

**Informe Transparencia
Presupuestaria de Bolivia
2009**

Informe Transparencia Presupuestaria de Bolivia

Gustavo Luna Terrazas
Coordinador
CEDLA, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

Los resultados presentados en este documento reflejan las conclusiones de las personas involucradas en el estudio.

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Fundación Open Society Institute. Incentivamos su reproducción y agradecemos cite la fuente.

Armado e impresión: CEDLA

2009 CEDLA, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
Av. Jaimes Freyre 2940, Sopocachi, La Paz, Bolivia

Impreso en Bolivia





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.

El CEDLA está afiliado a nivel nacional 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.

Índice

Resumen ejecutivo	ix
Introducción	xiii
Metodología	xv
Encuesta de percepciones	xv
Guía formal práctica	xvi
Guía de Vinculación	xvii
Resultados del Índice de Transparencia Presupuestaria	1
Breve descripción del proceso presupuestario en Bolivia	1
Resultados generales del Índice de Transparencia Bolivia 2007	2
Variables mejor evaluadas en Bolivia	4
Variables peor evaluadas en Bolivia	13
Recomendaciones y comentarios finales	21
Evitar la incidencia de la asignación inercial	21
Mayor difusión y oportunidad de información presupuestaria	21
Utilizar los mecanismos existentes y promover mecanismos más participativos en el proceso presupuestario	22
Fortalecer las capacidades del órgano de control externo	22

Resumen ejecutivo

Esta es la segunda participación de Bolivia en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP). Los resultados de este estudio se presentan en cuatro secciones. La segunda sección explica brevemente las herramientas metodológicas del ILTP. En la tercera sección, se presentan los resultados del país sobre Índice General de Transparencia Presupuestaria, en una primera instancia se describen las variaciones con respecto al ILTP 2007. En este apartado se realiza un análisis de cada una de las 3 variables mejor y las tres peor calificadas que reflejó el índice del proceso presupuestario. Para todas las variables se presenta una gráfica de resultados que muestra las calificaciones que han obtenido los países en las dos últimas ediciones del estudio, 2007 y 2009. En la cuarta sección se plantean recomendaciones y comentarios finales para mejorar los niveles de transparencia presupuestaria.

Los resultados en Bolivia 2009

El análisis de resultados señala que Bolivia ocupa el décimo primer lugar entre 12 países en la percepción de la población encuestada acerca de la transparencia en el proceso presupuestario. En una escala de 0 al 100, en la que 0 significaba nada transparente y 100 total transparencia, se obtuvo una calificación de 47 al inicio de la encuesta y 42 al finalizar la misma. La caída de 5 puntos entre un momento y otro revela que las personas encuestadas califican más negativamente una vez que se les consulta acerca de diferentes variables relativas al proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución).

Respecto de 2007, si bien Bolivia ha obtenido el mismo puntaje, ha descendido 6 puestos comparativamente con los países de Latinoamérica, si es que se toma en cuenta la percepción al finalizar la encuesta. Es preciso señalar que para la versión del ILTP 2009 se incluyeron 3 países más, respecto de la evaluación realizada en 2007 (Brasil, Argentina y Panamá).

El primer puesto en el ranking latinoamericano fue para Costa Rica, con una percepción sólida respecto de la evaluación realizada en 2007 (72 al inicio, y 69 al final), seguido de Perú (52 y 54, respectivamente), y Panamá (53 y 50, respectivamente). El último puesto es ocupado por Venezuela, con casi la mitad de calificación que Bolivia (23).

El balance positivo

Las variables con mayor calificación en el país fueron: 1) *Atribución y participación del Poder Legislativo* (36), 2) *Información sobre criterios macroeconómicos, Cambios en el presupuesto, Control sobre funcionarios públicos y Responsabilidades de niveles de gobierno* (todas ellas con 34), 3) *Asignación del presupuesto* (33) y 4) *Calidad de la información estadística* (32).

La evaluación denota una percepción relativamente uniforme y con una percepción baja de los encuestados: la variable con mejor calificación tiene un 36% de percepción positiva, mientras que en el segundo lugar comparten 4 variables con 34% de respuestas positivas, para finalizar en el tercero y cuarto puesto con calificaciones de 33% y 32% de valoraciones positivas. En la mayor parte de las variables, Bolivia presenta un retroceso en las percepciones de la población en comparación a la valoración obtenida en el 2007. En la variable cambios en el presupuesto (4 puntos); y asignación en el presupuesto (1 punto) presentaron un aumento relativo en su calificación.

Respecto de 2007, se repite en primer lugar de *Atribución y participación del Poder Legislativo*, aunque con una caída de 12 puntos porcentuales respecto de ese año (48 en el 2007 y 36, en el 2009); en el segundo lugar, se repiten respecto de la evaluación realizada en el 2007, *Responsabilidades de niveles de gobierno*, pero con una caída de 13 puntos porcentuales respecto de ese año (47 versus 34). Si bien se encuentran en posiciones diferentes, existen otras variables que en el 2007 ingresaron en el ranking de las mejor calificadas, aunque consolidándose la tendencia a menores calificaciones en la población encuestada: *Información sobre criterios macroeconómicos* (que de 46 en 2007, desciende a 34 en 2009) y *Calidad de la información estadística* (que de 47 baja a 32).

Si se observa el puesto relativo de las mejores calificadas respecto de los países latinoamericanos, se destacan sólo dos variables con el segundo puesto a nivel regional: *Asignación del presupuesto* y *Control de funcionarios públicos*, en ambos casos luego de Costa Rica. En las otras variables mejor calificadas, Bolivia ocupa del quinto puesto hacia abajo, destacándose *Información sobre criterios macroeconómicos*, que ocupa el octavo puesto respecto de los países participantes en la evaluación.

Las áreas críticas

Las variables con menores calificaciones fueron: 1) *Participación ciudadana en el presupuesto* (16), 2) *Evaluación del control interno* (15) y 3) *Oportunidad en la información* (9).

Respecto de la primera variable crítica, *Participación ciudadana en el presupuesto*, Bolivia ocupa el segundo lugar en la región luego de Costa Rica (20), lo que revela que, en lo que respecta a la participación ciudadana en el proceso presupuestario, la región muestra percepciones en su mayoría negativas. Ha ayudado en esta percepción, que los expertos/as bolivianos/as hayan señalado que: i) existen mecanismos para incorporar la opinión de la población en el presupuesto (22%) y ii) que el Poder Ejecutivo, al finalizar el ejercicio presupuestario, rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto (19%), ambas puntuaciones superiores al promedio obtenido como calificación final en la región.

Respecto de la percepción sobre *Evaluación del control interno*, Bolivia ocupa el cuarto puesto luego de Costa Rica, Brasil y Argentina, a una distancia considerable, con 30 puntos porcentuales por debajo del primero. Algunos hechos de corrupción durante la gestión 2009 ligados a la empresa estatal del petróleo¹, han sido factores influyentes en el bajo performance de esta variable, pese a su lugar entre los países en la región.

La variable *Oportunidad en la información* coloca a Bolivia en el décimo primer lugar en el concierto latinoamericano. Este onceavo lugar, sólo antes de Ecuador (8), califica la falta de condiciones para acceder oportunamente a la información sobre el proceso presupuestario proveniente del Ministerio de Finanzas y Economía del Estado Plurinacional de Bolivia, el ente oficial que brinda esta información. En general, el desempeño de todos los atributos que componen esta variable han sido bajos, pero el que sobresale por su baja calificación está referido al grado de oportunidad con que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización, que apenas obtiene un 5% de calificaciones positivas. La distancia respecto del primero también resulta llamativa, pues son 43 puntos porcentuales los que separan a Bolivia de Costa Rica en el desempeño de esta variable.

Conclusiones

De manera general, se puede señalar que la percepción de los/as expertos/as de la sociedad civil en Bolivia han mostrado un descenso importante respecto de 2007. Durante el periodo, no obstante, es preciso señalar que la percepción pudo estar influida por los cambios existentes en la práctica presupuestaria en un entorno de modificación de las normas generales, pues la Constitución Política del Estado fue modificada —durante 2007 y

1. A inicios de 2009, el Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) fue acusado de haber obtenido beneficios de manera irregular en un contrato de adjudicación a una empresa privada (Catler Uniservice), lo que hizo que renunciara y se lo remita a la cárcel, con un proceso pendiente de resolución hasta la fecha.



2008— y aprobada a través de referéndum a inicios de 2009, modificando algunos principios en el tema de descentralización definiendo cuatro niveles de gobierno y administración autónoma (departamental, regional, indígena y municipal) con competencias y atribuciones diferenciadas, entre otras de carácter central, que todavía requieren ingresar en la fase de elaboración de un nuevo marco jurídico y su respectiva reglamentación. El nuevo marco crea además nuevas condiciones para la participación ciudadana en todo el proceso presupuestario, nuevos espacios de decisiones, el reto está en fortalecer la capacidad de la sociedad para ejercer sus derechos políticos, civiles, sociales y otros que tengan que ver con su desarrollo.

Asimismo, durante el periodo analizado, varias empresas pasaron a manos estatales (en el sector de telecomunicaciones, en el sector hidrocarburos, fundamentalmente en el *downstream*, entre otras empresas estratégicas), con un confuso régimen de propiedad, lo que se reflejó cifras poco claras en las respectivas partidas presupuestarias.

Este proceso de cambio en el nuevo rol del Estado y de los niveles subnacionales existentes significaron en torno al manejo de los recursos públicos, generados principalmente en la explotación de los recursos no renovables, podrían haber sido algunos de los factores que incidieron en el descenso en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

Introducción

La transparencia gubernamental es importante por varias razones; sin embargo, la transparencia presupuestaria es particularmente importante si tomamos en cuenta que el presupuesto es el instrumento de aplicación de la política pública del gobierno. Esto se debe a que en él se definen, en términos de recursos, los objetivos, compromisos, las prioridades y a la visión de desarrollo del gobierno.

La transparencia presupuestaria se expresa en el conjunto de normas y prácticas claras en el proceso presupuestario, el acceso del público a la información y los mecanismos formales para la participación durante el proceso. La existencia de estos elementos es una condición necesaria para la consolidación de cualquier Estado democrático. En tanto la ciudadanía no tenga conocimiento preciso de las políticas públicas y su aplicación, particularmente del gasto público, su información está limitada, inhibiendo así la posibilidad de realizar decisiones informadas a la hora de ejercer su derecho ciudadano. La información puntual y comprensiva es necesaria para conocer y evaluar el impacto del gasto y el desempeño de las políticas públicas, así como identificar responsables del manejo de recursos.

Con el espíritu de consolidar la democracia en la región, desde 2001 se realiza el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP). El objetivo general del ILTP es generar el conocimiento relevante para entender y transformar el proceso presupuestario, a fin de hacerlo más transparente y sensible a las necesidades de los grupos de población marginados y, de esta manera, colocar el tema de la transparencia presupuestaria en la agenda pública; así como promover la creación de espacios formales e informales para la participación ciudadana en etapas clave del proceso presupuestario.

Además, el presente estudio tiene tres objetivos específicos:

- Replicar un índice que permita medir el grado de transparencia en el gasto público y hacer comparaciones entre países a través del tiempo.
- Actualizar el conocimiento sobre el proceso presupuestario en la región latinoamericana y recalcar la importancia de la transparencia en este ámbito central de la gestión pública.
- Identificar las áreas y espacios del proceso presupuestario con menor transparencia, y desarrollar recomendaciones puntuales a legisladores y gobiernos para promover la apertura y rendición de cuentas.

