



BANCO MUNDIAL



AAA40

Bolivia Informe de Evaluación de las Finanzas Públicas



Banco Interamericano
de Desarrollo



Ministerio de
ECONOMÍA
Y
FINANZAS PÚBLICAS
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA



BANCO MUNDIAL



Banco Interamericano
de Desarrollo



Bolivia

Informe de Evaluación de las Finanzas Públicas

©Banco Mundial, 2009

DL:

Diseño y diagramación: SALINASANCHEZ

Impreso en: XXXXXXXXX

Impreso en Bolivia

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ABC	Administración Boliviana de Carreteras
ANB	Aduana Nacional de Bolivia
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCC	Cuenta Corriente del Contribuyente
CGE	Contraloría General del Estado
CGR	Contraloría General de la República
COFOG	Classifications of functions of Government (CFAF: Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas)
CUT	Cuenta Única del Tesoro
CUT – ME	Cuenta Única del Tesoro en Moneda Extranjera
DGCF	Dirección General de Contabilidad Fiscal
DGCP	Dirección General de Crédito Público
DGPOT	Dirección General de Programación y Operaciones del Tesoro
DS	Decreto Supremo
EEFF	Estados Financieros
EFIP	Evaluación de las Finanzas Públicas
EP	Empresa Pública
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
GFP	Gestión de Finanzas Públicas
GRACO	Grandes Contribuyentes
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries. (Países Pobres Altamente Endeudados)
ID	Indicadores de Desempeño
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IEHD	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPSAS	International Public Sector Accounting y Standards (NICSP: Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público de la IFAC)
ITF	Impuesto a las Transacciones Financieras
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LPP	Ley de Participación Popular
MAE	Máxima Autoridad Ejecutiva
MDO	Ministerios, Departamentos y Organismos
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MEFP	Manual de las Estadísticas de Finanzas Públicas
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo
NAI	Normas de Auditoría Interna
NCI	Normas de Control Interno
NEPAI	Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna
NIT	Número de Identificación Tributaria
NNUU	Naciones Unidas
OPA	Organismos Públicos Autónomos

PAC	Programa Anual de Contrataciones
PDIIF	Programa de Desempeño Institucional y Financiero
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Gasto Público y Rendición de Cuentas Financiera)
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
PRICO	Principales Contribuyentes
SABS	Sistema de Administración de Bienes y Servicios
SAP	Sistema de Administración de Personal
SAFCO	Sistema de Administración y Control
SIAP	Sistema de Información de Administración de Personal
SICOES	Sistema de Información de Contrataciones Estatales
SIGADE	Sistema de Información para la Gestión y Administración de la Deuda Externa
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SIN	Servicio de Impuestos Nacionales
SINCOM	Sistema Integrado de Contabilidad Municipal
SISFIN	Sistema de Información sobre Financiamiento Externo
SISIN	Sistema de Información sobre Inversiones
SN	Sub-Nacional
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TESA	Estudio Integral Técnico, Económico, Social y Ambiental
TGN	Tesoro General de la Nación
UAI	Unidad de Auditoría Interna
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
UPF	Unidad de Programación Fiscal
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VTCP	Viceministerio de Tesoro y Crédito Público
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Banco Mundial

Pamela Cox
Vice Presidenta para América Latina

Carlos Felipe Jaramillo
Director de País

Elizabeth O. Adu
Director Sectorial OS

Roberto Tarallo
Gerente de Sector

Lourdes Linares
Gerente de Proyecto

Banco Interamericano de Desarrollo

Roberto Vellutini
Vice Presidente para América Latina

Alicia Ritchie
Gerente

Katharina Falkner-Olmedo
Jefe de División

Héctor Rabade
Gerente de Proyecto

ÍNDICE

PREFACIO	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
Evaluación Integrada de la Gestión de las Finanzas Públicas	12
Evaluación del impacto de las fallas de la Gestión de las Finanzas Públicas	15
Perspectivas de planificación y aplicación de reformas	16
SECCIÓN 1	
Introducción	19
1.1 Objetivo del Informe de Desempeño de la GFP	20
1.2 Proceso de preparación del ID-GFP	21
1.3 Metodología de preparación del informe	23
1.4 Alcance de la evaluación según lo previsto en el ID-GFP	24
SECCIÓN 2	
Información general del país	27
2.1 Descripción de la situación económica del país	28
2.1.1 Contexto de país	28
2.1.2 Programa global de reforma del sector público	29
2.1.3 Fundamento de las reformas de GFP	30
2.2 Descripción de los resultados presupuestarios	30
2.3 Descripción del marco jurídico e institucional de GFP	33
2.3.1 Marco jurídico de la GFP	33
2.3.2 Marco Institucional de la GFP	35
2.3.3 Atributos esenciales de la GFP	37
SECCIÓN 3	
Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de la gestión de las finanzas públicas	39
3.1 Credibilidad del presupuesto	40
ID-1 Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	41
ID-2 Desviaciones [en la composición] del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	42

ID-3	Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	43
ID-4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	45
3.2	Transparencia y Universalidad	47
ID-5	Clasificación del Presupuesto	48
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	50
ID-7	Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales	50
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	56
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	61
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	65
3.3	Presupuesto basado en políticas	65
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	67
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuestaria	70
3.4	Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria	74
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	74
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	76
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	78
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	80
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	83
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	86
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	91
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	98
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	101
3.5	Contabilidad, registro e informes	103
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	104
ID-23	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	107
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	109
ID- 25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	111

3.6	Escrutinio y auditoría externa	114
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	114
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	119
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	124
3.7	Prácticas de Donantes	124
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	125
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	127
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	130
SECCIÓN 4		
	Proceso de Reforma del Sector Público	133
4.1	Descripción general de las reformas recientes y en curso	134
4.2	Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas	135
	BIBLIOGRAFÍA	137
	ANEXOS	
Anexo 1	Hoja de calculo para ID-1 e ID-2	142
Anexo 2	Cobertura de presupuesto 2008 de la CGE	145
Anexo 3	ID-13 Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente (existencia y funcionamiento de un mecanismo de apelaciones tributarias)	148
Anexo 4	ID-14 Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva (Planificación y control de los programas de auditoria tributaria)	149
Anexo 5	ID 19 Adquisiciones	150
Anexo 6	Descripción de las calificaciones de cada indicador	152
Anexo 7	Listas de participantes en la misión de campo	177
	CUADROS	
Cuadro RE 1	Indicadores de desempeño (ID) de las finanzas públicas en Bolivia	17
Cuadro 1.1	Número de entidades y proporción de gasto público, según presupuesto 2009	25
Cuadro 2.1	Operaciones del gobierno general y resultado del sector público, 2005-2008	31
Cuadro 2.2	Gastos del Gobierno General por clasificación económica, 2005-2008	32
Cuadro 2.3	Estructura de gastos de la Administración Central por principales funciones	32

Cuadro 3.1	Gasto primario inicialmente aprobado, presupuesto modificado y ejecutado	41
Cuadro 3.2	Desviaciones de la ejecución presupuestaria del gasto global del gobierno central y de su composición	43
Cuadro 3.3	Ingresos tributarios y no tributarios del gobierno central	44
Cuadro 3.4	Retrasos en pagos (En millones de Bolivianos)	46
Cuadro 3.5	Información sobre el contenido de la documentación presupuestaria	51
Cuadro 3.6	Transferencias del gobierno central a gobiernos subnacionales, 2008	56
Cuadro 3.7	Elementos de información fiscal del público acceso	66
Cuadro 3.8	Fechas importantes en el proceso de formulación y aprobación presupuestal	68
Cuadro 3.9	Ratio de recuperación de deuda	79
Cuadro 3.10	Modificaciones presupuestarias interinstitucionales de gasto registradas en el Sigma 2008	81
Cuadro 3.11	Elementos de información fiscal de público acceso	115
Cuadro 3.12	Cuadro comparativo de los aspectos principales del mandato y funcionamiento de la CGE	116
Cuadro 3.13	Seguimiento a la implantación de las recomendaciones emitidas por la CGE	119
Cuadro 3.14	Información provista por los Donantes sobre los flujos de efectivo a proyectos y programas	129
Cuadro 3.15	Proporción de la asistencia administrada mediante el uso de procedimientos nacionales (2006 - 2008)	132

RECUADROS

Recuadro 2. 1	Marco Legal de la GFP	33
Recuadro 3. 1	Reglas utilizadas para la distribución horizontal para Municipalidades y Prefecturas	57

PREFACIO

El presente informe sobre la Gestión de las Finanzas Públicas del gobierno central del Estado Plurinacional de Bolivia constituye un esfuerzo conjunto del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sobre la base del trabajo realizado y la información recolectada entre los meses de abril y julio de 2009. El equipo estuvo liderado por Lourdes Linares (BM); y conformado por: Enrique Fanta (BM), José Valderrama (Consultor), Eileen Browne (Consultor), Ulises Guardiola (Consultor), y Marcelo Barrón (Consultor).

El reporte se benefició también de las contribuciones de Oscar Avelle, Julio Loayza, Julio Velasco, Joao N. Veiga-Malta, María Lucy Giraldo, Patricia Álvarez, Claudia Encinas, Orlando Murillo (Consultor) y Bruno Barletti (Consultor) del Banco Mundial; y Mariano Perales, Roberto Laguado y María Eugenia León (Consultora) del BID.

El control de calidad fue provisto a través de reuniones internas e incluyó los comentarios de Jonas Frank, Rajeev Swami, Roberto Tarallo, Patricia Mc Kenzie, Xiomara Morel, Jamil Sopher del Banco Mundial; y Héctor Rabade e Ileana Pinto del BID.

El equipo reconoce el valioso apoyo recibido del Secretariado del PEFA y agradece la participación de Franck Bessette en el taller de lanzamiento, revisión y contribuciones sustantivas al informe preliminar.

Esta evaluación no hubiera sido posible sin el compromiso, el liderazgo y la participación activa del equipo del Gobierno de Bolivia liderado por el Lic. Edwin Rojas, Viceministro de Tesoro y Crédito Público, y la valiosa colaboración del Lic. Fernando Mita y Lic. Carlos Silva de la Dirección General de Análisis y Políticas Fiscales, no solo en la coordinación y organización de las reuniones de trabajo, sino también por los conocimientos compartidos sobre las finanzas públicas en Bolivia.

El equipo desea agradecer también la apertura y disposición de las diferentes entidades que participaron en este estudio, incluyendo los diferentes Viceministerios y Direcciones del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Planificación del Desarrollo, Contraloría General del Estado, Servicio de Impuestos Nacionales, Aduana Nacional, Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, Banco Central de Bolivia, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, Administradora Boliviana de Carreteras, Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social, Prefectura del Departamento de La Paz, Gobierno Municipal de La Paz, y Gobierno Municipal de El Alto; así como la colaboración de agencias multilaterales y bilaterales.

RESUMEN EJECUTIVO

El Plan Nacional de Desarrollo destaca el compromiso del Gobierno por mejorar la eficiencia, transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. En ese marco, las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) expresaron el interés por llevar adelante una evaluación del desempeño de las finanzas públicas siguiendo el marco de medición PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*, por sus siglas en inglés) y bajo esa iniciativa el MEFP llevó adelante un primer ejercicio de auto-evaluación (Evaluación de las Finanzas Públicas - EFIP) a principios del año 2008, la misma que fue actualizada en una segunda fase hacia finales del mismo año.

A partir de esa primera experiencia y reconociendo la utilidad de la herramienta PEFA, en 2009, el Gobierno de Bolivia, decide llevar adelante una nueva evaluación con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, como un esfuerzo conjunto que pueda enriquecer la experiencia de la auto-evaluación, con una mirada más amplia, externa e independiente sobre los sistemas de gestión de las finanzas públicas (GFP) del gobierno central.

El propósito de la presente evaluación es el de proveer al gobierno, la cooperación internacional y otros actores de un diagnóstico objetivo sobre el desempeño de

los sistemas, procesos e instituciones de la GFP, utilizando 31 indicadores de alto nivel tomados del marco de referencia PEFA. En concordancia con el requerimiento del gobierno, la evaluación se enfoca en los recursos y gasto público del gobierno central, que incluye la administración central, instituciones descentralizadas sin fines empresariales, y entidades de seguridad social, cubriendo aproximadamente el 47% del gasto total del sector público. Este alcance excluye el nivel territorial –prefecturas y municipios– y las empresas públicas (financieras y no financieras), aunque sí se consideran las transferencias del gobierno central a esas instancias para determinados indicadores.

De acuerdo con la metodología PEFA, esta evaluación no está dirigida a comentar sobre aspectos de política de gasto o política fiscal y tampoco pretende calificar a instituciones particulares dentro del Gobierno, ni se enfoca en temas de capacidad institucional. De igual manera, este reporte no incluye recomendaciones ni detalla acciones para el fortalecimiento de la GFP; sin embargo, se espera que el diagnóstico obtenido sirva al Gobierno como punto de partida para iniciar un diálogo y discusión con distintos actores, con miras a identificar oportunidades de mejora y poder establecer prioridades de reforma.

EVALUACIÓN INTEGRADA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Esta sección presenta un resumen del desempeño de los sistemas, los procedimientos y las prácticas de GFP a partir de los indicadores de alto nivel de la metodología PEFA en sus seis áreas: credibilidad del presupuesto; universalidad y transparencia; presupuesto basado en políticas; certeza y control de la ejecución presupuestaria; contabilidad, registro e información; y examen y auditoría externos.

Credibilidad del presupuesto

A nivel agregado –y restringido a gasto primario– Bolivia resulta con un desempeño aceptable a nivel del gobierno central, al no presentar variaciones significativas entre el gasto agregado ejecutado (pagado) y el presupuesto originalmente aprobado; sin embargo, esa baja diferencia obedece más bien a dos factores divergentes que se neutralizan mutuamente –incrementos presupuestarios significativos y un ritmo de ejecución más lento respecto de un presupuesto modificado. Tomando la clasificación administrativa (institucional), la composición del gasto ejecutado presenta desviaciones significativas respecto del presupuesto originalmente aprobado.

Respecto de los ingresos, y tomando en cuenta que la metodología se concentra exclusivamente en la comparación de los ingresos totales recaudados con el presupuesto originalmente aprobado, los datos presentados muestran también un desempeño favorable, reflejando más bien una subestimación. Además de las mejoras en la estimación de los ingresos fiscales; un factor determinante para ese comportamiento,

fue el contexto favorable de altos precios internacionales para los hidrocarburos, mayores a los esperados.

Bajo esas consideraciones, si bien a nivel agregado, los datos muestran un comportamiento aceptable, la credibilidad del presupuesto, para los años bajo análisis, se ve afectada por los siguientes factores, i) continuos y significativos incrementos y modificaciones presupuestarias –aunque éstas sean legalmente transparentes; ii) diferencias y desviaciones significativas en la composición del gasto a nivel institucional (administrativo); y iii) la falta de un sistema adecuado para el seguimiento de los atrasos de pagos.

Universalidad y transparencia

Un aspecto fundamental es la amplia cobertura del Presupuesto General de la Nación (PGN) que incluye entidades del gobierno central, instituciones de seguridad social, empresas públicas y administración territorial (aunque solo a nivel de transferencias para los municipios), además de la incorporación de los programas y proyectos financiados por donantes (préstamos y donaciones). No se ha podido constatar la existencia de gastos extra-presupuestarios significativos.

A pesar de esta amplia cobertura, la universalidad y transparencia se ve afectada debido a que la información que acompaña el proyecto de presupuesto que se presenta al Congreso no incluye información explícita sobre el saldo de la deuda pública, el saldo de activos financieros, o los resultados del presupuesto del ejercicio anterior; tampoco la explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas significativas de política, lo cual restringe y dificulta la revisión del proyecto por parte del Congreso (y del público interesado en general).

Respecto de la transparencia en las relaciones fiscales intergubernamentales –entendida ésta como la existencia de reglas claras para la distribución horizontal de las transferencias otorgadas por el nivel central- Bolivia obtiene un resultado aceptable, pero que se ve afectado, por retrasos en el suministro de información confiable a los niveles subnacionales sobre las asignaciones que les hará el gobierno central en el siguiente ejercicio, lo cual afecta también el proceso de preparación del presupuesto de esas instancias.

En relación al seguimiento y monitoreo del riesgo fiscal provocado por otras entidades del sector público, incluyendo gobiernos subnacionales, el VTCP está llevando adelante iniciativas importantes como el Programa de Desempeño Institucional y Financiero, que entre otras cosas permite contar con información sobre el stock de la deuda subnacional. Sin embargo, esta información es aún parcial y no se cuenta con informes globales sobre el riesgo fiscal agregado, generado por esas otras entidades.

Presupuesto basado en políticas

Bolivia se encuentra en una etapa prematura respecto de tener una perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuesto; y la ligazón del presupuesto anual con los objetivos de desarrollo del PND es muy tenue.

Más allá de la falta de una perspectiva plurianual, el proceso de formulación del presupuesto anual se ve afectado por los siguientes factores: i) si bien existe un calendario anual claro para la presentación del proyecto de presupuesto por parte del Ejecutivo, y la aprobación por parte del Legislativo; no se incluyen fechas ni plazos para las etapas intermedias de la formulación.

Las directrices presupuestarias y los techos aprobados para cada entidad son comunicados con poca antelación, y los plazos que se otorgan a las entidades para enviar sus anteproyectos son cortos y no dejan espacio suficiente para discusiones detalladas entre el MEFP y los ministerios de línea. ii) En ninguno de los tres años bajo análisis el Congreso completó su revisión del proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo, y por ende no lo aprobó explícitamente. Estos aspectos, de acuerdo con la metodología del PEFA afectan considerablemente el carácter ordenado y participativo del presupuesto, y a la vez limitan el ejercicio de uno de los requisitos fundamentales de un manejo fiscal sano, referido a la aprobación explícita del presupuesto por el órgano representativo de la ciudadanía, lo cual fortalece el nivel de transparencia y promueve la debida rendición de cuentas.

Certeza y control de la ejecución presupuestaria

La ejecución ordenada y previsible del presupuesto requiere que las transacciones puedan ser controladas en cada etapa del ciclo del gasto (compromiso, verificación, emisión de la orden de pago y pago) y que a la vez los sistemas de control interno y auditoría establecidos en cada entidad funcionen eficientemente. Desde esa perspectiva, la ejecución del presupuesto –a nivel del gobierno central- se caracteriza por los siguientes aspectos:

En lo concerniente a los ingresos, las obligaciones y pasivos tributarios de los contribuyentes se registran y reportan de manera transparente, y están enmarcados en una legislación exhaustiva que limita la aplicación discrecional. Por otro lado, existe un sistema de registro único de contribu-

yentes, con vínculos con otros sistemas de registro público y un sistema eficaz en el cobro de atrasos tributarios.

El manejo y la disponibilidad de fondos para la ejecución del presupuesto se ve favorecido por el funcionamiento efectivo de una cuenta única del tesoro, la preparación de previsiones de flujo de caja mensuales y la consolidación y conciliación diarias de saldos de caja. Sin embargo, los topes máximos para comprometer gastos se aprueban y comunican mensualmente para gasto de inversión y trimestralmente para gasto corriente, lo cual reduce el horizonte de tiempo que tienen las entidades para una adecuada planificación y monitoreo de sus compromisos de gastos, pudiendo generar atrasos de pagos.

Los mecanismos para el control y registro de la deuda pública se han fortalecido, se cuenta con un sistema claro y eficiente para contraer préstamos y otorgar garantías, asegurando a la vez el mantenimiento de registros completos y actualizados tanto sobre la deuda interna como externa.

La administración y control del gasto salarial (planillas) se ven afectados por la falta de vinculación directa entre las bases de datos de personal que mantiene cada entidad y los sistemas de generación de planillas de pago. Si bien desde el MEFP se han establecido algunos controles específicos sobre la planilla mensual (doble percepción y nivel salarial), el proceso de generación de planillas no ha estado sujeto a ningún tipo de auditoría externa.

Respecto del sistema nacional de adquisiciones, se debe tomar en cuenta que la metodología PEFA examina el sistema desde un punto de vista macro, pero no mira precisamente el desempeño del sistema en su totalidad. Bajo estas consideraciones, y respecto de los aspectos específicos que re-

quiere la metodología, los datos obtenidos dejan ver que el sistema cumple en parte con los objetivos de los indicadores, pero la evidencia apunta más bien a la necesidad de una evaluación más profunda y detallada del sistema de adquisiciones, lo cual está siendo realizado a través de la aplicación de los indicadores de la OECD, que permitirán enfocar aspectos por ejemplo relacionados con la baja ejecución y potencial ineficiencia derivada de la fragmentación generada por la falta de agregación.

La utilización y expansión del SIGMA ha permitido el funcionamiento adecuado de controles que restringen los compromisos de gasto a las asignaciones presupuestarias y a la disponibilidad de efectivo. Sin embargo, la eficacia y pertinencia del sistema de control interno –incluida la función de auditoría interna– es limitada, al haberse concentrado en actividades de control de transacciones, pero no en aspectos sistémicos que respondan a una evaluación de riesgos de acuerdo con la naturaleza de una entidad.

Contabilidad, registro e información

La implementación y expansión del sistema SIGMA –tanto central como local– ha permitido mejorar de manera significativa la disponibilidad de información sobre la ejecución presupuestaria. A partir de esa información y de los reportes enviados por el resto de las entidades, se puede contar con informes agregados de ejecución presupuestaria mensual del sector público, aunque solo para fines internos. Sin embargo, la emisión de estados financieros anuales, todavía se limita únicamente a la administración central y esos estados no se someten a una revisión de auditoría externa, que provea un aseguramiento independiente res-

pecto de la confiabilidad y razonabilidad de la información financiera del sector público –en este caso de la administración central.

Examen y auditoría externa

La CGE no realiza auditorías financieras de los estados financieros de la administración central, ni de la ejecución presupuestaria consolidada, ni a nivel general, ni a nivel de entidades individuales. El escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual y de las auditorías externas durante los años bajo análisis ha sido también limitado. En ninguno de esos años, el Poder Legislativo ha concluido su revisión y discusión del presupuesto, y consecuentemente, tampoco ha aprobado explícitamente el proyecto presentado por el Ejecutivo. Si bien todos los informes emitidos por la CGE se remiten al Congreso, no está previsto –ni se cuenta con los recursos necesarios– para realizar el estudio o revisión sistemática de esos informes.

EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS FALLAS DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

El desempeño de los sistemas de gestión de las finanzas públicas pueden favorecer o dificultar el logro de los resultados presupuestarios globales en términos de disciplina fiscal agregada, asignación estratégica de recursos y la prestación eficiente de servicios; y de manera general, contribuir a la transparencia y eficiencia del gasto.

A partir de las fortalezas y debilidades identificadas a través de los indicadores utilizados por la metodología PEFA, se puede ver que la disciplina fiscal agregada se ve favorecida por la cobertura amplia del presupuesto, mejoras en las estimaciones de los ingresos fiscales y el establecimiento de

mecanismos que ayudan a limitar el nivel de gasto a la disponibilidad real de efectivo. Sin embargo, existen aspectos que podrían dificultar la disciplina fiscal, como ser las continuas y significativas modificaciones presupuestarias, que aunque son legalmente transparentes, no siempre están sujetas a un proceso de escrutinio por parte del Congreso; la falta de un mecanismo adecuado para la identificación, seguimiento y monitoreo de los atrasos de pagos, y la necesidad de fortalecer los mecanismos para el monitoreo del riesgo fiscal global generado por otras entidades del sector público, incluyendo gobiernos subnacionales.

Más allá de la falta de una planificación plurianual, la asignación estratégica de recursos se ve afectada por la falta de un proceso ordenado y participativo en la formulación y preparación del presupuesto anual, que se caracteriza por otorgar a las entidades plazos muy cortos para la remisión de sus anteproyectos, limitándose éstas a ajustar sus requerimiento a los techos proporcionados, pero sin haber tenido la oportunidad de realizar un análisis adecuado para la asignación estratégica de los recursos disponibles. Esta situación origina que se tenga que recurrir a continuas modificaciones presupuestarias, que dependiendo de su naturaleza, podrían retrasar la ejecución de las actividades. Por otro lado, el seguimiento, control y fiscalización del uso de los recursos conforme las políticas enunciadas, podrían beneficiarse de una mayor utilización de los reportes por finalidad y función.

Si bien la prestación eficiente de servicios está favorecida por previsiones y flujos de caja confiables, para comprometer y ejecutar gastos; el horizonte de tiempo de esas estimaciones –mensual– no siempre permite una planificación adecuada de las actividades, lo que puede llevar a ciertas

prácticas como retrasos en el registro, reconocimiento y pago de obligaciones con contratistas y proveedores. La necesidad de tener que recurrir a continuas modificaciones presupuestarias (discutidas en párrafos precedentes) también puede retrasar la prestación de servicios. Esta situación afecta también a los niveles subnacionales, cuando éstos no disponen oportunamente de información confiable para una adecuada planificación de sus actividades.

Otros aspectos de la GFP –que de ser fortalecidos– podrían beneficiar la prestación efectiva de servicios en distintos niveles, comprenden: i) sistemas de control interno, incluyendo la función de auditoría interna, que a partir de una evaluación de riesgos se enfoquen en temas sistémicos, más que meramente transaccionales y de cumplimiento; ii) información sobre ejecución presupuestaria por finalidad y función que pueda servir para el seguimiento y monitoreo de la ejecución de políticas y prioridades (gasto corriente y de capital); y iii) revisiones independientes de auditoría externa y escrutinio por parte del Poder Legislativo.

PERSPECTIVAS DE PLANIFICACIÓN Y APLICACIÓN DE REFORMAS

Bolivia está atravesando por un proceso de cambio a partir de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, en el marco de la cual se está empezando a trabajar en el ajuste/adaptación del marco legal de GFP, incluyendo la preparación de una ley de gestión pública, que además pueda ir acompañado del fortalecimiento de los sistemas, procesos y las instituciones del sistema de GFP.

