

Revista Académica
ISSN 1696-8352

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO 1960 – 2003 Y PROPUESTA DE PRESUPUESTO PLURIANUAL.

German Molina Diaz

Consultor en Planeamiento, Sistemas de Administración Financiera, Banco Central y Legislativo

Este artículo fue presentado como ponencia en el Simposio sobre Bolivia y el Nuevo Estado Nacional Boliviano que se realizó a través de Internet del 20 de junio al 30 de julio de 2007.

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Molina Diaz, G. *"El sistema presupuestario boliviano 1960 – 2003 y propuesta de presupuesto plurianual."* en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 83, agosto 2007. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/bo/>

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO 1960-2003 Y PROPUESTA DE PRESUPUESTO PLURIANUAL

CONTENIDO

INTRODUCCION

- 1.- ANTECEDENTES
- 2.- EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO 1960-2003
- 3.- EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE BOLIVIA
- 4.- ACTUAL ESTRUCTURA DE PRESENTACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION
- 5.- EL PRESUPUESTO PLURIANUAL
 - 5.1.- DEFINICION
 - 5.2.- OBJETIVOS
 - 5.3.- MARCO CONCEPTUAL
 - 5.4.- PROCESO DE IMPLEMENTACION DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL.
 - 5.4.1.- ELABORACIÓN DE UN ESCENARIO ECONÓMICO SOBRE EL PERÍODO PLURIANUAL
 - 5.4.2.- APROBAR EN EL PODER EJECUTIVO QUE EL PRESUPUESTO PLURIANUAL SE INCORPORA DENTRO DEL MISMO PROCESO PRESUPUESTARIO (FORMULACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, EJECUCIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN Y CIERRE PRESUPUESTARIO).
 - 5.4.3.- ELABORACIÓN DEL MARCO NORMATIVO Y TÉCNICO SOBRE EL PRESUPUESTO PLURIANUAL
 - 5.4.4.- LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEBEN ELABORAR EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO PLURIANUAL.
 - 5.4.5.- FORMA Y CONTENIDO DE PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL POR EL PODER EJECUTIVO AL PODER LEGISLATIVO.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

INTRODUCCIÓN

El presente documento denominado “Sistema Presupuestario 1960-2003 y el Presupuesto Plurianual”, es un análisis sobre el Presupuesto Público Boliviano, dividido en cinco partes.

La primera parte trata acerca de algunas consideraciones sobre la última reforma presupuestaria en 1989.

La segunda, comprende desde la década de los sesenta hasta la actualidad, identificando aproximadamente como se formulaba el presupuesto. Asimismo, se enfatizó desde el reinicio de la democracia (1982-2003) respecto a la programación del gasto.

La tercera, es un análisis acerca del proceso presupuestario boliviano, que comprende las etapas de formulación, discusión y aprobación, ejecución, control, evaluación y cierre de la ejecución presupuestaria.

En la cuarta parte del documento se describe la actual presentación del Proyecto de Presupuesto General de la Nación.

Por último, la quinta parte desarrolla el Presupuesto Plurianual: definición, objetivos, marco conceptual, proceso de implantación del Presupuesto Plurianual, elaboración de un escenario económico, aprobación del Decreto Supremo por el Poder Ejecutivo para que el Sector Público realice la elaboración del Presupuesto Plurianual, elaboración de la normativa y directrices técnicas sobre el Presupuesto Plurianual, elaboración del Presupuesto Plurianual por parte de las entidades públicas y finalmente la forma y contenido del Proyecto de Presupuesto Plurianual.

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

1.- ANTECEDENTES

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

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO 1960-2003 Y PROPUESTA DE PRESUPUESTO PLURIANUAL

Contaduría se asignó el registro de las transacciones presupuestarias, financieras, económicas y patrimoniales del sector público.

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

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

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

Han transcurrido trece años del proceso de reforma presupuestaria; se tuvieron cuatro gobiernos democráticos y la particularidad en cada uno de los períodos gubernamentales fue el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la continuidad con las reformas estructurales que transformaron la economía y el Estado Boliviano. Sin embargo, en la actualidad se presentan problemas en el presupuesto por diversas razones, que deben ser solucionadas, como por ejemplo: a) Es demasiado complejo, el grado de detalle innecesariamente complica el trabajo y eleva los costos a todos los niveles del gobierno; b) Es una clasificación financiera del presupuesto por categorías programáticas muy detallada; c) Tiene un alto contenido inercial de gastos de gestiones pasadas; d) Es aún muy débil la programación financiera del presupuesto por la cantidad de solicitudes de modificaciones presupuestarias, presupuesto adicional y los ajustes que se realizan para

* ELABORADO POR LIC. GERMÁN MOLINA DÍAZ CONSULTOR PLANEAMIENTO, ADMINISTRACION FINANCIERA, BANCO CENTRAL Y LEGISLATIVO , g_molina_diaz@hotmail.com germanmolinadiaz@yahoo.com .

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO 1960-2003 Y PROPUESTA DE PRESUPUESTO PLURIANUAL

el cierre de gestión fiscal; e) No se está utilizando como una herramienta para el desarrollo del país; f) La evaluación presupuestaria no se viene realizando, como consecuencia de la falta de información en el presupuesto sobre programación física; y finalmente g) Se ha convertido en una formalidad legal.

En la práctica existe un Presupuesto por Categorías de Gastos Financieros siguiendo la línea tradicional de una simple lista de gastos (insumos presupuestarios), y no se tiene expresado los resultados esperados de los programas y proyectos en indicadores de medición de la producción y por lo tanto, no están sujetos a un examen previo que se utilizaría en la discusión de la formulación presupuestaria en el Poder Ejecutivo y tampoco en el Honorable Congreso Nacional.

2.- EL SISTEMA PRESUPUESTARIO DE BOLIVIA

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

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

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

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

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO DE BOLIVIA	
PERIODO	CARACTERISTICA
Década del 60	Presupuesto por Programa con requerimiento detallado de información y desvinculado del resto de los sistemas. Solo se logró en la etapa de la formulación y no en el resto del proceso presupuestario.
Década del 70	Presupuesto tradicional e incrementalista en términos financieros, se programaba la utilización de insumos presupuestarios dividido en dos capítulos: el primero denominado Gastos de Funcionamiento y el segundo Gastos de Inversión

* ELABORADO POR LIC. GERMÁN MOLINA DÍAZ CONSULTOR PLANEAMIENTO, ADMINISTRACION FINANCIERA, BANCO CENTRAL Y LEGISLATIVO , g_molina_diaz@hotmail.com germanmolinadiaz@yahoo.com .