Las condiciones de transparencia presupuestaria en Bolivia constituyen un mecanismo para que todo ciudadano, sin exclusión, pueda participar en la formación, ejercicio y control de la gestión pública. Estas condiciones deben estar reflejadas en informes presupuestarios y financieros oportunos, frecuentes e íntegros; amplio acceso a la información, transparencia y supervisión de la gestión financiera pública; y mejores controles internos para su gestión.

En la nueva Constitución Política del Estado, en su artículo 242, la participación de todo/a ciudadano/a implica un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. Por tanto, el gobierno deberá proporcionar información del uso eficiente de los recursos públicos como una condición fundamental para la gobernabilidad y medio para la reducción de la pobreza.

Para 2009, el estudio contó con la participación de 12 países de la región, aumentando el número de países en tres, comparado con la edición anterior donde participaron 9. Este año, las siguientes instituciones participaron en el estudio:

- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA (La Paz, Bolivia)
- Instituto de Estudios Socioeconomicos (Brasilia, Brasil)
- Foro Joven, Corfas, Proyección Andina y Codeliberar (Santa Fe de Bogotá, Colombia)
- Programa Estado de la Nación, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, y Fundación Arias (San José, Costa Rica)
- Grupo Faro (Quito, Ecuador)
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, (Ciudad de Guatemala, Guatemala)
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y Probabilística (México DF, México)
- Centro de Estudios y Acción Social Panameña, CEASPA (Panamá, Panamá)
- Ciudadanos Al Día, y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú)
- Fundación Solidaridad, (Santiago, República Dominicana)
- Transparencia Venezuela (Caracas, Venezuela)

Este informe país complementa y explica con mayor detalle los resultados encontrados en el ILTP 2009. Además pretende dar recomendaciones para mejorar prácticas presupuestarias más transparentes.

Las variables con mayor calificación en el país fueron:

- *Atribución y participación del Poder Legislativo*
- *Información sobre criterios macroeconómicos*
- *Cambios en el presupuesto*
- *Control sobre funcionarios públicos y Responsabilidades de niveles de gobierno*
- *Asignación del presupuesto*

Las variables Información sobre criterios macroeconómicos, *Cambios en el presupuesto*, *Control sobre funcionarios públicos y Responsabilidades de niveles de gobierno* recibieron la misma calificación de 34% de percepción positiva.

En cambio, las variables con menores calificaciones fueron:

- *Participación ciudadana en el presupuesto*
- *Evaluación del control interno*
- *Oportunidad en la información*



Metodología

La metodología que se siguió durante el estudio combinó tres herramientas básicas:

a) Encuesta de percepciones

Una encuesta aplicada entre expertos y usuarios de la información presupuestaria, que evalúa las percepciones con respecto a la transparencia. Esta encuesta se aplicó siguiendo los mismos criterios en los doce países, lo que permite comparar las distintas características relevantes a la transparencia en términos cuantitativos. Con esta encuesta se construyó el Índice General de Transparencia Presupuestaria, y califica la transparencia en los países en una escala del 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente.

La población encuestada estaba dividida en cuatro categorías: i) legisladores; ii) representantes de las organizaciones de la sociedad civil; iii) periodistas y columnistas; y iv) investigadores y académicos. El nivel de respuesta ha sido óptimo, 74%. La población que menos respondió fue, como en casi todos los países, la de los legisladores (46%); las demás, tal y como se puede ver en el Cuadro 1, alcanzaron una tasa de respuesta de por lo menos 70%, destacándose la de los investigadores y académicos que llegó al 85%.

Cuadro 1
Población de expertos y nivel de respuesta por tipo de población

Tipo de población	Población total de expertos	Total de respuestas	Tasa de respuesta por población (En %)
Legisladores	13	6	46
Organizaciones de la sociedad civil OSC	21	17	81
Periodistas/columnistas	16	12	75
Investigadores/académicos	20	17	85
TOTAL	70	52	74

Fuente: Elaboración propia 2009

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. 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.

b) Guía formal práctica

Un estudio de condiciones formales y de la práctica del proceso presupuestario, guiado por un cuestionario fue realizado con el propósito de contextualizar los resultados provistos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentales; se incluyó como parte de la metodología un estudio exhaustivo que evalúa el contexto formal y las condiciones reales que circunscriben 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.

La guía plantea un marco general para el análisis que, en primer lugar, presenta la información necesaria para conocer las condiciones institucionales que norman la transparencia en el proceso presupuestario y, en segundo lugar, permite identificar a los principales actores del proceso presupuestario y su papel formal en el mismo. Finalmente, el análisis formal presenta un marco de estudio que identifica los trazos determinantes del proceso presupuestario, con lo que se facilita la comparación internacional. El cuestionario formal, que realiza un análisis exhaustivo del marco legal referente al proceso presupuestario, su aplicación y sus limitaciones, fue respondido por distintos especialistas o informantes clave dentro de la estructura estatal.

La guía ha sistematizado las principales normas relacionadas con el proceso presupuestario del Presupuesto General de la Nación (PGN), entre las principales se encuentran:

- Nueva Constitución Política del Estado, febrero 2009
- Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO)
- Ley 1654 de Descentralización Administrativa
- Ley 2042 de Administración Presupuestaria,
- Ley 2137 de Modificaciones a la Ley 2042
- Ley 2341 de Procedimiento Administrativo
- Ley 3351 de Organización del Poder Ejecutivo
- Ley Financiera (del Presupuesto General de la Nación promulgada para cada gestión fiscal)
- Decreto Supremo 0214, Aprobación de la Política Nacional de Transparencia
- Decreto Supremo 23215 El Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República
- Decreto Supremo 23318– A Reglamento de la Responsabilidad por la Función Pública
- Decreto Supremo 27848 (Inmovilización de Recursos Fiscales para Municipalidades)
- Decreto Supremo 28168 Acceso a la Información
- Decreto Supremo 29881 Reglamento de Modificaciones Presupuestarias
- Decreto Supremo 29894 Estructura Organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional
- Decreto Supremo N°0014 Reglamento la Aplicación del Presupuesto General de la Nación Gestión 2009



- Directrices para la Formulación del Presupuesto General de la Nación, emitidas a través de Resolución Ministerial por el órgano rector
- Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios
- Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal
- Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada
- Normas Básicas del Sistema de Crédito Público
- Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa
- Normas Básicas del Sistema de Presupuesto
- Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones
- Normas Básicas del Sistema de Tesorería del Estado
- Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública
- Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación
- Normas Básicas del Sistema Contabilidad Gubernamental Integrada
- Normas de Auditoría Gubernamental, Resolución N° CGR-1/026/2005
- Normas Generales y Básicas de Control Interno Gubernamental, Resolución: CGR-1/070/00
- Reglamento General de la Cámara de Diputados
- Reglamento General del Honorable Senado Nacional
- Reglamento Interno del Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONAPES

A partir de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (en febrero de 2009), se incorpora nuevas atribuciones y responsabilidades para algunos actores públicos, como el rol de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. Es así que se viene incorporando y desarrollando una nueva estructura normativa con nuevos criterios que establece el nuevo marco legal.

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 Economía y Finanzas Públicas, a través de sus distintas reparticiones. Para la elaboración de la guía también se recurrió a informantes clave para cada fase, sobre todo para conocer la práctica.

c) Guía de Vinculación

Se trata de una guía mínima para vincular la encuesta de percepciones y el estudio formal/práctico. El propósito de ésta es explicar los resultados de las percepciones contextualizándolos en la práctica presupuestaria. Para ello combina el análisis detallado de las percepciones y las condiciones de transparencia, con el análisis de las condiciones reales del marco normativo y su aplicación en la práctica. Además, la vinculación de las distintas partes del estudio permite dar sustento a las recomendaciones y propuestas específicas que se emiten en este documento.

Con base en estas herramientas metodológicas, se construyó el Índice de Transparencia Presupuestaria 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 profundizará en el análisis de 8 variables (las cinco 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.

2. Bolivia, junto con otros cinco países, cuenta con una variable adicional denominada **Acceso a la información** debido a que cuenta con una normativa que regula este aspecto.

Resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria

Breve descripción del proceso presupuestario en Bolivia

Esta medición se aplica por segunda vez en Bolivia. El proceso presupuestario está extensamente expuesto en la Guía Formal/Práctica. Acá se exponen los aspectos centrales que hacen al proceso, sus actores fundamentales por fase y las fases o 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 Economía y Finanzas, encargado central en la elaboración del Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Planificación del Desarrollo. Es también importante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES), 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 e instituciones y empresas públicas). El Ministerio de Economía y Finanzas 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, instancia que, una vez aprobado en el marco del Poder Ejecutivo, envía el proyecto al Honorable Asamblea Legislativa Plurinacional para su discusión y aprobación en los términos establecidos en la Constitución Política del Estado.

En la etapa de **discusión y aprobación**, son el Poder Ejecutivo, a través del CONAPES, el Consejo de Ministros y la Presidencia de la República y la Asamblea Plurinacional, con sus dos cámaras –Senadores y Diputados– los actores centrales en esta fase. 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 a la Asamblea, 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 audiencias y reuniones con brigadas parlamentarias (que representan a los departamentos) con jefes de bancada (que representan a partidos políticos), con el ministro y técnicos del área. Se elabora un informe y se lo presenta al plenario de la Cámara de Diputados, para su debate y aprobación. Este proceso 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 Estado, las diferentes entidades públicas y el Ministerio de Economía y Finanzas. El control gubernamental está compuesto por el control interno (previo y posterior) y el control externo posterior. Los procedimientos de control interno previo se aplican 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, que deben realizarse en forma independiente.

Resultados generales del Índice de Transparencia Bolivia 2009

En una escala de 0 al 100, en la que 0 significaba nada transparente y 100 completamente transparencia, para el 2009, Bolivia obtuvo una calificación de 42 al igual que en el último estudio realizado (2007), aunque ocupando el décimo primero lugar entre 12 países en la percepción de la población encuestada acerca de la transparencia y la participación en el proceso presupuestario.

Venezuela es el país peor evaluado con 23 puntos, dentro del grupo encuestado. Los primeros tres puestos, por encima de 50, como muestra el **Gráfico 1**, pertenecen a Costa Rica, Perú y Panamá.

En el caso de Bolivia, a partir de enero 2009, el gobierno nacional viene adaptando el proceso presupuestario y condiciones de transparencia al nuevo marco constitucional. Entre las acciones que viene realizando se encuentra la mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, la articulación de los planes subnacionales, sectoriales al Plan Nacional de Desarrollo.

