGN en Bolivia, en sus distintas fases. Existen niveles de coordinación con el INE, cuando se tienen que elaborar los supuestos macroeconómicos, sobre todo en la etapa de formulación; de esta manera, la fuente oficial para el manejo y la publicación de esta información es Hacienda. Pese

a que se trata de una entidad no independiente del Poder Ejecutivo, el porcentaje de respuestas positivas es mayor al de respuestas negativas (28,2%).

De acuerdo con las percepciones de los expertos, la información sobre el proceso presupuestario permite tener un panorama completo sobre las finanzas de la nación (51% de respuestas positivas) y su nivel de agregación permite hacer análisis integrales (49%). La calificación baja cuando los encuestados evalúan el nivel de desagregación para un análisis detallado (45% de respuestas positivas) (gráfico 9). Este panorama en el ámbito de las percepciones es bastante positivo. Veamos qué pasa en la normativa acerca de la publicación y su práctica.



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

Pese a no haber norma explícita que regule la publicación del PGN aprobado por el Congreso Nacional, el Gobierno lo publica en tres tomos. El primero de ellos contiene la disposición legal, información general del presupuesto (esto incluye proyecciones de algunas variables macroeconómicas). Contiene asimismo, un resumen del flujo financiero del Tesoro General de la Nación, información del programa de inversión pública, previsto para el ejercicio fiscal, reportes generales por nivel institucional (ingresos, gastos, fuentes de financiamiento, etc.), y resúmenes de las principales transferencias fiscales que realiza la administración central a los niveles descentralizados.

El segundo tomo incluye información de categorías programáticas (por grupo de gasto y fuente de financiamiento) y flujos financieros institucionales. El tercero es una desagregación mucho más detallada de aspectos financieros de cada institución.

Durante el año de ejercicio, el Poder Ejecutivo publica información sobre la ejecución del presupuesto. En el caso del avance y cumplimiento de las metas de los programas, no se conocen publicaciones que den cuenta de ello, pese a que en las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto establece que los reportes financieros deberán considerar la relación con la ejecución física prevista en el Programa de Operaciones Anuales. En el caso de información estadística, dependiendo del tipo de variable y el nivel de desagregación (inversión, deuda, gasto corriente, etc.) el Poder Ejecutivo publica reportes durante el año sobre el gasto ejecutado.

Aunque esté muy lejos de serlo, lo más próximo a un informe de cumplimiento de metas o avance de los programas estratégicos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo es el discurso que realiza el presidente de la República el 6 de agosto –aniversario patrio– de cada año.

Durante el ejercicio fiscal, entidades como la Dirección de Presupuesto, la Unidad de Programación Fiscal (UPF) y la Contaduría publican información referida a la ejecución del presupuesto público, fundamentalmente sobre el Sector Público No Financiero (SPNF).

Sin embargo, la información tiene algunas limitantes: (i) rezago de la información, dependiendo del nivel institucional, la información tiene rezagos en su publicación y/o difusión, hay casos, como los niveles descentralizados en que la información presupuestaria tiene rezagos mayores a seis meses; (ii) la información que se publica y/o difunde son datos agregados, dificultando el análisis específico de determinadas partidas; (iii) no se cuenta con datos consolidados del PGN en el formato en que se presento al Legislativo para su aprobación, tiene que pasar un tiempo relativamente amplio para acceder a esta información. La UPF realiza reportes de datos consolidados para el SPNF en el formato por tipo económico, (iv) publicación limitada en medios físicos.

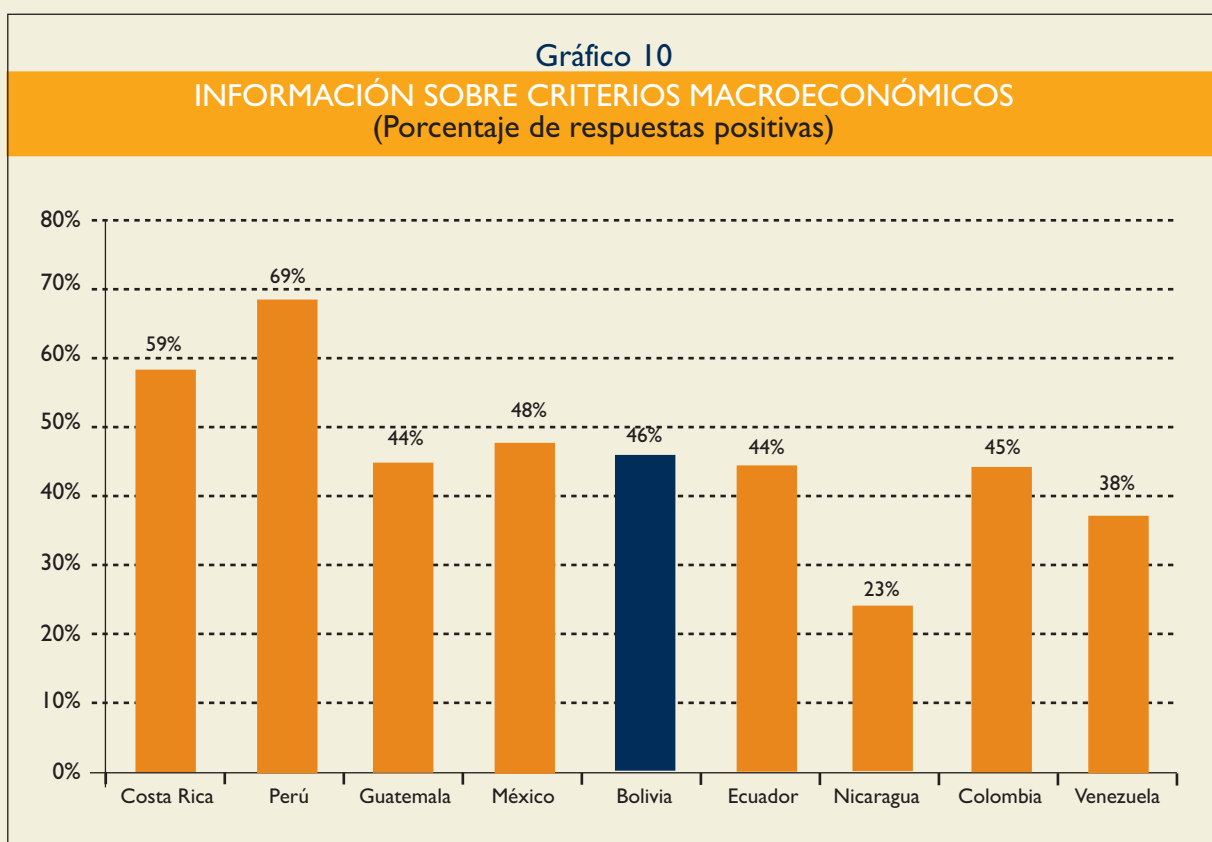
Es importante mencionar que para los funcionarios públicos, la información sobre ejecución del presupuesto público está siempre disponible, es decir, el hecho de que no se publique, no significa que no está disponible. En ese marco, el DS 28168, en su artículo 11, determina el acceso indirecto como un mecanismo de acceso a información, pero este mismo no desecha la posibilidad de negativa al acceso de la información solicitada.