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO 1960-2003 Y PROPUESTA DE PRESUPUESTO PLURIANUAL

Década del 80	Presupuesto tradicional e incrementalista en términos financieros, se programaba la utilización de insumos presupuestarios dividido en dos capítulos: el primero denominado Gastos de Funcionamiento y el segundo Gastos de Inversión. Sin embargo, comenzó el análisis de una reforma de la administración financiera a través del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República.
Década del 90	<p>Se aprueba la Ley N° 1178 de Sistemas de Administración y Control Gubernamentales, el Presupuesto General de la Nación de 1990 es formulado según la técnica de Presupuesto por Programa e integrado al resto de los sistemas de administración. Se continuó utilizando esta técnica con los presupuestos de 1991, 1992 y 1993; registrando la parte física y financiera de los gastos por categorías de programa, subprograma, proyecto y actividad, indicadores de medición de la producción, objetivos y metas.</p> <p>Durante el período 1994 a 1997 el presupuesto es formulado por categorías programáticas; pero su contenido es estrictamente financiero. Los presupuestos de 1998 y 1999 continúan siendo por categorías programáticas pero estrictamente financieros; sin embargo se consiguió avanzar en la implantación de los sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa y en la formulación presupuestaria. Además se presentó el Proyecto de Presupuesto al H. Congreso en el mes de noviembre de 1998 siendo aprobado el mes de diciembre. Fue una señal positiva contar con Presupuesto aprobado el 1/1/99.</p>
Período 2000 a 2003	Contar con un presupuesto más sencillo y transparente, racionalizando la apertura programática institucional, a programas y proyectos; permitiendo hasta diez programas como máximo. Cada programa y proyecto debe contar con objetivos y metas que permitan medir la eficiencia sobre la base de resultados a lograr.

Fuente: Elaboración propia con base a consulta a documentos presupuestales aprobados.

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

Con el retorno de la democracia a partir de 1982 se impulsó la revisión de la programación, pero no con éxito debido a problemas de ingobernabilidad y desequilibrios económicos internos y externos, que conducen a un cambio del primer gobierno democrático (noviembre 1982 a 5 de agosto de 1985) por la vía de disminución del período de mandato y convocatoria de nuevas elecciones.

El Presupuesto por Programa no se utilizó y se continuó con el presupuesto tradicional como técnica de uso por las entidades del sector público.

El segundo gobierno democrático (6 de agosto de 1985 a 5 de agosto de 1989), ante los desequilibrios económicos internos y externos, en pleno proceso hiperinflacionario; tuvo como primer punto en su agenda gubernamental, la lucha contra la hiperinflación con política de shock; obteniendo un resultado positivo que permitió establecer el equilibrio económico interno y externo. Posteriormente se dieron las condiciones para elaborar el presupuesto a partir de la gestión de 1986, siendo el primer presupuesto aprobado en el Congreso Nacional; y así sucesivamente los presupuestos de las gestiones 1987, 1988 y 1989, en base a la formulación tradicional de los presupuestos anteriores. Sin embargo, comenzó el análisis de una reforma de la administración financiera a través del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República a partir de 1987 constituyéndose

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO 1960-2003 Y PROPUESTA DE PRESUPUESTO PLURIANUAL

el Proyecto Sistemas de Administración y Control Gubernamentales – SAFCO, destinado a analizar, diseñar, programar e implantar los sistemas de administración. En este período aparecen en el escenario público los planteamientos de revisar la técnica presupuestaria tradicional, mencionándose la técnica Base Cero y el Presupuesto Por Programas.

El tercer gobierno democrático (6 de agosto de 1989 a 5 de agosto de 1993), continúa con la política de mantener los equilibrios económicos internos y externos; aprueba la ley de privatización de las empresas públicas y disposiciones de carácter social; fundamentalmente, se aprueba la Ley N° 1178 de Sistemas de Administración y Control Gubernamentales. El Presupuesto General de la Nación de 1990 es formulado según la técnica de Presupuesto por Programa, integrado al resto de los sistemas de administración. Se continúa utilizando la técnica de presupuesto por programa con los presupuestos de 1991, 1992 y 1993 que registra la parte física y financiera de los gastos por categorías de programa, subprograma, proyecto y actividad, indicadores de medición de la producción y los objetivos y metas.

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

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

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

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

La técnica del Presupuesto por Programas fue abandonada; determinándose utilizar una simple clasificación financiera del Presupuesto por Categorías Programáticas, operable

* ELABORADO POR LIC. GERMÁN MOLINA DÍAZ CONSULTOR PLANEAMIENTO, ADMINISTRACION FINANCIERA, BANCO CENTRAL Y LEGISLATIVO , g_molina_diaz@hotmail.com germanmolinadiaz@yahoo.com .

para la entidad. Adicionalmente, como requisito previo a la presentación del anteproyecto de presupuesto por parte de las entidades públicas, el Ministerio de Hacienda instruyó mediante Directrices de Formulación Presupuestaria, la elaboración del Programa de Operaciones Anual (POA) Resumido, que justifique la demanda de recursos públicos y su asignación presupuestaria por objeto del gasto.

El sexto gobierno democrático (6 de agosto de 2002 a 5 de agosto del 2007), que actualmente está en función; elaboró su agenda gubernamental de 2002 al 2007, “Plan Bolivia para un Gobierno de Responsabilidad Nacional” conformado por los siguientes aspectos fundamentales:

- ✓ Enfrentar el desempleo
- ✓ Definir una política de estado respecto al gas.
- ✓ Revisar, mejorar y modificar el proceso de capitalización en el interés de la nación (pago Bono Sol, restablecer los servicios ferroviarios).
- ✓ Desarrollar una política de transformación productiva del agro.
- ✓ Política de Estado para mejorar la educación.
- ✓ Desarrollar políticas orientadas al Seguro Universal de Salud.
- ✓ Construcción de vivienda social.
- ✓ Luchar contra la corrupción.
- ✓ Reformar la Constitución Política del Estado.
- ✓ Acciones para la inclusión social, económica y cultural.
- ✓ Ejercicio efectivo de los derechos de la mujer, jóvenes y ancianos.
- ✓ Desarrollo humano

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

Los diversos intentos de implantar modelos racionales de presupuesto en Bolivia (Presupuesto por Programas y Presupuesto en Base Cero, entre otros) parecen haber conseguido la pérdida de credibilidad sobre las ideas e iniciativas de reforma presupuestaria.

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

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO 1960-2003 Y PROPUESTA DE PRESUPUESTO PLURIANUAL

Después de aproximadamente 43 años (1960-2003) de repetidos intentos por realizar grandes reformas presupuestarias, quedamos convencidos de la necesidad de aproximarse a ellas con una perspectiva más pragmática y menos ambiciosa.

Por lo mencionado anteriormente, y debido a la crisis económica iniciada en la segunda mitad de los años noventa, se intentó recortar directamente el gasto público según prioridades o la viabilidad de cada recorte, en un contexto de mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Paralelamente se ha continuado ensayando iniciativas de reforma en la gestión presupuestaria; sin embargo, ni los ajustes macropresupuestarios, ni las innovaciones en la gestión han evitado el crecimiento del gasto público.

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

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

Se pretende realizar una comparación ex-post para verificar los resultados alcanzados entre la programación y la ejecución. En este sentido, se vienen elaborando los indicadores de desempeño para utilizarlos en la etapa de formulación y de evaluación con la finalidad de medir el cumplimiento de los servidores públicos y los resultados que lograron.

Con relación a la información sobre presupuestos, se dispuso el diseño de mecanismos que permitan que sea oportuna y útil para realizar un seguimiento público eficaz de lo que viene realizando el Estado Boliviano con los recursos públicos y la discusión del documento presupuestario y su análisis no sea exclusiva de pocas personas. Por lo tanto, se presentó en forma gerencial con menos detalle en cifras y mucho más explícito sobre su contenido y sus efectos en la economía.

La realidad actual del sector público viene marcada por la necesidad de adaptarse a un entorno de austeridad financiera en contraposición a una demanda de más y mejores bienes y servicios públicos y a una mayor exigencia social de eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos.