Gráfico 1
Índice general de transparencia presupuestaria
(Porcentaje de respuestas positivas)

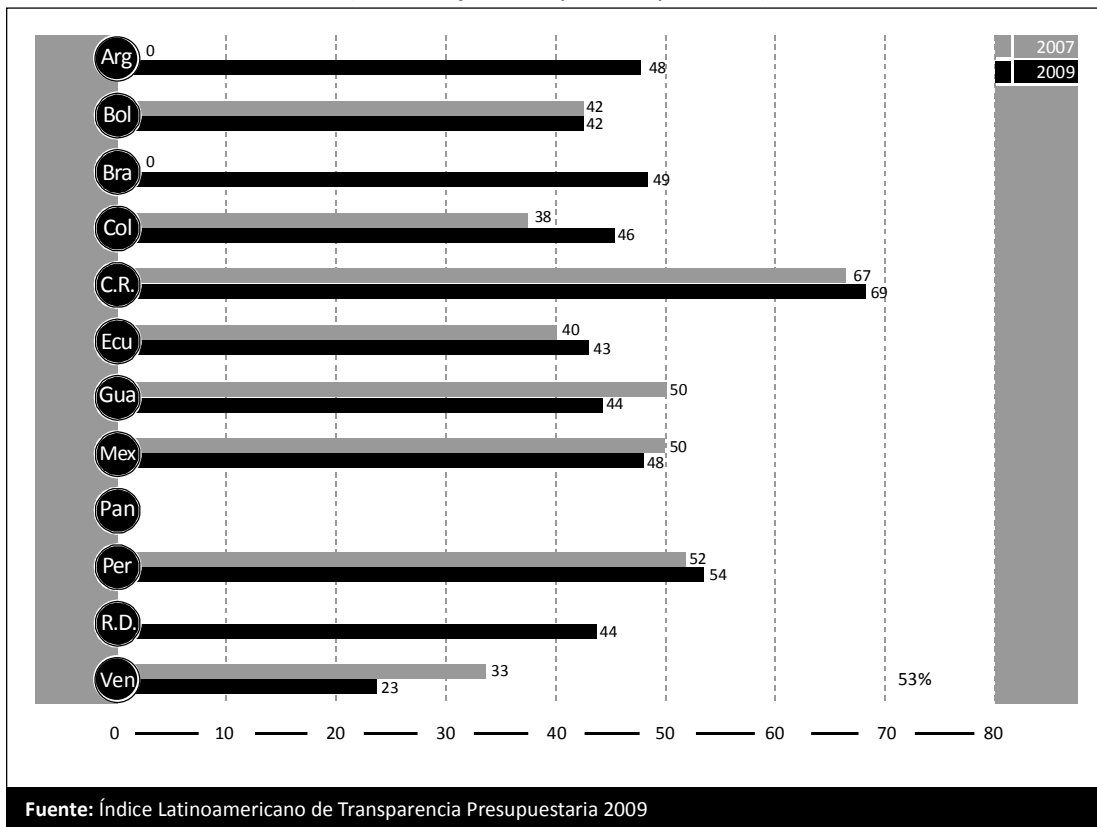
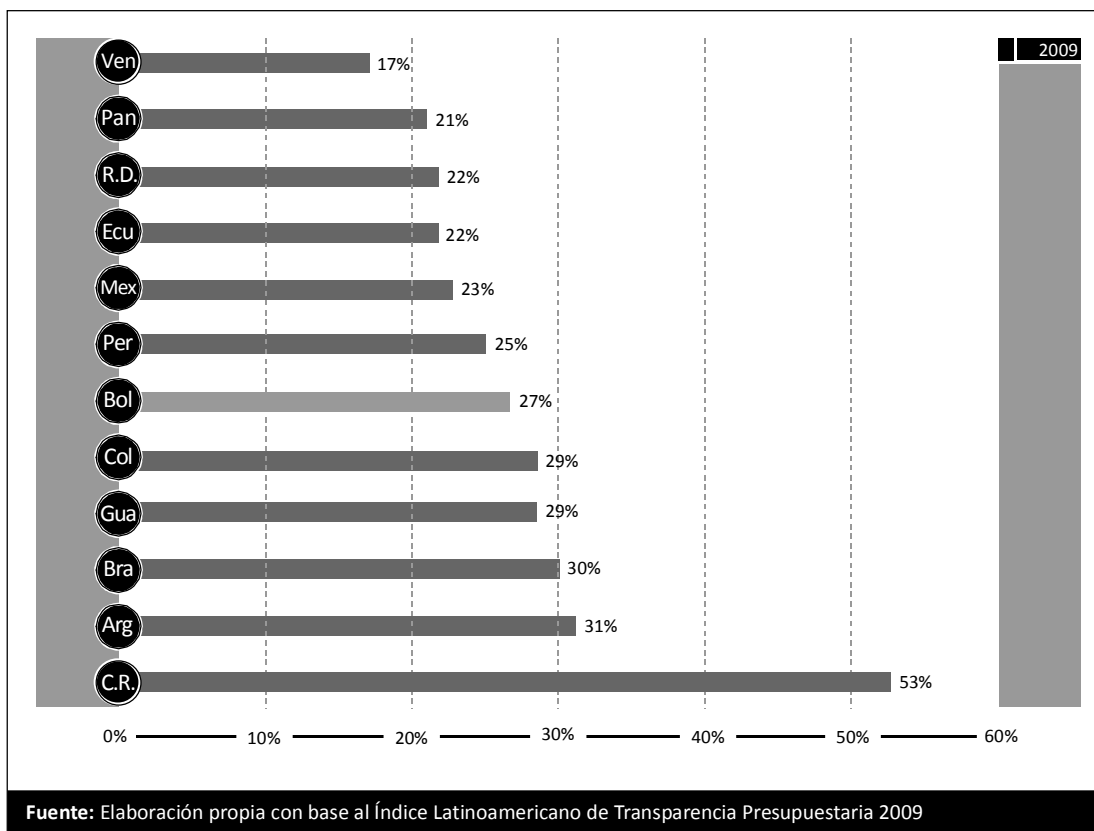


Gráfico 2
Promedio de variables por país 2009



Dentro del análisis general, 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 muestran que, en el caso de Bolivia, en tres de ellas tiene una calificación superior a todos los países, alcanzando el segundo 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* (16), pues se trata de la tercera 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* (36), *Información sobre criterios macroeconómicos*, *Cambios del presupuesto*, *Control sobre funcionarios públicos*, *Responsabilidades de niveles de Gobierno* (todas ellas con 34). Sólo en la variable *Control sobre funcionarios públicos*, Bolivia está en segundo lugar respecto a los otros países de la región, mientras que en la primera variable de mayor calificación, ocupa el sexto lugar, y en la variable sobre *Información sobre criterios macroeconómicos* ocupa el décimo lugar, bajando seis puntos respecto al último estudio (2007).

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 26,9 y se encuentra en séptimo lugar, colocándose en el promedio del grupo de países. (**Gráfico 2**)³.

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.

Cuadro 2
Bolivia: Promedios por variables y posiciones en el grupo de países 2009
(Respuestas positivas)

Variable	Bolivia	Promedio del grupo	Posición
Participación ciudadana en el Presupuesto	16%	11%	2
Atribuciones y participación del Legislativo	36%	38%	6
Información sobre criterios Macroeconómicos	34%	44%	10
Asignación del Presupuesto	33%	20%	2
Cambios del Presupuesto	34%	36%	7
Fiscalización del Presupuesto	23%	28%	10
Capacidades del Órgano de Control Externo	23%	30%	7
Evaluación de la Contraloría Interna	15%	16%	4
Rendición de cuentas	24%	23%	5
Control sobre los Funcionarios Federales	34%	25%	2
Información sobre Deuda Federal	29%	32%	6
Calidad de la información y Estadísticas	32%	33%	5
Responsabilidades de Niveles de Gobierno	34%	29%	5
Oportunidad de la información	9%	19%	11
Ley de Acceso a la información	26%	25%	6
Promedio	27%		

Fuente: Elaboración propia con base al Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009.

VARIABLES MEJOR EVALUADAS EN BOLIVIA

Atribución y participación del poder Legislativo

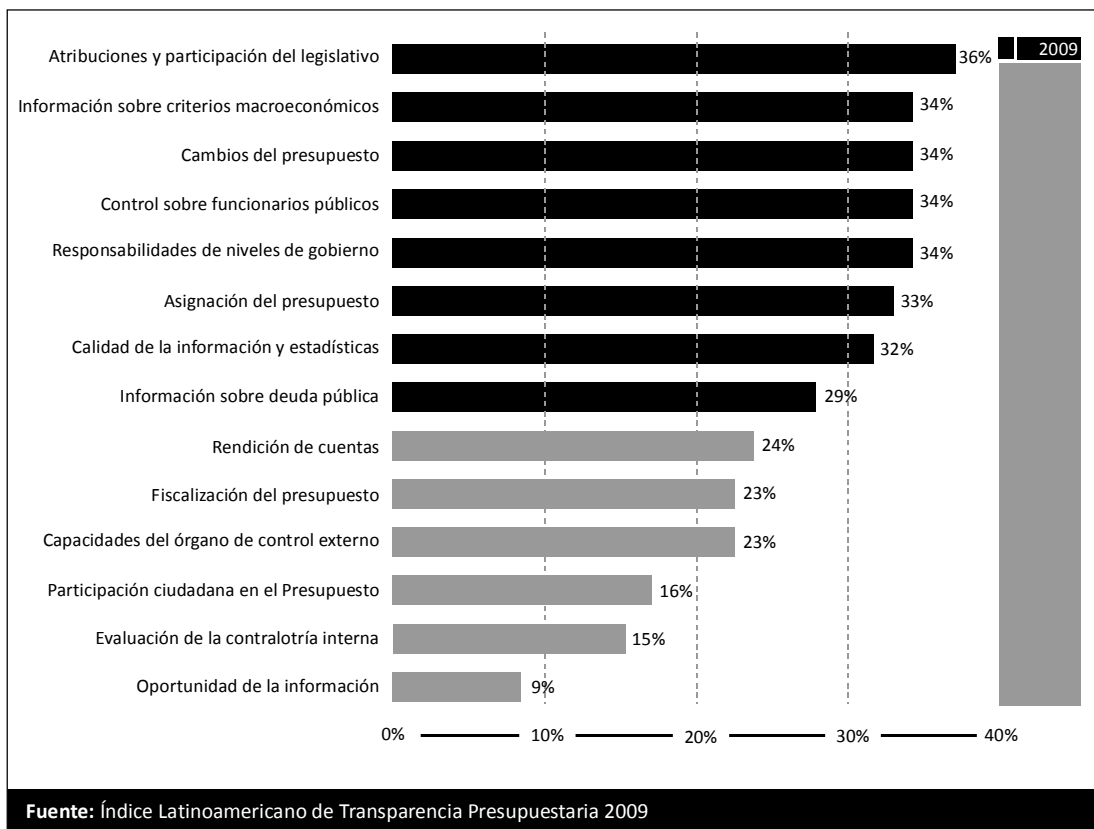
Esta variable busca medir la percepción sobre cuánto y cómo está involucrado el Poder Legislativo en el proceso presupuestario, como un contrapeso respecto de las atribuciones que tiene el Poder Ejecutivo. Son cuatro los atributos que conforman esta variable:

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

En la percepción general, Bolivia obtuvo un promedio de 36% en respuestas positivas respecto de los atributos que la constituyen, otorgándole al Legislativo una relativa participación en el proceso presupuestario; a nivel regional, ocupa el sexto lugar respecto de los países que participaron en la medición. En esta variable, todos los países obtuvieron promedios por encima del 30% exceptuando Panamá (22), destacándose Costa Rica y Guatemala (**Gráfico 4**).