La presente evaluación constituye uno de los insumos para que el Gobierno pueda llevar adelante un proceso de discusión

interna y consulta con otros actores –incluyendo la comunidad de donantes– para la formulación de un plan de acción para el fortalecimiento de la GFP. En la formulación y definición de esas prioridades será importante tomar en cuenta la factibilidad y pertinencia de las reformas que se propongan, no solo respecto a su utilidad o necesidad, sino sobre todo respecto a si están dadas las condiciones necesarias para llevar adelante ciertas acciones, que podrían requerir más bien que en primera instancia se garantice el funcionamiento adecuado de ciertos aspectos básicos de GFP, y el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales para llevarlas adelante.

Si bien Bolivia ha dado pasos importantes en la mejora de sus sistemas de GFP, a través por ejemplo de la expansión del SIGMA, la Cuenta Única del Tesoro, y el manejo responsable de las funciones de tesorería y deuda pública, existen todavía aspectos básicos referidos a la formulación, ejecución y seguimiento del presupuesto anual, incluyendo la interacción con el Poder Legislativo, la preparación de informes y estados financieros respaldados por una revisión independiente respecto de su pertinencia y confiabilidad y el fortalecimiento de las funciones de control interno y auditoría interna, que deben ser atendidos en primera instancia, para así permitir el paso, hacia procesos de reforma más profundos y ambiciosos como es el manejo de presupuesto plurianual, un presupuesto basado en resultados o un cambio de enfoque hacia procesos de auditorías de desempeño.

La necesidad de establecer adecuadamente el tiempo y la secuencia de las reformas que se persiguen cobra aún más importancia tomando en cuenta los cambios de estructura organizativa, territorial y de competencias que se aproximan.

Cuadro RE 1 - INDICADORES DE DESEMPEÑO (ID) DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN BOLIVIA
(Indicadores estándar de la metodología del PEFA)

		Método	Puntaje
A. RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS:			
Credibilidad del presupuesto			
ID-1	Resultados del gasto agregado comparados con el presupuesto original aprobado	M1	B
ID-2	Desviaciones en la composición del gasto presupuestario comparadas con el presupuesto aprobado	M1	C
ID-3	Desviaciones de los ingresos totales comparadas con el presupuesto original	M1	A
ID-4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	M1	N/D
B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS:			
Alcance y transparencia			
ID-5	Clasificación del presupuesto	M1	A
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	M1	C
ID-7	Magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en los informes presupuestales	M1	A
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	M2	C+
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	M1	C
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	M1	B
C. CICLO PRESUPUESTARIO			
i) Presupuestar basado en políticas			
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	M2	D+
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	M2	C
ii) Certeza y control de la ejecución presupuestaria			
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	M2	B+
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	M2	B+
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	M1	B+
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	M1	C+
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	M2	A
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	M1	D+
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	M2	B
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	M1	D+

		Método	Puntaje
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	M1	C
iii) Contabilidad, registro e informes			
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	M2	B
ID-23	Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios	M1	D
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	M1	C+
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	M1	D+
iv) Escrutinio y auditoría externa			
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	M1	D+
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	M1	D+
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	M1	D
D. PRÁCTICAS DE DONANTES			
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	M1	N/A
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	M1	C
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	M1	C

N/D No disponible
N/A No aplicable

I. INTRODUCCIÓN

1.1 OBJETIVO DEL INFORME DE DESEMPEÑO DE LA GFP

El Plan Nacional de Desarrollo señala el interés y preocupación del gobierno por mejorar la eficiencia, transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. Para este propósito, la calidad en el manejo de las finanzas públicas constituye un elemento clave para apoyar la implementación de políticas y el logro de objetivos de desarrollo, contribuyendo a la disciplina fiscal, apoyando la asignación estratégica de recursos y la prestación eficiente de servicios. A partir de esa concepción, el gobierno ha llevado adelante algunas iniciativas importantes de fortalecimiento y mejora de distintos aspectos de la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP), incluyendo un primer ejercicio de autoevaluación de las Finanzas Públicas (EFIP) utilizando la metodología del marco PEFA –aunque con un alcance más limitado que el del presente ejercicio.

Bajo este contexto, el propósito de la presente evaluación de la GFP del gobierno central de Bolivia persigue dos objetivos principales: i) proveer al gobierno con un diagnóstico confiable y objetivo sobre el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones de GFP, utilizando un marco de referencia aceptado internacionalmente y que está basado en 31 indicadores de alto nivel - 28 que miden el estado de los sistemas de GFP, y 3 que miden el desempeño de las prácticas de donantes con respecto al impacto sobre los procesos presupuestarios del gobierno. ii) Servir al gobierno, la cooperación internacional y otros actores como una fuente común de información sobre el desempeño de la GFP del gobierno central, identificando las fortalezas y debilidades y a la vez proporcionando feedback sobre los resultados de diferentes iniciati-

vas y acciones llevadas a cabo en los últimos años en materia de los sistemas de GFP. A partir de este diagnóstico, se pueden identificar oportunidades de mejora e iniciar un diálogo para el establecimiento de prioridades, así como la secuencia adecuada para su implementación. El contar con un plan de reformas puede contribuir a la vez a objetivos de mediano plazo para promover el mejor manejo de las finanzas públicas en el marco de los ajustes y cambios que el Gobierno de Bolivia está llevando adelante a partir de la nueva Constitución Política del Estado, aprobada en meses pasados.

Es importante enfatizar que esta evaluación no pretende calificar a instituciones particulares dentro del Gobierno. Tampoco incluye comentarios sobre la política fiscal o la política de gasto, ni se enfoca en temas de capacidad institucional. Consistentes con el enfoque del PEFA, tampoco proporciona ningún tipo de recomendación.

1.2 PROCESO DE PREPARACIÓN DEL ID-GFP

Antecedentes

El proceso de preparación de la evaluación del desempeño de las finanzas públicas se inicia en el año 2007, cuando las autoridades del entonces Ministerio de Hacienda, expresaron su interés por llevar adelante una evaluación siguiendo el marco de referencia PEFA. En el contexto de esa iniciativa, y bajo el liderazgo del Viceministerio de Tesoro y Crédito Público, el Banco Mundial facilitó un taller de dos días que contó con la participación de autoridades y personal técnico y operativo del MEFP, del Ministerio de Planificación del Desarrollo, Banco Central de Bolivia, Contraloría General del Estado, y otras entidades públicas. El propósito del taller

fue el de introducir el marco de referencia PEFA, la utilidad de la herramienta, las áreas que lo conformaban, el sistema de indicadores, además de intercambiar criterios sobre la experiencia de otros países que habían llevado adelante esfuerzos similares.

Reconociendo la utilidad de la herramienta, el Gobierno de Bolivia decidió llevar adelante una auto-evaluación, sin la participación de la Cooperación Internacional. La primera fase de la Evaluación de las Finanzas Públicas – EFIP 2007 se realizó entre los meses de marzo y abril, 2008, que al constituir la primera experiencia del Gobierno se concentró básicamente en la administración central, y sobre los datos del TGN para el ejercicio 2007¹, no incluyendo los indicadores referidos a las prácticas de donantes. Se debe mencionar también que algunas dimensiones no recibieron calificación alguna.

En base a los resultados de la primera evaluación y con el creciente interés de las autoridades del MEFP por profundizar el análisis en los meses de septiembre y octubre de 2008, se llevó a cabo una segunda fase del trabajo basada en la auto-evaluación de 2007. El objetivo de esa segunda fase fue el de evaluar los resultados de los indicadores que en la primera evaluación habían revelado la existencia de deficiencias y a partir de esa revisión formular un plan de acción. Bajo esas premisas, esta revisión estuvo enfocada en nueve indicadores, considerados críticos por haber recibido las calificaciones más bajas, y que formaron la base para el plan de acción.

El plan de acción resultante fue formulado en torno a cuatro objetivos estratégicos, i) brindar a las autoridades información dis-

ponible y actualizada para la toma de decisiones mediante la implementación del plan estratégico de tecnología de información; ii) consolidar la política fiscal, mejorando la calidad del gasto (corriente y de capital) y optimizando los ingresos públicos; iii) la participación activa y propositiva del MEFP en la nueva estructura fiscal derivada del proceso autonómico; y iv) actualizar y modificar el marco normativo vigente, de acuerdo con los cambios planteados en la nueva estructura estatal y de demanda social.

Si bien los resultados de los 28 indicadores evaluados fueron organizados en torno a esos cuatro objetivos, las acciones específicas apuntaban únicamente a los indicadores con calificación C o D, y se limitaban estrictamente a tratar de cumplir los requisitos para alcanzar una mejor calificación. Sin embargo, esas acciones no resultan de un análisis más integral que considere por ejemplo la importancia relativa de cada tema, la complejidad y el tiempo requerido para lograr mejoras de cada elemento de las finanzas públicas y la interdependencia con otros elementos, incluyendo la necesidad de análisis complementario para entender las causas de fondo que podrían haber afectado el desempeño en ciertas áreas.

Proceso del estudio

Partiendo del trabajo llevado adelante por el MEFP y con el afán de fortalecer los ejercicios de las auto-evaluaciones con una mirada más amplia, externa e independiente, el Gobierno de Bolivia decidió llevar adelante una nueva evaluación, como un esfuerzo conjunto entre el Gobierno de Bolivia, el Banco Mundial (BM) y el Banco In-

1 La EFIP 2007 destaca que la decisión de basarse primordialmente en información provista por el TGN, obedeció de alguna manera a limitaciones de carácter técnico y logístico.

teramericano de Desarrollo (BID), contando con la participación y colaboración de otras agencias en diferentes etapas².

A partir de la solicitud del Gobierno de Bolivia (marzo de 2009), se iniciaron las actividades de coordinación y preparación con el Viceministerio de Tesoro y Crédito Público a través de la Dirección General de Análisis y Políticas Fiscales. Estas actividades incluyeron: i) la definición del alcance del trabajo; ii) la identificación de las diferentes entidades, departamentos y unidades que debían participar en el estudio; y iii) un cronograma de actividades y agenda para la misión de campo. Es importante resaltar que este trabajo de preparación se benefició significativamente de la experiencia que las autoridades y funcionarios del VTCP habían desarrollado en el proceso de auto-evaluación a través de la EFIP.

La misión de campo realizada entre el 18 de mayo y 5 de junio de 2009, incluyó las siguientes actividades:

i) Un taller de lanzamiento de dos días facilitado por el Secretariado del PEFA y que contó con la participación de funcionarios de diversas direcciones y unidades del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), la Contraloría General del Estado (CGE), el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), la Aduana Nacional (AN), Banco Central de Bolivia (BCB), Comisión de Hacienda del Congreso y representantes de la Cooperación Internacional. El propósito principal del taller fue el de presentar los elementos básicos de la metodología, y de su aplicación, estructura del informe, idoneidad y presentación de las pruebas,

dificultades habituales en la aplicación de la metodología y el rol del gobierno y la cooperación internacional.

- ii) Recolección de información y de datos e intercambios con todas y cada una de las instancias involucradas en el estudio, incluyendo tanto entidades directamente relacionada con el establecimiento de la normativa del sistema de GFP como con entidades que tienen a su cargo la ejecución del gasto. Es importante destacar el compromiso, interés y enorme colaboración brindada por todos los funcionarios que participaron en el estudio y la eficiente coordinación prestada por el VTCP.
- iii) Reuniones de inicio y fin de misión con la Cooperación Internacional, representantes de la cual participaron también en el trabajo de campo en áreas de su interés.

A partir de la misión de campo, el equipo PEFA inició la preparación del informe borrador, lo cual incluyó también continuos intercambios con la Dirección General de Análisis y Políticas Fiscales y otras unidades involucradas para revisar y complementar la información recopilada, intercambiar opiniones sobre la metodología, confirmar datos y afinar el entendimiento de los procesos y procedimientos, así como complementar información adicional.

El informe borrador fue remitido al Gobierno y el Secretariado de PEFA para su revisión y comentarios. Para este fin se llevó a cabo una misión de campo entre el 7 y 17 de septiembre para la revisión y discusión del informe con las autoridades e instancias técnicas y operativas del Gobierno de Bolivia que estuvieron involucradas en el estudio.

2 En forma paralela al ejercicio del PEFA, se está llevando adelante una evaluación de los sistemas de adquisiciones utilizando los indicadores de la OECD-DAC, liderada por el BID.

En base a los resultados de esa misión, el reporte fue completado con los comentarios finales del gobierno, y el Secretariado de PEFA, para su emisión final. A partir de lo cual el Gobierno liderará su proceso de discusión con miras a la preparación de un plan de acción de fortalecimiento.

1.3 METODOLOGÍA DE PREPARACIÓN DEL INFORME

La presente evaluación PEFA se inició en abril de 2009, e incluyó una misión de campo entre el 18 de mayo y 5 de junio del mismo año. Adicionalmente, se prevé una misión de seguimiento durante la primera quincena de septiembre. La agenda de reuniones y funcionarios entrevistados fue coordinada directamente con la Dirección General de Análisis y Políticas Fiscales del VTCP. En anticipación a la misión de campo y a fin de facilitar el proceso de recopilación de información, el VTCP compartió con todas las instancias involucradas el cuestionario elaborado por el Secretariado del PEFA para la aplicación en el terreno del marco de referencia PEFA³. Todas las reuniones y entrevistas contaron con la participación de un funcionario de esa Dirección. La evaluación incluyó:

- > Revisión de la documentación legal que gobierna las finanzas públicas y otra relacionada que pudiera tener un impacto sobre la GFP.
- > Revisión de informes relacionados realizados durante los últimos años sobre la GFP, tanto por el Gobierno como por otras agencias de Cooperación Internacional.
- > Análisis de los principales requerimientos, políticas y prácticas del sistema de GFP en Bolivia, incluyendo: i) entrevistas con oficiales de gobierno dentro del MEFP, MPD, CGE, SIN, AN, Congreso Nacional (Comisiones de Hacienda), y una muestra de entidades ejecutoras del gasto⁴; ii) entrevistas con oficiales de las principales agencias de cooperación incluyendo, CAF, BID, Unión Europea, KfW, Alemania, GtZ, y Banco Mundial. iii) Entrevistas con otras instancias como la Confederación de Empresarios Privados, la Cámara de Comercio; y iv) análisis cuantitativo de la información oficial presupuestaria y financiera; v) revisión y evaluación de la documentación regulatoria y legal y vi) revisión y entendimiento de los diferentes sistemas de información –en aspectos netamente ligados a la información requerida.
- > Consultas con el Secretariado de PEFA respecto de la aplicación de la metodología en casos específicos.

Consideraciones especiales de la EFIP

Un elemento importante para la realización del presente estudio fue la autoevaluación realizada por el MEFP, bajo las características que se describe en la sección anterior; y cuyos resultados fueron tomados en cuenta en el presente ejercicio en el marco de las consideraciones que se describen a continuación.

El alcance de la EFIP estuvo concentrado en la administración central y recursos TGN para el ejercicio 2007, debido a la facilidad

3 Cuestionario para la aplicación sobre el terreno del marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP del programa PEFA.

4 El Anexo 6 incluye un detalle de las entidades visitadas y funcionarios entrevistados.

y disponibilidad de datos. Para el presente estudio PEFA, el análisis incluyó el gobierno central (administración central y entidades descentralizadas), con todas las fuentes de financiamiento del PGN, para los ejercicios 2006, 2007 y 2008, en los indicadores que requieren tres años de información.

La EFIP mayormente trabajó con las instancias del MEFP, lo cual para algunos casos limitó la disponibilidad de información y la interacción con otras instancias técnicas y operativas involucradas en la ejecución del gasto, no solo para la provisión de información, sino por constituir actores críticos en el funcionamiento de los sistemas de GFP. En algunos casos la falta de disponibilidad de cierta información impidió que ciertas dimensiones sean evaluadas, lo cual afectó también la completa aplicación de los métodos de calificación establecidos en la metodología PEFA.

A fin de enriquecer la construcción y preparación del presente estudio, y de acuerdo con los requisitos de la metodología, se ha incluido, entidades como el SIN, Aduana Nacional, la CGE con sus Subcontralorías técnicas de Auditoría Externa y Control Interno –así como Unidades de Auditoría Interna y Direcciones Financieras de una muestra de entidades de la administración central y descentralizada, además de dos municipios y una prefectura, para fines específicos de ciertos indicadores.

Aporte del presente estudio

La experiencia desarrollada con el ejercicio de la EFIP, combinada y fortalecida por un proceso de interacción más amplio entre las distintas unidades técnicas y operativas con un equipo externo, permitió enriquecer significativamente el análisis de cada uno de las áreas que se pretende evaluar a través

de los indicadores, mejorando en muchos casos la calidad de la evidencia y los datos utilizados no solo para respaldar las calificaciones propuestas, sino también para empezar a reflexionar sobre oportunidades de mejora y fortalecimiento.

Los resultados de este proceso de análisis, más profundo, completo y apegado estrictamente a los requisitos de la metodología, se traducen en las calificaciones propuestas para los distintos indicadores, las cuales presentan ciertas diferencias con los resultados reflejados en la EFIP. Estas diferencias obedecen a distintas razones, que van desde la cobertura aplicada, el período analizado, disponibilidad de datos e información a partir del involucramiento de una gama más amplia de actores y en algunos casos a la aplicación de la metodología.

Sin embargo, más allá de las diferencias detectadas en las calificaciones individuales, es importante resaltar que este ejercicio permitirá a Bolivia contar con un documento de diagnóstico analítico, objetivo, validado por diferentes instancias –en cuanto a la aplicación de la metodología – que pueda proporcionar la base para iniciar un diálogo más amplio con los distintos actores de la GFP, incluida la Cooperación Internacional, con miras a la preparación de un plan de acción de fortalecimiento y reformas.

1.4 ALCANCE DE LA EVALUACIÓN SEGÚN LO PREVISTO EN EL ID-GFP

La evaluación se enfoca en los recursos y gasto público del Gobierno Central, que de acuerdo con la estructura administrativa vigente en Bolivia incluye, las instituciones de la administración central, las instituciones descentralizadas sin fines empresariales y las entidades de seguridad social. Si bien

excluye las prefecturas, municipalidades y las empresas públicas (financieras y no financieras), si se incluyen las transferencias que estas instituciones reciben del gobierno central para determinados indicadores (ID-7). Consecuentemente, esta evaluación cubre aproximadamente el 47% del gasto total del sector público, de acuerdo con el

presupuesto (agregado) de gasto aprobado para el año 2009. El cuadro 1.1 proporciona un resumen del gasto de la estructura del sector público indicando la proporción del gasto para cada uno de esos niveles en relación al presupuesto total del sector público. Esta evaluación cubre los ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008.

Cuadro 1.1 - NÚMERO DE ENTIDADES Y PROPORCIÓN DE GASTO PÚBLICO, SEGÚN PRESUPUESTO 2009

Entidades	Número de entidades	Porcentaje de gasto público agregado
SECTOR PÚBLICO		100%
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	468	97%
Gobierno General	444	62%
Gobierno Central	103	45%
Administración central	24	39%
Instituciones públicas descentralizadas	79	6%
Administración Territorial	336	15%
Prefecturas Departamentales	9	9%
Municipalidades ⁽¹⁾	327	6%
Instituciones de Seguridad Social	5	2%
Empresas Públicas no financieras	24	35%
SECTOR PÚBLICO FINANCIERO	4	3%
Instituciones financieras no bancarias	3	1%
Instituciones financieras bancarias	1	2%

(1) Incluye únicamente transferencias efectuadas por el Gobierno Central

II. INFORMACIÓN GENERAL DEL PAÍS

2.1 DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS

2.1.1 Contexto de país

Con una población de 9.7 millones de habitantes y una superficie de 1.1 millones de kilómetros cuadrados, Bolivia es uno de los países más pobres y desiguales de América Latina – seis de cada diez bolivianos viven en la pobreza y cuatro de ellos en la extrema pobreza, en tanto que el ingreso por habitante en 2008 era de 1.480 dólares anuales. Asimismo, 10% de la población más rica recibe más del 40% del ingreso total.

En la última mitad del siglo pasado, el ingreso per cápita real de Bolivia se mantuvo estancado debido a crisis recurrentes que revirtieron los modestos logros alcanzados en los periodos de mejor desempeño económico – ligados en general a incrementos en los precios de materias primas. En los últimos años, Bolivia se ha visto nuevamente favorecida por mayores precios de materias primas (incluyendo el gas, su principal producto de exportación), así como por la entrada en explotación de importantes proyectos mineros y un crecimiento significativo de las remesas del exterior. Estos factores permitieron que el PIB crezca rápidamente (6% en 2008), se alcancen amplios superávits en cuenta corriente (12% del PIB) y superávits fiscales inéditos (3% del PIB). En este entorno, sin embargo, el aumento de los precios internacionales de alimentos así como eventos climáticos adversos impulsaron la inflación a alrededor del 12% durante el 2007 y el 2008 luego de haberse mantenido en un dígito por cerca de una década y media.

Este contexto se revirtió parcialmente a fines de 2008 debido a la crisis global

detonada en el mercado hipotecario de Estados Unidos, que ha provocado una caída importante de los precios internacionales de las materias primas –principalmente desde septiembre de 2008. El crecimiento de producto se ha desacelerado – el PIB creció en 2.2% el primer trimestre del 2009 respecto al mismo periodo del 2008 – y el superávit en cuenta corriente se ha reducido de \$554 millones en el primer trimestre de 2008 a \$134 millones en el primer trimestre de 2009. Pero por otro lado, las presiones inflacionarias han cedido permitiendo que la inflación a 12 meses disminuya a 2.1% en junio de 2009. En este entorno, el Gobierno ha programado un ambicioso programa fiscal contracíclico, poniendo especial énfasis en incrementar las inversiones públicas para mitigar los efectos de la crisis internacional. Aunque este programa no ha sido implementado en su totalidad, la reciente recuperación de los precios internacionales de algunos productos de exportación puede permitir una mejoría del crecimiento más rápida de lo inicialmente esperado.

A más largo plazo, sin embargo, Bolivia requiere alcanzar una senda de crecimiento más alta y sostenida para tener mayor impacto en la reducción de la pobreza. Así, es necesario que reduzca su dependencia de las industrias extractivas, que al generar poco empleo tiene un limitado impacto en la reducción de la pobreza. Es necesario asimismo incrementar el ritmo de la inversión – incluyendo la inversión privada, cuyo nivel sigue siendo modesto (7.5% del PIB en 2008) e incompatible con un crecimiento económico elevado. Por otro lado, aunque durante las últimas décadas se han hecho avances importantes en términos de acceso a los servicios públicos, la desnutrición y la mortalidad materno-infantil son de las más altas de la región, la malaria, el chagas y la

tuberculosis son aún temas preocupantes y siguen existiendo amplios sectores de la población con deficiencias en el acceso a los servicios básicos como el agua, el alcantarillado y la electricidad. Asimismo, las mejoras logradas en estos campos han alcanzado de manera inequitativa a la población; por ejemplo, la tasa de mortalidad en menores de 5 años el 2003 para el quintil más pobre era de 94 muertes por cada 1000 nacidos vivos mientras que la misma cifra para el quintil más rico era de 31. De similar manera, 42% de los niños indígenas presentan un retraso en su crecimiento, casi duplicando los niveles de sus pares no indígenas.

2.1.2 Programa global de reforma del sector público⁵

En mayo de 2006, el Gobierno lanzó su Plan Nacional de Desarrollo (PND) con un fuerte enfoque en mejorar la reducción de la pobreza y la inclusión, basado en cuatro pilares: (i) Bolivia Productiva; (ii) Bolivia Digna; (iii) Bolivia Soberana; y (iv) Bolivia Democrática y Participativa. El PND propone una mayor participación del Gobierno en sectores clave –tales como hidrocarburos, minería, telecomunicaciones y energía– sea incrementando la participación del Gobierno o nacionalizando empresas anteriormente privatizadas y propone también canalizar los recursos adicionales generados por esta participación del Estado en sectores intensivos en mano de obra tales como manufactura, turismo y agricultura, o en financiamiento adicional para programas sociales. El aumento consecuente de los ingresos fiscales posibilitó la implementación de varios programas sociales, inclu-

yendo el Bono Juancito Pinto, un programa de transferencia de efectivo condicionado a la asistencia escolar; la Renta Dignidad, una pensión mejorada no contributiva para los ancianos basada en el anterior Bonosol; y Yo Sí Puedo, un programa de alfabetización de adultos. Además, el Gobierno ha lanzado su ambicioso Programa de Desnutrición Cero a ser implementado en los municipios más vulnerables y el programa de Redes de Protección Social y Desarrollo Comunitario Integrado que integrará la asistencia social a poblaciones vulnerables y el desarrollo productivo en áreas rurales y peri urbanas

Adicionalmente, el Gobierno está desarrollado un extensivo programa para erradicar la extrema pobreza, creando iniciativas multisectoriales para ser implementadas en los municipios más vulnerables. El Gobierno espera iniciar la implementación de esta estrategia en los próximos meses.

La adecuada administración del sector público ha sido fundamental para el desarrollo de Bolivia, pero aún quedan retos significativos relacionados a la distribución de los ingresos provenientes de los hidrocarburos entre prefecturas y municipios, el acceso desigual a los servicios públicos de los ciudadanos de diferentes antecedentes sociales o ubicación geográfica que siguen limitando severamente su inclusión y la débil rendición de cuentas dentro de la administración con relación a los ciudadanos, generando de esta manera oportunidades para la corrupción. El sector público se beneficiaría con una mayor capacidad para establecer prioridades, diseñar, coordinar y ejecutar programas y proveer servicios públicos. Las mejoras en estas áreas serán esenciales para continuar con una estrategia de más lar-

5 Esta sección está basada en la Estrategia Interina de Asistencia para el Estado Plurinacional de Bolivia para el periodo 2010-2011 del Banco Mundial

go plazo. El Gobierno de Bolivia ha dado recientemente fuertes señales de que está comenzando a abordar estos temas, como ser la creación de un nuevo Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción con el mandato de aplicar la política de tolerancia cero contra la corrupción establecida en el PND.