Favorezcan el perfeccionamiento de los servicios públicos, la reducción de los déficit presupuestarios y el de mejorar la asignación de los recursos.

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

En la actualidad existe una debilidad generalizada de aplicación de técnica de planificación estratégica y de dirección por objetivos en el ámbito de la gestión de los programas. En este sentido, las entidades ejecutoras consideran el seguimiento de la ejecución presupuestaria como un instrumento exclusivamente al servicio de la asignación de los recursos y, en consecuencia, de utilidad restringida al ámbito del Ministerio de Hacienda.

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

El carecer de un sistema de indicadores bien diseñados, como forma de medición del resultado en sus diferentes dimensiones: eficacia; eficiencia; economía y calidad, dificulta el proceso de adopción de decisiones a los diferentes niveles de la organización, al no proporcionar información oportuna, relevante y fiable a los responsables de la gestión sobre la situación y evolución de los aspectos que inciden en la consecución de los objetivos establecidos.

El tratamiento legislativo del presupuesto tampoco contribuye positivamente que sea superada la concepción tradicional incrementalista, al no propiciar la negociación presupuestaria sobre la base de objetivos y en función de resultados.

El procedimiento de negociación presupuestaria no se establece con bases fiables, directrices en cuanto a la priorización de los gastos públicos y de los recursos necesarios para cada programa o plan de actuación. En la práctica se generan una serie de rigideces que aproximan el procedimiento de asignación de recursos a los mecanismos tradicionales del presupuesto administrativo frente a los criterios de asignación por objetivos que propugna el sistema de seguimiento.

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

Se busca el desarrollo de instrumentos que favorezcan la reducción de los déficit presupuestarios y el deseo de mejorar la asignación de recursos, evitando la práctica habitual de aplicar políticas presupuestarias de recorte a través de porcentajes arbitrariamente determinados.

Es imperioso implantar una cultura de gestión por objetivos con responsabilidad por resultados, en la que estos se evalúan en función de los recursos utilizados, frente a la filosofía tradicional, en la que el modo de operar se centraba exclusivamente en estos últimos.

El nuevo enfoque de gestión por resultados debe considerar los objetivos de:

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

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

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

La nueva gestión requiere el desarrollo de un sistema de medida de objetivos que proporcione información sobre los resultados y posibilite la retroalimentación, con el objeto de perfeccionar los procesos de toma de decisiones, orientándolo a la mejora de los recursos y de la asignación de los recursos. Su inexistencia o inadecuación hace posible situaciones de gestión con despilfarro, ineficacia, ineficiencia o simplemente una gestión con déficit de credibilidad.

La implantación de un presupuesto por resultados no es fácil, pero se viene realizando varias actividades en esa orientación para lograr alcanzar la meta en algunos años.

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

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

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

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO 1960-2003 Y PROPUESTA DE PRESUPUESTO PLURIANUAL

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

3.- EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE BOLIVIA

Bolivia cuenta con una legislación avanzada, casi completa e integral para regir las actividades del sector público en general y del presupuesto en particular a partir de 1989.

Los avances en el proceso de formulación, ejecución y cierre presupuestario son positivos y se viene planteando la necesidad de una nueva reforma presupuestaria. En este sentido, se considera útil señalar y explicar cada una de las etapas del proceso presupuestario, para que más adelante se proponga como debería encararse la nueva reforma introduciendo el presupuesto plurianual.

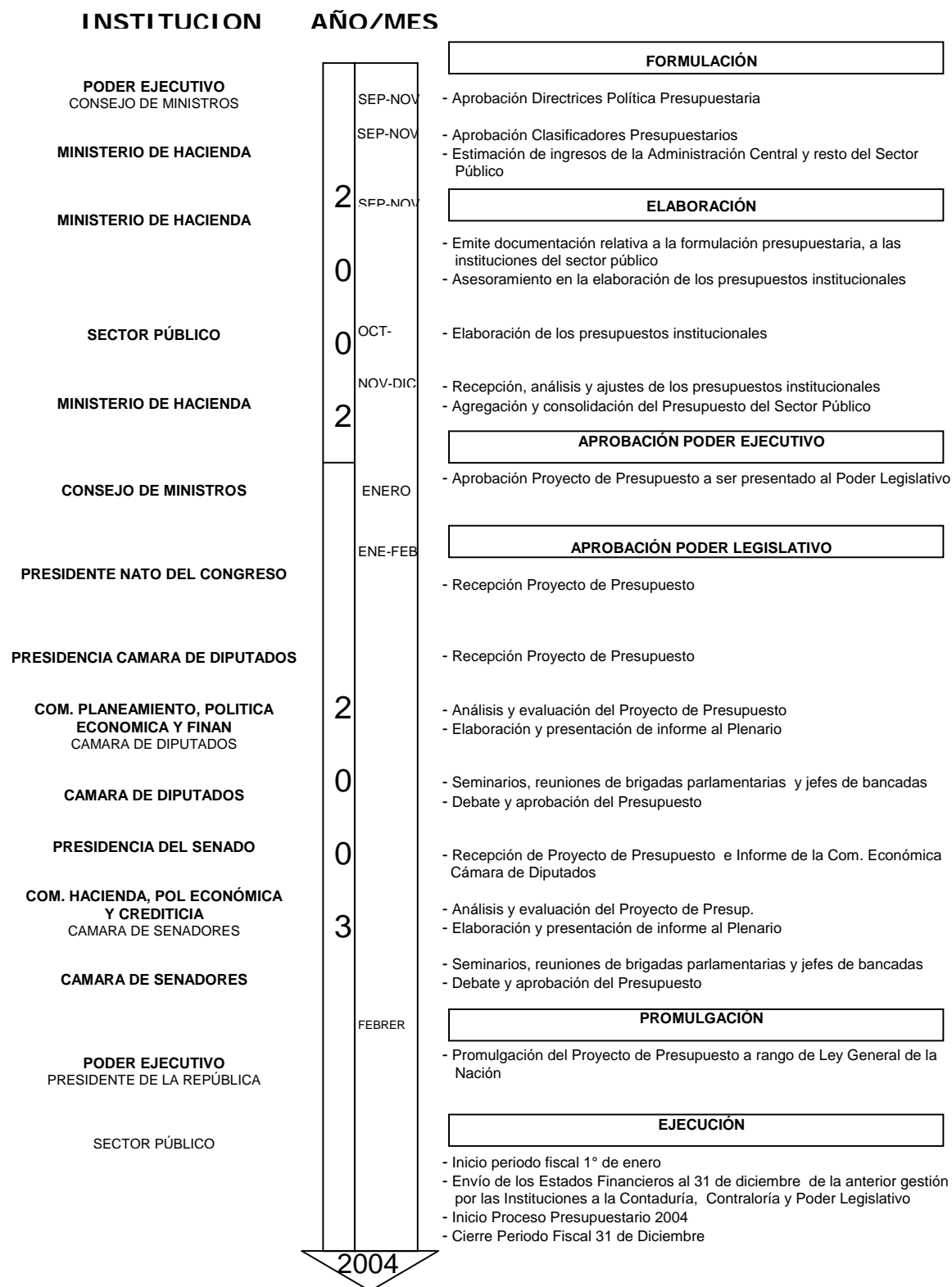
El proceso presupuestario de Bolivia se divide de la siguiente forma:

ETAPA	FECHA	AMBITO INSTITUCIONAL
Formulación	agosto-octubre	Poder Ejecutivo
Discusión y Aprobación	noviembre-diciembre	Poder Legislativo
Ejecución	1ºenero-31diciembre	Poder Ejecutivo y resto sector público
Control y evaluación	Trimestral	Poder Ejecutivo y resto sector público
Cierre	31diciembre	Poder Ejecutivo y resto sector público

Fuente: Elaboración propia según normas legales y conceptuales sobre el sistema de presupuesto

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO 1960-2003 Y PROPUESTA DE PRESUPUESTO PLURIANUAL

EL PROCESO PRESUPUESTARIO



Según la Constitución Política del Estado el Poder Ejecutivo tiene que presentar el Proyecto de Presupuesto General de la Nación al Honorable Congreso Nacional hasta la 30 sesión ordinaria, que aproximadamente es entre los meses de septiembre y octubre.