Gráfico 3
Calificación de variables Bolivia 2009

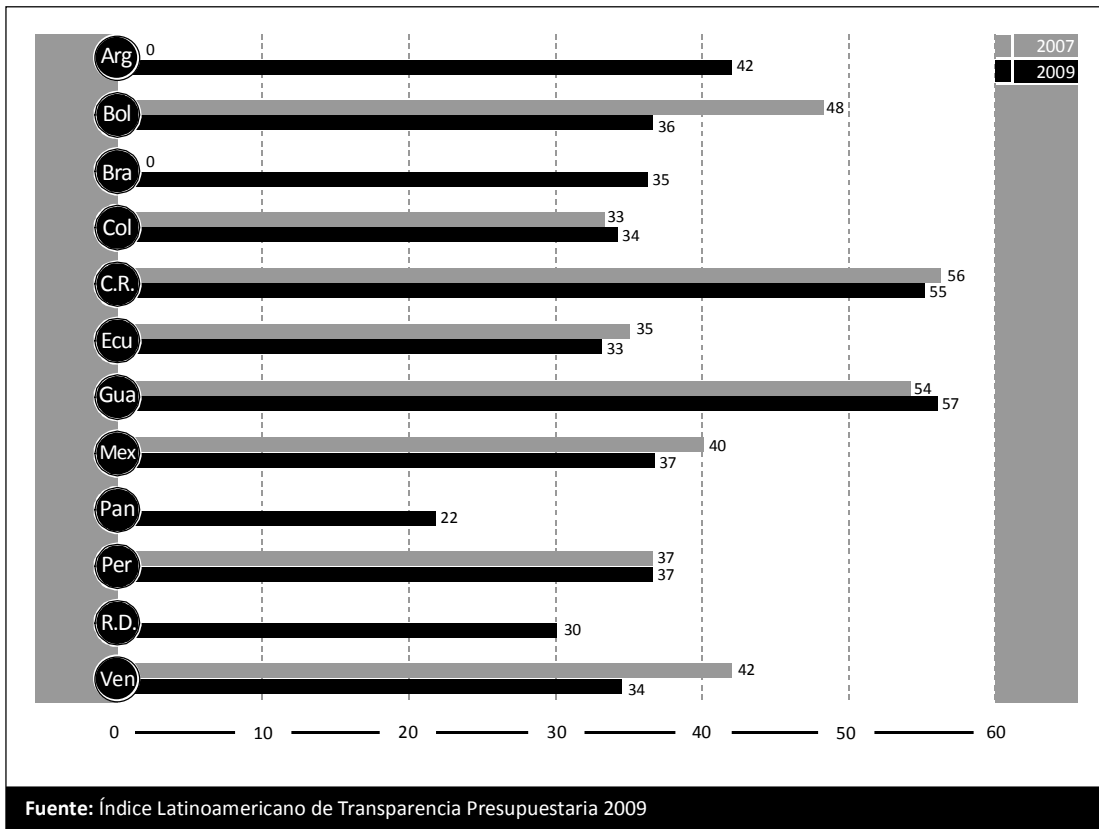


Respecto a los atributos de esta variable, las percepciones de los encuestados muestran un alto grado de acuerdo con que es suficiente el tiempo que la ley otorga al Poder Legislativo para el análisis y la discusión del presupuesto (63% de respuestas positivas). En el artículo artículo 158 de la nueva Constitución Política del Estado señala que la Asamblea Legislativa Plurinacional cuenta con 60 días para el tratamiento, discusión y aprobación del PGN presentado por el Poder Ejecutivo, plazo en el que se pueden presentar observaciones para su adecuación o reformulación. La CPE también señala que si durante este periodo no se pronuncia el Poder Legislativo sobre el proyecto de ley, éste, inmediatamente concluido el plazo, el proyecto se dará por aprobado.

No obstante, la percepción respecto de la calidad del debate respecto del proyecto de presupuesto que se da en la asamblea es bastante negativa. El porcentaje de respuestas positivas respecto de si existe un significativo debate del proyecto apenas alcanza al 14%, presentando un retroceso de 6 puntos en relación al último estudio (2007). Pese a que existen mecanismos formales de las comisiones del área para debatir el tema con diferentes actores (parlamentarios regionales, autoridades regionales —prefectos—, técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas y otros parlamentarios). Por ejemplo, una de las funciones de las comisiones es recibir todo tipo de información oral y escrita de las autoridades y funcionarios del Poder Ejecutivo así como de las entidades descentralizadas y empresas públicas, pero en la práctica este mecanismo no es utilizado. Este retroceso en la percepción de los expertos, puede deberse a la insuficiente información que se provee para la discusión presupuestaria.

La percepción de los expertos refleja esta situación de la calidad del debate, sólo el 18% está de acuerdo con que se proporciona información suficiente para evaluar el desempeño de los programas y la gestión pública de las entidades del Estado.

Gráfico 4
Atribución y participación del poder legislativo
(Porcentaje de respuestas positivas)



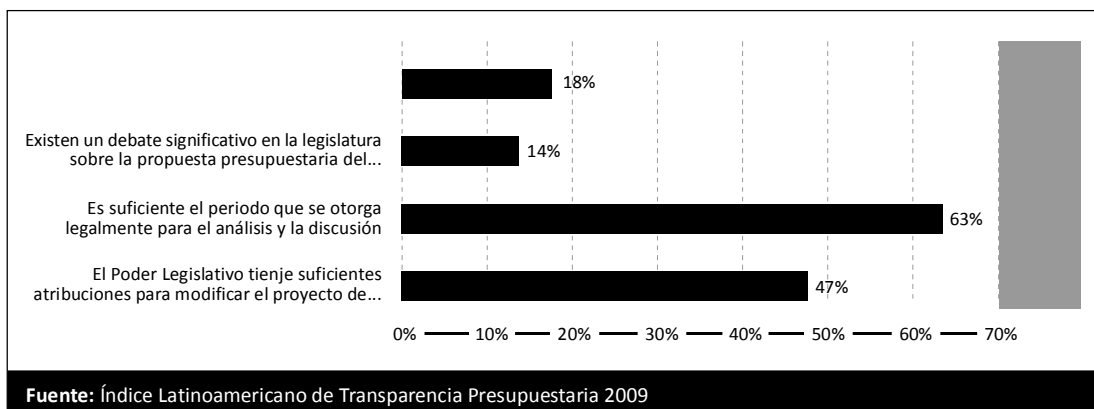
Al respecto, la norma no obliga al Poder Ejecutivo presentar información sobre la evaluación de los programas, en el sentido de impacto; sólo de manera parcial en la Ley de Administración Presupuestaria (2042) en su artículo 37 establece que las entidades públicas deben realizar evaluaciones periódicas sobre su ejecución presupuestaria, tanto en términos físicos como financieros, durante el ejercicio presupuestario e inmediatamente después del cierre del ejercicio fiscal, mientras que, 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 a la Asamblea Legislativa Plurinacional. Sin embargo, esta información no refleja el desempeño y/o logros programáticos.

En la práctica, se conoce que existen evaluaciones de los programas –por lo menos de los principales programas– sin embargo esta información no es utilizada por los legisladores a la hora de discutir el presupuesto. 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 47% de los encuestados percibe que estas atribuciones existen. Por otro lado, la CPE establece que la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la facultad de modificar el proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado (Ley Financiera) que garantiza la aplicación del PGN, limitando sólo a realizar observaciones y recomendaciones a la propuesta presentada por el Ejecutivo, este último tendrá que considerar dichas observaciones, sin embargo, en la práctica no se conocen casos en los que se hayan dado modificaciones sustantivas.



Gráfico 5
Atribuciones y participación del Legislativo por atributos



Información sobre criterios macroeconómicos

Esta variable busca evaluar la disponibilidad y confiabilidad de la información macroeconómica que se presenta a la hora de la elaboración y aprobación del presupuesto.

Esta variable considera dos atributos:

Si el Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto; las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.

Los datos comparativos muestran a Bolivia en décimo lugar respecto a los otros países participantes, con un puntaje de 33,5% de respuestas favorables. Destacan Costa Rica (76%), Perú (55%), y Brasil (53%) en los tres primeros. Bolivia muestra un retroceso de 12 puntos, ya que en el 2007 obtuvo una calificación positiva de 46%.

Respecto de los atributos, las percepciones de los expertos muestran que el Poder Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos para la elaboración del presupuesto (50% de respuestas favorables) bajo los cuales la economía boliviana se desenvolverá en un año fiscal. La práctica del proceso presupuestario muestra que, salvo las tasas de interés y precios de artículos básicos, todos los demás supuestos son publicados. El Viceministerio de Presupuesto y Contaduría envía a las entidades públicas esta información que sirve de base para que las entidades elaboren su presupuesto.

Sin embargo, las percepciones de los encuestados no muestran mucha confianza respecto a las proyecciones, pues sólo el 17% muestra respuestas favorables. En el caso de Bolivia ambos atributos presentaron una tendencia negativa, las percepciones respecto a la confiabilidad de las proyecciones pueden deberse a la coyuntura económica mundial experimentada el 2008, con una serie de acontecimientos que marcaron un cambio en las tendencias económicas registradas en los últimos años. El primer semestre de 2008 estuvo caracterizado por elevados precios internacionales de materias primas, que incrementaron los ingresos para el Estado boliviano, pero al mismo tiempo incidieron en el alza de los precios de los productos básicos, registrando así tasas inflacionarias superiores a las proyectadas en el PGN, que obligó, en determinados momentos, a revisar las estimaciones realizadas. El precio del petróleo mostró un vertiginoso ascenso hasta los primeros días de julio, en que alcanzó un precio histórico de \$us 145,3 el barril, hasta descender a menos de \$us 45 a fines de 2008, la cotización más baja del año se registró el 22 de diciembre en \$us 31,4.

Gráfico 6
 Información sobre criterios macroeconómicos
 (Porcentaje de respuestas positivas)

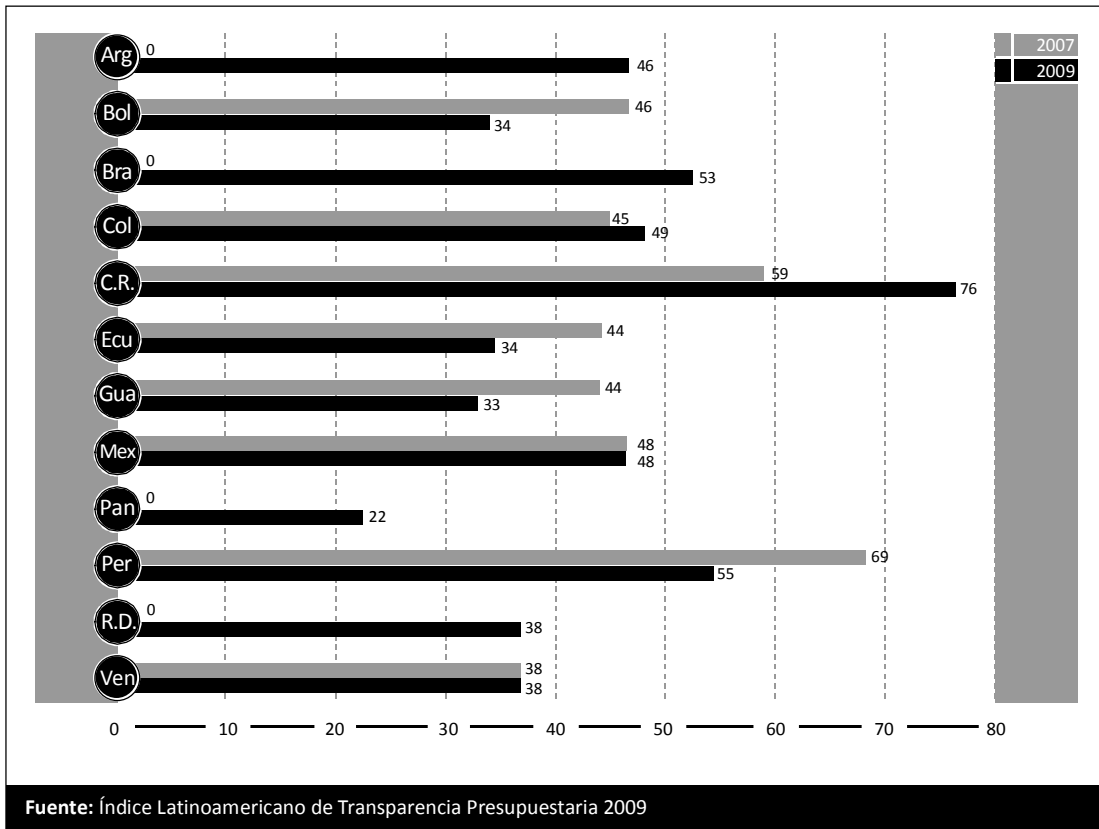
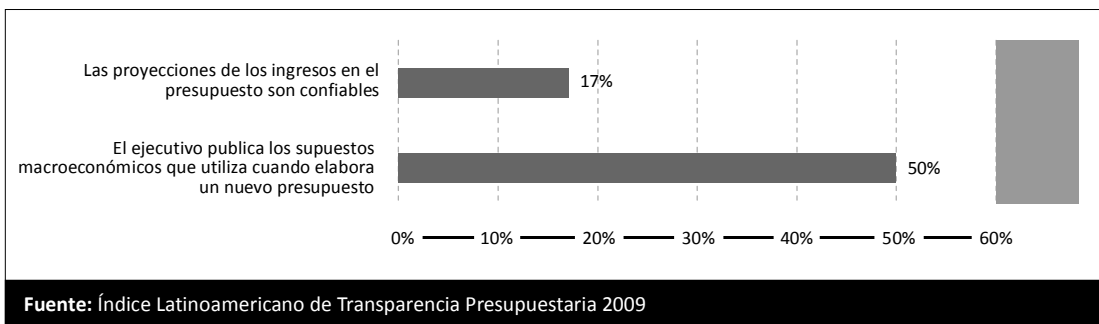