Información sobre Criterios Macroeconómicos

Esta variable busca determinar si el Poder Ejecutivo publica los criterios o estimaciones macroeconómicos para elaborar el presupuesto.

Esta variable está compuesta por las siguientes dos preguntas:

- El Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto.
- Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.



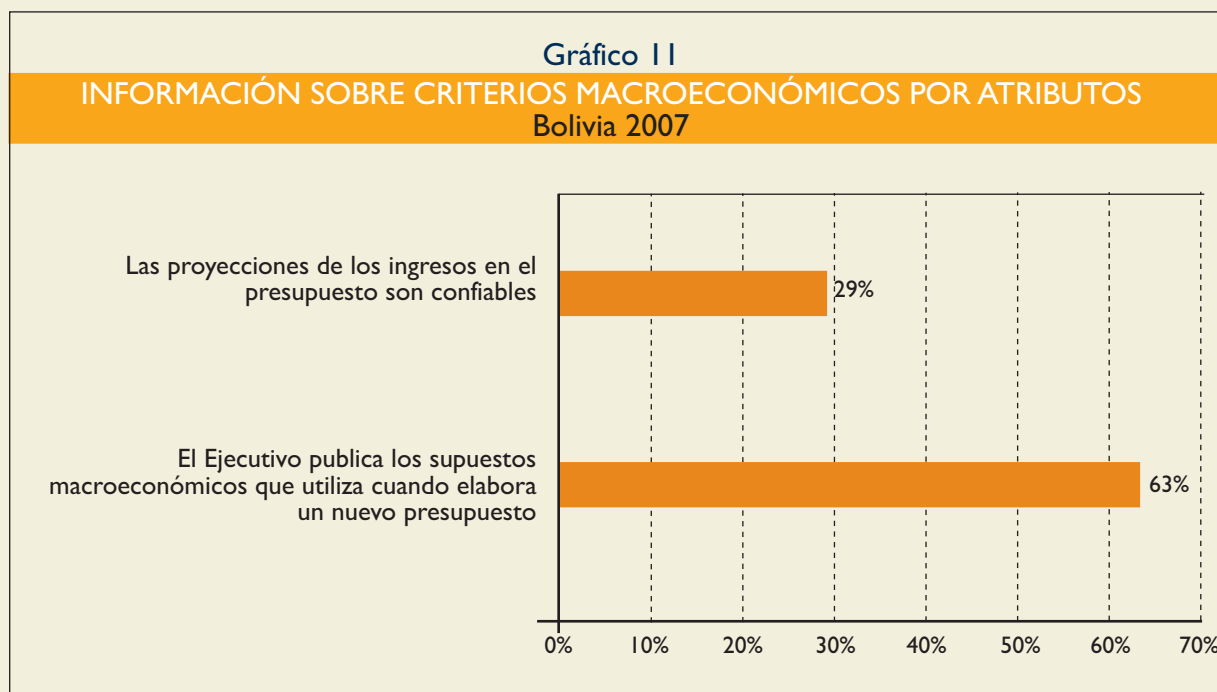
Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

Los datos comparativos muestran a Bolivia en cuarto lugar respecto los otros países participantes, con un puntaje de 46% de respuestas favorables. Destacan Perú (69%), Costa Rica (59%) y México (48%) en los tres primeros lugares y Nicaragua con el menor puntaje, a bastante distancia del primero (46 puntos porcentuales de diferencia) (gráfico 10).

Respecto de los atributos, las percepciones de los expertos muestran que el Poder Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos para la elaboración del presupuesto (63% de respuestas favorables). La práctica del proceso presupuestario muestra que, salvo las tasas de interés y los precios de petróleo, todos los demás supuestos son publicados para el presupuesto del año de ejercicio ya en el proceso de formulación y están presentes en sus fases de discusión y aprobación.

Sin embargo, las percepciones de los encuestados no muestran mucha confianza respecto de estas proyecciones, pues sólo el 29% muestra respuestas favorables; si bien la proporción es levemente mayor a la que muestran los valores negativos (26%), la mayor parte prefiere señalar que no esta de acuerdo ni en desacuerdo con el hecho de que sean confiables estas proyecciones (45,3%).