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

El informe de recursos y gastos de la Administración Central, es presentado por el Poder Ejecutivo en la primera sesión ordinaria de Congreso que es el 1º de agosto de cada año.

3.1.- FORMULACION PRESUPUESTARIA

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

El techo presupuestario máximo en una entidad está representado por un monto para servicios personales y otro para el resto de gastos.

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

Un requisito fundamental para la formulación del presupuesto, es la utilización de los Clasificadores Presupuestarios para procesar la información. Los Clasificadores Presupuestarios tienen la finalidad de permitir agregar y desagregar la información de presupuesto, contabilidad y tesorería en la base de datos del Ministerio de Hacienda conocido como Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

En general, desde el inicio de la reforma presupuestaria hasta la actualidad (1990-2003) las entidades del sector público, utilizan los Clasificadores Presupuestarios para procesar su información, pero solamente la parte que hace a la razón de ser de cada una de ellas, es decir deben usar únicamente aquellos rubros, partidas de gasto, fuente de financiamiento, organismo financiador y sector que le corresponde.

3.2.- DISCUSION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO

Esta fase corresponde ejecutar al Poder Legislativo según sus atribuciones señaladas en la Constitución Política del Estado, debe fijar para cada gestión financiera, los gastos de la Administración Pública, previa presentación del Proyecto de Presupuesto por el Poder Ejecutivo. Corresponde a la Cámara de Diputados la iniciativa en el ejercicio de las atribuciones de análisis, elaboración y consideración del informe sobre el Proyecto de

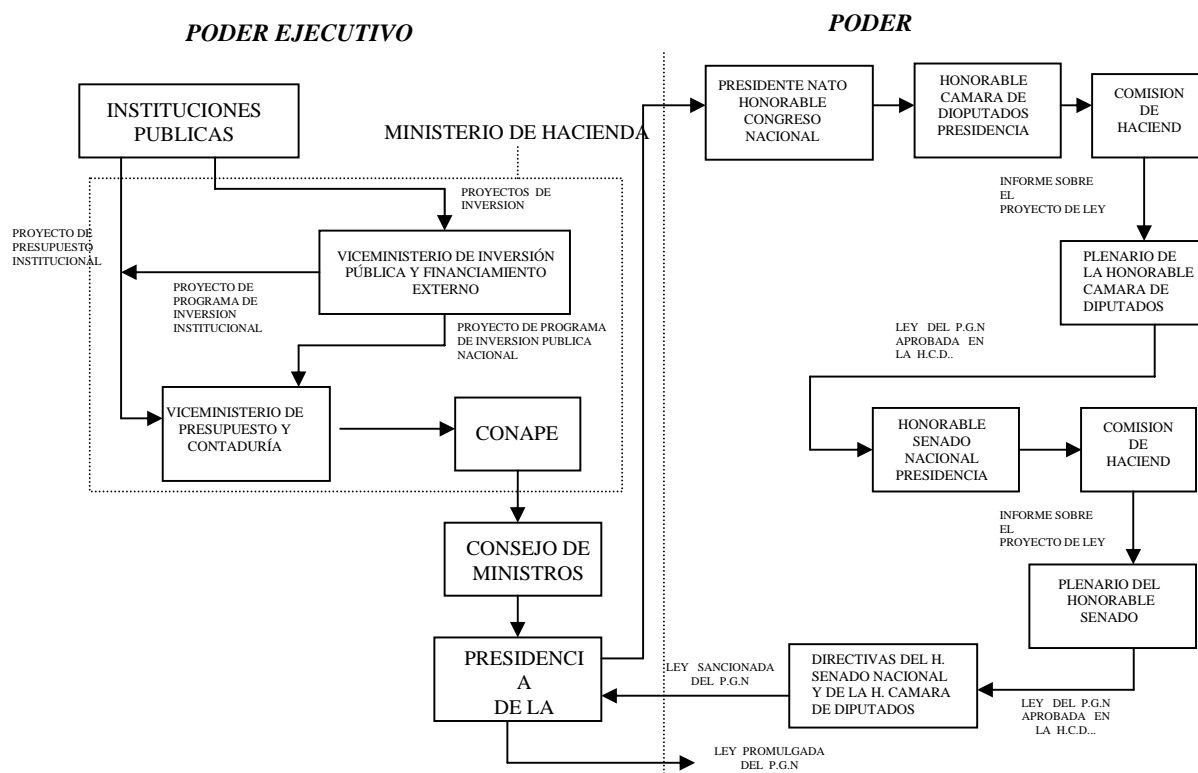
EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO 1960-2003 Y PROPUESTA DE PRESUPUESTO PLURIANUAL

Presupuesto en el Hemiciclo como Cámara de origen y luego de su consideración y aprobación es remitida a la Cámara de Senadores para su revisión.

El Poder Ejecutivo debe presentar al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias, los presupuestos Nacional y Departamentales para la siguiente gestión financiera y proponer, durante su vigencia, las modificaciones que estime necesarias. La cuenta de los gastos públicos conforme al presupuesto se presenta anualmente. Recibidos los Proyectos de Ley de los Presupuestos, deben ser considerados en Congreso dentro del término de sesenta días; vencido el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, éstos tienen fuerza de ley.

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

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION PROCESO DE FORMULACION, ANALISIS, APROBACION



3.3.- EJECUCION PRESUPUESTARIA

La fase de la ejecución presupuestaria consiste en la adquisición de los insumos presupuestarios, utilización de los insumos y la producción de los bienes y prestación de servicios a la sociedad. En este sentido, las entidades públicas luego de contar con presupuesto aprobado, inician la segunda etapa denominada de ejecución presupuestaria, pero previamente es una tarea inmediata que se realice la programación de la ejecución presupuestaria, antes de la ejecución propiamente dicha. Por lo tanto, con la programación de la ejecución presupuestaria se consigue realizar las previsiones para cada uno de los subperíodos del ejercicio presupuestario en términos de objetivos y metas, así como de las necesidades en tiempo y lugares precisos de recursos reales y financieros.

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

Una de las principales características de la programación de la ejecución presupuestaria es utilizar como punto de partida el presupuesto anual aprobado y comenzar a programar en subperíodos anuales, para viabilizar la ejecución presupuestaria propiamente dicha, a través de obtener información que podría ser mensual, bimensual, trimestral, cuatrimestral o semestral dependiendo de lo que se determina realizar en el área de tesorería.