2.1.3 Fundamento de las reformas de GFP

Bolivia está atravesando un profundo proceso de cambio en el ámbito político, económico y social que ha generado altas expectativas en la población. Sin embargo, para poder apoyar adecuadamente la implementación de las políticas y programas de desarrollo que se persiguen se requiere sistemas adecuados de gestión de las finanzas públicas, incluyendo sus procesos e instituciones, que aseguren que la planificación y ejecución del presupuesto estén en línea con las prioridades del gobierno, que la administración de los recursos del presupuesto contribuyan a una prestación eficiente de servicios y finalmente que asegure controles efectivos de la ejecución presupuestaria y el riesgo fiscal para mantener la disciplina fiscal agregada.

A partir de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en febrero de 2009, el Gobierno pretende llevar a cabo una serie de reformas del sector público, incluyendo el ajuste y actualización del marco legal que gobierna la GFP para adecuarlos al nuevo ordenamiento vigente en el país. Este esfuerzo está siendo liderado por el MEFP, en coordinación cercana con todas las instituciones relacionadas tanto de la misma administración central como de la administración descentralizada, municipal y regional.

Este ajuste al marco legal determina la necesidad y abre la oportunidad para forta-

lecer los procesos, las prácticas y los instrumentos que permitan mejorar el desempeño de la GFP a partir de las prioridades del gobierno. Es importante, sin embargo, que las reformas que se vayan a proponer, sean concebidas a partir del análisis y consideración de otros factores –políticos, legales, administrativos, culturales y la capacidad institucional- a partir de lo cual se puedan identificar prioridades de reforma en un marco más amplio de la agenda de gobierno.

2.2 DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS PRESUPUESTARIOS

Desempeño fiscal

En los últimos años, los ingresos del gobierno general aumentaron en 2 puntos porcentuales del PIB, como se aprecia en el cuadro 2.1 debido principalmente al incremento en la recaudación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH – impulsado por el aumento del precio de exportación del gas y a pesar de una cierta reducción en las donaciones. Por otro lado, los gastos primarios del gobierno general también han comenzado a aumentar, particularmente, en los dos últimos años—con una fuerte expansión en diferentes programas sociales, y un sustancial impulso a la inversión pública. Sin embargo, gracias en parte a la condonación de deuda en el marco de la Iniciativa de Alivio Multilateral de la Deuda, los intereses de la deuda se redujeron en 2 puntos porcentuales del PIB, compensando el incremento en los gastos primarios. Ello, además de un fuerte superávit en las empresas públicas (fruto de sustanciales transferencias del gobierno no ejecutadas en su totalidad), ha resultado en fuerte superávit para el sector público no financiero, que promediaron algo más de 3% del PIB por año entre el 2006 y el 2008.

**Cuadro 2.1 - OPERACIONES DEL GOBIERNO GENERAL
Y RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO, 2005-2008
(en % del PBI)**

	2005	2006	2007	2008
Ingresos	30.4	32.7	32.8	32.7
Tributarios	25.1	27.8	27.8	28.5
No tributarios	3.1	3.0	3.3	3.0
Donaciones	2.1	1.8	1.6	1.2
Gastos primarios	30.0	27.4	29.2	32.0
Resultado primario del Gob. General	0.4	5.3	3.5	0.8
Intereses	2.7	1.8	1.3	0.8
Resultado económico Gob. General	-2.3	3.5	2.3	0.0
Financiamiento externo	2.2	-0.1	0.6	1.0
Financiamiento interno	0.1	-3.4	-2.9	-1.0
Memo: Resultado económico				
Sector Público No Financiero	-2.2	4.5	1.7	3.2

Fuente: MEFP (Dossier)

Los superávits fiscales han permitido acumular saldos del sector público, especialmente en el Banco Central de Bolivia — y así el saldo de depósitos del sector público en el sistema financiero se incrementó de US\$ 0.9 mil millones a fines de 2005 a US\$3.0 mil millones a fines de 2008. Asimismo, los resultados fiscales descritos han permitido que el saldo de la deuda interna del Tesoro General de la Nación caiga de 21% del PIB a fines de 2005 a 16.1% en 2008 en tanto que el saldo de la deuda externa se ha reducido substancialmente debido a la Iniciativa de Alivio Multilateral de la Deuda de 51.9% del PIB en 2005 a 14.2% en 2008.

Asignación de recursos

En los últimos tres años, el gasto en servicios personales redujo su participación relativa en el gasto público (cuadro 2.2). Por otro lado, la caída en los niveles de deuda pública tanto interna como externa y el crecimiento del PIB han permitido una disminución de los pagos de intereses de la deuda pública. Por otro lado, las transferencias han aumentado en forma notoria por el mayor papel que desea tener la actual administración en la actividad económica - la mayor parte de estas transferencias fueron destinadas a la empresa estatal de hidrocarburos – YPFB.

**Cuadro 2.2 - GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL
POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, 2005-2008
(estructura porcentual)**

	2005	2006	2007	2008 p
Gastos corrientes	69.2	64.5	61.5	66.6
Primarios (no financieros)	61.1	58.4	57.3	64.3
Servicios personales	31.1	31.7	30.0	26.6
Bienes y servicios	6.6	6.9	6.5	6.8
Transferencias	19.8	18.9	17.9	30.1
Otros	3.6	0.8	2.9	0.8
Intereses	8.1	6.1	4.2	2.4
Gastos de capital	30.8	35.5	38.5	33.4
Total de gastos	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: MEFP (Dossier Estadístico 2009)

**Cuadro 2.3 - ESTRUCTURA DE GASTOS
DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL POR PRINCIPALES FUNCIONES
(porcentaje del total de gastos efectivamente pagados)**

	2007	2008
Servicios públicos generales	53.6	58.9
Defensa	5.1	5.4
Orden público y seguridad	5.5	4.7
Asuntos económicos	12.1	6.8
Protección del medio ambiente	0.5	0.3
Vivienda y servicios comunitarios	0.2	1.1
Salud	2.2	2.0
Actividades recreativas, cultura y religión	1.2	0.4
Educación	6.8	6.5
Protección social	12.9	14.1
Total	100.0	100.0

Fuente: MEFP, Dossier Estadístico 2009.

2.3 DESCRIPCIÓN DEL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE GFP

2.3.1 Marco jurídico de la GFP

El marco jurídico de la GFP en Bolivia se desprende de la Constitución Política del Estado, tanto en la anterior como la vigente, aprobada en febrero de 2009. Ambos textos constitucionales asignan roles y responsabilidades al Órgano Legislativo, al Órgano Ejecutivo y a la Contraloría General del Estado (CGE) en aspectos clave para la GFP, referidos principalmente al proceso de preparación y aprobación del presupuesto y sus modificaciones, aprobación de deuda pública y el control y fiscalización de los órganos del estado y las instituciones públicas, incluyendo las empresas públicas.

En el marco del mandato constitucional, se tiene la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamental (Ley SAFCO) de 20 de julio de 1990 –todavía en vigencia– que regula los sistemas de administración y de control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública, con el objeto de: i) 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; ii) disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros; iii) lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma responsabilidad plena por sus actos rindiendo cuentas no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que les fueron confiados, sino también de la forma y resultados de su aplicación; y iv) desarrollar la capacidad para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

La Ley SAFCO establece y regula ocho sistemas para programar, organizar, ejecutar y controlar la gestión del sector público: 1) programación de operaciones; 2) organización administrativa; 3) presupuesto; 4) administración de personal; 5) administración de bienes y servicios; 6) tesorería y crédito público; 7) contabilidad gubernamental integrada; y 8) control gubernamental, integrado por el control interno y el control externo posterior. El recuadro 2.1 resume la normativa principal aplicable a cada uno de estos sistemas⁶.

Recuadro 2.1 - MARCO LEGAL DE LA GFP

Programación de Operaciones

R.S. N°. 225557, Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones del 1ro. de diciembre de 2005.

Organización Administrativa

Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa.

6 Las Referencias Bibliográficas incluyen en listado detallado de la normativa legal revisada para efectos de esta evaluación.

Presupuesto

Ley N°. 2042, Ley de Administración Presupuestaria, del 21 diciembre 1999.

Resolución Suprema N°. 225558, Normas Básicas del Sistema de Presupuesto, de 1ro. de diciembre de 2005.

Decreto Supremo N°. 29881, Reglamento de Modificaciones Presupuestarias, del 7 enero de 2009.

Decreto Supremo N° 27849, Nuevo Reglamento de Modificaciones Presupuestarias, del 12 de noviembre de 2004.

Administración de personal

Decreto Supremo N° 26115, Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, del 16 de marzo de 2001.

Administración de bienes y servicios

Decreto Supremo N° 29190 del 11 de julio de 2007.

Tesorero y Crédito Público

Resolución Suprema N° 218056 Normas Básicas del Sistema de Tesorería, del 30 de julio de 1997.

Resolución Suprema N° 218041 Normas Básicas de Sistema de Crédito Público, del 29 de julio de 1997.

Decreto Supremo N° 29141 Programa de Desempeño Institucional y Financiero - PDIF, del 30 mayo de 2007.

Contabilidad Gubernamental Integrada

Resolución Suprema. N° 222957, Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada, 4 de marzo de 2005.

Resolución Suprema N° 227121, Modificación Art. 40 de las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada, del 31 de enero de 2007.

Control Gubernamental

Decreto Supremo N° 23215, Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República, del 22 de julio de 1992.

Descentralización

Ley N° 1654, Ley de Descentralización Administrativa, del 28 julio de 1995.

Ley N°. 1551, Ley de Participación Popular, del 20 abril de 1994.

Ley N°. 2028, Ley de Municipalidades, del 28 octubre de 1999.

Inversión Pública

Resolución Suprema N° 216768, Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública, del 18 de junio de 1996.

Impuestos y recaudaciones

Ley N° 1990, Ley General de Aduanas, del 28 julio 1999.

Ley N° 2492, Código Tributario Boliviano, del 2 agosto 2003.

Decreto Supremo N° 27310, Reglamento al Código Tributario Boliviano, del 9 enero de 2004.

Transparencia y acceso a la información pública

Decreto Supremo N° 27329, Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, del 31 enero de 2004.

Es importante hacer notar que la normativa relativa a los sistemas de administración y control se aplica en todas las instituciones del Sector Público, sin excepción, incluyendo los gobiernos departamentales, las universidades, las municipalidades, las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del Patrimonio⁷.

A la fecha de la presente evaluación el Gobierno de Bolivia está iniciando el proceso de reforma del marco legal de la GFP, a través de la preparación de una nueva Ley de Gestión Pública, para lo cual cada instancia respectiva ha empezado a trabajar en la actualización/ajuste de la normativa básica.

2.3.2 Marco Institucional de la GFP

El capítulo IV de la Ley 1178 establece las atribuciones institucionales para el funcionamiento de los sistemas de administración y control y en ese marco se define al Ministerio de Hacienda (actual MEFP) como la autoridad fiscal y órgano rector de los sistemas de programación de operaciones, organización administrativa, presupuesto, administración de personal, administración de bienes y servicios, tesorería y crédito público y contabilidad integrada. Mientras que se designa a la Contraloría General de la República (actual Contraloría General del Estado) como el órgano rector del sistema de control gubernamental. Tanto el MEFP como la CGE, tienen entre sus atribuciones el emitir las normas y reglamentos básicos para cada sistema, así como vigilar el funcionamiento adecuado de los mismos.

En el marco de la nueva Constitución Política del Estado, el Decreto Supremo No.29894 de 7 de febrero 2009 establece la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional. En base a este documento las atribuciones del MEFP y de sus dependencias quedan definidas de la siguiente manera en lo que respecta a la GFP.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas tiene entre sus funciones: a) formular las políticas macroeconómicas en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social; b) formular, programas, ejecutar, controlar y evaluar las políticas fiscales y financieras; c) ejercer las facultades de autoridad fiscal y órganos rector de las normas de gestión pública. Para el ejercicio de éstas y otras atribuciones el MEFP se apoya en las siguientes instancias:

Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal que incluye cuatro direcciones generales: i) Programación y Gestión Presupuestaria; ii) Contabilidad Fiscal; iii) Normas de Gestión Pública; y iv) Sistemas de Gestión de Información Fiscal. Entre las principales funciones asignadas se incluye:

- > Diseñar, proyectar y desarrollar las normas de gestión pública.
- > Definir políticas de formulación presupuestaria en el marco macroeconómico y fiscal; y elaborar el proyecto de la ley de presupuesto general del estado y sus modificaciones.
- > Efectuar el control, seguimiento, recolección, análisis y evaluación de la ejecución presupuestaria para la toma de decisiones durante el ejercicio fiscal.
- > Normar la emisión y presentación de estados financieros del sector público.
- > Evaluar la calidad del gasto público y el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del sector público.

7 Artículo 3 de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental

Viceministerio de Tesoro y Crédito Público que incluye cuatro direcciones generales: i) Crédito Público; ii) Programación y Operaciones del Tesoro; iii) Administración y Finanzas Territoriales; y iv) Análisis y Políticas Fiscales. Sus funciones principales incluyen:

- > Formular, programar, ejecutar, controlar y evaluar las políticas fiscales en coordinación con otras instancias del MEFP;
- > Efectuar el análisis de impacto de las políticas fiscales propuestas e implementadas por el gobierno en el programa fiscal.
- > Controlar la deuda pública interna y externa, y programar su servicio.
- > Administrar, asignar y controlar los ingresos y los recursos fiscales para programar la ejecución del presupuesto.
- > Centralizar la información de la planilla de haberes, rentas y pensiones de los servidores públicos.
- > Desarrollar e implementar normativas para la gestión, administración y control del endeudamiento del nivel subnacional.

Dentro de los Ministerios de línea, es importante también mencionar el rol del **Ministerio de Planificación del Desarrollo**, a través de las siguientes instancias:

Viceministerio de Planificación Estratégica y Plurianual, que incluye entre sus funciones: i) formular la política fiscal y presupuestaria de mediano y largo plazo expresada en el Marco Macroeconómico Fiscal Plurianual (en coordinación con los ministerios pertinentes); ii) desarrollar instrumentos de política fiscal y programación presupuestaria plurianual; y iii) identificar

requerimientos de financiamiento para el desarrollo sectorial, territorial y nacional.

Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo que tiene a su cargo el diseño de políticas de inversión y financiamiento para el desarrollo, así como su seguimiento y evaluación.

Contraloría General del Estado (CGE)

Similar a la anterior, la nueva Constitución Política del Estado, define a la Contraloría General del Estado como la institución técnica que ejerce la función de supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico; incluyendo asimismo, la adquisición, manejo y disposición de bienes y servicios estratégicos para el interés colectivo. La CGE tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa, debiendo presentar cada año un informe sobre su labor de fiscalización del sector público a la Asamblea Legislativa Plurianual⁸.

Poder Legislativo

De acuerdo con las atribuciones conferidas por la nueva Constitución, la Asamblea Legislativa Plurinacional –compuesta por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores– tiene las siguientes atribuciones principales: i) aprobar el plan de desarrollo económico y social; ii) aprobar la contratación de empréstitos; iii) aprobar el Presupuesto General del Estado presentado por el Órgano Ejecutivo, y v) controlar y fiscalizar los órganos del estado y las instituciones pública

8 Anteriormente, el Informe de Gestión del Contralor General de la República era presentado al Presidente.

y de manera explícita las empresas públicas, las de capital mixto y toda entidad en la el Estado tenga participación económica⁹. Estas atribuciones son en general similares a las previstas en la anterior constitución.

Poder Judicial

El Poder Judicial es independiente del Poder Ejecutivo, y en relación a la GFP, es la instancia que tiene a su cargo el tratamiento de aquellos hechos en los que el Estado es demandado o demanda por daños económicos, por ejemplo en aquellos casos en los que la CGE determina responsabilidad civil por daño económico al Estado o penal.

2.3.3 Atributos esenciales de la GFP

Como parte del marco jurídico e institucional de la GFP en Bolivia consideramos importante resaltar algunos aspectos que ayudan a comprender algunas de las características del funcionamiento de la GFP y que se consideraron también en el análisis de los indicadores.

Gobiernos subnacionales

Durante la última década y media, Bolivia ha llevado adelante un proceso profundo de descentralización, con una delegación cada vez mayor de responsabilidades a los niveles subnacionales (prefecturas y municipios). En materia de GFP, los niveles subnacionales están sujetos a la misma normativa y

regulaciones establecidas para el gobierno central, excepto por la no inclusión del presupuesto total de los municipios en el PGN. Sin embargo, los instrumentos y mecanismos diseñados para el nivel central, en términos por ejemplo de sistemas no han podido ser implementados en la misma medida a nivel principalmente municipal. Es así por ejemplo que la mayor parte de los municipio –medianos y pequeños– todavía utilizan sistemas de información que aunque permiten el registro y elaboración de la información presupuestaria y financiera, pueden tener ciertas limitaciones, afectando en muchos casos la provisión oportuna y confiable de información hacia el nivel central¹⁰.

Grupos institucionales

Desde el punto de vista de la administración financiera, se identifican los siguientes grupos institucionales¹¹:

- > Administración central constituida por los ministerios de estado, unidades administrativas de los Poderes Legislativo y Judicial, el Tesoro General de la Nación, y otras definidas por ley.
- > Instituciones públicas descentralizadas sin fines empresariales, constituidas por entidades con personería jurídica, patrimonio propio, presupuesto independiente y autonomía de gestión, bajo tuición de un Ministerio cabeza de sector.
- > Prefecturas departamentales. Representan al poder ejecutivo a nivel departamental de acuerdo a un régimen de

9 Nueva Constitución Política del Estado, Segunda Parte, Título I, Capítulo Primero.

10 Si bien el nivel subnacional no está comprendido en el alcance de este estudio, ciertas características y limitaciones que pudieran tener los niveles subnacionales si fueron considerados en el marco de los indicadores ID-7 e ID-9.

11 Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada, Artículo 3. Estructura del Sector Público y medios de financiamiento.

descentralización administrativa que consiste básicamente en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico y administrativo.

- > Municipalidades que son entidades autónomas, de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo propósito es la satisfacción de necesidades de la comunidad, para lo cual reciben recursos por impuestos municipales, coparticipación tributaria, y otros gravámenes.
- > Universidades públicas que tienen el propósito de prestar servicios de educación superior, y se les reconoce autonomía de gestión.
- > Instituciones de Seguridad Social que incluyen las Cajas de Salud y se financian con aportes patronales.
- > Empresas Públicas no financieras conformadas por empresas públicas donde el estado tiene la mayor parte del patrimonio.
- > Instituciones Públicas financieras que incluye a las no bancarias que realizan actividades crediticias para el desarrollo económico-social de determinados sectores públicos y privados; y las bancarias referidas básicamente al Banco Central de Bolivia.

Sistema Integrado de Gestión Financiera y Cuenta Única del Tesoro (CUT)

El Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) pues-

to en marcha a partir del año fiscal 2001, constituye la herramienta principal para la gestión, administración y control de recursos públicos. El SIGMA incluye módulos financieros (programación financiera, presupuesto, contabilidad y tesorería) y módulos administrativos (personal, compras menores y almacenes), pero solamente los módulos financieros son de uso obligatorio, por lo cual la implantación de los administrativos ha sido retrasada. El SIGMA central ha sido a la vez complementado con el denominado SIGMA local que esta siendo implantado principalmente en municipios (capitales de departamento), prefecturas, universidades y otras entidades. Actualmente la cobertura del SIGMA (central y local) permite cubrir aproximadamente 85% del total del presupuesto de gasto.

Conjuntamente la implantación del SIGMA, se inició la operación de la Cuenta Única del Tesoro en el Banco Central de Bolivia para el manejo ordenado de los fondos provenientes de todos los ingresos públicos, tributarios, no tributarios, propios, de créditos o de otra naturaleza del sector público. Actualmente, se opera a través de una CUT en moneda local (Bolivianos) y una CUT en dólares, las mismas que centralizan todas las cuentas del Tesoro General de la Nación (TGN). Por su parte en la medida que el SIGMA local es implantado, también se inicia la utilización de Cuentas Únicas Institucionales (Municipal, Prefectural, Universitaria).

III.
EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS,
PROCESOS E INSTITUCIONES DE LA
GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Esta sección presenta el análisis detallado de los elementos esenciales de la GFP orientados por los criterios y requisitos mínimos de cada indicador. Para este propósito se incluye una breve descripción sobre el marco legal, y los procesos, procedimientos y prácticas adoptadas por el gobierno, incluyendo en la medida de lo posible datos cuantitativos y otra información cualitativa que justifique las calificaciones propuestas según los criterios de la metodología del PEFA. Los Indicadores de Desempeño (ID) están evaluados utilizando una escala de calificación de A a D, siguiendo la metodología de calificación establecida por el marco PEFA. Para cada caso se incluye una tabla que resume las calificaciones y se detalla el método de calificación aplicado –Método 1 (M1)¹² o Método 2 (M2)¹³. El Anexo 6 incluye una descripción de las calificaciones de cada indicador. Adicionalmente es importante tomar en cuenta las consideraciones descritas en la Sección 1.3 en relación a la EFIP.

3.1 CREDIBILIDAD DEL PRESUPUESTO

Este grupo de indicadores evalúan el realismo con que fueron hechos los presupuestos y los grados de implementación en relación a las previsiones iniciales, a través de cuatro indicadores: i) desviaciones del gasto agregado, ii) desviaciones de la com-

posición del gasto, iii) desviaciones de los ingresos totales, y iv) saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gasto.

ID-1 Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado

Para evaluar este indicador (ID-1) como el siguiente (ID-2) se usa la información oficial proporcionada por el Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP, antes Ministerio de Hacienda). Siguiendo los requisitos de la metodología del marco PEFA, se incluyen solamente los gastos primarios (excluyendo los gastos en intereses, además de las amortizaciones) y asimismo se excluyen los gastos financiados con financiamiento externo (donaciones y préstamos) del gobierno central, independientemente de si se reportan a través del SIGMA u otro sistema de información.

Para medir las desviaciones se compara el presupuesto originalmente aprobado con el monto efectivamente ejecutado (pagado) para los tres últimos años fiscales completos, es decir 2006, 2007 y 2008. Los cuadros 3.1 y 3.2 resumen los resultados para los indicadores ID-1 e ID-2, y los detalles de la información utilizada para los cálculos se presentan en los Cuadros A1.1 a A1.4 del Anexo 1.

12 El método M1 se utiliza para todos los indicadores de una única dimensión y para los indicadores de una pluralidad de dimensiones cuando es probable que los resultados insatisfactorios de una dimensión vayan en detrimento del impacto del desempeño adecuado de otras dimensiones del mismo indicador. Consecuentemente, el puntaje global se basará en el vínculo más débil de las dimensiones conexas del indicador y en ese sentido se debe elegir el puntaje más bajo dado a cada dimensión, agregando un “+” cuando cualquiera de las restantes dimensiones obtiene un puntaje más alto.

13 El método M2 se basa en el promedio de los puntajes de las diferentes dimensiones del indicador y se aplica en indicadores pluridimensionales, cuando un bajo puntaje de una dimensión del indicador no va necesariamente en detrimento del impacto de un puntaje alto en otra dimensión. Para el cálculo del promedio se utiliza la tabla de conversión disponible en las Guías del PEFA.

(i) Diferencia entre el gasto primario ejecutado (pagado) y el originalmente presupuestado

Como se muestra en el Cuadro 3.1, la desviación del agregado del gasto primario (según la cobertura antes señalada) efectivamente ejecutado (pagado) y el presupuestado originalmente aprobado fue menor al 10% durante los tres años bajo análisis, aunque mayor a 5% en dos de ellos. Tanto en el año 2006 como en 2007, el monto ejecutado fue menor al originalmente presupuestado, mientras en 2008, éste fue mayor. Se debe hacer notar que la desviación se ha acentuado con los años, de una discrepancia de un 4% en el año 2006 a discrepancias de alrededor del 11% en los dos siguientes años.

Esta relativa baja discrepancia refleja dos factores divergentes que tendieron a anularse mutuamente. Por un lado, en los tres años bajo análisis, se dieron incrementos presupuestales que promediaron 29% anual –fuertemente in-

fluenciado por el significativo incremento presupuestario del año 2008. Sin embargo, hubo un ritmo de ejecución entre el presupuesto ya incrementado y el efectivamente ejecutado de un promedio de 20%. Parte de esta compensación se debió a que el sustancial incremento presupuestario de 2008 fue aprobado en los últimos meses de dicho año, lo cual no permitió su plena ejecución, reflejándose más bien un ritmo de ejecución bajo respecto de esos incrementos¹⁴. Pareciera que con ingresos por encima de los previstos por varios años (como se ve en el análisis del ID-3) alentó una fuerte presión a incrementar sustancialmente el presupuesto del 2008.

El resultado también fue afectado por los devengados no pagados con recursos del presupuesto del año, que bordearon el 4% por año –siendo proporcionalmente más abultados en las instituciones descentralizadas y los de seguridad social –que de haberse pagado, la diferencia en la que se basa el indicador hubieran sido menor al 5% en 2006 y 2007, aunque mayor al 19% en el 2008.

Cuadro 3.1 - GASTO PRIMARIO INICIALMENTE APROBADO, PRESUPUESTO MODIFICADO Y EJECUTADO¹
(en millones de Bolivianos, excepto cuando se indica lo contrario)

Año	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado	Efectivamente Pagado	Desviaciones porcentuales (%):		
	(a)	(b)	(c)	(b) / (a)	(c) / (b)	(c) / (a)
2006	23,025.1	27,057.4	22,121.2	17.5	-18.2	-3.9
2007	27,283.7	29,679.9	25,199.8	8.8	-15.1	-7.6
2008	32,703.3	52,440.8	37,651.3	60.0	-28.1	15.1

1 Excluye gasto financiado con recursos externos.

(b)/(a) Porcentaje de incremento al presupuesto original por modificaciones presupuestarias

(c)/(b) Porcentaje de ejecución vs. presupuesto modificado

(c)/(a) Porcentaje de ejecución vs. presupuesto original

Fuente: Cuadro A.1 del Anexo1. Dirección General de Contabilidad Fiscal

14 Como se describe en relación al indicador ID-16, para el ejercicio 2008, el incremento presupuestario fue aprobado por el Congreso en noviembre, a sólo poco más de un mes para concluir el ejercicio fiscal.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-1 Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	B	Método de calificación M1
(i) Diferencia entre el gasto primario ejecutado (pagado) y el gasto primario originalmente presupuestado	B	En 2 de los 3 años bajo análisis el gasto ejecutado se desvió en menos de 10% del originalmente previsto, pero esta desviación superó el 5% en 2 años.