Gráfico 7
 Información sobre criterios macroeconómica por atributos

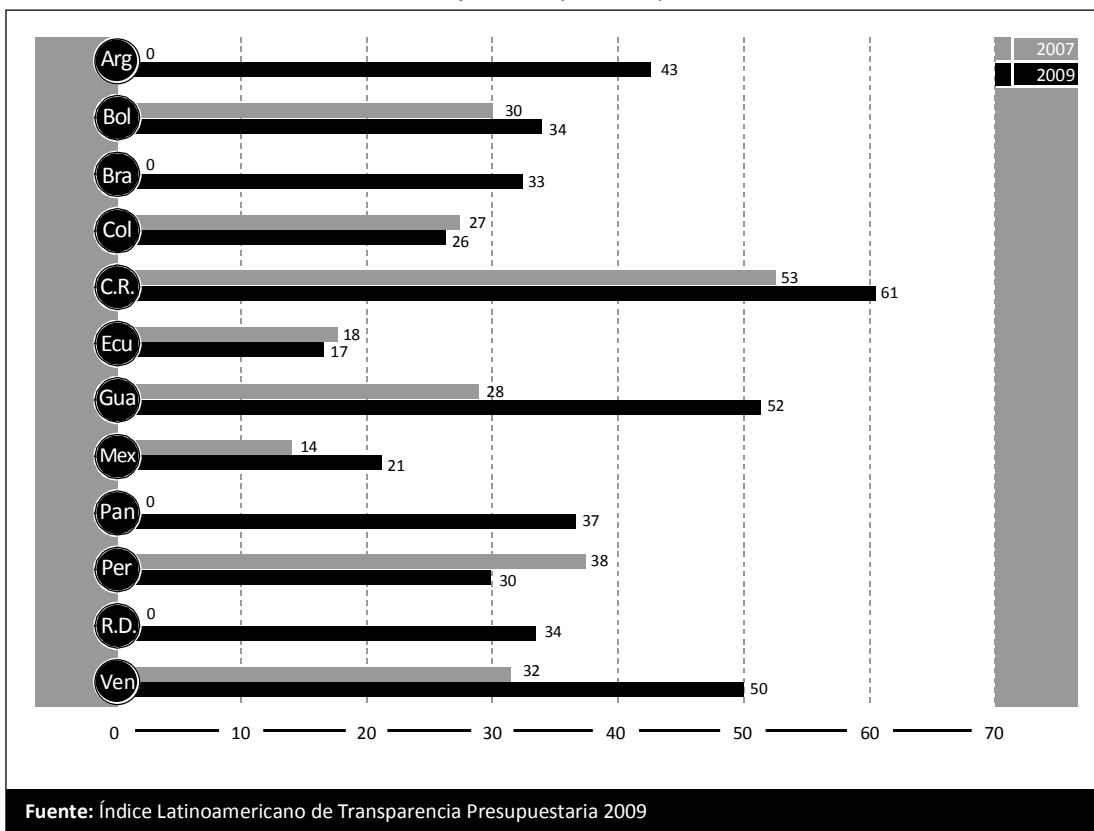


Este hecho puede ayudar a comprender este “escepticismo” en la población de expertos que fue consultada.

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 públicos⁴.



Gráfico 8
Cambios en el presupuesto
(Porcentaje de respuestas positivas)



Cambios en el presupuesto

La variable cambios en el presupuesto examina las atribuciones y la participación que el Poder Legislativo tiene sobre las adecuaciones presupuestarias durante el ejercicio fiscal. La variable toma en cuenta dos atributos:

- Atribuciones del Legislativo para revisar y autorizar cambios al presupuesto
- Participación del Poder Legislativo en cambios al presupuesto durante el ejercicio

Bolivia muestra un comportamiento positivo ocupando el séptimo lugar respecto al grupo de países, en 34% de respuestas favorables en comparación al 2007 (30%). Destacan Costa Rica y Guatemala con 61% y 52%, respectivamente.

Por atributo, las atribuciones para revisar y autorizar cambios al presupuesto del Poder Legislativo reciben una calificación de 43% de respuestas favorables en la percepción de los expertos y una baja calificación en las modificaciones del presupuesto durante el ejercicio fiscal, con un puntaje de 24%. **(Gráfico 9)**

En Bolivia, la actual Constitución Política del Estado prevé que el Poder Ejecutivo debe remitir a la Asamblea

4. Bolivia exporta gas a países vecinos y el valor de estas exportaciones representa una proporción importante 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.

Legislativa los ajustes y modificaciones que requieran ser consideradas por esa instancia legislativa. Además existe un reglamento que tiene por objeto establecer los procedimientos y responsables para elaborar, presentar, aprobar y registrar las modificaciones al PGN, cuando el tipo y alcance de la modificación requiere ser aprobada mediante ley; de esta manera, la Asamblea Legislativa participa en la discusión y modificación del presupuesto; además, en el artículo 9 del Reglamento de Modificaciones Presupuestarias (Decreto Supremo 29881) indica el tipo de modificaciones que requiere aprobación mediante ley. Generalmente, el Ejecutivo, durante el ejercicio fiscal, presenta a la comisión correspondiente de la Cámara de Diputados la propuesta de modificaciones para su consideración y aprobación.

El Reglamento de Modificaciones Presupuestarias es un instrumento de gestión para los distintos niveles del sector público, utilizado por las entidades públicas para realizar las distintas reasignaciones entre programas.

Solo en caso de calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener servicios públicos urgentes, el presidente podrá decretar pagos no autorizados por la ley del presupuesto; estos gastos no excederán el 1% del total de egresos autorizados por el PGN, como indica el artículo 339 de la actual Constitución Política del Estado.

Control sobre funcionarios públicos

De acuerdo al informe regional esta variable corresponde al nivel de rendición de cuentas, en el sentido de que los funcionarios públicos deben cumplir sus responsabilidades y que su trabajo se apegue a la ley. El poder público requiere de límites y regulaciones para prevenir la corrupción en el manejo de recursos públicos, así como para penalizar a quienes hagan uso ilegal del presupuesto. Por tanto, es necesario que quienes ostenten la autoridad pública estén sujetos a controles externos e internos que garanticen que su desempeño sea conforme al marco legal que regula sus funciones.

Esta variable incluye los siguientes atributos:

- Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as)
- Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) públicos
- La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) es pública
- En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables.
- Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros

Gráfico 9
Cambios en el presupuesto por atributos

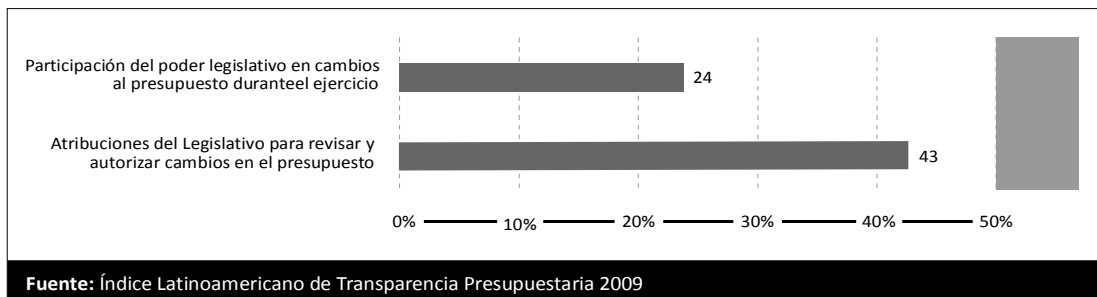
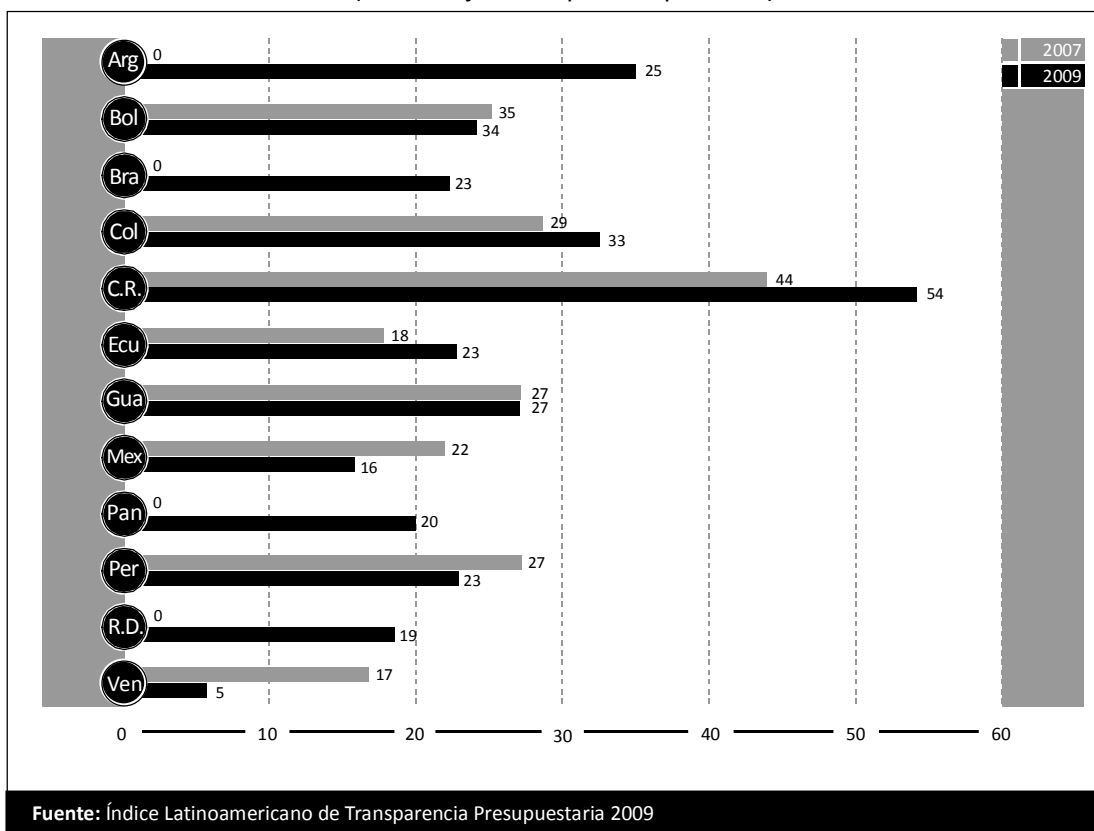


Gráfico 10
Control sobre funcionarios públicos
(Porcentaje de respuestas positivas)



Se encuentra que Bolivia ocupa el segundo lugar dentro del grupo de países que formaron parte del estudio, con una calificación de 34%, después de Costa Rica con 54%. La mayoría de los países se encuentran con una calificación menor al promedio (25%). Venezuela recibe la menor calificación del grupo con el 5% de respuestas favorables.