Las percepciones respecto de la confiabilidad pueden ser muy variables de un año a otro, debido al comportamiento volátil del crecimiento de las economías de países en desarrollo, por su alta dependencia del contexto económico externo. En el caso boliviano, normalmente, si se observan las estimaciones oficiales respecto del crecimiento del PIB en los últimos años, éstas no han estado muy lejanas de lo que efectivamente ocurrió durante el año de ejercicio presupuestario; sin embargo, si se observan otros indicadores estimados –como la inflación proyectada o el tipo de cambio– los pronósticos realizados por el Gobierno en los últimos años no han sido muy acertados, especialmente el 2007, en el que las metas de inflación y el tipo de cambio (en el que se apreció la moneda nacional respecto del dólar norteamericano, como es la tendencia general en varios países de la región) han estado por debajo de lo que las cifras, hasta mitad de este año, mostraron como comportamiento real de la economía boliviana; de hecho en agosto de este año, el Ministerio de Hacienda declaró que la meta de inflación debía ser cambiada por otra cifra mayor, que aún sigue siendo conservadora respecto de algunos pronósticos hasta finales de año. Este hecho puede ayudar a comprender este “escepticismo” en la población de expertos que fue consultada.



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

Una ausencia importante en los supuestos macroeconómicos publicados para la elaboración del presupuesto es el precio del petróleo; en la práctica, existen criterios y fórmulas de cálculo que se utilizan para estimar los ingresos fiscales, pero las fórmulas y criterios no son públicos⁵.

Las áreas críticas en Bolivia

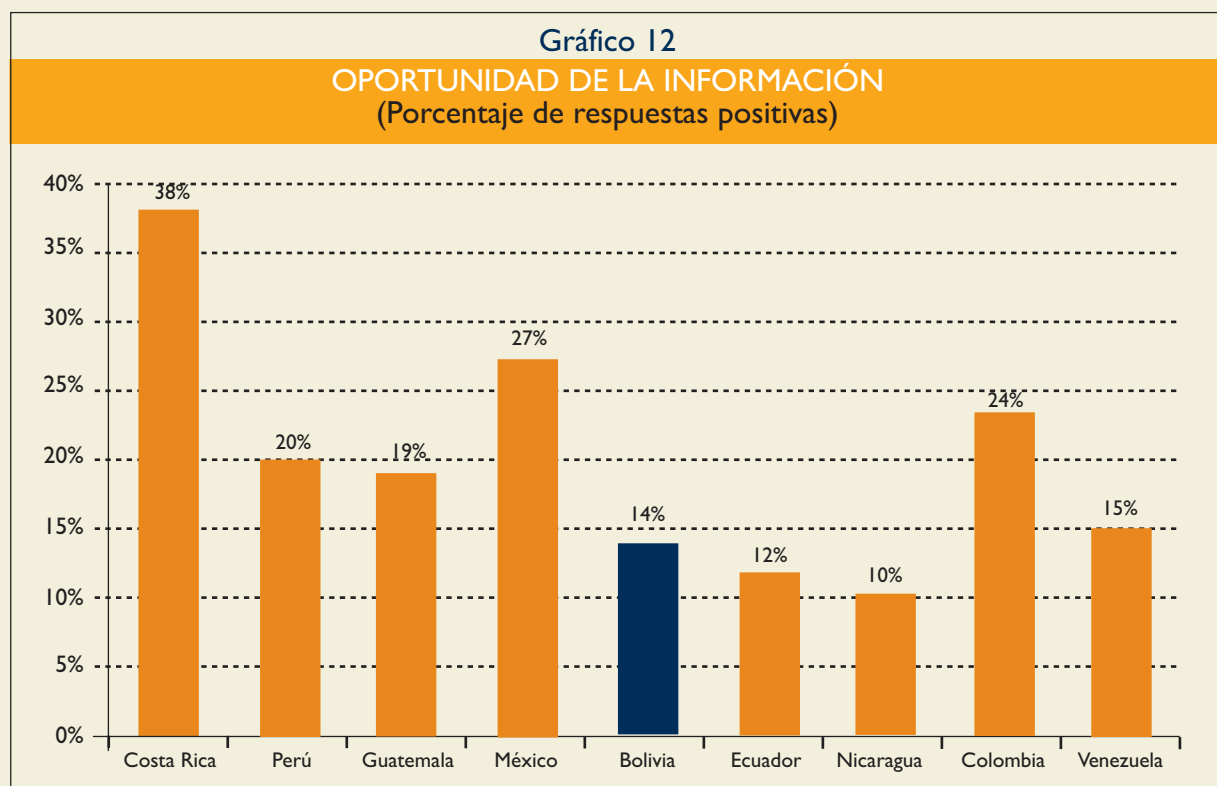
Oportunidad de la información

Esta variable tiene como objetivo medir cuán oportuna es la publicación de información del presupuesto en las cuatro fases del proceso.

Se conforma de cuatro atributos:

- Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante cada una de las fases del proceso en:
 - La formulación
 - La discusión-aprobación
 - La ejecución
 - El control-fiscalización

En general esta variable no tiene calificaciones muy altas entre los países que participaron del estudio. Ninguna calificación alcanza siquiera el 40% de respuestas favorables, siendo Costa Rica el que más cerca está de esa cifra (38%), seguido de México (27%) y Colombia (24%). Bolivia está entre los tres peores calificados (14%), sólo antes de Ecuador (12%) y Nicaragua (10%).



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

5. Bolivia exporta gas a países vecinos y el valor de estas exportaciones representa casi la mitad del valor total de las exportaciones del país y aporta al Estado una importante parte de sus ingresos por concepto de impuestos y regalías; el precio internacional de este energético está fuertemente influido por el comportamiento del precio internacional del petróleo.

Si se ven los resultados por atributo para Bolivia (gráfico 13), la percepción menos favorable respecto de la oportunidad de la información está referida a la fase de fiscalización (7%); la fase que le sigue es la de ejecución (11%).