ID-2 Desviaciones [en la composición] del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado

Este indicador mide las desviaciones de la composición del gasto ejecutado (pagado) en relación al previsto en el presupuesto original, para las distintas instituciones del gobierno central, y para los mismos años del indicador ID-1 (2006, 2007 y 2008).

(i) Grado en que la varianza en la composición del gasto primario ejecutado haya superado la desviación global del gasto primario (definido en el ID-1)

La data revela que la desviación en la composición -medida por la suma de la variación absoluta de las distintas entidades (las 20 principales más el resto)- superó en más de 5 puntos porcentuales la desviación global del gasto primario, en los tres años bajo análisis.

Una buena parte de esta mayor desviación se originan por: i) por mayores transferencias del gobierno central a las entidades subnacionales, obedeciendo las propias reglas de estas transferencias por coparticipaciones en los ingresos tributarios, que fueron mayores a los esperados (como se describe en la descripción del ID-8); y ii)

fuertes flujos de recursos que se transfirieron a las empresas públicas (en particular a YPFB) especialmente en el año 2008 no contemplados en el presupuesto original. Por otro lado, y como se ha observado también en otros países, en épocas de bonanza, como fueron los ejercicios bajo este análisis, se observó un tendencia de menores gastos pagados en relación a los presupuestados aprobados en instituciones que han visto incrementado su presupuesto en forma significativa especialmente para obras de infraestructura que requieren de estudios y procesos de contratación que pueden demorar en completarse.

Al evaluar este indicador, se debe tener en consideración que éste no trata de medir la pertinencia o no de la reorientación de los gastos a diferentes actividades en el tiempo, sino si esos cambios en orientación se incorporaron o no en el presupuesto original, y así ver la relevancia del presupuesto como herramienta útil en la asignación de los recursos. Sin embargo, se debe tener presente que la ligera mayor desviación en el año 2006 se puede atribuir a la entrada de una nueva administración a principios de dicho año, que hereda un presupuesto aprobado por la anterior, pero que desea priorizar ciertas actividades (básicamente hacia el sector productivo estatal y sectores sociales) que no estaban incorporados a su medida en el presupuesto originalmente aprobados.

**Cuadro 3.2 - DESVIACIONES DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
DEL GASTO GLOBAL DEL GOBIERNO CENTRAL Y DE SU COMPOSICIÓN
(En porcentaje del gasto presupuestado originalmente)**

Año	Desviación global del gasto primario, neto de financiamiento externo (a)	Varianza en la composición del gasto primario, neto de financiamiento externo (b)	Grado en que la varianza en la composición supera la desviación global del gasto (b) - (a)
2006	3.9%	13.7%	9.8%
2007	7.6%	14.6%	7%
2008	15.1%	23.5%	8.4%

Fuente: Cuadros A.2 a A.4 del Anexo 1. Dirección General de Contabilidad Fiscal.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-2 Desviaciones [en la composición] del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	C	Método de calificación M1
(i) Grado en que la varianza en la composición del gasto primario ejecutado haya superado la desviación global definido en el ID-1	C	La varianza de la composición del gasto primario superó la desviación global en más de 5 puntos porcentuales en los tres años bajo análisis.

ID-3 Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado

Para evaluar este indicador se ha usado la cobertura de gobierno central, incluyendo tanto los ingresos tributarios, donde se ha considerado las regalías que van directamente a este nivel de gobierno, así como las contribuciones a los seguros sociales y otros ingresos no tributarios —pero donde se han excluido las donaciones recibidas del exterior, siguiendo la metodología del marco PEFA. La fuente de información usada ha sido la proporcionada por la Dirección General de Contabilidad Fiscal del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal.

Los ingresos tributarios, incluyendo las regalías del gobierno central, representaron el 83% del total de estos ingresos fiscales del gobierno central. Se debe tener en cuenta que sólo menos de la mitad del total de las regalías a los hidrocarburos se incluyen en estas cifras, pues el resto se registra como ingreso propio de los entes subnacionales. Aun así, los principales impuestos a los hidrocarburos—Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) más regalías—representaron cerca del 27% de los ingresos tributarios del gobierno central¹⁵. Estos ingresos se han incrementado considerablemente en los tres últimos años, debido a los altos precios internacionales de estos productos y a las medidas adoptadas bajo esta administración -

15 Para el gobierno general (donde se incluye además del gobierno central a los gobiernos subnacionales), estos tributos ligados a hidrocarburos representaron cerca de un tercio del total de la recaudación tributaria en estos años (FMI, 2008)

prácticamente duplicándose su participación en el PIB en promedio en estos tres años en relación a los 3 años anteriores (MEFP, 2009). Otros ingresos importantes con alta recaudación en Bolivia son el IVA (28% de la recaudación tributaria), y los impuestos a la renta de las empresas y a las transacciones (que en conjunto suman 20%)¹⁶.

(i) Recaudación percibida de ingresos internos en comparación con las estimaciones previstas en el presupuesto original aprobado

En los tres años bajo análisis (2006, 2007 y 2008) los ingresos percibidos fueron superiores a los previstos en los presupuestos originales, reflejando una subestimación

promedio de un 12% (véase cuadro 3.3)¹⁷. Buena parte de este resultado se puede atribuir a una mejor recaudación de tributos ligados a hidrocarburos en un contexto de altos precios internacionales, mayores a los esperados; pero también a un incremento, mayor al previsto, en diversos ingresos tributarios internos relacionados al buen momento por el que atravesó la economía en el período de análisis y posiblemente a una mejora en la administración tributaria¹⁸.

La etapa de formulación del presupuesto, incluye una serie de reuniones técnicas internas que se realizan a mediamos de año, entre funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Banco Central, el Servicio de Impuestos Nacionales, Aduana Nacional, INE, y UDAPE entre otras, para

Cuadro 3.3 - INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL¹
(en millones de Bolivianos, excepto cuando se expresa lo contrario)

	2006	2007	2008
Presupuesto Inicial	22,722.4	29,317.4	33,342.9
Recaudación percibida	27,115.8	30,787.3	37,463.8
Ratio recaudación percibida sobre presupuesto inicial (%)	19.3	5.0	12.4

1 Excluye donaciones del exterior.

Fuente: Cuadro A.5 Anexo 1, Dirección General de Contabilidad Fiscal

16 El impuesto a las transacciones de facto representa un impuesto mínimo a la renta, basado en los ingresos o ventas brutas. Véase, por ejemplo, Simone (2007) para una revisión del sistema tributario en Bolivia y su desarrollo reciente.

17 Téngase presente que en Bolivia los ingresos fiscales se registran en términos brutos y no netos, diferenciándose así del estándar usual (como se señala en el FMI, 2007). La forma más usual de devolución de impuestos es a través de los Certificados de Créditos Fiscales. En el cuadro 5 del anexo A se puede ver que estos representan alrededor de 7% de los ingresos totales, y si excluimos estos certificados también los ingresos fiscales percibidos superan los originalmente presupuestados—incluso por un margen algo mayor.

18 Según data del Servicio de Impuestos Nacionales, los tributos internos—excluyendo el IEHD, IDH, ITF y el Programa Transitorio, además de las regalías —aumentaron en un promedio anual de 6% por encima del crecimiento del PIB real y la inflación en los 3 últimos años, comparado con el 5% previsto en los supuestos de los presupuestos para dichos años.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-3 Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	A	Método de calificación M1
(i) Recaudación efectiva de los ingresos fiscales en comparación con las estimaciones de estos que figuran en el presupuesto original aprobado.	A(*)	La recaudación realmente recaudada de ingresos fue superior a los ingresos estimados en el presupuesto aprobado en los tres años considerados (2006-2008).

(*) Esta calificación obedece estrictamente a los parámetros establecidos por la metodología PEFA que se limitan a comparar el nivel de la recaudación efectiva de ingresos fiscales, contra las estimaciones previstas en el presupuesto, pero no considera otros factores que podrían ser determinantes para países cuyos ingresos fiscales provienen ampliamente de recursos naturales, con alta volatilidad de precios en los mercados internacionales.

establecer los principales supuestos macroeconómicos y con ello las previsiones de los ingresos fiscales para el siguiente año. Los supuestos básicos se incluyen en las notas que se distribuyen a las distintas instituciones para la elaboración de su respectivo ante-proyecto de presupuesto.

La subestimación observada de los ingresos en el presupuesto original en estos años de análisis contrasta con la significativa sobreestimación que prevalecía en años anteriores, donde era lo usual que los ingresos realmente recaudados fueran significativamente menores a los originalmente presupuestados, lo cual era considerado como una debilidad del sistema boliviano—como se enfatiza en diversos reportes, como el del Banco Mundial, *et. al.*, y Scartascini y Stein (2004).

ID-4 Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos

Este indicador pretende evaluar en qué medida existe un stock de atrasos de pagos y si existen datos completos sobre los mismos a fin de permitir su adecuado control y seguimiento para su resolución.

En el caso de Bolivia, el artículo 9 de la Ley de Administración Presupuestaria (Ley

2042 de diciembre de 1999), establece que las entidades del sector público no podrán comprometer ni devengar gastos con cargo a recursos del Tesoro General de la Nación, más allá de la cuota mensual asignada por el Ministerio de Hacienda (actual MEFP), a través del Viceministerio de Tesoro y Crédito Público, de acuerdo al flujo de fondos disponible del TGN. Esta disposición está dirigida a prevenir retrasos de pagos evitando las obligaciones que no cuentan con dinero disponible.

Sin embargo, la legislación vigente no incluye una definición explícita de atrasos de pagos, aunque algunos tipos de contratos —principalmente de infraestructura— pueden incluir ciertos plazos a partir de los cuáles las obligaciones no pagadas puedan ser consideradas en mora y en algunos casos generar multas. Ante la falta de un criterio preestablecido para la evaluación de este indicador, se acordó con el MEFP adoptar el parámetro sugerido en prácticas comerciales internacionalmente aceptadas, consistente en 30 días siguientes a la fecha en la que el gobierno recibe una factura que una vez verificada sea registrada como devengado en el sistema SIGMA, de acuerdo con los momentos presupuestarios que se definen.

No obstante la falta de una definición local, las prácticas adoptadas por el MEFP

tratan de evitar los retrasos de pagos de tres maneras: i) una proyección de caja precisa (actualizada semanalmente); ii) techos de autorización presupuestaria anuales [distribuido a cada entidad ejecutora (y programado en el SIGMA a manera de control) contra los cuales se hacen los compromisos]; iii) techos de caja, denominados Cuotas de Compromiso, (mensuales para gasto de inversión, y trimestrales para gasto corriente) aprobados y controlados mediante el SIGMA. Si debido a la naturaleza y estacionalidad del gasto, alguna entidad requiere una cuota de compromiso mayor a la autorizada, a fin de atender pagos comprometidos, el Tesoro puede autorizar y aprobar ciertas excepciones debidamente justificadas (por ejemplo la compra de bienes que impliquen el pago del 100% del monto autorizado en el presupuesto en una sola cuota). El Tesoro y los funcionarios de presupuesto consideran que esta es una forma efectiva de evitar la acumulación de atrasos de pagos.

Algunas entidades ejecutoras reportaron que ellas han desarrollado mecanismos de financiamiento temporales alternativos para evitar retrasos en sus programas cuando falta disponibilidad de dinero. Otras manifestaron que ellas diferían las compras, pero existen efectivamente casos en los que

la entidad tendrá que tomar decisiones para priorizar el pago de ciertas obligaciones, retrasando el pago de otros.

Anualmente, hacia el final del año, las entidades deben registrar [devengar] todas las obligaciones generadas y que deban ser cubiertas con recursos asignados en el presupuesto de la gestión –hasta el total de la cuota de compromiso aprobada–, incluyendo posiblemente el registro de algunas obligaciones que aunque se generaron legalmente en meses anteriores no habían sido registradas como devengadas. Las obligaciones registradas antes del cierre, no siempre son pagadas antes del 31 de diciembre y su pago es postergado para ser legalmente aprobado dentro del primer trimestre del siguiente año y reflejado como Deuda Flotante al cierre del ejercicio actual, de acuerdo con lo establecido en la Ley No. 2042.

El cuadro 3.4 muestra los saldos de deuda flotante al cierre de los tres años bajo análisis (2006, 2007 y 2008) y los plazos dentro de los cuales fueron pagados, pudiendo determinar así el saldo y porcentaje respecto del total de gastos, que fue pagado con retraso después del cierre del ejercicio. Como se puede observar, el porcentaje de atrasos –bajo ese criterio– es bajo, lo cual puede obedecer también a una coyuntura

Cuadro 3.4 - RETRASOS EN PAGOS
(En millones de Bolivianos)

Año	Total gastos devengados en el ejercicio (1)	Deuda flotante al cierre del ejercicio	Monto pagado dentro de los 30 días	Monto pagados entre 31 y 90 días	Monto no pagado al 31 de marzo	Porcentaje de pagos atrasados
2006	38,941.9	1,294.293	902.683	49.406	162.199	0.54%
2007	61,276.9	1,548.887	952.550	150.177	193.593	0.56%
2008	81,673.7	1,579.207	1,200.689	80.448	124.050	0.25%

(1) Excluye el gasto por servicio de la deuda pública.

Fuente: Elaboración del equipo en base a la información provista por el Viceministerio de Tesoro y Crédito Público

favorable para esos ejercicios. Sin embargo, se debe hacer notar que este cálculo está basado únicamente a partir del 31 de diciembre, y no representa precisamente un cálculo a partir de la fecha de la factura o cuando la obligación fue efectivamente generada, pero constituye la mejor aproximación a partir de la información disponible.

(i) Saldo de los atrasos de pagos de gasto

Si bien con la información disponible se puede verificar que el porcentaje de gastos devengados al cierre del ejercicio y pagados con retraso, no es necesariamente significativo, el cálculo realizado no cumple con los requisitos de la metodología del PEFA para esta dimensión, al no proporcionar información sobre las fechas de las facturas o de la generación efectiva de una obligación, no permitiendo capturar por ejemplo facturas no registradas que podrían acumularse sin que se note. Bajo esas consideraciones, no se asigna un puntaje a esta dimensión, por limitaciones en la información disponible.

(ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos

La información proporcionada por el SIGMA muestran los montos pendientes de pago al cierre de cada ejercicio fiscal (deuda flotante), en base a aquellas obligaciones que hubieran sido debidamente registradas como devengados, entendiéndose que todas las instancias de revisión y aprobación de las facturas u otro documento que habilite el pago hubiera sido completado. A partir de esa información la Dirección General de Programación y Operaciones del Tesoro puede hacer seguimiento a la efectivización de

esos pagos pendientes por parte de las entidades, a fin de asegurar su regularización antes del 31 de marzo.

Si bien al cierre del ejercicio, las entidades se aseguran de registrar –como devengado– todos los pagos que deben realizarse con cargo al presupuesto de ese ejercicio fiscal, puede ocurrir que durante el ejercicio (y de pronto al cierre) existan obligaciones que no están siendo registradas y por lo tanto tampoco están siendo adecuadamente monitoreados, por ejemplo: obligaciones por bienes y servicios entregados a las entidades, pero cuya factura no hubiera sido emitida (muchas veces por acuerdo entre el proveedor/contratista y la entidad ejecutora) y por lo tanto el gasto no es devengado; por demoras en el proceso administrativo de aprobación del pago (ejemplo certificados de avance de obra); o pagos cuyas facturas o documentos de pago hubieran sido entregados pero no son procesados en SIGMA oportunamente. Estas situaciones, no pueden ser fácilmente detectadas ni monitoreadas, y descansarán íntegramente en los sistemas de control interno de cada entidad y la capacidad que tengan para controlar sus obligaciones desde que éstas se originan y no únicamente desde que se realiza el registro del devengado.

3.2 TRANSPARENCIA Y UNIVERSALIDAD

Este grupo de indicadores mide la cobertura del presupuesto, el acceso por parte de los ciudadanos a la información presupuestaria en forma clara y oportuna, y la supervisión sobre los posibles riesgos fiscales ante eventualidades no previstas que se pueden presentar. Ello se hace a través de los siguientes indicadores: i) clasificación del presupuesto, ii) suficiencia de la

Indicador	Calificación	Explicación
ID-4 Saldo y Seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	N/D (*)	Método de Calificación M1
(i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos	N/D	La información disponible no cumple con los requisitos del PEFA para poder calificar esta dimensión.
(ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos	D	Se generan anualmente datos sobre el saldo de los atrasos, a partir del registro de la deuda flotante, pero este seguimiento solo se puede hacer a partir de que una obligación es formalmente registrada como devengado, pero no existe información para monitorear los atrasos de pagos a partir de la generación efectiva de una obligación de pago; pudiendo existir facturas no registradas, no capturadas por el sistema. Sin embargo, en base a la información proporcionada a partir del registro de la deuda flotante, se puede notar que los pagos son realizados prontamente y los atrasos no son significativos.

(*) Debido a que no se dispone de información requerida por el marco PEFA para la calificación de la dimensión i), y no obstante el método de calificación es M1 de acuerdo al documento “Clarifications to the PFM Performance Measurement Framework of June 2005” (Aclaraciones al Marco de Medición del Desempeño de la GFP de Junio 2005) no es posible calificar este indicador.

información incluida en la documentación presupuestaria, iii) cobertura de las operaciones gubernamentales incluidas en informes presupuestales; iv) transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales, v) supervisión del riesgo fiscal agregado, y vi) acceso del público a información fiscal clave.

ID-5 Clasificación del Presupuesto

El presente indicador mide el grado de solidez de la clasificación presupuestaria utilizada para el seguimiento del gasto en las etapas de formulación, aprobación, y ejecución del presupuesto. La ligazón de los clasificadores presupuestarios con el plan de cuentas ayuda en la certeza de que las transacciones financieras se elaboraron bajo

estándares contables adecuados. Para la evaluación de este indicador, se ha considerado los clasificadores presupuestarios utilizados para el ejercicio fiscal 2008, último año fiscal terminado.

(i) Sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del gobierno central

De acuerdo con la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental (Ley SAF-CO), el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP, antes Ministerio de Hacienda) es el órgano rector del sistema de presupuestos. En ese marco, mediante Resolución Suprema No. 225558 (de marzo de 2005) se aprobaron las Normas Básicas del Sistema de

Presupuesto que en su artículo 16 establece que todas las entidades del sector público deben utilizar los clasificadores presupuestarios emitidos y aprobados por el actual MEFP para cada ejercicio fiscal.

En la práctica, los clasificadores son elaborados por la actual Dirección General de Programación y Gestión Presupuestaria, con la participación de la actual Dirección General de Contabilidad Fiscal y aprobados mediante Resolución Ministerial del MEFP para cada ejercicio presupuestario¹⁹-y previa consulta a las distintas instituciones del sector público. A pesar de esta potencial flexibilidad, por lo menos en los últimos años, los clasificadores presupuestarios se han mantenido prácticamente inalterados, facilitando así el análisis temporal de los presupuestos.

Similar a los años anteriores, para el año 2008, se tiene clasificadores de gasto institucional (administrativo), por objeto de gasto (económica), por fuente de financiamiento y organismo financiador (además del geográfico)²⁰. A partir del presupuesto del año 2006, se tiene el presupuesto aprobado con el clasificador por finalidad y función, el cual es prácticamente igual al estándar internacional COFOG desarrollado por las NN.UU, siendo la excepción más notoria la amortización de la deuda pública (y aplicaciones financieras) que al no constituir realmente gastos en términos económicos, se registran en un rubro aparte (rubro 99).

Si bien el presupuesto aprobado se reporta usando el clasificador por finalidad y función, no se divulgan los gastos ejecutados según esta clasificación en los estados financieros ex – post que el Ejecutivo presenta al Congreso- ni en los informes mensuales de ejecución presupuestaria. Sin embargo, el sistema informático SIGMA, que cubre cerca del 90% de los gastos del gobierno central, automáticamente registra los gastos de acuerdo a este clasificador presupuestario y en el plan de cuentas. Los gastos se registran no solo al primer nivel de agregación sino también a niveles inferiores (subfuncionales), donde el segundo nivel comprende 69 categorías (el cual a su vez se subdivide en un tercer nivel) tanto en la etapa de formulación como en la de ejecución.

Como se señala en el informe sobre transparencia estadística en Bolivia del FMI (2007), los clasificadores presupuestarios usan conceptos y definiciones básicamente consistentes con las recomendaciones del Manual de las Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) de 1986, antes que las del manual del 2001. Pero aunque el FMI recomienda la migración hacia el nuevo manual (y en Ahmad, *et. al.*, [2004] se indican las principales acciones para ello), el hecho de usar clasificadores basados en el estándar del MEFP de 1986 no es razón para bajar la calificación de este indicador, ya que lo que solicita es el uso coherente de un sistema.

19 Para el presupuesto 2008, los clasificadores fueron aprobados por la Resolución Ministerial No. 509 del 12 de octubre del 2007, sólo 13 días (calendario) antes que se presente el proyecto de presupuesto por el Ejecutivo al Congreso. En cambio, en los dos años anteriores, estas resoluciones sobre los clasificadores se aprobaron a fines de agosto y principios de septiembre, respectivamente; y para el presupuesto 2009 la respectiva resolución fue aprobada el 30 de septiembre de 2008.

20 La Resolución Suprema No. 225558 (diciembre de 2005) sobre Normas Básicas del Sistema de Presupuesto, así como en otras normas anteriores, enfatizan una estructura del presupuesto por programas. Pero ésta siempre tuvo dificultades en su implementación y a través de los años no ha sido utilizada efectivamente (véase Molina, 2007).

Indicador	Calificación	Explicación
ID-5 Clasificación del presupuesto	A (*)	Método de calificación M1
(i) El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del gobierno central.	A	Tanto la formulación como la ejecución presupuestaria usan sistemas de clasificación que permiten generar documentación coherente en base a diversos clasificadores, incluyendo el administrativo, económico y funcional subdividido éste en las respectivas subfunciones.

(*) Se reconoce el uso de clasificadores que pueden generar documentación coherente, incluyendo la utilización del clasificador funcional (subfuncional) en la etapa de ejecución, para el grueso de gastos del gobierno central (a pesar que no lo reportan en los estados financieros).

ID-6 Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria

Este indicador evalúa la información que contienen los documentos que el Ejecutivo presenta al Poder Legislativo para el escrutinio y la aprobación del presupuesto anual, incluyendo el proyecto de presupuesto y la documentación que lo acompaña, con el fin de verificar hasta qué grado esta información presenta un cuadro completo sobre las previsiones fiscales del gobierno central, los resultados esperados y su comparación con los resultados de ejercicios anteriores. Para la evaluación de este indicador se usó la documentación presentada al Congreso en relación al proyecto de presupuesto para el año 2009, último presupuesto presentado al Legislativo.

(i) Información contenida en la documentación presupuestaria más reciente

El Ejecutivo al presentar el proyecto del presupuesto anual, adjunta la información detallada sobre los recursos y sus usos, y una breve exposición de motivos, donde se explicita el contexto macroeconómico y los grandes objetivos que se prevén para

la gestión fiscal correspondiente. Como se describe con mayor detalle en el análisis del indicador ID-27, la presentación documental del proyecto de presupuesto es complementada con una presentación oral del Ministro de Economía y Finanzas Públicas ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, con el fin de proporcionar mayores detalles y responder a inquietudes de los congresistas de dicha comisión.

En el cuadro 3.5 se detalla la información contenida en los documentos presentados al Congreso, en relación a los nueve criterios sugeridos para la evaluación de este indicador. Como se puede observar, para el presupuesto del año fiscal 2009, la documentación presentada por el Ejecutivo al Congreso con el proyecto de presupuesto cumple con tres de los nueve requisitos.

ID-7 Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales

Este indicador se concentra en verificar la medida en la que las estimaciones presupuestarias anuales presentadas al Poder Legislativo, los informes de ejecución en el curso del ejercicio, los estados financieros y otros informes fiscales incluyen todas las actividades del gobierno central a fin de

Cuadro 3.5. INFORMACIÓN SOBRE EL CONTENIDO DE LA DOCUMENTACIÓN PRESUPUESTARIA

Requisito documental requerido	Cumplimiento	Notas Aclaratorias
Supuestos macroeconómicos, que incluyen por lo menos estimaciones de crecimiento agregado, inflación y tipo de cambio.	Sí	En la exposición de motivos se incluye un cuadro con las principales variables macroeconómicas para el año fiscal correspondiente (2009): tasa de crecimiento del PIB, inflación y tipo de cambio promedio y fin de período, PIB nominal y salario mínimo.
Resultado económico	Sí	En el mismo cuadro, se explicita el déficit fiscal previsto para el 2009, usando una definición convencional del mismo. Este estimado es para todo el sector público consolidado, no solamente para el gobierno central propiamente dicho.
Financiamiento del déficit estimado	Sí	En los cuadros resúmenes se muestran el financiamiento interno y externo, desagregándose en las tablas de detalle.
Saldo de la deuda pública	No	No se incluye dicha información.
Activos financieros	No	No se incluye los saldos de efectivo, y otros activos financieros que hubiera; sólo se incluye el flujo de los saldos de balance previstos a usar durante el año (en los cuadros de detalle).
Resultados del presupuesto del ejercicio anterior (2007 para nuestro caso)	No	Esta información no se remite al Congreso en la mencionada documentación. Aunque ella, en general está disponible al público, no lo está en la documentación necesaria para una fácil comparación en el tiempo, y además sin estar seguros si la información disponible fue calculada con idéntica metodología y cobertura.
Resultados esperados del ejercicio del presupuesto actual (2008 para nuestro caso)	No	Esta documentación no se adjunta a la documentación.
Datos presupuestarios resumidos de los principales rubros de ingresos y gastos conforme a las clasificaciones utilizadas, incluyendo datos para el ejercicio actual y el anterior (2007 y 2008 respectivamente para nuestro caso).	No	Se incluyen cuadros simplificados, pero sólo para el año de proyección, sin comparaciones con los resultados estimados de los ejercicios anteriores.
Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas de política de ingresos y gastos	No	No se presenta un listado de las principales nuevas medidas, ni estimados de costo (beneficio) fiscal de ellas. Sí se incluyen metas de mayor eficiencia en recaudación por parte de agencias recaudadoras (SIN y ANB). Algunos estimados específicos pueden ser proporcionados por el Ministro dentro de su exposición oral.