Respecto a los atributos, las percepciones de los expertos muestran que el Poder Ejecutivo da a conocer los salarios de los funcionarios del Estado (47% de respuestas favorables) pero el 23% considera que no se publica las diferentes prestaciones sociales de los funcionarios. En Bolivia, a pesar de que existe un marco normativo que garantiza el derecho de acceso a la información sobre las acciones que viene realizando el gobierno, y sobre el uso de los recursos algunas entidades públicas no proporcionan la información de manera oportuna o en su caso sólo acceden aquellas personas que solicitan de manera escrita y con un respaldo institucional. A partir de la aprobación y promulgación de la Constitución Política de Estado en febrero de este año, se reconoce este derecho de acceso a la información como fundamental para el ejercicio del control social.

En caso de existir ciertas irregularidades en el ejercicio de sus funciones, por parte de los funcionarios públicos, el 46% de los expertos percibe que se puede establecer quiénes son los responsables y 37% menciona que, a través de las declaraciones de bienes de los funcionarios, se puede llegar a detectar enriquecimientos ilícitos. Por otro lado, existe una baja percepción de la mayoría de los encuestados sobre la penalidad, habiendo una sensación de impunidad (solo el 17% da una respuesta favorable a este atributo).

En la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), se establece sanciones a los funcionarios públicos que cometen irregularidades, previo proceso administrativo; estas sanciones varían según la responsabilidad,

van desde sanciones administrativas hasta penales. En la práctica no se conoce casos en los que se haya utilizado el marco legal correspondiente para sancionar aquellos funcionarios públicos que niegan o no proporcionan información pública; una de las razones es el desconocimiento de la sociedad civil para ejercer de manera efectiva sus derechos.

Actualmente existe un anteproyecto de “Ley en Contra de la Legitimación de Ganancias Ilícitas”, que pretende brindar mayor agilidad en las investigaciones y permitirá al Poder Judicial sancionar a quienes cometan el delito de lavado de dinero; aún se encuentra en proyecto, el cual todavía no ha sido tratado por el Legislativo.

Responsabilidad de niveles de gobierno

Esta variable trata de medir la responsabilidad que tienen los distintos niveles de gobiernos en términos presupuestarios forma parte de una rendición de cuentas efectiva, ya que hay claridad sobre las atribuciones y facultades en cuanto a la ejecución del gasto. Tener esta claridad sobre el presupuesto previene problemas de coordinación fiscal al igual que promueve la eficiencia en el gasto evitando duplicidad en actividades y gasto. Esta variable se compone por un solo atributo:

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

En comparación con los resultados de 2007 (**Gráfica 12**), encontramos que Bolivia disminuye su calificación en 13 puntos porcentuales, no obstante, para el 2009, adquiere la calificación mayor al promedio del grupo de países de 34%. Las dos mejores calificaciones obtienen Argentina (57%) y Costa Rica (52%), éste último mejora su calificación respecto al 2007.

La gestión de los recursos del gobierno central y de los niveles subnacionales cuenta con un marco normativo en el que se establece atribuciones y responsabilidades; existen tres leyes que definen las funciones fiscales del gobierno y sus distintos niveles territoriales y sectoriales: La Ley de Administración y Control Gubernamental (1990), la Ley de Participación Popular (1994) que asigna responsabilidades y recursos a los gobiernos municipales, y la Ley de Descentralización (1995) que confiere a las prefecturas la función del desarrollo regional.

Sobre la base de las definiciones contenidas en los Planes Generales y Sectoriales de Desarrollo, y en las políticas y objetivos de gobierno, el Ministerio de Economía y Finanzas establecerá y emitirá, para cada gestión fiscal, directrices presupuestarias disponiendo los lineamientos fundamentales de Política Presupuestaria a la que debe sujetarse la formulación, aprobación y presentación de los anteproyectos de Presupuesto Institucionales.

En la práctica, la articulación entre el nivel municipal y nacional es de ida y vuelta. El nivel nacional incorpora o integra 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 se convierten en espacios locales de desarrollo y dejan el brazo operativo de las políticas nacionales de gobierno.

No obstante, a partir de 2006, existen prácticas nuevas a nivel departamental; por ejemplo, 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.



La actual Constitución Política de Estado contempla cuatro niveles de gobierno: nacional, departamental, indígena y municipal. Este hecho plantea la necesidad de una serie de reformas en las competencias y atribuciones en los distintos niveles señalados en este nuevo marco normativo y que serán reglamentados en una Ley Marco de Autonomías, en actual preparación. Debido a que este proceso de reforma respondía a una demanda planteada por departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija en oposición a la propuesta del gobierno nacional presidido por Evo Morales y el Movimiento Al Socialismo (MAS), en una coyuntura política polarizada, muchas de las prácticas en el ejercicio presupuestario tuvieron irregularidades respecto del pasado inmediato, pues el marco legal vigente no fue un instrumento efectivo –legítimo– de aplicación. Dada esta indefinición la percepción de los entrevistados pudo haber sido afectada por este contexto político y de reforma estatal.

Las variables peor evaluadas en Bolivia

Participación ciudadana en el presupuesto

Esta variable busca determinar la existencia de mecanismos que faciliten o promuevan la participación ciudadana en las distintas fases del proceso presupuestario y está compuesta 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.
- Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto.

Respecto de esta primera variable crítica, Bolivia ocupa el segundo lugar en la región luego de Costa Rica (20), lo que revela que, en lo que respecta a la participación ciudadana en el proceso presupuestario, la región muestra percepciones en su mayoría negativas.

Gráfico 11
Control sobre funcionarios públicos
(Porcentaje de respuestas positivas)

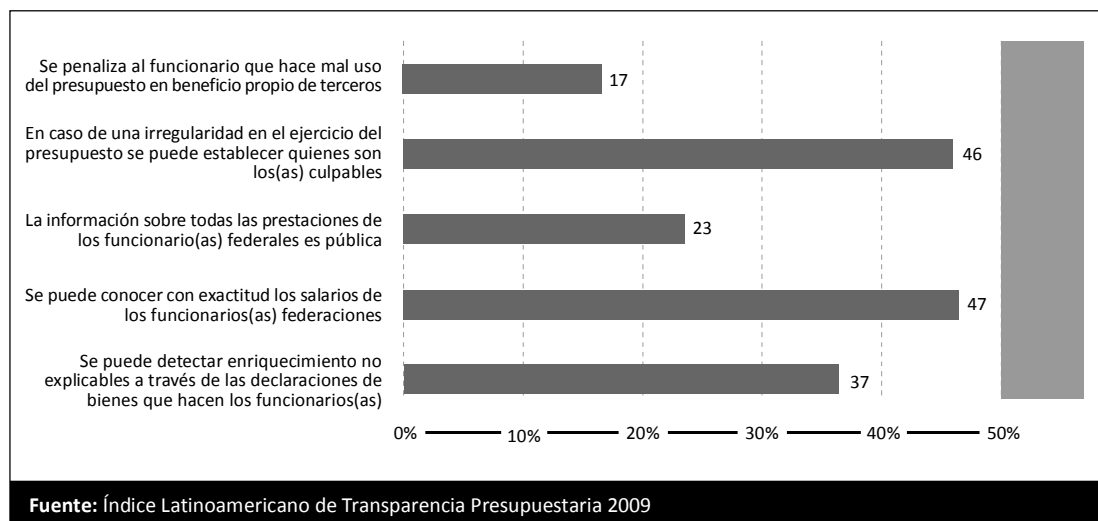
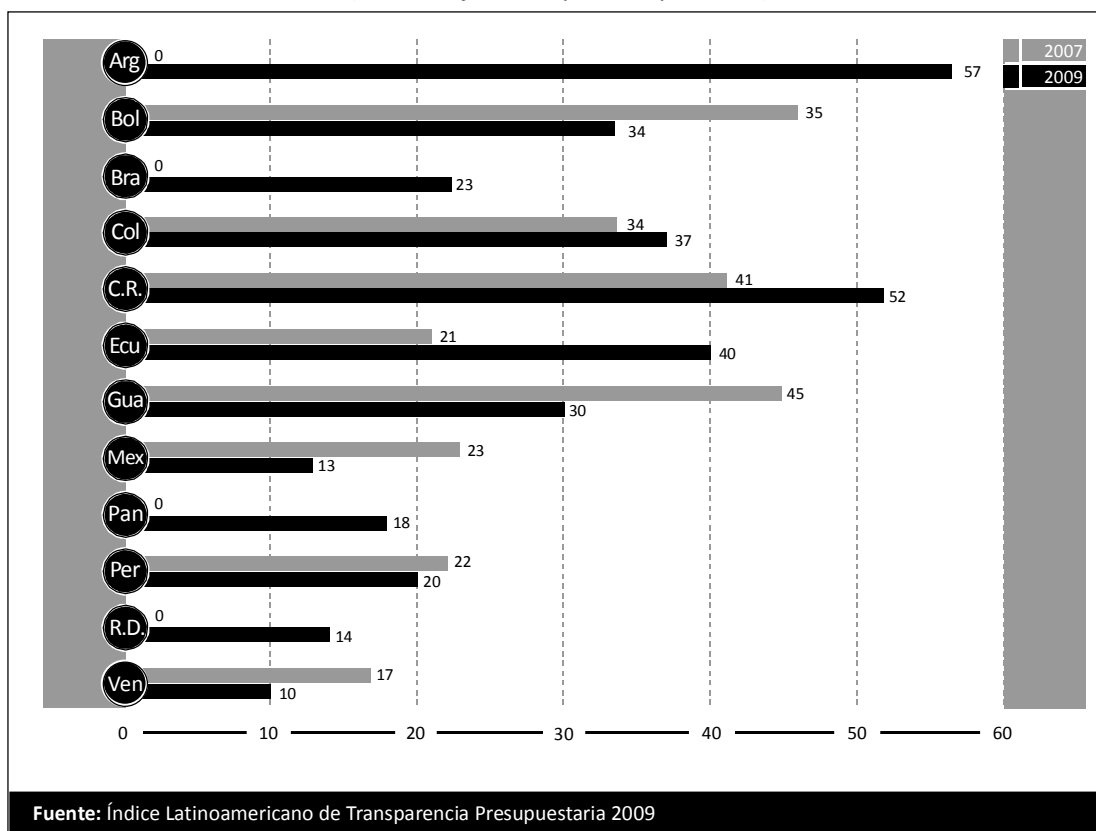


Gráfico 12
Responsabilidad de niveles de gobierno
(Porcentaje de respuestas positivas)



Esta posición no es del todo satisfactoria para Bolivia, que sólo logra una calificación de 16% de respuestas positivas, ya que existe un marco legal que establece mecanismos de participación en la formulación de políticas de desarrollo, en espacios de control social. En comparación con el 2007, en la que logró tener la calificación más alta del grupo (20% de respuestas favorables), Bolivia baja 4 puntos en la percepción de los expertos.