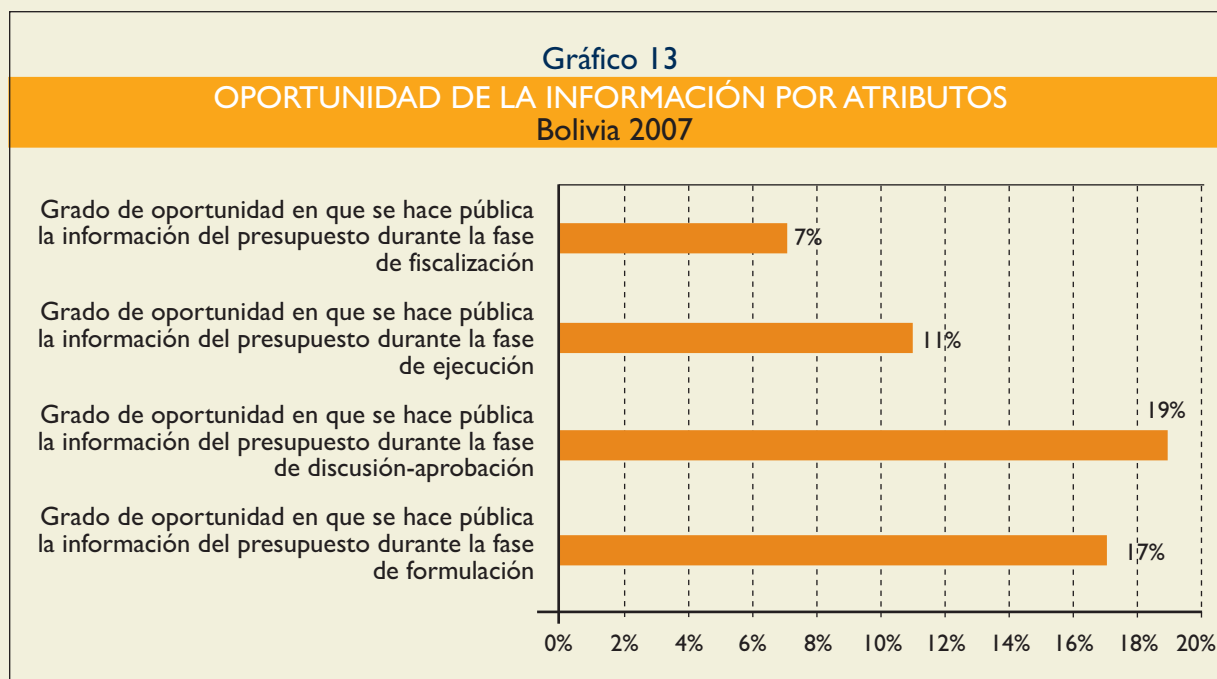
En el primer caso, la percepción poco favorable tiene fundamento, debido a que no existe norma alguna que establezca que la información debe hacerse pública durante la fase de fiscalización. Existe la norma general de acceso a la información (Decreto Supremo N° 28168), pero que no regula de manera específica la fase de fiscalización.

Generalmente no se hace pública la información del presupuesto durante su fiscalización, aunque es preciso señalar que la Contraloría General de la República (CGR), el órgano encargado del control externo posterior, publica los reportes de auditoría en su sitio de Internet.

Para la fase de ejecución existe la misma norma general de acceso a la información (DS 28168). En la práctica, las entidades como la Dirección de Presupuesto, la Unidad de Programación Fiscal (UPF) y la propia Contaduría publican información referida a la ejecución del presupuesto público, fundamentalmente sobre el Sector Público No Financiero (SPNF). Sin embargo, la información tiene algunas limitantes que ya se sintetizaron en el acápite sobre calidad de información.

Es importante señalar que para los funcionarios públicos la información sobre ejecución del presupuesto público está siempre disponible, es decir, el hecho de que no se publique, no significa que no está disponible.

En ese marco, el DS 28168, en su artículo 11, se determina el acceso indirecto, como un mecanismo de acceso a información, pero este mismo no desecha la posibilidad de negativa al acceso de la información solicitada.



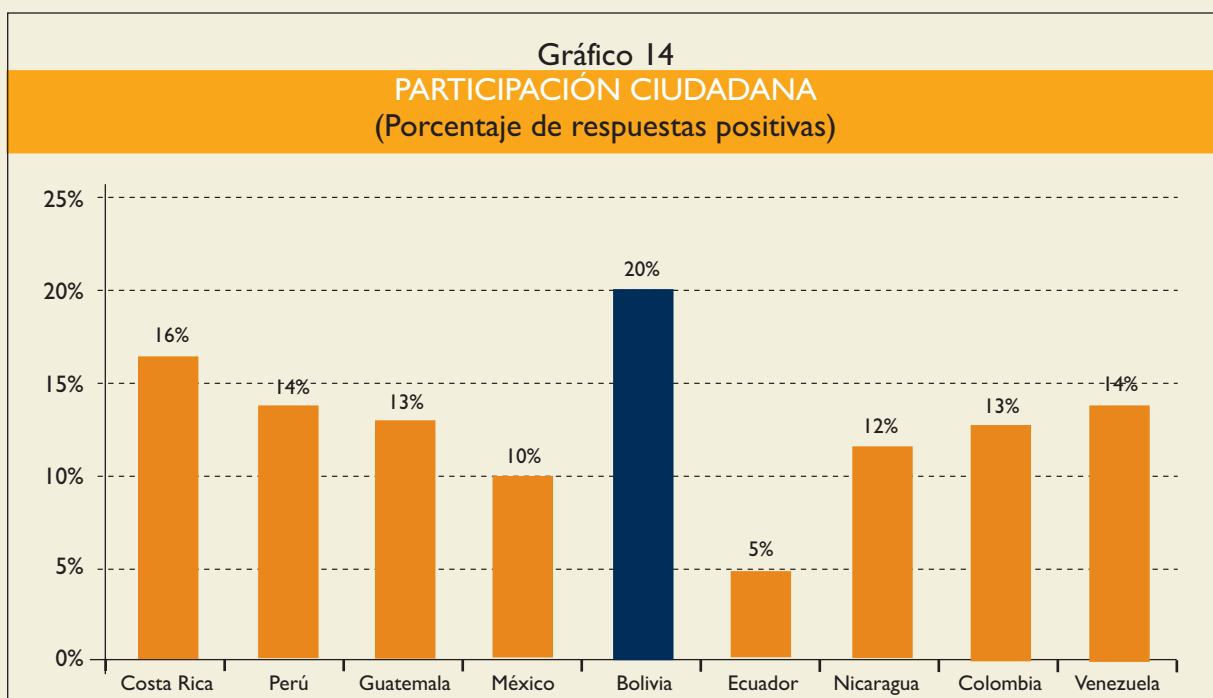
Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

Participación ciudadana

Esta variable busca determinar la existencia de mecanismos que faciliten o promuevan la participación ciudadana en las distintas fases del proceso presupuestario.