Fuente: Elaboración propia en base a documentación presentada por la Dirección General de Programación y Gestión Presupuestaria y relevamiento de información con el Secretario Técnico de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-6 Suficiencia de la información en la documentación presupuestaria	C(*)	Método de calificación M1
(i) Porción de la información contenida en la documentación presupuestaria presentada por el Ejecutivo al Legislativo	C	La documentación del proyecto de presupuesto más reciente presentado al Congreso cumple con 3 de los 9 criterios requeridos.

(*) Para la calificación de este indicador es importante tomar en cuenta que si bien algunos de los documentos o información requerida en los criterios sugeridos, existe e incluso podría estar disponible, ésta no acompaña, ni se adjunta al proyecto de presupuesto que se remite al Poder Legislativo.

brindar una visión completa de los ingresos del gobierno central, el gasto de todas las categorías, el resultado económico y su financiamiento. Para ello, el indicador requiere evaluar el nivel de gastos extra-presupuestarios que no figura en los informes fiscales, incluyendo el nivel de información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes.

(i) *Nivel de gasto extra presupuestario (distinto de los proyectos financiados por donantes) que no figura en los informes fiscales*

El presupuesto que presenta el Ejecutivo al Poder Legislativo (Presupuesto General de la Nación) tiene una cobertura amplia, abarcando las diversas instituciones del gobierno central (24 instituciones de la Administración Central, 87 Instituciones Descentralizadas y 6 Instituciones de Seguridad Social), los gobiernos subnacionales que los agrupan en lo que denominan Administración Territorial (que abarca las 9 prefecturas

y las 327 municipalidades), y las empresas públicas de los distintos niveles de gobierno (41 en el presupuesto del 2008, incluyendo dentro de éstas tanto las no financieras como las financieras). Asimismo se registrarán las transferencias a fondos fiduciarios provenientes de (por lo menos) recursos domésticos.

De la data proporcionada, parece que en el Presupuesto General de la Nación se registraron todos los ingresos y gastos de estas instituciones, salvo para las municipalidades para las cuales sólo se registran las transferencias que reciben del gobierno central, y no los ingresos propios que podrían generar, tampoco los gastos que podrían financiar con esos recursos²¹. El hecho que el presupuesto no abarque todos las operaciones de las municipalidades, no es razón para disminuir la calificación pues el ejercicio se basa en la cobertura del gobierno central—además de que los presupuestos respectivos de las municipalidades se aprueban según reglas claras y siguiendo procedimientos legalmente establecidos²².

21 Sin embargo, de acuerdo a la Ley de Municipalidades (Ley 2028, de octubre de 1999), las municipalidades tienen un cierto plazo (hasta el 31 de diciembre) para que luego de conocer definitivamente los estimados de las transferencias del Presupuesto General de la Nación completen la preparación y aprobación de sus respectivos presupuestos por los Consejos Municipales y posterior remisión al MEFP.

22 Las municipalidades, una vez estimadas las transferencias del Presupuesto General de la Nación, completan la preparación y aprueban sus respectivos presupuestos a través de sus respectivos Consejos Municipales, informándolo posteriormente al MEFP, como se explica en la descripción del ID-8.

En la etapa de ejecución, las municipalidades reportan al MEFP todos los ingresos y gastos.

Si bien no se puede descartar que algunos gastos financiados con ciertos ingresos propios no se registren adecuadamente, parece que de darse serían bastante limitados, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: i) el grueso de las actividades del gobierno central se registran a través del sistema SIGMA ; ii) cualquier recurso recaudado por las entidades de la administración central, es transferido automáticamente a la Cuenta Única del Tesoro al final del día y a partir de ello, para ser utilizado, necesita ser registrado en el SIGMA; y iii) que todas las instituciones tienen que reportar mensualmente sus estados financieros a la Dirección General de Contabilidad Fiscal siguiendo los clasificadores presupuestarios y el plan de cuentas.

La información que recibimos de la Dirección General de Contabilidad Fiscal sobre la ejecución presupuestaria contiene el mismo grado de detalle que la del presupuesto aprobado por lo menos para las instituciones del gobierno central. Sin embargo, el hecho que las cuentas del gobierno central –en forma integral– no son auditadas por la CGE no permite contar con un aseguramiento independiente respecto de la integridad, el debido registro y su cobertura.

(ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales

De acuerdo con el D.S 29894 de febrero de 2009, el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) del Ministerio de Planificación del Desarrollo

tiene entre sus funciones: i) realizar el seguimiento y evaluación del presupuesto de inversión pública, así como de los convenios y financiamiento externo, en coordinación con todas las entidades estatales que tienen a su cargo la ejecución de la inversión; ii) gestionar, negociar y suscribir convenios de financiamiento externo, de cooperación económica y financiera internacional.

En el marco de esas atribuciones, el VIPFE centraliza la información sobre el financiamiento externo (créditos/préstamos y donaciones), manteniendo registros por fuente de financiamiento, detallando en cada caso el monto comprometido según convenio, estimaciones de desembolso para cada año y los desembolsos efectivos. Esta información es registrada a través del Sistema de Información sobre Financiamiento Externo (SISFIN), que en realidad es alimentado con la información proporcionada por los donantes respecto de los desembolsos efectuados en forma periódica (mensual o trimestral de acuerdo a la política de cada donante), lo que implica que si algún donante no reporta puntualmente la información, la información provista por el sistema podría tener algún tipo de desfase. Adicionalmente, es importante mencionar que el SISFIN no está integrado a ningún otro sistema como el SIGMA; por lo tanto, si bien puede servir para el monitoreo de los desembolsos, la información allí registrada necesita ser conciliada con el BCB, y Contabilidad Fiscal para el ajuste e incorporación de algunas partidas.

El registro de los ingresos y gastos referentes a proyectos con financiamiento externo en el presupuesto y en los informes fiscales, descansa íntegramente bajo la responsabilidad de la entidad que tiene a su cargo la ejecución del proyecto. Bajo

ese esquema, las Directrices de Formulación Presupuestaria establecen los lineamientos y requisitos para la incorporación en el anteproyecto de presupuesto de cada entidad, de los recursos originados en donaciones y préstamos en efectivo o en especie, destinados a proyectos y programas específicos, debiendo sustentar los mismos con los convenios suscritos con los financiadores, cronogramas de desembolso y la certificación de disponibilidad de recursos del VIPFE. De forma similar, la entidad debe también cumplir con la programación del gasto (corriente y de inversión) para programas y proyectos con financiamiento externo, siguiendo los clasificadores presupuestarios aplicables e identificando la fuente de financiamiento y organismo financiador.

Tomando en cuenta que el registro presupuestario de ingresos y gastos de proyectos y programas con financiamiento externo exige el cumplimiento de una serie de requisitos administrativos como el Convenios Subsidiarios²³ y la efectividad misma de un convenio, aspectos que pueden irse completando en el transcurso del ejercicio fiscal, es común que el registro de los proyectos con financiamiento externo tenga que ser procesado a través de una modificación presupuestaria que no requiere aprobación del Congreso y cuyas reglas están previstas en la Ley No. 2042 de Administración Presupuestaria (artículo 8) y el Decreto Supremo que reglamenta las modificaciones presupuestarias²⁴. De acuerdo al Decreto Supremo N° 29881, corresponde al VIPFE validar y aprobar el registro de las modificaciones presupuestarias relativas a proyectos de in-

versión pública en el marco de sus competencias. En consecuencia, el VIPFE procesará ante el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la incorporación de los registros en el Presupuesto General de la Nación. Si no se trata de un Proyecto de Inversión Pública, el trámite para la incorporación de los recursos de la donación en el Presupuesto General de la Nación, debe ser efectuado por la entidad ejecutora o beneficiaria, ante el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, de acuerdo a los procedimientos establecidos en dicho reglamento.

Por otro lado, en el caso de las donaciones, se cuenta con el DS. 29308²⁵, que regula las donaciones aunque aún no está reglamentado; sin embargo, el proceso de registro e inscripción de donaciones de manera general prevé el registro de la donación en el SISFIN.

Con el propósito de determinar la instancia ante la cual se debe efectuar la inscripción presupuestaria, se debe determinar si la iniciativa constituye un Proyecto de Inversión Pública, en el marco de lo establecido por las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). De acuerdo a las Normas del SNIP, todo proyecto de inversión pública debe ser registrado en el SISIN. Para ello debe cumplir lo establecido por los Reglamentos Básicos de Operaciones del SNIP, de Operaciones del SISIN y de Preinversión.

Bajo esta normativa, y a partir de la inclusión de los ingresos y gastos de los proyectos y programas con financiamiento externo en el presupuesto, éstos forman también parte de los reportes fiscales,

23 Convenio suscrito entre el Ministerio de Planificación del Desarrollo, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la entidad que tendrá a su cargo la ejecución de un proyecto.

24 D.S. 29881 de fecha 7 de enero de 2009.

25 D.S. No. 29308 de fecha 10 de octubre de 2007.

tanto mensuales disponibles en el SIGMA como en los estados financieros anuales de la administración central que elabora la Dirección General de Contabilidad Fiscal, bajo los lineamientos descritos en el ID-25. Sobre esos informes, es importante hacer notar que se incluyen los desembolsos de la cooperación internacional en efectivo, pero no así el total de la asistencia técnica, fortalecimiento institucional y en especie, debido a la imposibilidad de las entidades beneficiarias de contar con el respectivo respaldo documentario para la inscripción y ejecución de estos recursos que adicionalmente son administrados directamente por los organismos internacionales²⁶.

Si bien sobre esta base se puede tener una certeza razonable respecto de la inclusión de los ingresos y gastos de proyectos y programas con financiamiento externo en los reportes fiscales, éstos no incluyen en su totalidad los recursos provenientes de la Cooperación de la República Bolivariana de Venezuela, los que en su mayoría están siendo destinados a los gobiernos municipales. El monto correspondiente a esas

donaciones ascendería al 3% del total de las donaciones para 2008, según información elaborada por el MEFP. Por otro lado, de acuerdo con la información obtenida del VIPFE, el monto correspondiente a crédito comercial de la República Bolivariana de Venezuela es equivalente al 6% de la cartera vigente de financiamiento externo la misma que se encuentra debidamente registrada²⁷.

Reformas

A partir de la aprobación de la nueva Constitución, se prevé que el presupuesto a ser presentado al Poder Legislativo incluirá al total del Estado, es decir, incluyendo todos los ingresos y gastos de las municipalidades. En concordancia con ello, las Directrices emitidas para la formulación del Presupuesto General del Estado para el 2010 establecen que las municipalidades deben incorporar los estimados de todos sus ingresos y gastos y los presupuestos así aprobados deben incorporarse al presupuesto a presentar al Poder Legislativo, ampliando así aún más su cobertura.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-7 Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales	A	Método de calificación M1
(i) Nivel del gasto extra-presupuestario (distinto del de los proyectos financiados por donantes) que no se reportan	A	La cobertura del presupuesto y de la información sobre ejecución es amplia, no siendo significativo el monto de gastos extra-presupuestario.
(ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales	A	Los informes fiscales incluyen información completa sobre ingresos y gastos correspondientes al 90% (en valor) de los proyectos financiados por donantes (préstamos y donaciones), salvo los insumos proporcionados en especie.

26 Notas a los Estados Financieros de la Administración Central del ejercicio 2008.

27 5,041 millones de dólares de crédito y donación al mes de septiembre de 2008

ID-8 Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales

Este indicador mide el grado de transparencia y la falta de arbitrariedad (existencia de normas explícitas) de la distribución horizontal (distribución entre los gobiernos subnacionales del mismo nivel) para las transferencias otorgadas por el gobierno central. Para ello, nos referimos a las transferencias otorgadas tanto a las prefecturas (9) como a las municipalidades (327),

pero no así a las empresas públicas, pues éstas últimas no forman parte del gobierno general. Se ha tomado el año 2008 para el análisis por ser el último ejercicio fiscal concluido.

Durante la última década y media, Bolivia ha llevado adelante un proceso amplio de descentralización²⁸, caracterizado a la vez por un incremento significativo en el monto de las transferencias a los niveles subnacionales y una mayor participación de esas transferencias en el gasto total del gobierno central, principalmente por los in-

Cuadro 3.6 - TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A GOBIERNOS SUBNACIONALES, 2008
(en millones de Bolivianos, excepto cuando se explicita lo contrario)

	Presupuesto original	%	Pagado	%
A Prefecturas	6,537.6	52.7	7,079.5	50.0
Coparticipación IEDH	439.2	3.5	501.5	3.6
Coparticipación IDH	792.3	6.4	1,095.7	7.7
Fondo de Compensación Departamental	175.7	1.4	169.0	1.3
Otros del TGN	4,716.0	38.0	4,938.3	34.9
Otros de fuentes externas ¹	336.2	2.7	323.6	2.3
Transferencias de Inst. Descentralizadas ²	77.2	0.6	50.2	0.4
A Municipalidades	5,864.8	47.3	7,074.7	50.0
Coparticipación impuestos	2,925.8	23.6	3,635.0	25.7
Coparticipación IDH	2,533.7	20.4	2,926.7	20.7
Otros del TGN	22.8	0.2	54.0	0.4
Otros de fuentes externas ³	320.6	2.6	369.4	2.6
Transferencias de Inst. Descentralizadas ⁴	62.0	0.5	89.6	0.6
Total ⁵	12,402.5	100.0	14,154.2	100.0

1 Básicamente donaciones.

2 Básicamente transferencias de ABC.

3 Todas donaciones, ligadas al Diálogo 2000.

4 Especialmente transferencias del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social.

5 No se han deducido los montos que los gobiernos subnacionales deben destinar al Fondo de Renta Universal de Vejez.

Fuente: Elaboración propia en base a la información provista por la Dirección General de Contabilidad Fiscal

28 Para mayor referencia y análisis de dicha evolución, véase Banco Mundial (2006).

gresos fiscales ligados a la explotación de recursos naturales —éstos últimos expuestos a significativos vaivenes en precios y sujetos a una distribución en función a la localización de dichos recursos. Las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales ahora representan algo más de un 30% del total de los ingresos del gobierno central (observándose también un fuerte incremento en las transferencias a las empresas públicas).

(i) Sistemas transparentes y basados en normas de la distribución horizontal entre gobiernos subnacionales de las transferencias del gobierno central (asignaciones presupuestarias y ejecuciones)

En el 2008, el gobierno central transfirió recursos por 14 mil millones de Bolivianos, de los cuales un 50% corresponde a transferencia a las municipalidades y la otra mitad a las prefecturas—como se puede ver en el cuadro 3.6. Más del 90% de las transferencias otorgadas a los municipios representan coparticipaciones prefijadas de ingresos tributarios nacionales. En contraste, en el caso de las

prefecturas, algo más del 20% de las transferencias registradas por el gobierno central corresponden a coparticipaciones en ingresos tributarios nacionales, mientras que cerca del 80% corresponden al pago de gestión y a la planilla de profesores y de servidores de salud, debidamente incluidos en el Presupuesto General de la Nación. El restante es en esencia transferencia de fondos de donantes con claros criterios basados en niveles de pobreza. Todo ello muestra un alto grado de transparencia, en la distribución horizontal de las transferencias, al estar basadas en reglas bien definidas, recordando que aquí no se mide lo adecuado o no de éstas, ni su impacto en los desbalances horizontales entre regiones. Este indicador tampoco evalúa aspectos referidos a la distribución vertical de los recursos entre el nivel central y los niveles subnacionales, que podría llevar a discutir otros aspectos de GFP.

En los siguientes cuadros se detallan las reglas usadas para la distribución horizontal de las transferencias, lo cual refleja que éstas se determinan y realizan en base a sistemas transparentes basados en normas, por lo menos para casi la totalidad de las mismas.

Recuadro 3.1 - REGLAS UTILIZADAS PARA LA DISTRIBUCIÓN HORIZONTAL PARA MUNICIPALIDADES Y PREFECTURAS

Municipalidades

Del monto total transferido a los municipios (en base a los datos de 2008), un 93% corresponden a participaciones en los ingresos fiscales nacionales, cuya distribución está plenamente especificada por ley de la siguiente manera²⁹:

29 El monto remanente (7%) corresponde al destino de fondos HIPC y del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social, basados en criterios de pobreza.

- > La Ley de Participación Popular (LPP, Ley 1551 de abril de 1994) establece (en su artículo 20) que el 20% de la recaudación de los ingresos nacionales se destine a los gobiernos municipales (y un 5% a las universidades, que en nuestra cobertura son parte del gobierno central). El artículo 21 de la misma ley establece que la distribución horizontal entre las municipalidades, que se hará en función del número de habitantes según el último censo disponible.
- > La Ley de Hidrocarburos (Ley No. 3058 de mayo de 2005) crea el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y a la vez especifica la participación de los departamentos y del gobierno central en las regalías a la producción de hidrocarburos. Su alícuota y su distribución ha sido modificada en varias oportunidades. El Decreto Supremo No. 29322 (de octubre de 2007) establece la siguiente distribución: i) 66.99% de los ingresos por este impuesto corresponderán al total de los municipios del departamento, porcentaje que a la vez será distribuido entre ellos de acuerdo al número de habitantes; ii) 24.35% a la Prefectura del Departamento; y iii) 8.62% restante a la universidad (universidades) del departamento³⁰. Respecto del destino de los recursos recibidos por concepto de IDH, el Decreto Supremo No. 29400 (diciembre de 2007) establece que el 30% de los ingresos de las municipalidades, prefecturas y del TGN deben financiar el Fondo de Renta Universal de Vejez, a través del establecimiento de un fideicomiso para dicho propósito.
- > La Ley de Hidrocarburos asimismo establece que 50% de los ingresos por patentes petroleras se destinan a las municipalidades en cuya circunscripción se encuentran las concesiones petroleras.

Prefecturas

Las prefecturas reciben transferencias por los siguientes conceptos: i) coparticipación en el IEHD (Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados) equivalente al 25% de su recaudación (según la Ley de Descentralización Administrativa de julio de 1995)³¹; y ii) transferencias del Fondo de Compensación Departamental (también creado por la LPP) que se reparte entre las prefecturas que reciben pocas regalías, al no ser productores de recursos naturales, por un monto que les permita alcanzar el promedio nacional de regalías departamentales.

Cerca de un 80% de las transferencias que reciben las prefecturas son otorgadas por el TGN y corresponden a gastos educativos y de salud, además de gestión. Estos gastos educativos y de salud son en esencia para el pago de maestros y profesionales de salud, cuyas remuneraciones y monto disponibles son determinados por el gobierno central, y por lo que el gobierno subnacional no tiene autonomía en el monto del gasto. Estos gastos se aprueban como cualquier otro gasto dentro del proceso presupuestario que se presenta al Poder

30 Conforme la normativa anterior, se mantiene la mayor participación de los fondos a repartir entre los departamentos productores, y el fondo compensatorio a ciertos gobiernos subnacionales de los recursos del TGN.

31 Se debe tomar en cuenta que las regalías se consideran como ingresos propios de ellos en las cuentas oficiales y no como transferencias, y que en gran medida se destinan a las prefecturas de los departamentos productores.

(ii) Puntual suministro de información confiable a los gobiernos subnacionales sobre las asignaciones que les hará el gobierno central para el próximo ejercicio

Los ingresos, gastos y financiamiento de las prefecturas se aprueban junto a los correspondientes a las demás entidades del gobierno central (y las empresas públicas) que forman parte del Presupuesto General de la Nación. Al igual que las otras entidades públicas las prefecturas tienen un plazo muy corto para alinearse a los techos presupuestarios establecidos por el MEFP (como se describe con mayor detalle al describirse el ID-11). Por ello, el Consejo Departamental debe aprobar en un plazo breve el anteproyecto de presupuesto antes de ser presentado al MEFP, para su incorporación en el proyecto de presupuesto que se presenta al Congreso, unos dos meses antes que comience el año fiscal.

Por su parte, los municipios tienen plazo para aprobar sus respectivos presupuestos y presentarlos al MEFP hasta el 31 de diciembre. Pero como el Presupuesto General de la Nación (PGN) recién se aprueba los últimos días del año (el 26 de diciembre en el caso del presupuesto de 2008), para la preparación de su presupuesto, los municipios deben utilizar la información sobre transferencias contenida en el proyecto de presupuesto, y sólo reciben información certificada de sus transferencias estimadas (al aprobarse oficialmente el PGN) días antes del plazo que tienen para presentar su presupuesto y supuestamente después que su Consejo lo ha aprobado.

(iii) Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidadas (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno general, por categorías sectorial

Tanto las prefecturas como los municipios deben remitir sus respectivos presupuestos aprobados por sus respectivos consejos al MEFP en un plazo breve (con fecha fijas) y de hecho la mayoría de ellos (representando más del 90% del gasto de los subnacionales) así lo hace. Estos reportes se presentan usando los distintos clasificadores del presupuesto que rigen uniformemente para todo el sector público, incluyendo el funcional, como se refleja en la discusión del ID-5. El MEFP publica en su portal los presupuestos con bastante detalle de cada una de las prefecturas. A nivel agregado presenta el de las prefecturas así como el de las municipalidades, los gastos por clasificador económico y fuente de financiamiento, y el flujo de ingresos y gastos. Si bien agrega el presupuesto total del sector público, no lo hace para el gobierno general propiamente dicho.

Los municipios y las prefecturas tienen la obligación de presentar sus cuentas mensuales de conformidad a los estándares contables de la Dirección General de Contabilidad Fiscal antes de los 20 días del mes siguiente. Todas las prefecturas reportan dentro de dicho plazo y el grado de cumplimiento es muy alto en las municipalidades—reportándose casos aislados de municipalidades pequeñas que incluso se ponen al día prontamente por las penalidades que se les pueden aplicar en caso de incumplimiento y/o atrasos en la remisión de información. La omisión de la información es bastante menor al 10%, como porcentaje del gasto de todos los entes subnacionales. Asimismo, al igual que

las demás instituciones del sector público, tienen hasta el 31 de marzo luego de finalizado el año fiscal para presentar sus estados financieros anuales a la Dirección General de Contabilidad Fiscal. Tanto las cuentas mensuales como la información anual no incluyen información de gasto usando el clasificador funcional, ni ningún otro sectorial.

Según los artículos 42 al 44 de la Ley No. 2042 de Administración Presupuestaria (con las modificaciones introducidas por la Ley 2137) sólo se requiere la presentación de los estados financieros de la Administra-

ción Central al Presidente de la República dentro de los 180 días de concluido el año fiscal, para su subsecuente remisión al Poder Legislativo. Siguiendo esa normativa, los estados financieros que se presentan al Congreso corresponden únicamente a la Administración Central, excluyendo a las entidades descentralizadas y las instituciones de seguridad social, además de los entes subnacionales y empresas públicas. No se disponen ni se divulgan los estados financieros agregados (ni consolidados) del gobierno general, ni del sector público.³²

Indicador	Calificación	Explicación
ID-8 Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	C+ (*)	Método de calificación M2
(i) Sistemas transparentes y basados en normas de la distribución horizontal entre gobiernos subnacionales de las transferencias del gobierno central (asignaciones presupuestarias y ejecuciones)	A	La asignación horizontal de casi todas las transferencias (por lo menos 90%) se determinan a través de sistemas transparentes y basados en normas.
(ii) Puntual suministro de información confiable a los gobiernos subnacionales sobre las asignaciones que les hará el gobierno central para el próximo ejercicio	C	Se proporciona información confiable a los gobiernos subnacionales, sólo cuando ya no es posible introducir cambios presupuestarios significativos.
(iii) Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidadas (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno general, por categorías sectorial	D	Se recoge información fiscal (ex ante y ex post) compatible con la información fiscal del gobierno central en más del 90% (por valor) del gasto de los gobiernos subnacionales y se agregan anualmente dentro del plazo de 10 meses siguientes al cierre del año. Sin embargo, la información ex post no desagrega por categorías sectoriales.

(*) Siguiendo el método dos, la calificación promedio de este indicador es afectada por la dimensión ii) de acuerdo con la cual las entidades subnacionales reciben información confiable antes del inicio del año fiscal, pero no antes de que inicie el proceso de preparación de su presupuesto, o antes que completen ese proceso y se puedan hacer cambios significativos, como lo requerirían calificaciones mayores. Asimismo se ve afectada por la dimensión iii) pues si bien se agrupa la información del gobierno general dentro de un plazo adecuado, no lo hacen usando una clasificación funcional u otra sectorial.

32 En la página web del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal se presentan los datos fiscales de cada una de las municipalidades y prefecturas hasta 2007, pero sin agregarlas y menos consolidarlas con las otras entidades del gobierno general.

La Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales elabora los datos fiscales consolidados para el gobierno general así como todo el sector público desagregando la información por tipo de ingreso, categoría general de gasto por grupo económico, resultado económico y financiamiento. Ello se divulga en el portal del MEFP con un retraso de un mes aproximadamente. Asimismo, dicha información revisada en términos anuales la publica el MEFP, tanto a través de la Memoria Fiscal como del Dossier Estadístico con alrededor de 7 meses de atraso. Sin embargo, dicha información *ex post* no se dispone por gastos a nivel funcional ni sectorial, ni se compara con los montos originalmente presupuestados.

La baja calificación no refleja que no se remiten las cuentas en un breve plazo ni que no se consolidan en forma oportuna, sino que estos reportes *ex post* no contemplan una desagregación funcional ni otra por categoría sectorial.