Los atributos que inciden a la calificación de esta variable son: la existencia de mecanismos para incorporar la opinión de la población en el presupuesto (22%); que el Poder Ejecutivo, al finalizar el ejercicio presupuestario, rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto (19%); ambas puntuaciones superiores al promedio obtenido pueden deberse al poco conocimiento que tiene la ciudadanía de estos mecanismos de participación. Esto se refleja, al mismo tiempo, en el atributo de mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto (8% de respuestas favorables).

En el marco de las directrices presupuestarias, la opinión de la población debería estar incorporada en la formulación del presupuesto, no obstante, su opinión está incorporada en los planes de desarrollo. Para su formulación utilizan mecanismos de participación y consulta a la sociedad civil, como se establece en las Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación.

Si bien estos mecanismos existen, la sistematización e incorporación de la opinión de la población generalmente es condicionada por algunos aspectos, un aspecto que incide son los escasos recursos, la disponibilidad de recursos obliga a los gobiernos municipales o departamentales a realizar una selección o priorización.



Actualmente, la Constitución Política del Estado en su artículo 321 establece que la determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva estatal. Las asignaciones atenderán especialmente a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo.

Evaluación del control interno

El trabajo de la contraloría interna es de suma importancia, ya que es la encargada de evaluar la eficiencia y eficacia del gasto y de implementar recomendaciones que mejoren la gestión pública. Bolivia cuenta con unidades de auditoría interna en las estructuras institucionales, todos los informes que generan estas unidades especializadas son enviados a la Contraloría General del Estado.

Esta variable cuenta con tres atributos:

- La contraloría interna es confiable
- Las recomendaciones de la contraloría interna han contribuido a combatir la corrupción
- Se requiere que las recomendaciones de contraloría interna sean públicas

Gráfico 13
Participación ciudadana en el presupuesto
(Porcentaje de respuestas positivas)

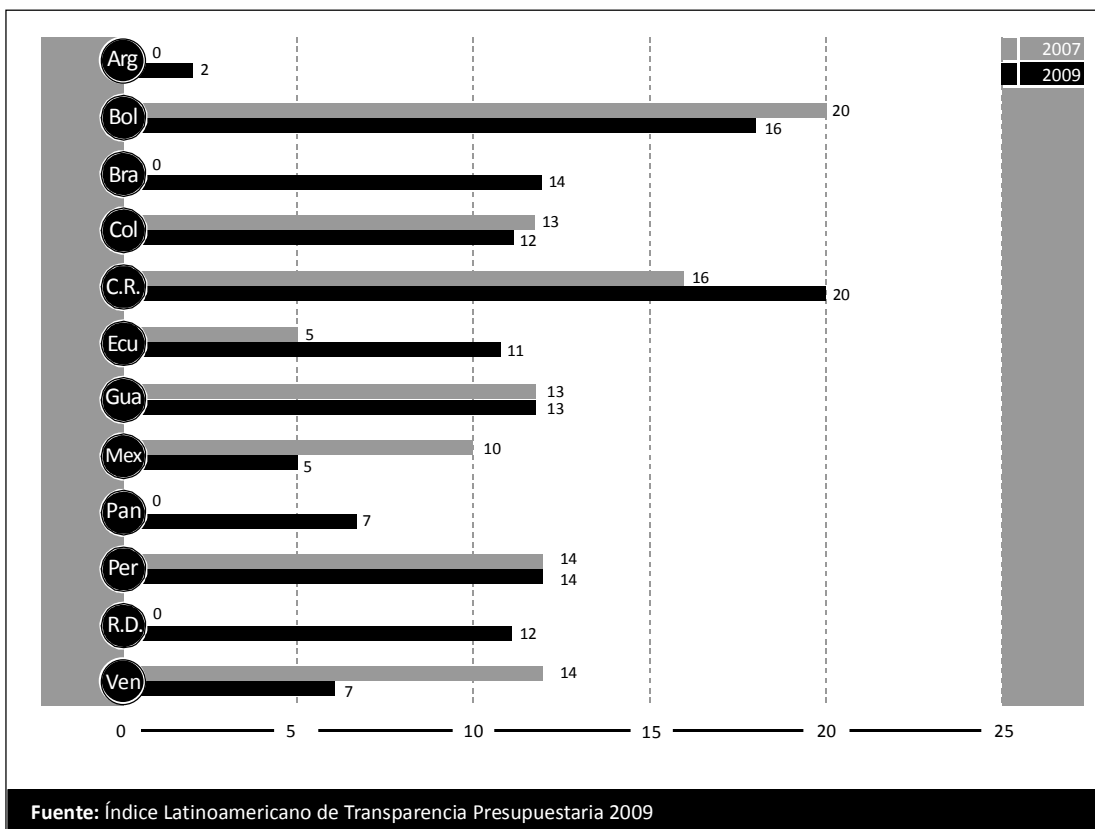
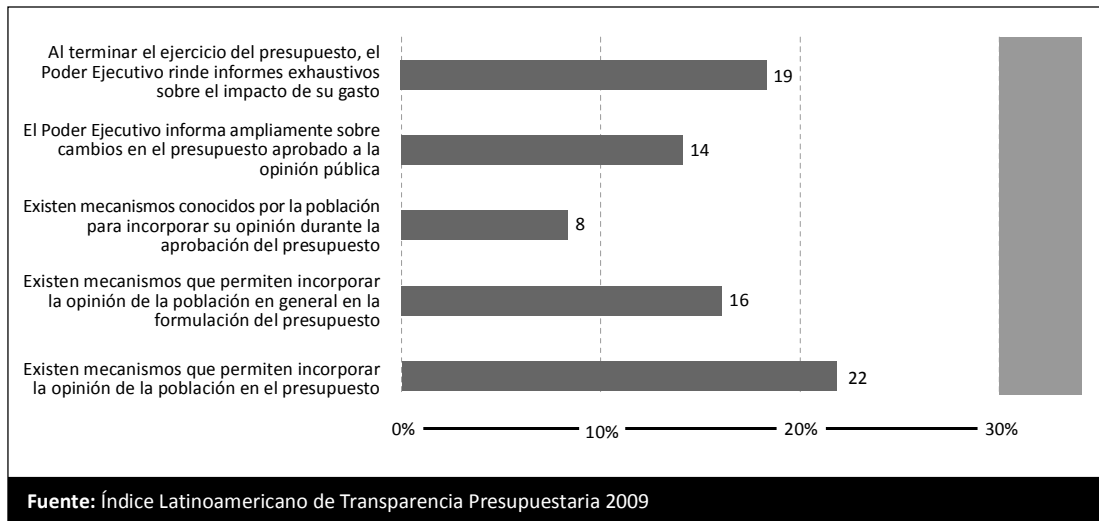


Gráfico 14
Participación ciudadana en el presupuesto por atributo



En comparación con 2007, Bolivia resalta una disminución significativa en su calificación en 15 puntos, para el 2009 obtiene en promedio 15% de respuestas positivas. Esto puede deberse a los presuntos hechos de corrupción durante la gestión 2009 ligados a la empresa estatal petrolera⁵.

Respecto a sus pares, ocupa la cuarta posición después de Costa Rica (45%), Brasil (30%) y Argentina (25%).

Respecto a los atributos, la confiabilidad del control interno que se realiza dentro de las estructuras internas de cada entidad recibe una baja calificación de 12%, no obstante, los expertos perciben que las recomendaciones del control interno permiten combatir la corrupción (24% de respuestas positivas). En la práctica, pese a existir estas instancias de control sobre el cumplimiento de los reglamentos, sistemas de administración y de los instrumentos de control interno, surgen irregularidades en el manejo de la cosa pública.

Además, las unidades de control interno están dentro de la estructura de las entidades públicas y depende directamente de la autoridad ejecutiva, no habiendo así un grado de autonomía y dependencia al momento de realizar las recomendaciones. Se conoce además que sólo una parte de las recomendaciones que emite el control interno son tomadas en cuenta.

Oportunidad de la información

Esta variable tiene como objetivo medir la calidad y oportunidad de la información para poder analizar e incidir sobre las distintas etapas del proceso presupuestario.

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:

5. A inicios de 2009, el presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) fue acusado de haber obtenido beneficios de manera irregular en un contrato de adjudicación a una empresa privada (Catler Uniservice), lo que hizo que renunciara y se lo remita a la cárcel, con un proceso pendiente de resolución hasta la fecha.



- La formulación
- La discusión-aprobación
- La ejecución
- El control-fiscalización

Gráfico 15
Evaluación del control interno
(Porcentaje de respuestas positivas)

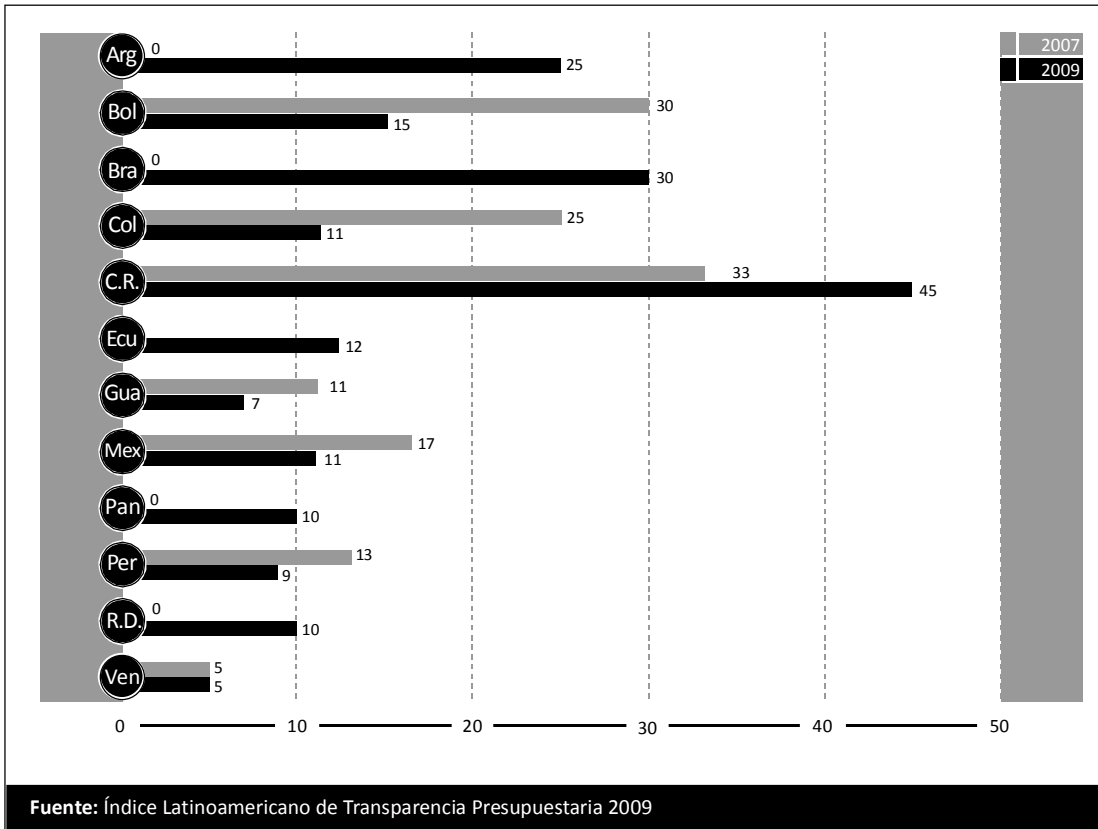
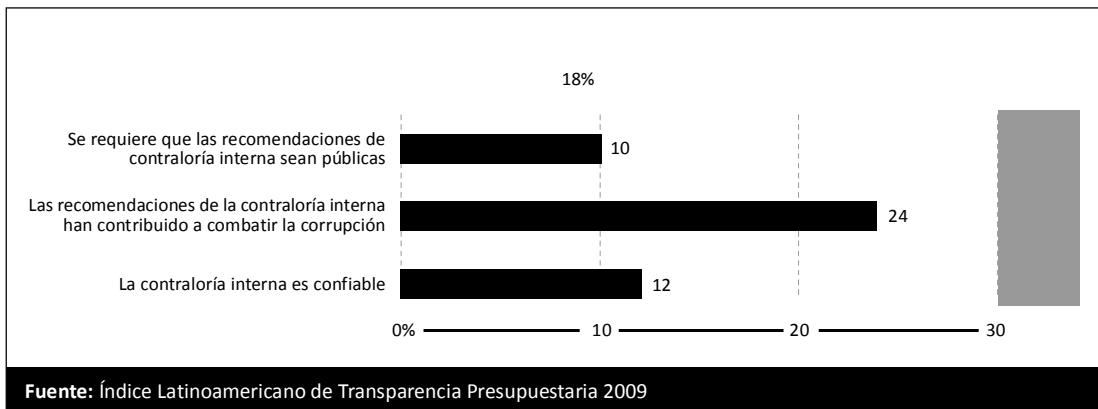