Esta variable se compone de cinco atributos, a saber:

- Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto.
- Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto.
- En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre estos cambios a la opinión pública.
- Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en el presupuesto.



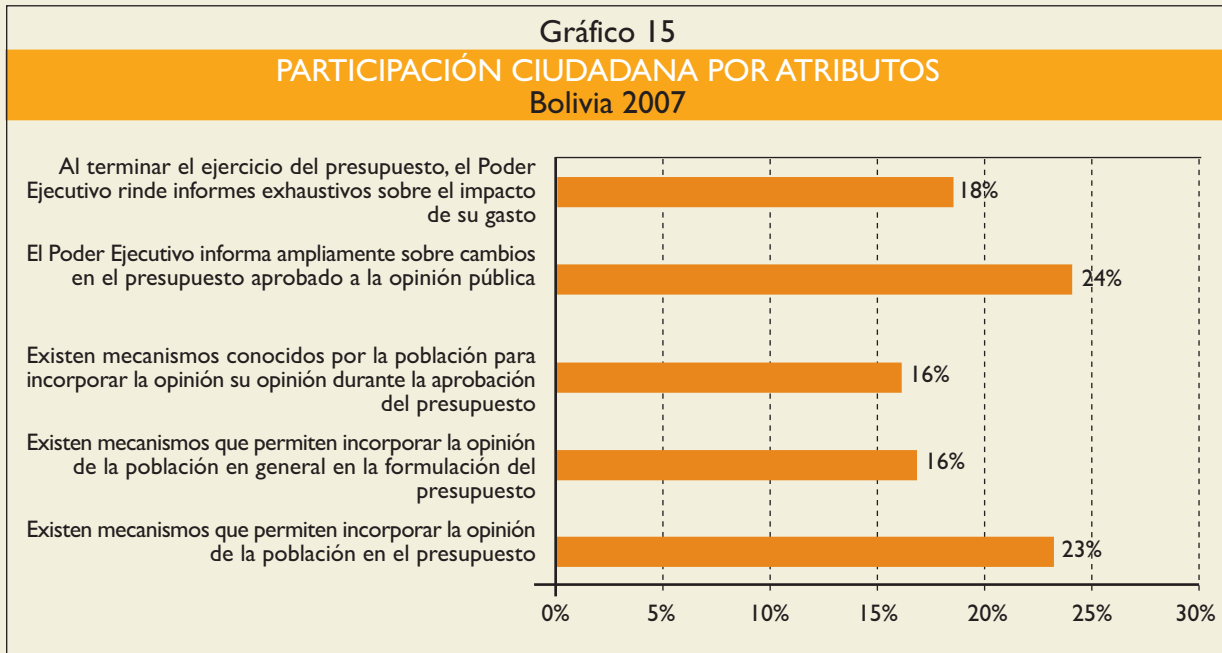
Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia presupuestaria 2007

Esta variable es la del promedio más bajo de los países que participaron en el estudio regional. Bolivia obtiene, no obstante, la calificación más alta entre los nueve países participantes, aunque con un puntaje de valores positivos bajo (20%). En el reporte regional se menciona que esta variable es la que históricamente siempre se ha comportado de esa manera.

Si se ven los atributos, los valores que han subido el promedio son los referidos a la información que brinda el Poder Ejecutivo a la opinión pública sobre los cambios que se hace al presupuesto aprobado (24%) y la existencia de mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto (23%).

La práctica y la normativa al respecto señalan que existen mecanismos legales para incluir la participación de la ciudadanía contemplados en el Reglamento de la Cámara de Diputados, en sus artículos 49 y 55; no obstante, no se conocen casos de utilización de los mismos.

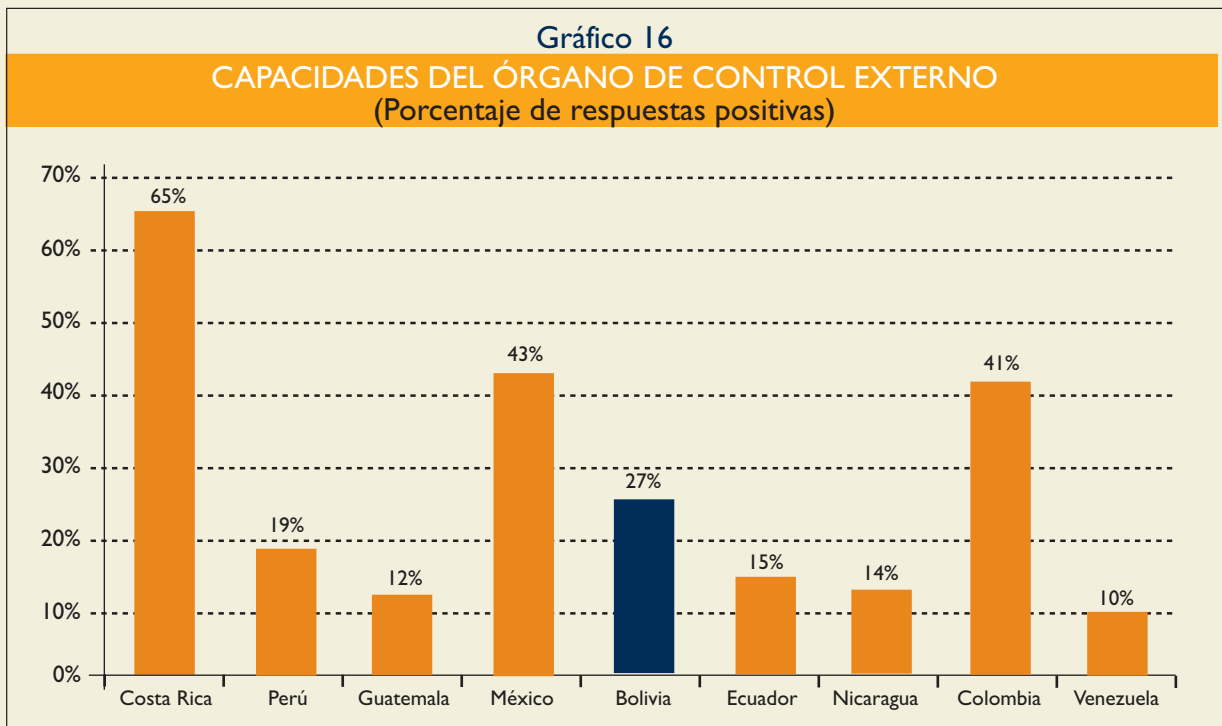
Según la norma de la Cámara de Diputados hay una serie de mecanismos (audiencias públicas) que están a disposición de la población para que se haga conocer sus planteamientos en torno a asuntos legislativos