3.4.- CONTROL Y EVALUACION PRESUPUESTARIA

La etapa de control y evaluación presupuestaria consiste en realizar una comparación y análisis entre la programación de la ejecución presupuestaria y la ejecución presupuestaria, identificando los desvíos, las causas, justificaciones y correcciones realizadas, que permiten introducir nuevos elementos para una mejor programación en el siguiente período y así de este modo se retroalimenta todo el proceso presupuestario. En el sector público de Bolivia aún no se ha conseguido internalizar plenamente esta etapa por la ausencia de la programación de la ejecución presupuestaria.

3.5.- CIERRE DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA

Es la última etapa del proceso presupuestario denominada cierre de la ejecución presupuestaria, que consiste en proceder a establecer a finalizar todas las operaciones de ejecución de los recursos y de los gastos, que en el caso de Bolivia, el período fiscal comprende el 1 de enero y concluye el 31 de diciembre. Para llevar a cabo esta tarea, se emite un instructivo destinado a todas las entidades públicas para que procedan a efectuar el cierre de la ejecución presupuestaria de recursos y gasto, y también de los estados financieros. Se indica por ejemplo que las entidades deben efectuar un arqueo de caja en

la tesorería y también hacer un recuento de cheques sin utilizar, conciliación bancaria y determinar el saldo final de gestión, por parte de la unidad de auditoría interna.

4.- ACTUAL ESTRUCTURA DE PRESENTACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

Las Leyes de Presupuesto General de la Nación de las gestiones 2000, 2001, 2002 y 2003 vienen acompañados de los siguientes anexos:

Titulo I	Presupuesto General de la Nación Agregado y Consolidado – Resumen General.
Titulo II	Presupuestos Institucionales.

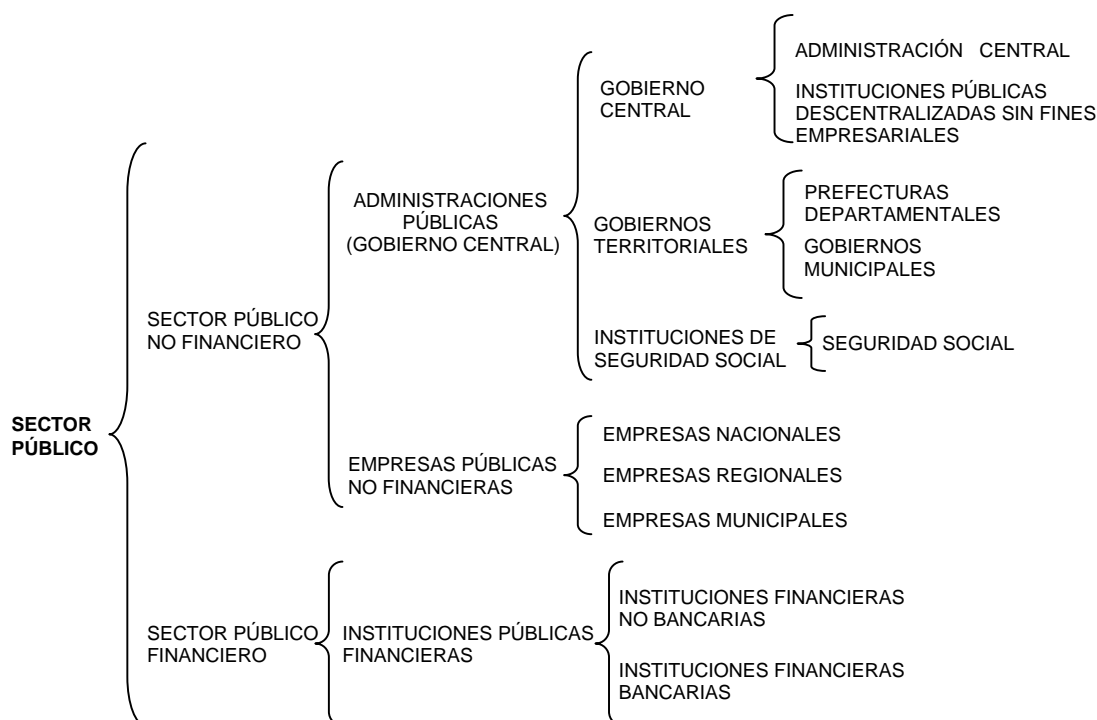
El Título I incluye el Proyecto de Ley Financiera con 6 artículos de carácter anual, excepto el de la gestión 2003 que tiene 18 artículos y un resumen de las modificaciones introducidas por el Honorable Congreso Nacional.

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

- ❑ Presupuesto General de la Nación – Resumen General
- ❑ Resumen del flujo financiero del sector público.
- ❑ Resumen de recursos y gastos del Tesoro General de la Nación.
- ❑ Programa de inversión.
- ❑ Presupuesto de la Administración Central.
- ❑ Presupuesto de las Instituciones Públicas Descentralizadas sin Fines Empresariales.
- ❑ Presupuesto de las Prefecturas Departamentales.
- ❑ Presupuesto de los Gobiernos Municipales.
- ❑ Presupuesto de las Entidades de Seguridad Social.
- ❑ Presupuesto de las Empresas Públicas no Financieras.
- ❑ Presupuesto de las Instituciones Públicas Financieras.

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

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO BOLIVIANO



5.- EL PRESUPUESTO PLURIANUAL

El transcurso del tiempo desde el inicio de última reforma presupuestaria que fue en 1989 ha demostrado una y otra vez que el Ministerio de Hacienda prepara los presupuestos con la finalidad de “control del gasto” y una sana gestión pública en un contexto de disciplina fiscal. Sin embargo, fue una condición necesaria pero no suficiente la decisión de formular presupuestos muy restrictivos porque no estuvo acompañado de una administración financiera eficiente, eficaz y económica que permita alcanzar los objetivos fijados. Los especialistas, estudiosos y autoridades públicas involucrados en el presupuesto público comparten un sentimiento común de desorientación por los resultados limitados que se han obtenido al aplicar medidas tradicionales de control del gasto.

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

sobre todo en lo relativo a las expectativas creadas y la forma de entender la racionalidad en el presupuesto. Después de aproximadamente 43 años (1960-2003) de repetidos intentos por realizar grandes reformas presupuestarias, quedamos convencidos de la necesidad de aproximarse a ellas con una perspectiva más pragmática y menos ambiciosa.

Por lo mencionado anteriormente, y la crisis económica iniciada en la segunda mitad de los años noventa se intentó recortar directamente el gasto público según prioridades o la viabilidad de cada recorte, en un contexto de mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Paralelamente se ha continuado ensayado iniciativas de reforma en la gestión presupuestaria, sin embargo, ni los ajustes macropresupuestarios ni las innovaciones en la gestión han evitado el crecimiento del gasto público.

En la actualidad se insiste en la misma línea de disciplina fiscal mediante normas más concretas para frenar las propuestas de gasto de las entidades públicas. También se insiste en complementar estas normas con otras encaminadas a reforzar el papel de dominio del Ministerio de Hacienda en todas las fases del proceso presupuestario. Muchas de estas normas son necesarias y urgentes para responder en el corto plazo a los efectos de la crisis, como es el caso de la Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria aprobada el 21 de diciembre de 1999. Pero su eficacia en el mediano y largo plazo se halla muy limitada por la propia inestabilidad e incertidumbre del contexto en que se aplican. La cuestión no está sólo en el dominio o la firmeza del Ministerio de Hacienda para recortar las propuestas de gasto o imponer procedimientos limitativos en la gestión del gasto. Más bien se trata de desarrollar la capacidad estratégica del Ministerio de Hacienda y de todo el sector público para controlar la evolución del gasto real.