ID-9 Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público

La Ley de Administración Presupuestaria (Ley 2042 de diciembre de 1999) establece que todas las entidades públicas nacionales, departamentales y municipales están obligadas a registrar ante el Viceministerio de Tesoro y Crédito Público el inicio de sus operaciones de endeudamiento interno y/o externo, para su autorización correspondiente. Asimismo, el artículo 35 de la misma Ley establece que las entidades públicas descentralizadas, autónomas y autárquicas³³

deben sujetarse a límites de endeudamiento establecidos en la misma Ley para garantizar la disciplina fiscal y limitar el riesgo. Cada préstamo debe ser presentado al MEFP para su revisión integral de sostenibilidad y debe cumplir con los criterios mínimos de no generar una carga total del servicio de la deuda superior al 20% de los ingresos corrientes recurrentes percibidos el año anterior, y tampoco generar una carga total de endeudamiento superior al 200% del nivel de esos mismos ingresos (Ley 2042 y Normas Básicas de Sistema de Crédito Público).

Este proceso de revisión y autorización para el endeudamiento, está regulado a través del Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público que las entidades solicitantes deben realizar ante el Viceministerio de Tesoro y Crédito Público, para lo cual necesitan cumplir con requisitos específicos referidos a límites financieros máximos de endeudamiento (servicio de la deuda y valor presente de la deuda), y otros como la presentación de estados financieros, estados de ejecución presupuestaria e informes de auditoría, entre otros. En base a la revisión de la documentación presentada y el cumplimiento con los límites y parámetros establecidos, el VTCP podrá autorizar el endeudamiento.

Adicionalmente, mediante Decreto Supremo No. 29141 (de 30 de mayo de 2007) se crea el Programa de Desempeño Institucional Financiero (PDIF)³⁴ como un instrumento para generar disciplina institucional, fiscal y financiera en las instituciones y entidades del sector público, procurando que las políticas de gestión y deuda pública de las entidades sean eficiente y sostenibles. En ese marco, el MEFP está autorizado a suscribir Conve-

33 El alcance de este artículo incluye a los municipios (autónomos) y prefecturas.

34 El PDIF es creado tomando en cuenta los resultados positivos obtenidos en la aplicación del Plan de Readecuación Financiera y la constitución y administración de Fondos de Garantía.

nios de Desempeño Institucional y Financiero con las entidades que así lo soliciten, para lo cual se prevé la preparación de un análisis de sostenibilidad de deuda, y el seguimiento y verificación periódica por parte el MEFP.

El VTCP a través de la Dirección General de Finanzas Territoriales (Unidad de Seguimiento y Control a las Finanzas Territoriales) –creado recientemente– mantiene el registro del stock de la deuda de las entidades solicitantes, que está basado únicamente en las solicitudes de operaciones de crédito autorizadas por el Tesoro en un determinado ejercicio; consecuentemente, no incluye a entidades que no hubieran hecho una solicitud, pero que sin embargo podrían tener una deuda acumulada. Esta limitación, esta también ligada a la falta de un sistema con las características del SIGADE, que facilite el registro, control y seguimiento adecuado de la deuda subnacional y de las otras entidades del sector público como empresas públicas, que provea información integral a partir de la cual se puedan elaborar por ejemplo reportes globales de riesgo fiscal.

(i) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de los OPA y las EP

De conformidad con la Ley de Administración Presupuestaria, todas las entidades del sector público³⁵ deben presentar la

información de ejecución presupuestaria sobre ingresos, gastos e inversión pública mensual hasta el día 20 del mes siguiente al de la ejecución, a la Dirección General de Contaduría (actual Dirección General de Contabilidad Fiscal). Este requisito aplica a todas las entidades independientemente del sistema de información que utilicen (SIGMA, SINCOM u otro).

Por otro lado, las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Gubernamental establecen que dentro de los tres meses de concluido el ejercicio fiscal, cada institución del sector público, debe presentar obligatoriamente a la Dirección General de Contabilidad Fiscal y poner a disposición de la Contraloría General del Estado, los estados financieros básicos del ejercicio anterior, acompañadas del informe de confiabilidad del Auditor Interno. Sin embargo, se debe hacer notar que el cumplimiento con el requisito de presentar los informes de confiabilidad o dictámenes de auditoría solo se cumple parcialmente³⁶. Por otro lado, esta información es utilizada únicamente por Contabilidad Fiscal, pero no precisamente para hacer un seguimiento/análisis de la situación fiscal de las entidades.

Los requisitos establecidos por el VTCP para el registro de inicio de operaciones de crédito público y su consecuente aprobación incluyen la presentación de estados financieros de la gestión anterior, y estados

35 El artículo 3 de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental señala que las entidades del Sector Público incluyen la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la CGR, y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los Gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría de patrimonio.

36 De acuerdo con las notas a los Estados Financieros de la Administración Central para la gestión 2008 que incorpora el patrimonio neto de entidades descentralizadas y empresas públicas, (sin municipios) reporta que solo 47 entidades presentaron informe de confiabilidad o auditoría externa.

de ejecución presupuestaria de recursos y gastos, acompañados del informe de confiabilidad de auditoría interna o dictamen de auditoría externa, que si en este caso se utiliza para el análisis de la situación fiscal de las entidades. Sin embargo, este es un requisito que se exige únicamente cuando una entidad está solicitando autorización para el inicio de una nueva operación de crédito, dejando nuevamente de lado a aquellas que no estén en esa situación.

Por su parte, la Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales (DGAFT) con base a la metodología del Fondo Monetario Internacional para la elaboración de cifras fiscales (expresadas en flujos financieros) recopila información financiera (ejecución presupuestaria y extractos bancarios de cuentas corrientes fiscales) de los gobiernos municipales, prefecturas departamentales, universidades y empresas públicas en un sistema informático denominado Registro Financiero Mensual que permite a la vez efectuar cierto tipo de validación de esa información recopilada antes de su consolidación en tres niveles: gobierno general, empresas y el Sector Público No Financiero, la misma que es puesta en consideración de las autoridades para su análisis y toma de decisiones.

Bajo estas consideraciones, se puede concluir que si bien existen requisitos para la presentación de informes fiscales y cuentas anuales auditadas, el cumplimiento es parcial y solo es monitoreado para aquellas entidades que están solicitando el inicio de una nueva operación, pero no se puede tener precisamente un panorama completo que permita a la vez hacer el seguimiento adecuado del riesgo fiscal provocado por estas entidades.

(ii) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos subnacionales

En adición a los requisitos de presentación de información financiera descritos bajo la dimensión i) el Viceministerio de Tesoro y Crédito Público a través de la Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales tiene entre sus funciones el seguimiento, control y monitoreo de las entidades territoriales (municipios, prefecturas, universidades y empresas públicas), generando y manteniendo información requerida para ese fin.

Específicamente en el ámbito subnacional, mantienen registro del stock de la deuda registrada a través del Registro de Inicio de Operaciones de crédito Público, para cada ejercicio fiscal, pero la falta de un sistema de registro, control y seguimiento con características similares a la del SIGADE y aspectos referidos al incumplimiento similares a los descritos en la dimensión i) dificultan y limita la preparación de reportes consolidados de la posición fiscal de los gobiernos subnacionales.

Reformas

Como resultado de la promulgación del Decreto Supremo N°29894 del 7 de febrero de 2009 que aprueba la nueva estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público (VTCP) conforma la Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales (DGAFT) que a través de la Unidad de Operaciones e Información e las Entidades Territoriales (UOIET) y la Unidad de Seguimiento y Control de las Finanzas

Territoriales (USCFT) asume entre otras las siguientes funciones: i) Recopilar información económica financiera de las entidades del sector público de los diferentes niveles territoriales (gobiernos municipales, prefecturas departamentales, universidades y empresas públicas) para generar información relacionada al resultado financiero fiscal del sector público no financiero que permita tomar definiciones relacionadas a la política fiscal macroeconómica; ii) administrar y autorizar el registro de las cuentas corrientes fiscales para las entidades territoriales; iii) realizar programas de saneamiento y sostenibilidad fiscal con las entidades del sector público nacional y subnacional; iv) implementar indicadores de desempeño financiero institucional para contribuir a la transparencia, control social e incentivar acciones de sostenibilidad fiscal; y v) desarrollar sistemas de infor-

mación y bases de datos de operaciones de endeudamiento subnacional.

En el marco del Contrato de Préstamo N°1075/SF-B0 firmado entre la República de Bolivia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha desarrollado diversos instrumentos de control y gestión fiscal, entre los más importantes se encuentran: el Sistema de Registro del Inicio de Operaciones de Crédito Público (SRIOCP), Sistema de Administración de Cuentas Previsión (SCP), Central de Información y Riesgo (CIR) y el Sistema de Administración e Información de Deuda Subnacional (SAIDS) que se espera pueda entrar en operación dentro de los siguientes meses y partir del cual se espera poder mantener un registro completo de la deuda subnacional (incluyendo empresas públicas y otras entidades), para lo cual se requerirá llevar adelante un ejercicio de levantamiento de información sobre deuda acumulada.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-9 Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras instituciones del sector público	C (*)	Método de Calificación M1
(i) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de los OPA y las EP.	C	Si bien existe el requisito de presentación de informes fiscales mensuales y estados financieros anuales (con informe de confiabilidad o dictamen de auditoría), el cumplimiento de este requisito es parcial, lo cual impide que se cuente con información completa.
(ii) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos SN	C	Se realiza el seguimiento de la posición fiscal neta correspondiente al más importante nivel de gobierno SN, pero los registros no son completos como para elaborar informes consolidados de la posición fiscal de los municipios.

(*) La calificación global de este indicador se ve afectada por: si bien se reconoce que la existencia de requisitos, tanto para que las EPs y entidades SN remitan informes fiscales y estados financieros auditados, y de alguna manera se hace el seguimiento por ejemplo a través del PDIF, el incumplimiento de este requisito impide que el gobierno central tenga información completa y consolidada, que le permita elaborar informes sobre el riesgo fiscal global, como se requeriría para una calificación mayor.

ID-10 Acceso del público a información fiscal clave

La transparencia fiscal está en función de la medida, oportunidad y la forma en la que el gobierno pone a disposición del público en general o por lo menos para los que están interesados en estos temas, la información sobre el presupuesto y su ejecución en forma completa, fácil de entender y sin demoras.

La Ley de Administración y Control Gubernamental (de julio de 1990) ordena a los servidores públicos proporcionar información ya procesada a toda persona individual o colectiva que lo solicite y demuestre un legítimo interés. El Decreto Supremo No. 27329 procuró propiciar una mayor transparencia y acceso a la información gubernamental, en la que se incluye la obligación para todas las instituciones del Poder Ejecutivo de hacer públicos (a través de páginas electrónicas u otros medios) el Presupuesto aprobado por el Tesoro General de la Nación, los objetivos y metas de los Planes Operativos Anuales, reportes anuales sobre ejecución presupuestaria, términos de referencia del personal contratado, y los planes anuales de contratación de bienes y servicios. Asimismo, incluye procedimientos para que cualquier persona pueda solicitar y exigir información específica en torno a los asuntos antes mencionados. Sin embargo, la transparencia tanto en temas fiscales como en otras áreas, así como el alcance del decreto mencionado anteriormente, han

sido cuestionados especialmente por algunos medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil (véase al respecto Neuman y Calland, 2007). Hacia fines de 2006, el entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos formuló un nuevo proyecto de ley sobre transparencia y acceso a la información pública.

Para la evaluación de este indicador, el marco PEFA define seis elementos de información a los que es esencial que el público tenga acceso, cuyo análisis se presenta en el Cuadro 3.7.

(i) Número de indicadores sobre acceso público a la información mencionada en el cuadro 3.7 que efectivamente se utilizan, cumpliendo con todas las especificaciones del caso

Como se desprende del cuadro 3.7, el gobierno pone a disposición del público tres de los 6 indicadores requeridos dentro de los plazos apropiados.

3.3 PRESUPUESTO BASADO EN POLÍTICAS

Los dos indicadores bajo este grupo tratan de ver el grado en que el presupuesto se prepara teniendo en cuenta las políticas macroeconómicas, fiscales y sectoriales, guardando un carácter ordenado y participativo entre los distintos actores que participan en él y bajo una perspectiva plurianual.

Cuadro 3.7 - ELEMENTOS DE INFORMACIÓN FISCAL DE PÚBLICO ACCESO

Elemento de información	Disponibilidad y medio de acceso
Documentación sobre el presupuesto anual cuando el proyecto de presupuesto se presenta al Poder Legislativo	No. El presupuesto anual es sólo puesto a disposición del público en general cuando se aprueba el presupuesto (por el Congreso o porque adquiere fuerza de Ley al no haber sido aprobado en el plazo de dos meses estipulado en la Constitución), y no cuando se presenta al Congreso. Se pone a disposición en el portal del MEFP, no sólo el texto del presupuesto sino amplia información en dos tomos y anexos.
Informes de ejecución presupuestaria en el curso del ejercicio	No. Los informes que elabora Contabilidad Fiscal sobre la ejecución del presupuesto del sector público, son únicamente de uso internos y no se divulgan, ni al Congreso ni al público en general. La información de la ejecución presupuestaria que se reporta a través del SIGMA sí estuvo a disponibilidad del público durante el curso del ejercicio 2008 con actualización de la ejecución durante el mes siguiente de finalizado el mes correspondiente en el portal, pero solo se refiere a las entidades que utilizan el SIGMA. http://www.sigma.gov.bo/php/estadisticas_presupuesto.php
Estados financieros de cierre de ejercicio	Si. La Dirección General de Contabilidad Fiscal presenta al Ejecutivo a fines de junio los Estados Financieros de la Administración Central (el grueso del gobierno central), luego de recibir información de los entes del sector público hasta el 31 de marzo luego del cierre. Se pone a disposición del público este documento (no auditado) cuando el Presidente lo presenta al Congreso el 6 de agosto. La Dirección General de Contabilidad Fiscal también informa en su portal los estados financieros individuales de muchas de las entidades que forman parte del gobierno central y otras.
Informes de auditoría externa	Si. La Contraloría General del Estado pone a disposición del público en su página web todos los informes de las auditorías realizadas. Sin embargo, no existen informes de auditoría sobre las operaciones consolidadas del gobierno central, dado que la CGE no realiza auditorías ni a nivel agregado ni auditorías financieras individuales. http://www.cge.gob.bo/PortalCGR/inicio.aspx?indice=2&grupo=7
Adjudicación de contratos	Si. A través del Sistema de Información de Contrataciones Estatales (SICOES), administrado por el MEFP, se publican en la web los contratos cuyo valor supera los 20 mil Bolivianos (aproximadamente US\$2.800 mil en todas sus etapas, con demoras que no superan los 3 meses.
Recursos puestos a disposición de las unidades de servicios primarios	No. La información no se presenta a nivel de unidad de servicio básico, como centro de educación primaria o centro de salud—muchos de los cuales son administrados directamente por los gobiernos subnacionales.

Fuente: Elaboración del equipo en base a la información disponible en las páginas web del MEFP y relevamientos de información

Indicador	Calificación	Explicación
ID-10 Acceso del público a información fiscal clave	B	Método de calificación M1
(i) Número de los elementos de acceso público a la información arriba mencionados que se utilizan	B	El gobierno pone a disposición del público tres de los seis tipos de información requerida.

ID-11 Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual

Este indicador mide el orden que se tiene durante el proceso de formulación presupuestaria, otorgando a las distintas entidades ejecutoras (MDO) tiempo suficiente para elaborar sus anteproyectos específicos y previendo la aprobación oportuna del presupuesto a fin de no afectar la etapa de ejecución.

(i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo

La Constitución Política del Estado, tanto la anterior como la nueva aprobada en febrero de 2009, establece que el Ejecutivo debe presentar el proyecto de presupuesto al Legislativo hasta la 30ava sesión del Congreso, que por lo general ocurre entre fines de octubre y principios de noviembre. Asimismo, especifica que si el Congreso no aprueba el proyecto de presupuesto anual dentro de los 60 días después de haberlo recibido del Ejecutivo, ese proyecto adquiere fuerza de ley³⁷.

La Ley No.1178 de Administración y Control Gubernamental de 1990 (Ley SAFCO), así como la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (3351 de febrero de 2006), y el Decreto Supremo No. 29894 de febrero de 2009 –que ajusta la estructura del Órgano Ejecutivo a la nueva Constitución– le dan la potestad al MEFP de elaborar el proyecto de Presupuesto General de la Nación (del Estado, según la nueva constitución), en coordinación con los demás órganos y entidades del sector público.

Consecuente con ello, las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto (aprobadas

mediante Resolución Suprema No. 225558 de diciembre de 2005), señalan que será el Ministerio de Hacienda (hoy MEFP) el ente responsable de normar sobre la política presupuestaria en su formulación y ejecución, para lo cual emitirá directrices de formulación presupuestaria con los lineamientos y los procedimientos a usarse, así como los sistemas de información a utilizarse (artículos 14 al 17) para cada gestión fiscal.

Si bien los límites para la presentación del Proyecto de Presupuesto al Congreso y la aprobación están claramente definidos, la falta de fechas exactas y bien definidas sobre las etapas intermedias que se deben seguir en las etapas de formulación y aprobación del presupuesto crea cierto nivel de desorden y reduce la participación adecuada de todos los actores en la elaboración del presupuesto anual, y no permiten otorgar el tiempo suficiente para que las entidades puedan elaborar su presupuesto de manera adecuada.

Como se puede ver en el cuadro 3.8 las directrices de formulación presupuestaria donde se explicitan los lineamientos fundamentales de política presupuestaria y la técnica de formulación –aunque no incluyen los techos presupuestales– se emiten con cierto retraso. Para la formulación del presupuesto 2009, el Ejecutivo aprobó las Directrices sólo 15 días antes de la fecha límite para que los MDOs presenten sus anteproyectos institucionales. Esta situación, obliga a que las instituciones inicien el proceso de preparación de sus respectivos anteproyectos, aún sin contar con las Directrices y menos con los techos asignados, a fin de poder cumplir con la presentación de su anteproyecto en el muy breve plazo que les otorgan.

37 Véase el artículo 147 de la Constitución de 1967 (con reformas y unificada por Ley 2650, del 13 de abril de 2004), así como el inciso 11 tanto del artículo 158 como del artículo 172 de la nueva Constitución Política del Estado (promulgada en enero del 2009).

Cuadro 3.8 - FECHAS IMPORTANTES EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN Y APROBACIÓN PRESUPUESTAL

Presupuesto	Aprobación Directrices	Notificación de topes de gastos	Límite para presentar proyectos institucionales	30va. Sesión de Congreso	Presentación Proyecto de Presupuesto al Congreso	Aprobación del Presupuesto
2006	7/09/2005	8/09/2005	21/09/2005	n.d.	n.d.	16/12/2005
2007	21/09/2006	15/09/2006	29/09/2006	n.d.	14/11/2006	16/01/2007
2008	1/10/2007	28/09/2007	5/10/2007	13/11/2007	25/10/2007	26/12/2007
2009	30/09/2008	8/10/2008	13/10/2008	10/12/2008	28/10/2008	29/12/2008

Fuente: Elaboración del equipo en base a la información provista por la Dirección de Programación y Gestión Presupuestaria, página web del MEFP y Gaceta Oficial.

El Poder Ejecutivo ha cumplido en enviar el proyecto de presupuesto dentro del plazo que manda la Constitución, como se puede ver al comparar la fecha de la 30va sesión ordinaria del Congreso con la fecha de presentación.

Sobre la base de esta información se puede concluir que si bien existe un calendario anual establecido para las etapas de presentación y aprobación, este puede ser considerado rudimentario al no especificar fechas ni plazos definidos para completar las etapas intermedias del proceso de formulación presupuestaria, lo cual afecta también el plazo que formalmente tienen las entidades para preparar y presentar sus anteproyectos.

(ii) Directrices sobre preparación de documentos presupuestarios

De acuerdo con las prácticas adoptadas por el MEFP, hacia mediados del año anterior para el cual se elabora el presupuesto, funcionarios del MEFP se reúnen con el Ministerio de Planificación del Desarrollo, Banco Central, UDAPE, INE y las agencias recaudadoras (SIN, Aduana Nacional), con el fin de primero fijar las proyecciones macroeconó-

micas básicas y luego delimitar los posibles ingresos fiscales con cierto detalle.

En base a esta información, la Dirección General de Programación y Gestión Presupuestaria, trabaja en la propuesta de techos institucionales, los mismos que son a su vez revisados y aprobados por el Viceministro de Presupuesto y Contabilidad Fiscal y en última instancia por el Ministro de Economía y Finanzas Públicas. Los techos, así definidos, son comunicados a cada entidad (MDOs) mediante nota expresa, que incluye también la fecha límite para la presentación de los anteproyectos de cada entidad.

Como se describe en la discusión sobre la dimensión (i) el MEFP prepara y emite Directrices Presupuestarias para cada año fiscal, que aunque incluyen información exhaustiva y clara, para la formulación, no incluyen los techos, que como se describe en el párrafo anterior son comunicados con posterioridad, normalmente con bastante retraso (como se presenta en el cuadro 3.8), dejando un período de no más de dos semanas para que las entidades puedan cuadrar sus anteproyectos institucionales. En particular, para el ejercicio del presupuesto 2009 (relevante para la evaluación

de esta dimensión) el plazo fue de sólo 5 días entre la comunicación que establece los techos institucionales y el límite establecido para la presentación de los correspondientes anteproyectos por parte de los MDOs.

El gabinete sólo conoce (sin la necesidad que tenga que aprobarlo formalmente) el proyecto de presupuesto después de que las entidades han presentado su respectivo anteproyecto, y sólo breves días antes de que se tenga que presentar el proyecto de presupuesto al Congreso. Así el Gabinete sólo puede examinar el proyecto de presupuesto después que los MDOs han completado la presentación de sus anteproyectos reduciendo la posibilidad de que el Gabinete introduzca ajustes. No hay reuniones formales entre el MEFP y las instituciones luego que se les comunican sus topes de gasto. Si se dan algunas reuniones informales entre funcionarios o autoridades del MEFP y algunos MDO, luego de aprobarse las directrices de programación pero antes de conocerse los topes.

Hay algunas entidades que no presentan sus anteproyectos específicos o no lo hacen dentro de los topes establecidos o contraviniendo algunas normas especificadas en las directrices, dando lugar a que el MEFP formule (en base a años anteriores) o reformule sus anteproyectos específicos que presenta dentro del proyecto de presupuesto para su aprobación por el Poder Ejecutivo, antes de enviar el proyecto agregado al Congreso.

(iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo

Los proyectos de presupuesto de los ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009 no fueron aprobados por el Poder Legislativo dentro de los sesenta días que establece la Cons-

titución para su revisión y aprobación, y por consiguiente el proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo adquirió fuerza de ley y entró en vigor luego de dicha fecha.

Siguiendo el procedimiento anterior, el proyecto de presupuesto del 2008 y el del presupuesto 2009 entraron en vigencia antes de iniciarse el año fiscal, debido a que fueron presentados hacia finales de octubre del año anterior. Sin embargo, como el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2007 fue enviado recién en noviembre, y como no se aprobó por el Congreso dentro de los 60 días que establece la Constitución, tuvo que entrar en vigencia por lo menos días después de iniciado el período de ejecución. Más importante, el hecho es que el Congreso en los tres años bajo análisis no concluyó con el escrutinio del proyecto de presupuesto y éste no fue aprobado explícitamente por dicho poder del estado.

Reformas

La nueva Constitución aprobada en 2009, añade (en el inciso III del artículo 321) que el Órgano Ejecutivo debe remitir el proyecto de ley del presupuesto anual a más tardar dos meses antes de finalizar el año fiscal anterior (manteniendo el deber que sea hasta la 30ava sesión ordinaria de la Asamblea y que si ésta no aprueba el presupuesto en 60 días entra en vigencia el proyecto presentado por el Órgano Ejecutivo). Con ello, comenzando con el proceso de formulación del presupuesto del 2010, el Ejecutivo tendrá que enviar el proyecto de presupuesto por lo menos al finalizar el mes de octubre, y así necesariamente entrará en vigor el presupuesto antes de que comience el período de ejecución.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-11 Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	D+ (*)	Método de calificación M2
(i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo	C	Existe un calendario presupuestario anual claro, pero es rudimentario al no incluir fechas/plazos para las etapas intermedias y suele cumplirse con retrasos. El tiempo que se concede a los MDO para realizar estimaciones detalladas es corto, por lo menos para el presupuesto del 2009.
(ii) Directrices sobre preparación de documentos presupuestarios	C	Se remite a los MDO una nota explicitando su tope de gasto con menos de un mes de anticipación, y el Gabinete toma conocimiento del proyecto de presupuesto luego que vence el plazo de entrega de los ante proyectos de cada institución, y sólo días antes que se presente al Congreso.
(iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo	D	El Congreso no aprobó el presupuesto dentro de los 60 días de su presentación, y según mandato constitucional el proyecto de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo entró en vigor, sin la aprobación expresa por parte del Poder Legislativo.

(*) La calificación global de este indicador se ve fundamentalmente afectada por los siguientes aspectos: i) el plazo inferior a un mes otorgado a las entidades para la preparación de sus anteproyectos a partir de que se les comunican los techos –los mismos que no se incluyen en las directrices (una calificación mayor requeriría por los menos cuatro o seis semanas); ii) el hecho que el Gabinete solo toma conocimiento del proyecto después de que las entidades han presentado sus respectivo anteproyectos, y no existe una aprobación expresa del Gabinete a los techos, como le exigirían calificaciones mayores; iii) la falta de un presupuesto aprobado expresamente por el Poder Legislativo.

ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuestación

Muchas decisiones de política de ingresos y gastos conllevan implicancias más allá del año presupuestal, con lo que es deseable tener presente una visión de mediano plazo al elaborar el presupuesto anual, con previsiones plurianuales (indicativas) de ingresos, gastos, resultado económico y financiamiento, y hacerla explícita.

(i) Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” (PND) para 2006-2011 (de fecha junio de 2006, pero legalmente vigente por decreto de 2007) es un importante esfuerzo de analizar los lineamientos básicos y principios generales de política dentro de una perspectiva plurianual –especificándose previsiones de reducción gradual del déficit fiscal a partir de

2007 hacia 2.1% del PIB en el 2011 dentro de un escenario de crecimiento del producto promedio de 6.3% por año, con proyecciones agregadas de los ingresos, gastos, resultado y financiamiento del sector público en su conjunto para dichos años.