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

de fiscalización o de gestión. Se trata de mecanismos que pueden ser utilizados por la población en distintos temas o tratamientos en el Legislativo, entre ellos la discusión del proyecto del presupuesto. Como ya se señaló, no se conoce alguna experiencia en torno al presupuesto.

El Decreto Supremo 28168, en su artículo 10, señala que cada cambio en el presupuesto es de publicación obligatoria. Durante el ejercicio fiscal, el Gobierno generalmente utiliza los Decretos Supremos y Leyes



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

como los mecanismos que informan a la población sobre las modificaciones presupuestarias; estos son publicados mediante la Gaceta Oficial. Sin embargo, esta publicación es un medio al que la mayoría de las personas no accede, salvo especialistas.

Capacidades del órgano de control externo

Esta variable busca determinar si el órgano de control externo tiene suficiente capacidad, credibilidad para la fiscalización del proceso presupuestario.

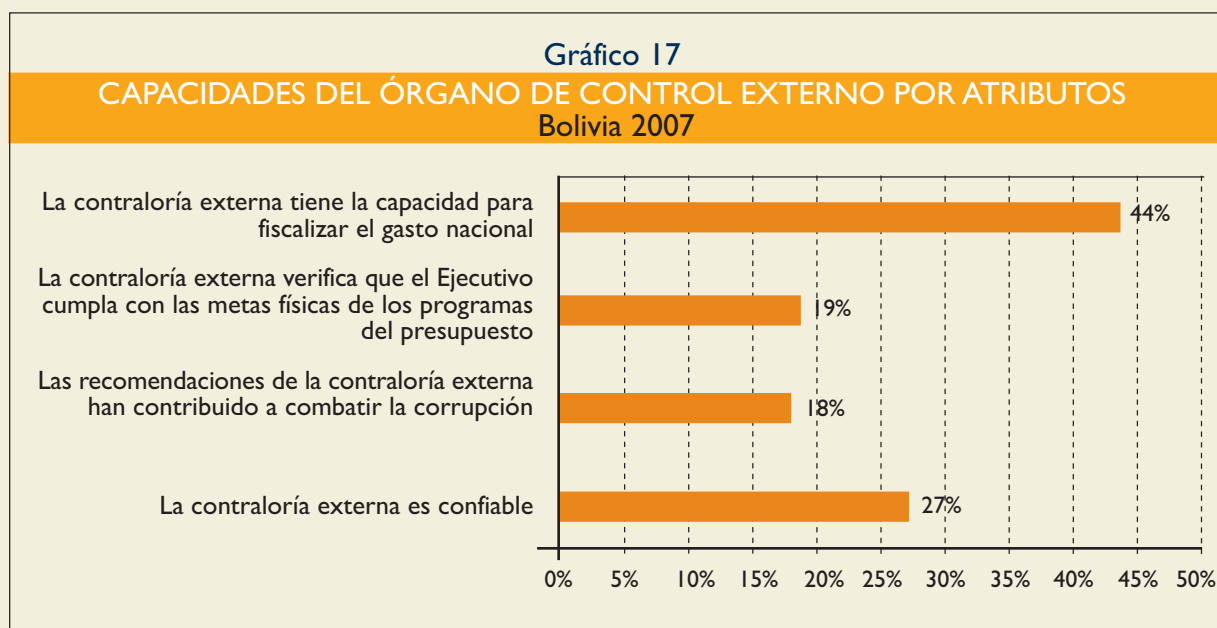
Existen cuatro atributos que cuantifican esta variable:

- La contraloría externa es confiable.
- Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción.
- La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto.
- La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto nacional.

A nivel regional, Bolivia ocupa el cuarto lugar en esta variable (27%), pero muy por debajo de los tres primeros, que son Costa Rica (65%), México (43%) y Colombia (41%).

Si se observa los atributos, la población de expertos percibe que la Contraloría General de la República (CGR) tiene capacidad para fiscalizar el gasto fiscal (44%). La percepción acerca de su confiabilidad es baja, pues los valores positivos en las respuestas alcanzan el 27%, mientras que los valores negativos llegan al 35,8%. Los valores son aún más bajos respecto de la capacidad controlar que el Poder Ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas fijadas en el presupuesto (19%) y que sus recomendaciones contribuyan a combatir la corrupción (18%) (gráfico 17).

La Ley de Administración y Control Gubernamental se encarga de regular el control y la fiscalización que debe realizar la CGR, además de las competencias definidas en la Constitución Política del Estado. Todas las entidades y funcionarios públicos son fiscalizados bajo estos criterios y este marco legal. No obstante, la capacidad real de la CGR no siempre alcanza para cumplir con sus competencias, por falta de recursos que logren financiar sus actividades y personal que alcance para estas labores.