En términos generales los sistemas de información no se han desarrollado lo suficiente como para garantizar que el Ministerio de Hacienda sea capaz de realizar un seguimiento eficaz y a distancia acerca de la manera en que se utilizan los recursos públicos.

La gestión pública hoy día se desarrolla en un marco de incertidumbre y recursos públicos decrecientes. El actual contexto económico, social y político es de máxima complejidad para las autoridades económicas de la administración gubernamental.

El Ministerio de Hacienda tiene que proporcionar liderazgo estratégico y facilitar el desarrollo de la capacidad de gestión financiera estratégica en cada una de las entidades que componen el sector público.

El estudio del proceso presupuestario a partir de su naturaleza esencialmente conflictiva es ya tradicional. De hecho, el presupuesto se utiliza como un mecanismo de resolución de tensiones y diferencias entre el Ministerio de Hacienda y cada una de las entidades públicas cada año. Las negociaciones de asignación de recursos se realizan en la práctica en un contexto fundamentalmente competitivo. Cada una de las entidades públicas que negocian su presupuesto representa intereses diversos con diferentes valores. Los recursos públicos son siempre limitados y las necesidades son inmensas; no

siendo posibles de satisfacer. El presupuesto se percibe como un ejercicio de negociación destinado a satisfacer necesidades de recursos de los distintos actores que compiten para maximizar sus créditos presupuestarios. Se supone que lo que uno consigue los otros lo pierden, es decir es un juego de suma cero. La actitud y el comportamiento de los participantes en el proceso presupuestario se basan en supuestos de negociación de suma cero. Lo único que importa a cada una de las entidades públicas es cómo conseguir más recursos. No es usual buscar posibles áreas o temas de cooperación con otros actores presupuestarios. Las posturas se centran en ganar al contrario, sin considerar nunca la posibilidad del beneficio conjunto.

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

Las demandas de reducción del gasto que tradicionalmente solicita el Ministerio de Hacienda durante el proceso presupuestario se basan en obtener resultados positivos de corto plazo. Las implicaciones de mediano plazo de lograr una sana gestión fiscal sostenible y viable quedan normalmente relegadas a un segundo plano en la actualidad como se puede apreciar en el medio de comunicación escrita “El Mundo” del Departamento de Santa Cruz de fecha martes 24 de junio de 2003 que se transcribe textualmente a continuación:

“MANDAMASES” DE HACIENDA ESTANCAN ECONOMIA

“Quitarle el protagonismo a los “mandamases” del Ministerio de Hacienda cuyas políticas fiscales, arancelarias e industriales de la última década no lograron cerrar el círculo de la reactivación, es la tarea que se impuso el Viceministerio de Industria y Comercio dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico que recibió un espaldarazo del sector privado para lograr cambios de fondo en la política económica del país.

“Se trata de lograr un cambio auténtico en la medida en que todos los sectores productivos estemos aglutinados dentro del Ministerio de Desarrollo Económico y se comience a hablar fuerte y a quitarle ese excesivo protagonismo que tiene el Ministerio de Hacienda. ¡Todavía siguen siendo los mandamases, esa es la realidad!, son los que cortan y deciden de una manera absolutamente arbitraria desde hace una década”, afirmó el Viceministro de Comercio Exterior e Inversión, Luis Fernando Peredo, a tiempo de cuestionar el recorte presupuestario a su cartera del 52% coartando las posibilidades de generar estrategias exportadoras para el país. “Entonces pregunto, ¿cuál es la prioridad de ustedes amigos?. El Ministerio de Hacienda, es como un tesorero en el papel de gerente, esa es exactamente la figura que tenemos en el país. Para mí es una locura que estemos pensando en una inversión pública de 600 millones de dólares con criterios que no necesariamente están dirigidos al fortalecimiento de la capacidad”, cuestionó.

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO 1960-2003 Y PROPUESTA DE PRESUPUESTO PLURIANUAL

Como otra prueba de que el Estado no sabe hacer promoción al desarrollo productivo, el Ministro de Desarrollo Económico, Jorge Torres, señaló que de los actuales 5 mil millones de bolivianos destinados a la Inversión Pública, menos del 10% está destinado al desarrollo productivo.

Representantes de Cainco, Ibce, y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (Cepb), coincidieron en que el Ministerio de Hacienda debe ceder espacios de responsabilidades a otras carteras para oxigenar la reactivación económica. “Lo único que sabe hacer, es recortes de presupuesto, cero gastos y maximizar las recaudaciones a como dé lugar. En otras palabras se ha convertido en un verdadero cajero del Estado que ha hecho que la economía se estanque, sin tener ningún incentivo al sector productivo”, dijo el titular del Ibce, Gabriel Dabdoud.

En criterio de los economistas, Alberto Bonadona, Gary Rodríguez y Horst Grebe, es una barbaridad que se le otorgue tanto poder al Ministerio de Hacienda que en una década sólo ha logrado estabilidad macroeconómica pero cero crecimiento debido sus políticas de escritorio y a su obediencia ciega a los caprichos del Fondo Monetario Internacional(FMI).

(Publicación de prensa El Mundo del Departamento de Santa Cruz de fecha martes 24 de junio de 2003)

Revisando la historia económica, el primer presupuesto en Bolivia fue elaborado en 1826 y por otra parte, en varias oportunidades tuvieron vigencia de más de un año, es decir abarcaron dos o tres años; esto posteriormente fue reemplazado por la formulación de presupuesto de período anual, que hasta la gestión 2003 se procede de esta forma.

En el año 2000 en los diversos foros se planteó la necesidad de elaborar Presupuestos Plurianuales, porque coadyuvan a una óptima programación de los recursos, gastos y financiamiento del sector público en un horizonte de tiempo de mediano plazo, dando señales de certidumbre al resto de los agentes económicos. Asimismo, se programa la estabilidad presupuestaria, sostenibilidad de las cuentas públicas y la definición de los programas y proyectos prioritarios.

La experiencia que se tuvo con el Proyecto de Presupuesto 2003, que es de conocimiento público; fue una lección que nos permite concluir que se requiere una programación de los gastos que cubra más de un período fiscal. En este sentido, ineludiblemente, se deben establecer las condiciones de un nuevo pacto fiscal, que cubra varios años los acuerdos sobre los recursos y gastos públicos; y de este modo, se cuente con una programación de mediano plazo de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público, es decir se elabore un Presupuesto Plurianual.

5.1.- DEFINICION

El Presupuesto Plurianual (Médium-Term Expenditure Framework-MTEF) es un instrumento de programación de un horizonte de tiempo de mediano plazo de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público, mediante el cual las autoridades

* ELABORADO POR LIC. GERMÁN MOLINA DÍAZ CONSULTOR PLANEAMIENTO, ADMINISTRACION FINANCIERA, BANCO CENTRAL Y LEGISLATIVO , g_molina_diaz@hotmail.com germanmolinadiaz@yahoo.com .

económicas de un país toman decisiones de carácter presupuestario para cada uno de los años que comprende, considerando los ingresos esperados y los límites globales o sectoriales de los gastos para cada uno de los años en un horizonte de tres a cinco años siguientes. Es decir, es una programación de ingresos y gastos públicos de un año base y además los que corresponden a los subsiguientes tres o cuatro años hacia adelante. Así de este modo se logra contar con un importante instrumento de planificación de mediano plazo.