Gráfico 16
Evaluación de control interno por atributos



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%).

La variable *Oportunidad en la información* coloca a Bolivia en el décimo primer lugar dentro de grupo de países. La mayor calificación la tiene Costa Rica con 52%, es decir con margen de 43 puntos porcentuales. Indica la falta de condiciones para acceder a la información sobre el proceso presupuestario de forma oportuna proveniente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, ente rector que brinda esta información, como también por parte de los asambleístas (legisladores). Respecto a 2007 la percepción de los expertos disminuye al 9% de respuestas favorables.

En general, la calificación en los atributos que componen esta variable han sido bajos, pero el que sobresale por su baja calificación está referido al grado de oportunidad con que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización, que apenas obtiene un 5% de calificaciones positivas, además es la menor calificación del grupo de atributos que forman parte del análisis de las variables.

Esta es la segunda vez que Bolivia obtiene una baja calificación, en el 2007 la percepción positiva de los expertos llegó al 7%. Esto se debe a que en Bolivia no existe una normativa explícita que regule la difusión de información del presupuesto durante la fiscalización del órgano rector, sólo se encuentra disponible una vez terminado el informe de auditoría interna/externa.

Gráfico 17
Oportunidad de la información
(Porcentaje de respuestas positivas)

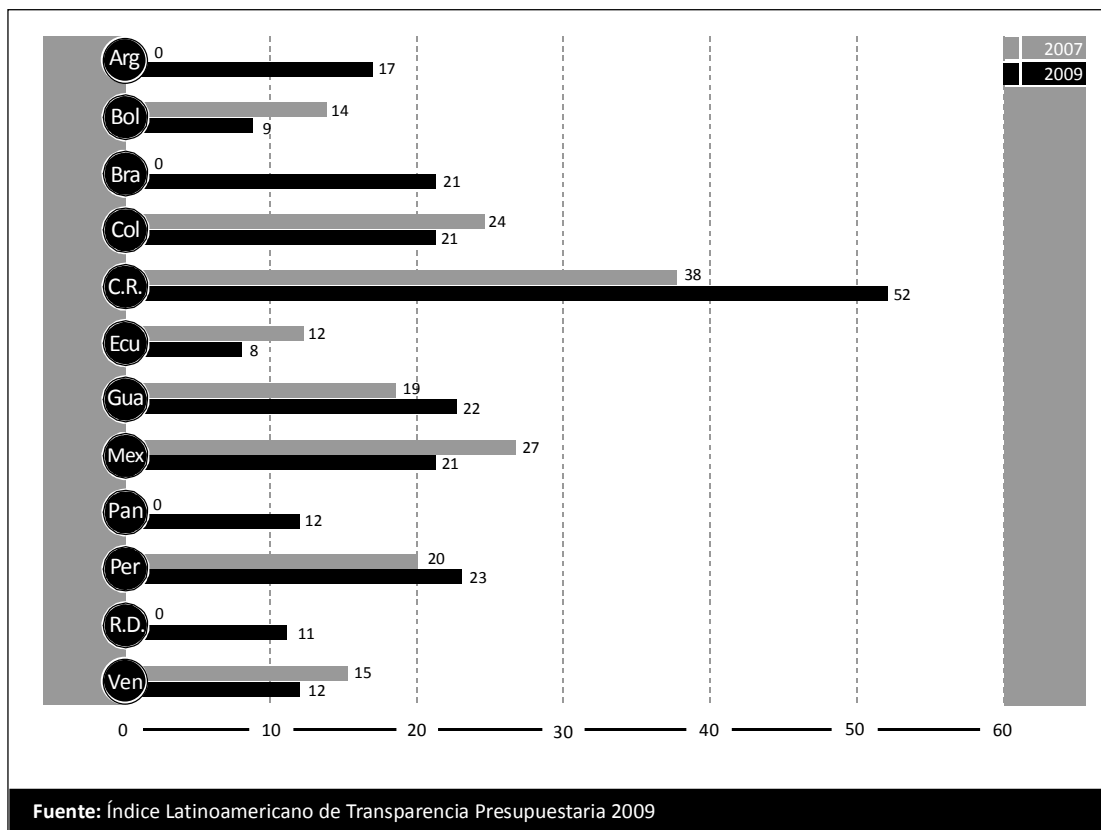
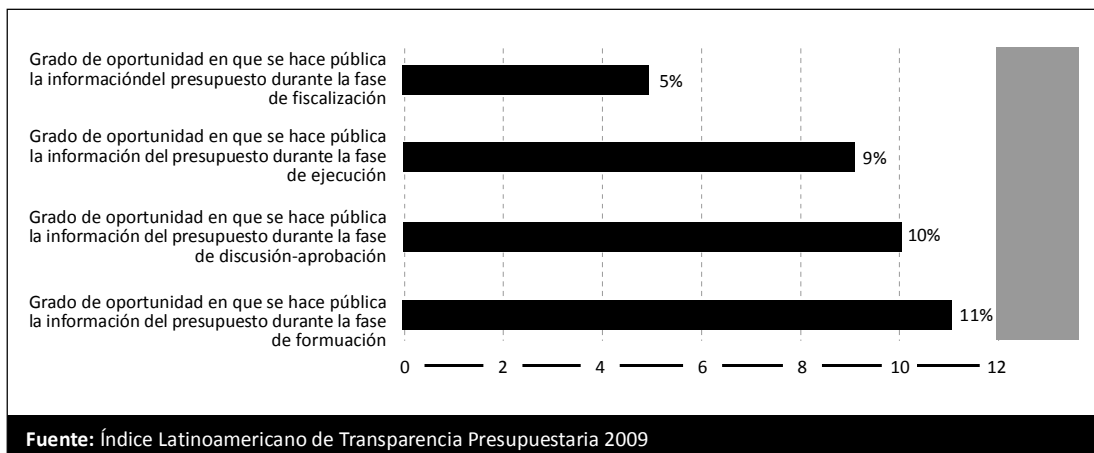


Gráfico 18
Oportunidad de la información por atributos



La Contraloría General del Estado publica el resumen ejecutivo de cada uno de los informes de auditoría en su página web, dichos informes no son oportunos, ya que suelen ser publicados entre 6 a 12 meses después, en el mejor de los casos.

Tal es el caso del retraso de la información que la Asamblea Legislativa Plurinacional recibe los informes sobre la ejecución presupuestaria del Sector Público No Financiero (SPNF) en promedio seis meses después del final del ejercicio económico, reduciendo su capacidad de fiscalización.

Para la fase de ejecución existe misma norma general de acceso a la información (D.S. Nº 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: (i) rezago de la información, dependiendo del nivel institucional, los niveles descentralizados, por ejemplo, tienen retrasos mayores a seis meses en su publicación; (ii) la información que se publica y/o difunde es agregada, dificultando el análisis específico de determinadas partidas; (iii) no se cuenta con datos consolidados del PGN en el formato en que se presentó 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 a través de medios físicos. Es importante señalar que para los funcionarios públicos la información del presupuesto público está siempre disponible, es decir, el hecho de que no se publique, no significa que no está disponible.

En el proceso de formulación, ciertos documentos referidos a la formulación presupuestaria se puede encontrar en la página web del ente rector encargado de la formulación presupuestaria (como directrices, clasificadores). No obstante, la información disponible, muchas veces tiene problemas en el formato de su publicación y en el alcance de la misma, ya que sólo pueden acceder aquellos ciudadanos que tienen la posibilidad de usar el internet. Por otro lado, no se publican información sobre las estimaciones de recursos y programación por partida de gasto; convenios de crédito y donaciones internas, o la aprobación del proyecto de presupuesto institucional, y otros documentos generados en la etapa de formulación.

Tal como sucede con la información en la etapa de formulación, lo mismo ocurre en la etapa de discusión y aprobación del PGN. En la práctica, cuando una organización o experto que trabaja el tema del PGN, solicita información específica del tratamiento y/o del proyecto de presupuesto, se le niega el acceso, señalando que es información preliminar y que no está legalmente aprobada para ser pública y difundida, sin embargo se utilizan otros medios no formales para acceder a la información.



Recomendaciones y comentarios finales

Como se menciona en el anterior informe país, el proceso de reforma constitucional redefinirá los marcos legales respecto de la distribución de los ingresos fiscales, incluyendo reformas en las competencias y atribuciones en materia fiscal en los distintos niveles de gobiernos subnacionales se tendrá que discutir la relación y el rol que cumplirán estos ámbitos dentro del desarrollo territorial. 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 conflictos entre los distintos niveles de gobierno.

Evitar la incidencia de la asignación inercial

Se debe evitar la “burocratización” en la asignación casi inercial de los recursos fiscales en programas y partidas del presupuesto. 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 instrumento para la instrumentación de políticas públicas que articulen el corto con el largo plazo, en el marco de un Plan Nacional De Desarrollo.

Mayor difusión y oportunidad de información presupuestaria

En Bolivia, se ha emitido un nuevo reglamento de modificaciones presupuestarias, que tiene el propósito de optimizar la asignación y ejecución de recursos públicos durante la gestión fiscal. Este tipo de normas y otras de mayor antigüedad requieren de mayor difusión, lo mismo con los informes de ejecución presupuestaria, pues se nota que aun existe bajo conocimiento de la sociedad civil sobre esta documentación.

Se debe mejorar los sistemas de información sobre el presupuesto de forma que permitan 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.

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

La falta de 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 hay información 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 (60 días).

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 atrás— en el nivel nacional. Es necesario que los mecanismos ya existentes den lugar a una participación efectiva y plural.

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 mejorar esta situación, se propone fortalecer su capacidad de gestión y orientar sus esfuerzos hacia labores más efectivas de fiscalización.