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

Respecto de los atributos con valores más bajos, como el de verificar las metas físicas comprometidas en el presupuesto se explican por la práctica de la CGR: las auditorías realizadas son de carácter financiero. Si bien se tiene el marco legal que regula la aplicación de auditorías operacionales (Ley de Administración y Control Gubernamental, en sus artículos 13, 15, 16, y el Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, en sus artículos 2 y 8), en la práctica no se verifica el cumplimiento de la ejecución física de los programas del presupuesto. En la realidad, no se realizan auditorías que permitan verificar el cumplimiento de las metas, debido a que en el presupuesto aprobado no se determina indicadores y medios de verificación para establecer el grado de efectividad.

5. Recomendaciones y comentarios finales

Bolivia se encuentra en un proceso de reforma constitucional que implicará una modificación significativa del marco legal que regula el proceso presupuestario. Para comprender esta situación, es preciso conocer un poco el contexto político y económico que envuelve la discusión sobre la temática fiscal y el presupuesto.

En los últimos dos años, Bolivia ha visto una significativa mejora en sus ingresos fiscales, debido a modificaciones del marco legal que regula la actividad económica en el sector hidrocarburífero, uno de los más importantes en la economía del país. Estas modificaciones fueron el producto de amplias movilizaciones sociales que manifestaban el desacuerdo con la manera en que se explotaban los recursos naturales, ya que el control y el manejo del excedente más importante generado por la economía boliviana se encontraban en manos de empresas transnacionales. Este proceso de incremento de la conflictividad social se dio en el transcurso de cinco años, iniciándose en el año 2000 y concluyendo su ciclo el año 2005⁶.

En mayo de 2005, se aprobó la nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058; en su artículo 53 se señala la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Este impuesto es aplicado a la producción de hidrocarburos en boca de pozo y debe ser medido y pagado de la misma forma que las regalías. Este nuevo impuesto fue reglamentado en su recaudación y distribución por el Decreto Supremo N° 28223⁷, el cual regula la coparticipación de este impuesto, definiendo porcentajes de su distribución entre el nivel central, prefecturas departamentales, gobiernos municipales y universidades públicas.

Durante 2006, la aplicación de esta Ley y el incremento de los precios internacionales de las materias primas han permitido que el Estado haya tenido un superávit fiscal de 4,6% respecto del PIB (un récord histórico), con un incremento del 47% en los ingresos fiscales respecto de la gestión anterior, en tanto que el gasto público tuvo un incremento del 22%. Lo anterior permitió que, al final de diciembre de 2006, el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría reporten 864 millones de dólares sin ejecución, de los que el 66% pertenecen a niveles de gobiernos subnacionales (prefecturas y municipios)⁸.

El proceso de reforma constitucional⁹ volverá a redefinir los marcos legales respecto de la coparticipación de todos los ingresos fiscales, incluyendo reformas respecto de las competencias y atribuciones en materia fiscal en los distintos niveles de gobiernos subnacionales (departamental y municipal). Como se podrá observar, el momento extraordinario para las finanzas públicas que vive el país y el proceso de reforma estatal son un contexto en el que es previsible la profundización de los enfrentamientos en

6. Durante ese periodo, entre los hechos más sobresalientes puede mencionarse los siguientes: i) se expulsó a una empresa transnacional ligada a los servicios de agua potable en la ciudad de Cochabamba (2000); ii) se precipitó la renuncia de dos Presidentes por la demanda de recuperación del gas y los hidrocarburos (Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003 y Carlos Mesa, su sucesor, junio de 2005); en mayo de 2005, se aprobó una nueva Ley de Hidrocarburos con nuevos impuestos para el sector; y, por último, iii) con la renuncia de Carlos Mesa, se adelantaron las elecciones presidenciales, de las que salió electo el primer Presidente indígena de Bolivia, Evo Morales (diciembre de 2005).

7. Este Decreto Supremo fue reemplazado por el DS 29322 en octubre de 2007.

8. Espada, Juan Luis. **Balance de las finanzas públicas 2006: ingresos nuevos, vieja política fiscal**. Boletín Control Ciudadano N° 8. CEDLA. Septiembre de 2007.

9. En marzo de 2006, se promulgó la Ley de Convocatoria de la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autonomático. En junio de ese año se eligieron constituyentes y en cuatro departamentos (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija), a través del referéndum, la población se manifestó a favor de autonomías departamentales. En dos de estos departamentos (Santa Cruz y Tarija) se encuentran las mayores reservas de gas del país. En agosto de ese año se inició el trabajo de la Asamblea Constituyente, con muchos tropiezos y enfrentamientos políticos entre el Gobierno, comités cívicos regionales, partidos políticos y pueblos indígenas en el seno de la Asamblea misma. La Asamblea Constituyente contaba con un año para la finalización del texto constitucional y luego refrendarlo o rechazarlo a través de un Referéndum Constitucional, sin embargo, por muchas complicaciones, se definió prorrogar la Asamblea hasta el 14 de diciembre de este año. Hasta el momento, y faltando un mes y medio para ese plazo, no se cuentan con los acuerdos suficientes para la nueva Constitución.

torno a la distribución de los ingresos fiscales, aunque también las formas y prioridades del gasto público en los distintos niveles de gobierno¹⁰.

Las recomendaciones deben tomar en cuenta el contexto de reforma estatal, aunque no circunscribirse tan sólo a procesos de reforma legal, sino a una visión más integral de los procedimientos y la práctica presupuestaria, así como las orientaciones de una política fiscal que se adapte al nuevo escenario político y económico.