5.2.- OBJETIVOS

El Presupuesto Plurianual tiene los siguientes objetivos:

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

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

Respecto al segundo objetivo, se busca evitar el crecimiento de los gastos totales en un horizonte de tiempo mayor a un ejercicio anual. Finalmente, un marco de gastos a mediano plazo facilita las reasignaciones en acuerdo con las prioridades estratégicas de las autoridades económicas.

5.3.- MARCO CONCEPTUAL

El Presupuesto Plurianual está basado en los mismos fundamentos del presupuesto de ejercicio anual, es decir tiene las mismas características, procedimiento, técnica, principios, etc. Si bien el presupuesto anual, cubre un solo ejercicio de ingresos y gastos, necesariamente requiere conocer un escenario macroeconómico del período, del mismo modo el Presupuesto Plurianual que cubre tres o cuatro años, también requiere contar con un escenario macroeconómico del mismo período de tiempo.

Con relación al procedimiento, técnica y principios presupuestarios utilizados en un Presupuesto Plurianual son los mismos que se aplican en el presupuesto anual. En este sentido, en la programación de los gastos plurianuales se tiene que cumplir todos los principios necesariamente, porque es similar a como se formula el presupuesto anual, con la diferencia que comprende más de un año. Asimismo, los procedimientos son similares y no debe significar que represente una cosa abstracta, sino al contrario tiene que ser simple y transparente para que pueda conseguirse realizar dicha programación de gasto de mediano plazo.

Los fundamentos del Presupuesto Plurianual son similares a los que se utiliza en la formulación del presupuesto anual, excepto a que el horizonte del tiempo es de dos a tres años adicionales al año base de programación de los gastos.

5.4.- PROCESO DE IMPLEMENTACION DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL.

La implementación del Presupuesto Plurianual se realizaría para un período de tres años, tomando en cuenta la experiencia de países como Australia.

El proceso de implementación consistiría en que el Ministerio de Hacienda como Órgano Rector de la política fiscal, de los sistemas de administración y del Plan de Inversión Pública dispondría de todos los aspectos normativos, técnicos y de diseminación sobre el Presupuesto Plurianual, para que todas las entidades públicas procedan a la implantación de la programación del gasto a mediano plazo. Asimismo, en forma conjunta con el Banco Central, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Desarrollo Sostenible y UDAPE; se debe elaborar los escenarios económicos del período plurianual, para conocer los agregados fiscales de ingresos y gastos. Esto posibilitará determinar los límites financieros máximos para la asignación de los gastos utilizando los Clasificadores Presupuestarios y según las Directrices de Formulación Presupuestaria y un medio informático de procesamiento de la información que comprenda el período correspondiente.

La estrategia de implementación del Presupuesto Plurianual en Bolivia es incorporar dentro del mismo proceso presupuestario (Formulación, Discusión y Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación y Cierre Presupuestario). Es decir, no se introduce como una nueva fase o etapa del proceso presupuestario, sino como parte del mismo, lo que significa que en cada una de las etapas se considera el tratamiento del Presupuesto Plurianual.

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

- ❖ Elaboración de un escenario económico sobre el período plurianual.
- ❖ Aprobar en el Poder Ejecutivo que el Presupuesto Plurianual se incorpora dentro del mismo proceso presupuestario (Formulación, Discusión y Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación y Cierre Presupuestario).
- ❖ Elaboración del marco normativo y técnico sobre el Presupuesto Plurianual (Elaboración de Directrices de Formulación de Presupuesto Plurianual, Clasificadores Presupuestarios, Elaboración de lineamientos de política presupuestaria del período plurianual, Elaboración de notas oficiales que señalen los lineamientos financieros para cada uno de los años que abarca el período correspondiente).

- ❖ Las entidades públicas deben elaborar el anteproyecto de Presupuesto Plurianual.
- ❖ Forma y contenido de presentación del Presupuesto Plurianual por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo.

5.4.1.- ELABORACIÓN DE UN ESCENARIO ECONÓMICO SOBRE EL PERÍODO PARA EL QUE SE FORMULA EL PRESUPUESTO PLURIANUAL

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

Generalmente el escenario económico que se elabora y se acuerda con los Organismos Internacionales es aquel negociado con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que según el acuerdo a suscribir comprende un período de mediano plazo.

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

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

5.4.2.- APROBAR EN EL PODER EJECUTIVO QUE EL PRESUPUESTO PLURIANUAL SE INCORPORA DENTRO DEL MISMO PROCESO PRESUPUESTARIO (FORMULACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, EJECUCIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN Y CIERRE PRESUPUESTARIO).

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

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

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

5.4.3.- ELABORACIÓN DEL MARCO NORMATIVO Y TÉCNICO SOBRE EL PRESUPUESTO PLURIANUAL

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

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

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

5.4.4.- LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEBEN ELABORAR EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO PLURIANUAL.

La estrategia boliviana en la implantación del Presupuesto Plurianual es la de incorporar dentro del proceso presupuestario (Formulación, Discusión y Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación y Cierre Presupuestario), y no como una nueva etapa. Asimismo, es importante que todas las entidades públicas realicen la programación de sus ingresos y gastos en un horizonte de mediano plazo, según los límites financieros máximos que determine el Ministerio de Hacienda, de acuerdo al escenario económico previsto y acordado con los Organismos Financieros Internacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento y la cooperación internacional. Asimismo, a nivel interno se requiere alcanzar un pacto fiscal con todos los agentes económicos para lograr la sostenibilidad y viabilidad de la programación de los ingresos y gastos fiscales.

Es decir se debe fortalecer aún más el sistema presupuestario boliviano de una centralización normativa por parte del Órgano Rector del sistema que es el Ministerio de Hacienda, y una mayor descentralización operativa que corresponde a cada una de las entidades públicas. En este sentido, la elaboración de Directrices de Formulación de Presupuesto Plurianual, Clasificadores Presupuestarios, Elaboración de lineamientos de

política presupuestaria del período plurianual, Elaboración de notas oficiales que señalen los lineamientos financieros para cada uno de los años que abarca el período correspondiente, y finalmente modificar el sistema computacional de formulación presupuestaria que permita la programación de los ingresos y gastos de más de un año, en las versiones a nivel institucional, agregado y consolidación, por parte del Ministerio de Hacienda es lo que denominamos la centralización normativa. En cambio, todo el proceso de formulación presupuestaria plurianual en cada una de las entidades públicas utilizando todo lo que se indicó anteriormente, más la priorización de los programas y proyectos, las partidas de gastos que requieren y su asignación a nivel detallado por fuente de financiamiento, organismo financiador, entidad de transferencia, categoría de gasto, unidad ejecutora, realizado por la entidad pública es lo que denominamos la descentralización operativa del sistema presupuestario.

5.4.5.- FORMA Y CONTENIDO DE PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL POR EL PODER EJECUTIVO AL PODER LEGISLATIVO.

La Ley de Presupuesto Plurianual, considerando el año base y los siguientes dos años de proyecciones de ingresos y gastos agregados vienen acompañados de los siguientes anexos:

- Titulo I Presupuesto General de la Nación Agregado y Consolidado – Resumen General.
- Titulo II Presupuestos Institucionales.