De manera general, se recomienda que en los procesos de reforma estatal y descentralización, no se atomice la responsabilidad fiscal y de planificación del desarrollo entre departamentos y gobiernos municipales, sino que se plantee la necesidad de una articulación adecuada, sin quebrantar las dinámicas de descentralización que ya existen. Asimismo, se debe evitar la “burocratización” en la asignación casi inercial de los recursos fiscales en programas y partidas del presupuesto, pues ello ha dejado que, en el camino del ejercicio presupuestario, se definan las prioridades de gasto y de inversión, debilitando la importancia de la planificación. Lo que se busca es que el presupuesto sea, en la práctica, un mecanismo para la instrumentación de políticas públicas que articulen el corto con el largo plazo, en el marco de un Plan Nacional de Desarrollo.

Desarrollar mecanismos oportunos para acceder a la información del presupuesto en todas sus fases

El acceso a la información oportuna, en la práctica, no permite realizar un seguimiento cualificado de todo el proceso presupuestario. En la etapa de formulación del presupuesto no existe acceso hasta la presentación del proyecto al Legislativo. En la etapa de discusión y aprobación recién se conoce todo el proyecto de presupuesto. Durante esta fase, resulta muy difícil discutir con el detalle que se requiere en un lapso tan corto.

Por ello, se recomienda que tanto el Poder Legislativo (las comisiones de hacienda), las organizaciones sindicales de trabajadores del Estado (magisterio y salud, fundamentalmente), universidades y cualquier organización de la sociedad civil que lo requiera pueda involucrarse en la etapa de formulación, contar con información oportuna sobre esa fase, para que el proceso de discusión y aprobación no aparezca tan corto para la cantidad de información que se debe analizar.

Si es que el proceso de elaboración del proyecto de presupuesto para el siguiente año empieza a mitad del año anterior, por lo menos dos meses después de iniciado el proceso de formulación, debe involucrarse a las comisiones del Legislativo, a las organizaciones de la sociedad civil y actores involucrados, para ser informados acerca de los criterios con los que se asignará las partidas, los programas, etc.

Durante ese tiempo, hasta la presentación formal del proyecto, puede trabajarse con cierto detalle la evaluación de los programas, del año anterior y el seguimiento que se tiene hasta la mitad de ese año. Asimismo, pueden saberse las previsiones de ingresos para el siguiente, según las estimaciones que se hagan para la gestión próxima.

Se debe mejorar los sistemas de información sobre el presupuesto para que permita contar con datos oportunos y fiables de los niveles nacional, departamental, local, de instituciones descentralizadas y empresas estatales acerca de su ejecución presupuestaria hasta mitad del año en curso, como un indicador de eficiencia. Esto requiere, además, mejorar las capacidades en la gestión de información por parte de estos niveles, para brindar información desagregada y consolidada, no sólo por partidas, sino por programas para observar su desempeño.

¹⁰. De hecho, en una coyuntura altamente dinámica como la descrita, en octubre de este año, el Presidente de la República lanzó un proyecto de ley (Renta Dignidad) para dar a los ancianos de más de 60 años una renta anual de 313 dólares con una nueva redistribución de la coparticipación del IDH, que afecta fundamentalmente a las prefecturas.

Utilizar los mecanismos existentes y promover mecanismos más participativos en el proceso presupuestario

Con el proceso de descentralización iniciado en 1994, en el país se han generado mecanismos de inclusión de la participación de la sociedad civil en los niveles locales, fundamentalmente. Sin embargo, estos procesos son poco comunes, como se mencionó párrafos arriba, en el nivel nacional e inexistentes en normativa y en práctica en los niveles departamentales, cuyas competencias y atribuciones están en discusión en el proceso político de reforma estatal que está viviendo el país.

Ya se detalló en la recomendación anterior, una forma específica de ampliar la participación en el proceso de formulación. En el Legislativo, durante la etapa de discusión y aprobación, existen mecanismos –las audiencias públicas– a través de los cuales la sociedad civil puede participar. Sin embargo, o no son conocidos por la ciudadanía o resultan mecanismos poco adecuados para esa fase en el momento mismo del debate y aprobación.

Normalmente el Poder Ejecutivo presenta el proyecto en noviembre, con dos meses por delante para su discusión, de los que uno –diciembre– no se lo utiliza de forma completa. A todo esto se suma las prácticas parlamentarias, dependiendo de la conformación partidaria del Congreso, los acuerdos y la forma en que las brigadas parlamentarias oficialistas y opositoras funcionan. Cuando existe mayoría oficialista suficiente (2/3) para la aprobación de cualquier ley, el proceso de debate se empobrece.

A pesar de que las respuestas positivas sobre la suficiencia del tiempo para el debate, se recomienda su ampliación a por lo menos 90 días, lo cual obligaría a que el proyecto sea presentado a principios de octubre, para que sea noviembre el mes en que se concentre la discusión, dejando la mitad de diciembre para su aprobación. Si se complementa con la recomendación anterior, de contar con información oportuna, se facilitará la participación de la ciudadanía utilizando los mecanismos existentes, además de ampliar las atribuciones del Legislativo hacia la fase de formulación.

Fortalecer las capacidades del órgano de control externo

La Contraloría General de la República (CGR), si bien tiene atribuciones suficientes para fiscalizar el ejercicio presupuestario, sus mecanismos no son muy efectivos en la práctica. Para ello, se propone fortalecer su capacidad de gestión y orientar sus esfuerzos hacia labores más efectivas de fiscalización, promoviendo una regulación que vincule más al órgano de control externo con las funciones de fiscalización del Poder Legislativo y se obligue a presentar y a verificar la validez de los reportes de la CGR, como una forma de articular sus procesos y a las funciones de un poder del Estado.

Asimismo, de la misma manera que existen normas que obligan a que la CGR alcance entre un 25 y 30% del gasto fiscal auditado por muestreo, se sugiere que se regule los tiempos para presentar los informes de auditoría, para que éstos no fluctúen entre 90 días y tres ó cuatro años, como lo hacen en la práctica, perdiendo valor para la fiscalización y la sanción, en los casos donde se comprueba el mal manejo.



Centro de Análisis e Investigación