El Título I incluye el Proyecto de Ley que aprueba el Presupuesto Plurianual que comprende por una parte el de carácter anual y un resumen agregado de las proyecciones de los siguientes años. Los cuadros de información que conforman éste título son los siguientes:

- ☐ Presupuesto General de la Nación – Resumen General
- ☐ Resumen del flujo financiero del sector público.
- ☐ Resumen de recursos y gastos del Tesoro General de la Nación.
- ☐ Programa de inversión.
- ☐ Presupuesto de la Administración Central.
- ☐ Presupuesto de las Instituciones Públicas Descentralizadas sin Fines Empresariales.
- ☐ Presupuesto de las Prefecturas Departamentales.
- ☐ Presupuesto de los Gobiernos Municipales.
- ☐ Presupuesto de las Entidades de Seguridad Social.
- ☐ Presupuesto de las Empresas Públicas no Financieras.
- ☐ Presupuesto de las Instituciones Públicas Financieras.

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO 1960-2003 Y PROPUESTA DE PRESUPUESTO PLURIANUAL

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

Con relación a los presupuestos presentados hasta la gestión 2003, se incluiría cuadros adicionales referidos al período para el que se formula el Presupuesto Plurianual con variables fiscales agregadas de ingresos y gastos.

ANEXO 1

DOCUMENTACION CONSULTADA

- Constitución Política del Estado – 6/2/95.
- Ley No 1178 de Administración y Control Gubernamentales – 20/7/90.
- Ley No 1778 de Organización del Poder Ejecutivo – 16/9/97.
- Ley No 1864 de Propiedad y Crédito Popular – 15/6/98.
- Ley No 1886 de Derechos y Privilegios para los Mayores y Seguro Médico Gratuito de Vejez – 14/8/98.
- Ley No 1928 Presupuesto General de la Nación 1999 – 17/12/99.
- Decreto Supremo No 23251 Reglamento de Modificaciones al Presupuesto de Gastos – 23/8/92.
- Decreto Supremo No 23676 Modificaciones al Reglamento de Modificaciones Presupuestarias – 15/11/93.
- Decreto Supremo No 24855 Reglamento a la Ley de Organización del poder Ejecutivo – 22/9/97.
- Decreto Supremo No 25055 Norma complementaria al D.S. No 24855 – 5/6/99.
- Resolución Suprema No 217095 Normas Básicas del Sistema de Presupuesto – 4/7/97.
- Resolución Suprema No 218040 Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Gubernamental – 29/7/97.
- Resolución Suprema No 218041 Normas Básicas del Sistema de Crédito Público – 29/7/97.
- Resolución Suprema No 218056 Normas Básicas del Sistema de Tesorería – 30/7/97.
- Resolución Ministerial No 363 Procedimiento de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público – 26/3/98.

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO 1960-2003 Y PROPUESTA DE PRESUPUESTO PLURIANUAL

- Resolución Ministerial No 704 Reglamento de las normas básicas que regirán los procesos de elaboración, presentación, ejecución y evaluación de los presupuestos del sector público – 22/6/89.
- Directrices de programación de las gestiones de 1998 y 1999.
- Clasificadores Presupuestarios 1990-1999.
- Bases Conceptuales del Sistema de Contabilidad de la Administración Central y del Sistema Integrado de Información Financiera del Sector Público, Proyecto SAFCO, informe No 43/90 de noviembre de 1990.
- La Programación de la Ejecución Presupuestaria Física y Financiera del Sector Público en el año 1991, Lic. Germán Molina Díaz, La Paz, abril de 1991, Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Programación de Operaciones – Proyecto SAFCO, Mimeografiado.
- Una propuesta de metodología para el diseño de estructuras programáticas institucionales para el sector público de Bolivia, Lic. Germán Molina Díaz, La Paz, septiembre de 1992, Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Política Fiscal y Presupuesto- Proyecto ILACO, Mimeografiado.
- El ajuste estructural de la economía boliviana y el proceso de reforma presupuestaria, Lic. Germán Molina Díaz, Ponencia presentada a la reunión anual de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público, mayo de 1992.
- Una propuesta de Clasificadores Presupuestarios y Estructura de Presentación del Proyecto de Presupuesto de la Gestión del 2000, Lic. Germán Molina Díaz en coordinación del Lic. Costas, La Paz, 12 de febrero de 1999, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, mimeografiado.
- El marco normativo y conceptual del sistema presupuestario de Bolivia, Lic. Germán Molina Díaz, La Paz, 19 de abril de 1999, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, mimeografiado.
- La gestión por resultados, asignación racional de recursos, la técnica del presupuesto en base cero y el presupuesto público para la gestión fiscal del 2000, Lic. Germán Molina Díaz; La Paz, 5 de noviembre de 1999, Documento preparado para el Seminario interno del Ministerio de Hacienda, La Paz 15 y 16 de noviembre de 1999.
- El diseño de políticas públicas en Bolivia: Algunas consideraciones al respecto, Lic. Germán Molina Díaz, documento mimeografiado, documento presentado en la I Conferencia Internacional sobre Los Poderes Ejecutivo y Legislativo respecto

EL SISTEMA PRESUPUESTARIO BOLIVIANO 1960-2003 Y PROPUESTA DE PRESUPUESTO PLURIANUAL

al tratamiento sobre los Sistemas de Administración Financiera, organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo – Asociación Internacional de Presupuesto Público – Ministerio de Hacienda de la República del Perú, realizado en la ciudad de Lima- Perú, 3 al 8 de diciembre de 2001.

- El diseño de políticas públicas en Bolivia: algunas consideraciones al respecto, Lic. Germán Molina Díaz, documento mimeografiado, documento presentado en la I Conferencia Internacional sobre Los Poderes Ejecutivo y Legislativo respecto al tratamiento sobre los Sistemas de Administración Financiera, organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo – Asociación Internacional de Presupuesto Público – Ministerio de Hacienda de la República del Perú, realizado en la ciudad de Lima- Perú, 3 al 8 de diciembre de 2001.
- Análisis comparativo de los sistemas de presupuesto de los países latinoamericanos, Lic. Germán Molina Díaz, coautor, documento mimeografiado presentado en el V Curso de Presupuesto, Contabilidad y Control del Gasto Público, Instituto de Estudios Fiscales Ministerio de Hacienda de España, realizado en la ciudad de Madrid- España, período 29 de octubre al 30 de noviembre de 2001.
- Alternativas de Financiamiento para la Infraestructura, Lic. Germán Molina Díaz, documento mimeografiado presentado en el XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público realizado en la ciudad de México, período 10 al 14 de junio de 2002.
- Aspectos macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del sector público de Chile año 1996, José Pablo Arellano M., Revista Internacional de Presupuestos Públicos, año XXIII, Marzo-Abril 1996 N° 30.
- Presupuesto por Resultados, Malcolm Colmes, Revista Internacional de Presupuestos Públicos, año XXIII, Marzo-Abril 1996 N° 30.
- Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina, Mario Marcel RIPP, Año XXV, julio-agosto 1998 N° 37.
- Política fiscal y crecimiento a largo plazo, Vito Tanzi y Howell H. Zee RIPP, Año XXV, noviembre-diciembre 1998 N° 38.
- Manual Legislativo del Proceso Presupuestario Boliviano CICON H. Congreso Nacional, 1994.
- Sumario fiscal 1990-1993, 1990-1994 CICON, Oficina Técnica de Presupuesto, Honorable Congreso Nacional, 1994.
- Leyes, Decretos Supremos y Normas sobre Presupuesto General de la Nación.