Tanto la directriz para la formulación del presupuesto de 2008 como la correspondiente a 2009 especifican que las instituciones deberán considerar los objetivos de desarrollo del PND, así como las metas estratégicas y los indicadores sectoriales, para la elaboración de su proyecto de presupuesto institucional y de su Programa de Operaciones Anuales (POA).

Sin embargo, la ligazón entre el proyecto de presupuesto anual que se presenta al Congreso y el Plan es bastante tenue. Los estimados de los agregados fiscales presentados en el proyecto de presupuesto recogen la coyuntura más reciente y así difieren significativamente de los agregados que se presentaron en el PND. Los agregados fiscales sólo se presentan para el año para el cual se elabora el presupuesto, sin especificar previsiones para años futuros a éste.

(ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda

Las autoridades han llevado a cabo diversos análisis de sostenibilidad de la deuda pública, incluyendo en sus análisis tanto la externa como la doméstica del gobierno central. Así, en la *Memoria Fiscal 2007* (MH, 2008) se presentó un análisis convencional, usando un crecimiento del PIB tendencial de largo plazo de 3%, y una tasa de interés promedio de 6%, concluyendo que se requiere (bajo dichos

supuestos) un superávit primario de 1,2% del PIB para que la deuda pública total no crezca como porcentaje del PIB. Asimismo, dentro del Viceministerio del Tesoro y Crédito Público se han hecho en por lo menos cada uno de los últimos 3 años documentos internos sobre la sostenibilidad de la deuda pública cubriendo tanto la externa como la interna, que contempla diferentes escenarios, y este año planea realizar un estudio similar.

El FMI elabora y divulga análisis de sostenibilidad de la deuda pública en sus reportes ligados a la consulta del Artículo IV. Para Bolivia, el FMI incluyó el informe Bolivia– External and Public Debt Sustainability Analysis, del 11 de diciembre de 2008, en dicho informe anual. Dicho análisis se basa en proyecciones base para el período 2009 al 2027 –que en esencia asume un crecimiento del PIB real en promedio anual de un 4% y la reducción de un pequeño déficit fiscal previsto para el 2009 a una situación de equilibrio en promedio para el período 2010-13, que se deteriora muy gradualmente hacia un déficit de 1% del PIB hacia el 2027 —y luego introduce los exámenes de stress usuales. Análisis similares hizo el FMI para sus reportes anuales para Bolivia en junio de 2007 y junio de 2006³⁸. Funcionarios de la Dirección General de Crédito Público manifestaron que luego de un taller de entrenamiento, colaboraron y participaron en la elaboración del último ejercicio presentado en el informe del FMI. Sin embargo, los supuestos macroeconómicos y la meta fiscal para el 2009 no concuerdan con los utilizados para el presupuesto de dicho año, quizás por ser hechos en fechas diferentes, y son ciertamente bastante diferentes de los presentados en el PND.

38 En base a información anterior al 2007, se hicieron estimados de sostenibilidad de la deuda pública tanto en estudios auspiciados por el Banco Mundial (Mollinedo y Velasco, 2005, y resumida en Banco Mundial, 2006 (PER)), y el Banco Interamericano de Desarrollo (Artana, *et.al.*, 2007).

(iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de los costos del gasto corriente y de las inversiones

Consistente con el PND, el Viceministerio de Planificación Estratégica y Plurianual en coordinación con el MEFP y otras instancias del Ministerio de Planificación del Desarrollo, está llevando adelante un proceso de elaboración de planes estratégicos plurianuales, primero sectoriales y luego institucionales, aunque aún no se ha concluido con esta tarea.

(iv) Vínculos entre el presupuesto de inversiones y estimaciones del gasto futuro

Para que un proyecto de inversión se pueda incluir dentro del presupuesto y por tanto se pueda ejecutar, tiene que haber sido inscrito en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y contar con su registro en el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN). Adicionalmente, debe contar con los estudios de preinversión requeridos (artículo 28 de Resolución Ministerial No. 216768). En la fase de preinversión, los estudios deben incluir no sólo los costos estimados de inversión sino también de operación y de ser una entidad diferente la que va a asumir los costos de operación debe existir convenio explícito entre ambos (artículos 15 y 28 de la Resolución Suprema No. 216768).

Para los proyectos de inversión clasificados como mayores (de más de un millón de Bolivianos) el Estudio Integral Técnico, Económico, Social y Ambiental (TESA) requerido para su aprobación debe incluir un análisis técnico sobre la determinación de los costos de inversión y los costos de ope-

ración del proyecto (artículo 14 de Resolución Ministerial No. 20/2007, Reglamento Básico de Preinversión). Finalmente, el dictamen emitido por la máxima autoridad de la unidad ejecutora debe certificar, entre otros, que el proyecto es sostenible en la fase de operación y así se incluye dentro de la información contenida en el SISIN (artículo 11 de la Resolución Ministerial No. 612 de 1997).

Tanto las normas presupuestarias (artículo 21 de la Resolución Suprema No. 225558 y las directrices sobre formulación presupuestal recientes) como las que rigen sobre las inversiones públicas (artículo 6 de la Resolución Suprema No. 216768) hacen referencia a que los proyectos incluidos en los presupuestos que presentan las instituciones deben tomar como referencia y estar en concordancia con los diferentes planes. Sin embargo, todavía no se ha bajado a planes estratégicos sectoriales ni institucionales, y la relación del presupuesto con el PND es tenue.

Reformas

De acuerdo con el artículo 49, inciso b) del Decreto Supremo No. 29894 (febrero de 2009) que aprueba la Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional (adecuando dicha estructura a la nueva Constitución), el Viceministerio de Planificación Estratégica y Plurinacional del MPD tiene la responsabilidad de: "Formular la política fiscal y presupuestaria de mediano plazo y largo plazo expresada en el Marco Macroeconómico Fiscal Plurianual sobre la base del Plan de Desarrollo Económico y Social, en coordinación con los Ministerios pertinentes." Por su parte, el artículo 51 del mismo Decreto Supremo señala la competencia del MEFP, para la

elaboración del presupuesto anual y la formulación de las políticas macroeconómicas en general. A partir de estos mandatos, aunque todavía como idea general, se está pensando en la posibilidad de comenzar a elaborar un marco macro-fiscal de mediano plazo. Por otro lado, a la fecha de este estudio, si bien se ha avanzado en la elaboración de 24 planes sectoriales, solo siete de ellos incluyen el ciclo completo de programas y proyectos para empezar a trabajar en el tema de costos, y ninguno está finalizado.

Por otro lado, el Viceministerio de Planificación Estratégica Plurianual está trabajando en el desarrollo de un modelo de

consistencia macroeconómica, que incluye un horizonte de tres años, lo que permitirá en coordinación con los ministerios, instrumentar la programación presupuestaria plurianual y elaborar el marco macroeconómico fiscal de mediano plazo. Asimismo, se está desarrollando un modelo de equilibrio general computable para la economía boliviana, que incluye un horizonte de 10 años de proyecciones, para el seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo en el ámbito económico y social. Estos dos modelos, conformarán la base para la programación macroeconómica y presupuestaria plurianual y se estima que estén concluidos antes de finalizar la presente gestión.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuesto	C(*)	Método de calificación M2
(i) Previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales	D	No se realizan estimaciones de los agregados fiscales, que van más allá del año fiscal en cuestión.
(ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda	A	Se realiza anualmente análisis de sostenibilidad de la deuda pública, incluyendo tanto la externa como la interna.
(iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de los costos del gasto corriente y de las inversiones	D	Si bien se está avanzando en la preparación de estrategias sectoriales para algunos sectores o instituciones, aún no se ha trabajado en la determinación de costos completa para el gasto de inversión y su costo recurrente, ni para los otros gastos corrientes.
(iv) Vínculos entre el presupuesto de inversiones y estimaciones del gasto futuro	C	Decisiones sobre inversiones mantienen vínculos débiles con los planes, y si bien se solicita información y compromiso sobre el costo operativo de las obras de inversión, no se incorporan a estimaciones presupuestarias futuras.

(*) La calificación promedio de este indicador se ve afectada principalmente por la falta de estimaciones de los agregados fiscales plurianuales (dimensión i)) y la no existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos.

3.4 PREVISIBILIDAD Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

El siguiente grupo de indicadores apunta a evaluar la medida en la que el presupuesto se aplica en forma ordenada y previsible, y la existencia de mecanismos de control y custodia de la utilización de los fondos públicos.

ID-13 Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente

La recaudación de los ingresos está a cargo del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) y la Aduana Nacional de Bolivia (ANB). Ambas entidades son instituciones públicas descentralizadas y autónomas, dotadas de personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía económica, administrativa, funcional, técnica y financiera. Ambas entidades están regidas por un Directorio, nominado por el Presidente de la República una vez obtenida la aprobación en el Congreso. La función principal del SIN es administrar, recaudar y fiscalizar los tributos internos, en tanto que la ANB está a cargo del control del paso de las mercancías por las fronteras, recaudando los impuestos y derechos del comercio exterior boliviano.

Cabe destacar que ambas entidades han tenido profundos procesos de modernización a partir del año 1991 (SIN) y 1997 (ANB). Dichos procesos se han basado en la selección independiente de personal profesional, rediseño y simplificación de procedimientos, uso intensivo de tecnologías de información y comunicaciones, fortalecimiento del control interno y aumento de la fiscalización y el control.

La mayor parte de los procesos de ambas instituciones se realizan con apoyo infor-

mático, quedando toda la información de registro, declaraciones, ajustes y pagos almacenada en medios electrónicos, así como en papel. Los contribuyente pueden efectuar algunos trámites, en particular las declaraciones, por vía electrónica (Sistema Da Vinci). En el caso de la ANB, los Agentes de Aduanas procesan a nombre de los usuarios la gran mayoría de los trámites a través del sistema SINUDEA.

(i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios

El Código Tributario, las principales normas tributarias y las normas aduaneras (con sus normas asociadas) son el referente legal fundamental en materia de tributos. Esta legislación se encuentra disponible en la Gaceta Oficial de Bolivia y en el portal de ambas entidades (www.impuestos.gov.bo y www.aduana.gov.bo). La normativa ha sido estable y el único cambio importante se refiere a la no prescripción de los impuestos, norma incorporada en la nueva Constitución. Dicha norma declara imprescriptibles las deudas tributarias y los delitos de dicha naturaleza. No queda claro en la normativa si los hechos tributarios caen también dentro de esta normativa. En las discusiones sostenidas sobre la materia, el Viceministerio de Política Tributaria informó que se estudia aprobar una norma aclaratoria, en el sentido de que los hechos tributarios que no sean delitos o deudas firmes si prescriben en los plazos comunes a los impuestos. Tanto SIN como el Viceministerio de Política Tributaria concuerdan en mantener los plazos de prescripción establecidos en el Código Tributario.

La legislación tributaria se puede considerar exhaustiva y clara, aunque es muy amplia. Las potestades discrecionales de SIN y ANB están sujetas a estrictas limitaciones,

basadas en criterios explícitos. Por regla general hay que aplicar la ley y las tasas o la base impositiva no se negocian.

(ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria

Un grupo importante de contribuyentes, aunque no todos, tienen acceso a información de fácil utilización por el usuario y actualizada sobre pasivos tributarios y procedimientos de administración tributaria en relación con algunos de los principales tributos.

Existe el Área de Atención al Contribuyente, en algunos casos realizan campañas masivas de concientización a los contribuyentes para que cumplan sus deberes formales mediante boletines, página Web, plataformas de atención al contribuyente y otros medios masivos de información, como campañas televisivas, radiales y otros. Asimismo, existen cursos de capacitación a contribuyentes efectivos y potenciales, campañas de educación tributaria a escolares y universitarios. El sitio web de SIN y ANB también entregan información sobre la materia, aunque las rutas de acceso podrían ser mejoradas y aumentadas. Por otro lado, existe material en papel para distribuir a aquellos contribuyentes con acceso limitado a Internet. Dicho material está disponible en lenguas Quechua y Aymara, además del español. Otro de los programas es el de “capacitación a distancia” mediante el uso de tecnología de información y comunicaciones, a través del cual se realizan cursos de cultura tributaria. Por otra parte, se cuenta con un centro de atención telefónico de consultas tributarias, cuyo acceso es gratuito.

En forma interna el SIN cuenta con un sistema de Cuenta Corriente del Contribuyente (CCC), que está habilitada desde hace ya varios años, para todos los contribuyentes PRICO (Principales Contribuyentes), GRACO (Grandes Contribuyentes) y Contribuyentes Exportadores, esto con el fin de tener un mayor control sobre éste tipo de contribuyentes que tienen mayor relevancia fiscal. A futuro SIN planea poner esta información a disposición de los grandes y principales contribuyentes y los exportadores y a la vez ampliarla a otros tipos de contribuyentes

(iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de apelaciones tributarias

Funciona un mecanismo de recursos legales tributarios que se opera por una vía administrativa a través de la Autoridad de Impugnación Tributaria (antiguamente llamada Superintendencia Tributaria), y por otra parte por la vía jurisdiccional el Contencioso Tributario (debido a un fallo del Tribunal Constitucional que permitió la aplicación de estas vías de forma alternativa). Esta situación puede llevar a jurisprudencias distintas u opuestas sobre hechos tributarios similares, aún cuando hasta la fecha no se han detectado contradicciones de esta naturaleza. El Viceministerio estudia una reforma al sistema de apelaciones que podría incluir tribunales especializados en materia fiscal, independientemente del Poder Ejecutivo.

El resultado de la aplicación de este mecanismo, ha generado la presentación y aceptación durante el 2008 de 1.027 nuevos casos, de los cuales la Autoridad de Impugnación Tributaria ha resuelto 664 casos, entre recursos de Alzada y Jerárquicos.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-13 Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	B+	Método de calificación M2
(i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios	B	La legislación tributaria en Bolivia es exhaustiva y limita de manera estricta las potestades discrecionales de la SIN y ANB. Existe ambigüedad en la prescripción de los hechos tributarios. La nueva Constitución ha declarado imprescriptibles los delitos tributarios y las deudas declaradas a firme por la instancia jurisdiccional, lo cual es una buena medida. Sin embargo, al dejar los hechos tributarios en la misma categoría, los pasivos de los contribuyentes serían inciertos y podrían quedar al arbitrio de la Administración Tributaria.
(ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria	A	Existen unidades de Atención al Contribuyente y además los Grandes Contribuyentes tienen accesos a consultas. Existen programas de educación tributaria y el sitio web de SIN provee información al resto de los contribuyentes. Se provee también de material escrito a aquellos contribuyentes con acceso limitado a Internet. Dicha información está disponible en español y en idiomas Quechua y Aymara.
(iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de apelaciones tributarias	B	Las apelaciones se presentan a órganos independientes del SIN y ANB, aunque el contribuyente puede elegir si ir a la Autoridad de Impugnación o al órgano judicial contencioso administrativo.

ID-14 Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva

(i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes

Los contribuyentes están inscritos en un Registro de Contribuyentes. Este es un registro informático a cargo del SIN que contiene los datos de identificación y de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Luego de que se les confirma su inscripción en dicho registro, los contribuyentes reciben un número NIT (Número de Identificación Tributaria) que los identifica ante la SIN. Este tiene carácter permanente, es único y es de

uso exclusivo de su titular. El NIT es de uso obligatorio para cualquier gestión que se realice ante la administración tributaria y ANB (toda declaración de aduanas debe contener el NIT). Deben inscribirse en el Registro todas las personas naturales o jurídicas, sucesiones indivisas, sociedades de hecho u otros entes colectivos, nacionales o extranjeros, domiciliados o no en el país, que sean contribuyentes y/o responsables de tributos administrados y/o recaudados por el SIN y ANB. El SIN efectúa campañas para la inscripción de nuevos contribuyentes, en particular a los pequeños contribuyentes. En el caso de ANB, quienes operen con ella, deben inscribirse en el registro de exportadores, y para ellos es obligatorio el NIT. El registro cuenta con

vínculos con otros sistemas de registro público, como el de registro civil y electoral. El cruce de datos con otros registros (comercio por ejemplo) disminuiría los riesgos de inscripción de contribuyentes ficticios y podrían mejorar los cruces de información para mejor fiscalización de los impuestos.

(ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento del registro y de la declaración de impuestos

Existen diversas normas en el Código Tributario y en resoluciones del Directorio del SIN que establecen un claro marco sancionatorio para los incumplimientos llamados formales (registro, declaración y pago de impuestos). Específicamente el Código Tributario (Artículo 162 de la Ley 2042 del año 2003 y Decreto Supremo 27310 Art. 40 y 21 del año 2004) faculta al Directorio del SIN para establecer las sanciones por incumplimiento. La resolución 10.0037.07 del 14 de diciembre de 2007 consolidó el marco sancionatorio y los procedimientos de aplicación de sanciones para los incumplimientos, entre otros para las omisiones en el registro, la no presentación de declaraciones o presentación tardía, la no emisión de facturas, el no pago de impuestos o el pago tardío, entre otras contravenciones.

Las sanciones aplicables van desde la simple multa hasta la clausura temporal del local del contribuyente por no emitir documento de venta (factura), y también contemplan embargo.

Las sanciones son aplicadas en forma objetiva y con graduaciones de acuerdo al mérito de las faltas, establecidas en el citado reglamento. Todos los deberes for-

males se encuentran establecidos mediante Resolución Normativa de Directorio con sus respectivas multas, es decir, que cada incumplimiento tiene su sanción establecida, no dando lugar al mínimo de discreción por parte de los funcionarios que la aplican³⁹.

(iii) Planificación y control de los programas de auditoría tributaria

El SIN elabora anualmente planes de auditoría y control basados en controles generales y auditorías en profundidad. Los planes son elaborados por la Gerencia Nacional de Fiscalización y el control de gestión y seguimiento es realizado por el departamento de Evaluación Operativa y Control de Calidad, dependiente de la misma Gerencia. En el caso de los controles generales, se efectúan visitas en terreno para verificar la inscripción de contribuyentes, la emisión de facturas en los locales obligados a ello, el cumplimiento en las declaraciones y pagos de impuestos. Estos controles significaron durante el año 2008 un total de 1,776 clausuras. En el caso de las auditorías, estas son de varios tipos, siendo las principales auditorías en profundidad a grandes contribuyentes, cruce de información sobre cumplimiento del IVA doméstico y auditoría a las devoluciones de IVA a exportadores. En todos los casos se utilizan criterios de riesgo para determinar a qué contribuyentes se fiscalizará y en qué materias serán auditados. Durante el año 2008 se efectuaron más de 20.000 acciones de control y auditoría, que representaron una recaudación efectiva de Bs 29.383.000.

Por otra parte, ANB también efectúa auditorías “ex-post” a través de la Gerencia Nacional de Fiscalización, basados en crite-

39 Algunos ejemplos de las sanciones aplicadas es el caso de las clausuras que es ejemplar (más de 100 clausuras al mes). Por otro lado, la efectividad parecer ser bastante alta, ya que sólo se apelaron 1.027 casos en el año 2008, una mínima proporción de las sanciones aplicadas, cerca de 20.000.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-14 Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	B+ (*)	Método de calificación M2
(i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes	B	Los contribuyentes están registrados en el Registro de Contribuyentes, con un número único y permanente (NIT) y con vínculos con otros sistemas de registros públicos, como el de registro civil y el electoral.
(ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento del registro y de la declaración de impuestos	A	Las sanciones abarcan todas las áreas más importantes de incumplimiento (evasión, faltante de inventarios, no pago o pago con retardo de los impuestos, no inscripción en el registro, no presentación de declaración) y se aplican automáticamente y de manera objetiva por el SIN, según lo establecido por el marco legal.
(iii) Planificación y control de los programas de auditoría tributaria	B	Existe una estrategia de auditoría con claros y detallados criterios de evaluación de riesgos que abarca todos los principales impuestos y cumplimiento de obligaciones formales. La coordinación entre SIN y ANB para efectos de fiscalización se limita al intercambio de información. Al mejorarse la coordinación entre ambas entidades, por ejemplo con la creación de una fuerza fiscalizadora del comercio exterior conjunta, se disminuirían los riesgos de evasión, particularmente en el IVA.

(*) No obstante el buen desempeño que se observa para este indicador, se debe notar que la calificación promedio se ve afectada de alguna manera por el ejercicio de auditoría tributaria que actualmente se limita a un intercambio de información entre el SIN y Aduanas, pero que todavía no puede considerarse como un plan general de auditoría como lo requeriría una calificación mayor.

rios de riesgo. Estas auditorías se orientan a los agentes de aduanas e importadores a fin de verificar el valor y regímenes especiales, tales como almacenes y Zonas Francas, con el propósito de comprobar si los inventarios con exención de impuestos han sido internados con pago de derechos, reexportado o reexportados, según corresponda. También se efectúan auditorías a regímenes de franquicias, como las diplomáticas por ejemplo.

Aún cuando hay intercambio de información automático y a pedido entre SIN y ANB no existen planes coordinados de auditorías o equipos conjuntos de fiscalización.

ID-15 Eficacia en materia de recaudación de impuestos

(i) *El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo de un ejercicio, cobrados durante el mismo ejercicio (promedio de los dos últimos ejercicios).*

En los años 2007 y 2008, el ratio de recuperación de la deuda fue de 93% y 93% respectivamente, dando un promedio para dichos años de 93%, como se muestra en el cuadro 3.9.

(ii) La eficacia de la transferencia del cobro de tributos a la Tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal

Los contribuyentes efectúan todos sus pagos a través del sistema bancario, en donde SIN y ANB han establecido por separado contratos de operación con dichas entidades.

El control y seguimiento de los ingresos tributarios sobre las recaudaciones se realiza diariamente mediante las transferencias al TGN en la Cuenta Única del Tesoro, con un rezago en la banca privada de un día. Esta situación esta normada mediante los contratos individuales mencionados con la banca privada y la norma vigente sobre Co-

participación Tributaria. En el caso de ANB la situación es idéntica, aunque los contratos son separados.

(iii) La frecuencia de realización por parte de la Tesorería de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos

El TGN realiza conciliaciones entre lo recaudado y las declaraciones, con un mes de desfase. Por otra parte, SIN concilia las declaraciones electrónicas recibidas con los pagos efectuados en los bancos. En el caso de ANB, el usuario o Agente de Aduanas debe presentar el recibo de pago para efectuar el retiro de la mercancía, por lo que

Cuadro 3.9 - RATIO DE RECUPERACIÓN DE DEUDA (EN %)

Año 2007	Año 2008	Promedio 2007-2008
93%	93%	93%

Fuente: Estadísticas proporcionadas por SIN

Indicador	Calificación	Explicación
ID-15 Eficacia en materia de recaudación de impuestos	B+	Método de calificación M1
(i) El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existente al comienzo de un ejercicio, cobrados durante el mismo ejercicio (promedio de los dos últimos ejercicios)	A	El porcentaje medio de recuperación de la deuda tributaria fue 93% (2007-2008).
(ii) La eficacia de la transferencia del cobro de tributos a la Tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal	B	La transferencia de los ingresos fiscales recaudados por el SIN y ANB (tributos internos y aduanas) al TGN es diaria. Aún cuando los contratos son separados para cada entidad.
(iii) La frecuencia de realización por parte de la Tesorería de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos	B	Se lleva a cabo un ejercicio de reconciliación completa y regular (mensual), aún cuando en ocasiones hay rezagos

además de la conciliación de los documentos electrónicos con el total percibido por la banca, se efectúa un control uno a uno de los documentos presentados a la ANB.

ID-16 Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos

Bolivia ejecuta su presupuesto de caja mediante el uso de una variedad de herramientas y técnicas modernas que buscan limitar las transgresiones a la disciplina fiscal en el nivel macroeconómico. El Viceministerio de Tesoro y Crédito Público cuenta con un grupo de personas dedicadas a la preparación del plan de caja anual – utilizando técnicas estándar – y, basándose en la información del BCB, la planificación y otros esfuerzos del MEFP que incluyen el presupuesto y las políticas. No obstante Bolivia está sujeta a la volatilidad de los precios del petróleo, ha implantado y está utilizando técnicas de caja acordes con buenas prácticas internacionales para reflejar mejor el rendimiento de las variables⁴⁰.

(i) Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja

El Tesoro desarrolla planes de caja anuales utilizando métodos fiables y los actualiza diariamente con los ingresos y egresos reales obtenidos del SIGMA. El FMI revisó el ejercicio de planeamiento de caja en noviembre del 2008, y encontró que el mismo era adecuado para lograr un nivel aceptable de confiabilidad, aún con las fluctuaciones de los precios del petróleo registradas en 2007 y 2008. El plan de

caja es preparado en colaboración con el BCB, que realiza las estimaciones de caja diarias y coordina con el Tesoro, permitiendo la emisión de los reportes semanales y mensuales, así como reportes trimestrales más formales y actualizaciones.

El plan de caja es responsabilidad del Viceministerio de Tesoro y Crédito Público a través de la Dirección General de Programación y Operaciones del Tesoro; mientras que, los techos presupuestarios son distribuidos por la Dirección General de Programación y Gestión Presupuestaria, una vez que el Presupuesto General de la Nación (PGN) es aprobado. Este arreglo es normal en la medida que la ejecución presupuestaria está dividida en dos porciones diferentes en un sistema moderno bien manejado: i) la distribución de la autorización presupuestaria (en este caso, el techo anual determinado por el PGN e ingresado en el SIGMA, como control); y ii) el manejo de caja (en este caso, la distribución de los techos, que hace el Tesoro del MEFP, a través de “cuotas de compromiso”, mensuales para gasto de inversión y trimestrales para el gasto corriente).

(ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los MDO sobre topes máximos de compromisos de gasto

A pesar de que los techos presupuestarios anuales se ponen a disposición de los MDO al inicio del año una vez que el PGN ha sido aprobado, éstos pueden ser controlados y de alguna manera reducidos conforme a la disponibilidad de caja. En 2006 y 2007, por ejemplo, el presupuesto inicial fue redu-

40 Durante la misión realizada en noviembre, 2008, el FMI realizó los esfuerzos y los resultados obtenidos en el área de tesorería y manejo de caja.

cido significativamente para mantener una disciplina fiscal agregada ante los cambios en los ingresos. Por lo tanto, si bien los montos anuales aprobado en el presupuesto constituyen un techo de autorización para el año el cual no se puede exceder, los MDO no pueden tener total certeza respecto de la disponibilidad total de recursos para ejecutar gastos por ese monto, sino que el permiso para usar efectivamente los fondos se va dando mensualmente a través de las “cuotas de compromiso” que constituyen techos de caja, lo cual puede obligar a los MDO a retrasar la asunción de nuevos compromisos y/o retrasar algunos pagos.

Las cuotas de compromiso –mensuales y trimestrales- son autorizadas por el Tesoro en el mismo sistema SIGMA y están disponibles para los MDO el primer día de cada mes para los gastos de inversión y el primer día del trimestre para los gastos corrientes. La ejecución de caja siempre debe estar dentro de los límites de la autorización presupuestaria –nunca deberá excederlos. Los límites del gasto mensual de tesorería (cuotas de compromiso) son distribuidos a las entidades ejecutoras en el gobierno central, el primer día de cada mes, y refleja cualquier cambio en los ingresos y egresos

que altere los techos dados por presupuesto al inicio del año. De conformidad con las prácticas internacionales de buena ejecución presupuestaria, esos techos deben estar dentro de las categorías presupuestadas. Como técnica para garantizar la disciplina macrofiscal, el MEFP ha puesto en práctica ciertos criterios para determinar la “cuota de compromiso” de acuerdo al tipo y clase de gasto, por ejemplo se autoriza el 100% de disponibilidad para los gastos del grupo 100, como salarios que son obligatorios y un 80% para otros grupos de gasto como bienes y servicios, los cuales son controlables.

Las entrevistas con los MDO y el MEFP indican que hay procesos informales, pero documentados, para incrementar el límite de la “cuota de compromiso” mensual por una razón sustentada – para determinadas partidas de gasto y tomando en cuenta un criterio de estacionalidad del gasto (como por ejemplo adquisición de activos) y siempre dentro del límite del presupuesto anual. De esta manera, el Tesoro puede cambiar el tiempo de la disponibilidad del presupuesto siempre y cuando ésta coincida con la disponibilidad de caja. El SIGMA refleja todos los techos por categoría de gastos y actúa como el control de los compromisos.

**Cuadro 3.10 - MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS
INTERINSTITUCIONALES DE GASTO REGISTRADAS EN EL SIGMA, 2008
(incluye ampliaciones, disminuciones y trasposos)**

Instancia de autorización	Monto (en millones de Bolivianos)
i. Ley aprobada por Poder Legislativo	34,392.2
ii. MEFP	31,387.4
iii. Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal	90,385.5
iv. VIPFE	1,102.6
v. Por resoluciones de ambas entidades	1,893.1

Fuente: SIGMA.

(iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes en la asignación presupuestaria que se dispongan a un nivel superior a los administrados por los MDO

Para una buena ejecución presupuestaria, desde la perspectiva de la programación, requiere previsibilidad y transparencia. Los MDO reciben una asignación y techos de gasto anual, pero necesitan conocer hasta qué punto es probable que efectivamente reciban de hecho la autorización para gastar dicho monto de dinero. Las modificaciones presupuestarias frecuentes y significativas son un elemento importante que reduce esta previsibilidad. Bajo esos principios, esta dimensión está referida al número de modificaciones presupuestarias y la transparencia con la que éstas son aprobadas.

Las modificaciones al Presupuesto durante el período de ejecución (que van más allá de reformulaciones dentro de una misma institución) han sido sustanciales, habiendo representado un incremento total en el presupuesto de los entes del gobierno central de casi 50% en el año 2008 en relación al originalmente aprobado, y un nivel mayor en un buen número de entidades por separado. Pero, las modificaciones presupuestarias están reguladas por ley, y se tienen que hacer de manera legalmente transparente.

Por la Ley de Administración Presupuestaria (Ley No. 2042 de diciembre de 1999), el Poder Legislativo le concede al Poder Ejecutivo realizar amplias modificaciones presupuestarias, tanto dentro de la propia institución como entre instituciones, que de hecho se dan. Como ya vimos, las transferencias a las regalías y a coparticipa-

ción en impuestos se transfieren según las reglas independientemente de lo previsto en el presupuesto original, que en el 2008 implicaron un aumento en los montos presupuestados originalmente.

Es práctica usual que el Poder Ejecutivo presente al Poder Legislativo para su aprobación una modificación sustancial una vez al año -y así lo ha hecho en el período 2006-2008. En el 2008, el Congreso aprobó un presupuesto adicional por 34.381 millones de Bolivianos—representando un incremento de presupuesto agregado de todo el sector público de 31% en relación al originalmente aprobado—además de otros traslados y otras autorizaciones.

Asimismo, la Constitución faculta al Presidente a decretar pagos no incluidos en el Presupuesto para atender emergencias claras por un monto anual que no supere el 1% del total de gastos autorizados en el Presupuesto. Usando este criterio, el Presidente aprobó gastos de emergencia que en buena medida fueron incorporados a la ampliación presupuestal aprobada por el Congreso.

Así, si bien el Poder Ejecutivo tiene la práctica de juntar en un paquete el grueso del aumento y traslados que presenta al Congreso al requerir su aprobación, hay otro grupo de modificaciones presupuestarias que se dan por las reglas de coparticipación en los ingresos fiscales, y otras disposiciones que tiene a la disponibilidad el Poder Ejecutivo, y que ha usado con bastante frecuencia y son en suma significativos. Asimismo, como se describe en más detalle en el análisis del ID-27, algunas modificaciones presupuestarias aprobadas por el Poder Legislativo se constituyeron en ratificaciones de hechos ejecutados por el Ejecutivo.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-16 Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	C+(*)	Método de calificación M1
(i) Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja	A	Se prepara para el ejercicio una estimación del flujo de caja, que se ajusta mensualmente sobre la base de la entrada y salida real de efectivo.
(ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los MDO sobre topes máximos de compromisos de gasto	C	En el 2008 los MDO dispusieron de información básica confiable cada mes para el gasto de inversión y cada tres meses para el gasto corriente.
(iii) Frecuencia y transparencia de los ajustes en la asignación presupuestaria que se dispongan a un nivel superior a los administrados por los MDO	C	Si bien los ajustes presupuestarios son legalmente transparentes y las solicitudes de aumento presupuesto al Congreso se empaquetan en un solo pedido por año, hay fuertes y frecuentes ajustes entre instituciones.

(*) De acuerdo con el método de calificación aplicado para este indicador (M1), la calificación global de C+, está basada en las dimensiones ii) y iii) que alcanzaron el puntaje más bajo de C, debido a que el horizonte de tiempo de las cuotas de compromiso de gasto, es mensual (una calificación mayor exigiría un margen trimestral o semestral); y por otro lado, aunque los ajustes presupuestarios son transparentes y se presentan una sola vez al Congreso, existen otros ajustes frecuentes y significativos entre instituciones. Sin embargo, para el puntaje global se reconoce el desempeño favorable de contar con las previsiones de caja actualizadas mensualmente, por lo que se asigna un signo +.

ID-17 Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías

Bolivia, ha sufrido recientemente una reforma rigurosa en el control de su deuda soberana, luego de que su deuda fuera condonada de manera masiva en los últimos años, basa sus políticas de autorización y registro de la deuda en la Constitución (antigua y nueva) así como en la Ley No. 2042 y las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público. Esta normativa es consistente con las normas internacionales en lo referente a la sostenibilidad fiscal, la aprobación unitaria de la autorización basada en criterios de transparencia, en la rutina y en la presentación íntegra de la información completa del endeudamiento soberano.

El artículo 39 de las Normas Básicas del Sistema de Tesoro y Crédito Público estable-

ce que el Ministro de Economía y Finanzas Públicas, como máxima autoridad del Sistema de Crédito Público, dentro de los límites de endeudamiento establecidos por su Despacho, contratará por cuenta del Tesoro o de la entidad responsable del servicio, toda deuda pública externa y de la cooperación internacional. Por otro lado, establece que dentro de los límites y condiciones de endeudamiento, establecidos por esas mismas normas, y bajo la responsabilidad de sus máximas autoridades ejecutivas, las entidades del sector público podrán contratar deuda pública interna de largo y corto plazo. Bajo ese marco, cualquier préstamo contraído por el gobierno central para el financiamiento debe, asimismo, ser sujeto de una revisión de sus objetivos, sostenibilidad, prioridad relativa como parte del proceso de lograr un Decreto Supremo.

El MEFP también revisa las solicitudes de préstamo de cualquier otra entidad, incluyendo la solicitud de garantías previa su contratación, a través del mecanismo de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público, descritas en el análisis del ID-9. La revisión del MEFP-DGCP, actualmente, exige conformidad con criterios estrictos para garantizar la sostenibilidad fiscal que incluye un límite del 20% de los ingresos corrientes recurrentes del año anterior para el servicio de toda la deuda y un máximo de endeudamiento de 200% del los mismos ingresos, establecidos en la Ley No. 2042 de Administración Presupuestaria para entidades públicas descentralizadas, autónomas y autárquicas. El Banco Central de Bolivia también revisa las solicitudes de préstamo externo en representación del MEFP, de acuerdo con los lineamientos de la Ley 2042 y Normas Básicas del Sistema de Crédito Público.

Toda la información sobre las aplicaciones de préstamo y el préstamo mismo, durante toda su existencia, son registrados en el SIGADE, sistema automatizado creado (a la medida de los estándares internacionales por las NN. UU. con este propósito), que está vinculado con el SIGMA a través de una interfase (SIGMA Link). El registro de la deuda externa está a cargo del BCB y el de la deuda interna a cargo de la Dirección General de Crédito Público del VTCP. Todas las actividades de préstamo son actualizadas en tiempo real, en el sistema SIGADE, con fines de reflejar todos los elementos básicos (información concerniente al stock, servicio y generación de la deuda)⁴¹. Las actualizaciones mensuales

son revisadas por Crédito Público y el BCB y existen reportes mensuales disponibles en la página web.

En resumen, Crédito Público ha desarrollado buenos procesos básicos para la sustentación y aprobación de la deuda que son transparentes. El BCB es un socio en el desarrollo, estructuración y gestión de los préstamos externos y garantías. El MEFP gestiona los procesos de revisión de las aplicaciones y los criterios para los préstamos internos, así como el trámite de cualquier financiamiento requerido por el gobierno central.

Aún queda por realizar el desarrollo de una política de endeudamiento sólida y se están haciendo esfuerzos en este sentido. En el tercer trimestre del 2008, se conformó un comité interministerial para afrontar la necesidad, pero aún no se ha iniciado la tarea de la Política de Endeudamiento.

(i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda

El SIGADE es utilizado para registrar cada deuda (interna y externa) y garantía, detallando todos los datos importantes de la misma. Crédito Público del MEFP mantiene un panorama consolidado del endeudamiento público compuesto de la nación, incluyendo las garantías y los pasivos contingentes. La interfase desarrollada con el SIGMA (SIGMA Link) que permite que las operaciones y registros del SIGADE se registren directamente en el SIGMA, por ejemplo por servicio de la deuda. Los registros de deuda interna y externa son completos y se actua-

41 Una misión del FMI, en noviembre del 2008, revisó los registros y encontró que ellos reflejaban la información adecuada.

lizan y reconcilian por lo menos de manera semanal para fines internos y los datos son considerados de gran integridad. Crédito Público actualiza el SIGADE continuamente y emite reportes internos semanales y mensuales; éstos últimos están disponibles en la página web del MEFP, pero solo emite reportes oficiales anuales.

Reformas

En 2008, se ha constituido el Consejo Interministerial de la Deuda Pública (CIDP)⁴² con el propósito principal de atender y garantizar que la estrategia de gestión de la deuda pública sea tratada al más alto nivel.

(ii) Medida de la conciliación de los saldos de caja del gobierno

Bolivia ha establecido una Cuenta Única del Tesoro (CUT) y, a través de los servicios del BCB, sus saldos de caja son consolidados diariamente. Existen dos cuentas: una en moneda local; la otra en moneda extranjera - llamada CUT-ME -todas en el Banco Central, gestionadas como una Cuenta Única del Tesoro virtual; y, por lo tanto, se maximiza el valor-tiempo del dinero y se minimiza la necesidad de préstamos y los cobros asociados al mismo, a la vez que se evitan los retrasos de manera significativa

El SIGMA produce reportes en tiempo real. Las excelentes habilidades en el mane-

jo de Caja del Tesoro del MEFP complementan la proyección de caja realizada por el Tesoro, garantizando que la ejecución presupuestal sea realizada con el mayor nivel de competencia.

Todas las noches, todas las cuentas de recaudación quedan en saldo cero y todos los pagos son debitados del BCB sólo después que los bancos corresponsales hayan completado los pagos, excepto en el caso de pensiones y otros pagos en efectivo. La eliminación de los pagos en efectivo es problemática en las áreas rurales.

(iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías

Todos los préstamos y garantías de cualquier entidad pública en Bolivia deben ser aprobados por el MEFP, quien se convierte en una de las partes contratantes y canaliza los fondos para el organismo ejecutor (Ley 2042 y Normas Básicas del Sistema de Crédito Público). Cualquier entidad pública descentralizada, autónoma o autárquica que desee utilizar fondos prestados para fines públicos debe solicitar al MEFP el Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público, bajo el procedimiento que se describe en el ID-9. Así el MEFP es la única autoridad responsable para autorizar préstamos y garantías bajo criterios transparentes y en el marco de las metas fiscales definidas.

42 El CIDP incluye entre sus miembros al Ministro de Economía y Finanzas Públicas, el Presidente del BCB, el Ministro de Planificación del Desarrollo, el Ministro de Relaciones Exteriores, el entonces Viceministro de Descentralización (actual Ministro de Autonomías), y el Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-17 Registro y Control de los Saldos de Caja, Deuda y Garantías	A	Método de Calificación M2
i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos de la deuda.	B	Los registros de deuda interna y externa están completos y se actualizan y reconcilian mensualmente con datos considerados de gran integridad. Por lo menos anualmente se presentan informes de gestión y estadísticos cabales (que abarcan el servicio de deuda, su volumen y operaciones)
ii) Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno	A	El cálculo y consolidación de los saldos de caja se realiza diariamente.
iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías	A	El gobierno central contrae préstamos y otorga garantías según criterios transparentes y metas fiscales, y todos los préstamos y garantías son siempre aprobados por una sola entidad pública responsable.

(*) No obstante los informes de gestión y estadísticas cabales sobre la deuda son anuales y no trimestrales como lo exigiría una mejor calificación, por el método de calificación M2, el promedio de la calificación de este indicador, se ver favorecido por el buen desempeño bajo las dimensiones ii) y iii).

ID-18 Eficacia de los controles de la nómina

El marco legal que regula las operaciones relacionadas con la nómina del sector público a nivel del gobierno central está establecido en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal (SAP) emitidas por el MEFP, en su calidad de órgano rector, y aprobadas mediante Decreto Supremo No. 26115 (de 16 de marzo de 2001) y está estrechamente vinculada con la normativa vigente que regula los sistemas de control interno, presupuesto, tesoro y contabilidad gubernamental integrada.

De manera específica, la Ley de Administración Presupuestaria No. 2042 (diciembre de 1999) establece los requisitos para la aprobación de cambios en la estructura de cargos, escala salarial y planilla presupuestaria de cualquier entidad pública, y la Ley Financial (Presupuesto General de la

Nación) establece límites para la remuneración de los servidores públicos, y controles para asegurar la pertinencia del gasto por servicios personales.

El rubro de sueldos y jornales, sin incluir prestaciones sociales y otros pagos indirectos al personal, en la Ley de presupuesto asciende para 2009 a Bs 13.920.493.146, lo que representa aproximadamente el 10% del presupuesto total de gastos. La nómina total remunerada por este rubro es de 245,000 servidores públicos para ese ejercicio y un promedio de 240,000 para los últimos tres años. Estos datos reflejan la importancia de las erogaciones por este concepto, y por consiguiente la necesidad de aplicar controles efectivos que aseguren el cuidado por el gasto público.

De acuerdo con las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, la unidad encargada de la administración de personal de cada entidad, tiene a su car-

go la administración y mantenimiento de los registros de personal. En ese marco, la administración y control de la nómina esta desconcentrada en cada entidad pública, lo cual incluye la gestión de los datos de personal, las novedades que se generen, y la preparación de las nóminas respectivas. Consecuentemente, cada entidad, prepara y conserva los registros originales del personal y procesa las planillas para solicitar los pagos correspondientes tanto de salarios como de prestaciones sociales y otros conexos al personal para lo cual, se espera que cada entidad ejerza controles internos sobre la elaboración de la planilla de pago⁴³. Sin embargo, una de las limitaciones importantes para el desempeño de los controles internos, radica en que las entidades no disponen de sistemas de información homogéneos para la preparación, conservación de las bases de datos y gestión del proceso de pagos al personal, los cuales se comuniquen o provean un medio para verificaciones directas o cruzadas con el SIGMA.

Si bien el SIGMA, incluye un módulo de personal y de planillas, éste no ha sido implantado en la totalidad de las instituciones. De acuerdo a la información proporcionada por la Oficina de Administración de Información Salarial de la Dirección General de Programación y Operaciones del Tesoro, aproximadamente 70% de las entidades utilizan el módulo de planillas del SIGMA, pero la cobertura a nivel de funcionarios

públicos es muy baja, principalmente por sectores como magisterio, salud, la policía o defensa, cuya estructura salarial incluye una diversidad de conceptos, no contemplados por este módulo.

La confianza en la integridad de los datos de las planillas y las bases de datos de personal que las entidades pudieran mantener, descansa en la responsabilidad y control de calidad de cada entidad. El modelo actual establece que las entidades deben preparar sus planillas en un formato electrónico único denominado Némesis proporcionado por la Oficina de Administración de Información Salarial.

El PGN establece que con el fin de evitar la doble percepción de remuneraciones, honorarios y dietas, las entidades e instituciones adscritas al gobierno central, deberán remitir mensualmente al MEFP (Dirección General de Programación y Operaciones del Tesoro), en medio magnético y físico, las planillas de remuneración de los servidores públicos de su entidad, así como de las personas que perciban honorarios por consultoría y dietas, independientemente de la fuente de financiamiento, tipología de contrato y modalidad de pago, incluyendo los contratos de consultoría por producto. El objetivo de esta disposición legal, es el de controlar la doble percepción de remuneraciones, rentas de jubilación u honorarios por servicios prestados al Estado y otros con recursos públicos.

43 Para tales efectos, de acuerdo con las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal, cada entidad debe: (i) registrar y controlar la información y acciones relacionadas con el personal de la entidad, así como los cambios que éstas generen; (ii) disponer de una base de datos que permita obtener información referente a la vida laboral de los funcionarios públicos, que facilite la toma de decisiones; (iii) desarrollar un sistema de generación de estadísticas e información, sobre las principales características de los recursos humanos de cada entidad pública; y (iv) proveer al Servicio Nacional de Administración de Personal información para la actualización del Sistema de Información de Administración de Personal (SIAP).

Las planillas recibidas por esta Dirección, en el formato establecido, son cargadas en otro sistema denominado Century a fin de verificar los siguientes aspectos específicos: i) que los niveles salariales no superen los límites establecidos en el Presupuesto General de la Nación⁴⁴; ii) que la remuneración solicitada sea consistente con el nivel del funcionario (conforme la estructura salarial aprobada para esa entidad); y iii) que los servidores públicos únicamente perciban pago de nómina proveniente de una entidad. Desde luego, este es un control global y no está dirigido a identificar errores o irregularidades provenientes de los sistemas de administración de cada entidad.

Una vez que las planillas han sido validadas en lo que se refiere a los aspectos descritos en el párrafo anterior, la misma Oficina de Administración de Información Salarial de la DGPOT carga la planilla en el SIGMA de cada institución como instrumento para contabilizar y generar las aprobaciones y traslados requeridos desde el TGN para los pagos individuales al personal. Los desembolsos se efectúan a las cuentas de los Administradores Delegados (bancos corresponsales) para el pago de haberes de forma directa. Se tienen dos modalidades de pago: el abono en cuentas individuales en caso de existir una cuenta bancaria, y la entrega de boletas de pago, que son efectivizadas en los bancos corresponsales, para aquellas personas que no tienen habilitada una cuenta bancaria.

Por las razones anteriores, la confiabilidad del sistema de control interno a los pagos de nómina, únicamente se deriva de las aseveraciones de las entidades

tomadas individualmente. Las entidades encuestadas reportan que mensualmente concilian o hacen cruces de información entre la planilla y los registros individuales de personal con la información presentada. Sin embargo, no se aprecia evidencia de reportes sobre inconsistencias u otras novedades obtenidas en dichas conciliaciones.

(i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina.

A nivel general los rubros presupuestarios sobre gastos de personal están bien definidos y son respetados y controlados mediante el SIGMA. Además, no se han identificado conceptos de pagos a los servidores públicos del gobierno central que estén por fuera del sistema, lo cual es controlado por los momentos presupuestarios programados en el SIGMA y por las verificaciones de la Unidad de Administración e Información Salarial de la DGPOT-VTCP. Esto implica un grado razonable de seguridad a nivel global de todos los pagos de la nómina (planilla salarial).

La Base de Datos CENTURY centraliza información de planillas de pago del personal de cada entidad la cual puede ser comparada con las enviadas por cada entidad, pero no se tiene una sistema único de generación de planillas salariales que permita la integración entre SIGMA y las entidades públicas ya que se trabaja sobre formatos de intercambio de información donde se realizan la verificación de niveles salariales o la verificación que un servidor público no reciba múltiples compensaciones. Si bien

44 Presupuesto General de la Nación – Gestión 2009, Artículo 15 Remuneración Máxima en el Sector Público

las entidades encuestadas informan que al momento de preparar la planilla efectúan revisiones de los registros individuales, no se identifica como procedimiento específico en cada entidad la realización de conciliaciones entre los datos liquidados en las planillas y datos de los registros individuales de cada empleado.

(ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina

Los cambios que deben introducirse en los registros de personal y en la nómina se actualizan mensualmente. De no hacerse, envíos extemporáneos serían rechazados por la Oficina de Administración de Información Salarial de la DGPOT, en los aspectos o ámbitos de control que manejan. Por ejemplo, si un cambio implicara modificar el nivel salarial o desbordara la apropiación presupuestaria mensual para el rubro de nómina. Para tales efectos, de conformidad con las normas de control interno, cada novedad es sustentada en documentos de respaldo como memorandos autorizados, contratos, liquidaciones, etc. Tanto los responsables de la autorización y trámite de los pagos de nómina, como los auditores internos reportan que existe oportunidad en el trámite de modificaciones y no se presentan procesamiento retroactivos o extemporáneos materiales.

(iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina

Como se mencionó anteriormente, el SAP dispone las responsabilidades y acciones

para la gestión de modificaciones a los registros de personal y la nómina. En la práctica, estos aspectos han sido implementados y es así que la facultad y la base para la introducción de los cambios en los registros de personal y en la nómina, están claramente definidas a nivel de los reglamentos de cada entidad y para el registro y entrega de los datos de la administración central en el SIGMA. Desde el SIGMA se autorizan las transferencias u orden de pago a cada empleado una vez autorizado por la DGPOT.

(iv) Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios.

Las auditorías externas están a cargo de la CGE, pero en su alcance anual de trabajos, para los últimos tres años no se incluyeron exámenes específicos de la liquidación y pago de nóminas del Gobierno Central. Por consiguiente no se dispone de una opinión independiente sobre la calidad del control interno aplicado en estos procesos y el cuidado por la ejecución del presupuesto correspondiente.

Si bien las UAI, anualmente practican auditoría general al sistema de administración de personal, estas auditorías no se focalizan específicamente a las operaciones de nómina y como resultado no emiten conclusiones sobre la calidad del sistema de administración de personal como tal, sino que se dirigen a identificar y reportar problemas de las transacciones individuales. Adicionalmente, la carencia de recursos técnicos y tecnológicos del personal de las UAI sugiere incertidumbre sobre la efectividad de tales auditorías.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-18 Eficacia de los controles de la nómina	D+ (*)	Método de Calificación M1
i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina	B	La base de datos de personal y la nómina no siempre están vinculadas directamente a nivel de cada entidad. Si bien, las entidades encuestadas informan que al momento de preparar la nómina efectúan revisiones de los registros individuales, no se identifica como procedimiento específico en cada entidad la realización de conciliaciones entre los datos liquidados en las planillas y los datos de los registros individuales de cada empleado. En compensación, la DGPOT-VTCP mediante la aplicación especializada Century controla que la información requerida para pagos de nómina corresponda a los niveles autorizados y no se hagan pagos duplicados. Esta gestión es un filtro para la calidad e integridad de los datos debido a que identifica inconsistencias y da lugar a reprocesos para corrección por parte de cada entidad solicitante.
ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina.	A	Los cambios que deben introducirse en los registros de personal y en la nómina se actualizan mensualmente por cada entidad, en general a tiempo para el momento de efectuar los pagos del mes siguiente. Los ajustes retroactivos son poco comunes. No se reportan retrasos materiales en el proceso de las nóminas
iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina	A	Existen controles de revisión y autorización de los cambios a la nómina en cada entidad, basados en funciones y responsabilidades asignadas en niveles apropiados dentro del Sistema de Administración de Personal. Además, se conserva registro documentado de la gestión de control y autorización de dichos cambios.
iv) Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios.	D	No se practican auditorías externas a los procesos de liquidación de nómina ni a los sistemas de información que se utilizan para su procesamiento.

(*) Siguiendo el método M1 para este indicador, el desempeño de las dimensiones i), ii) y iii) se ve afectado por la falta de auditorías externas a la nómina dentro de los últimos tres años. Consecuentemente la calificación global está determinada por la dimensión iv), pero reconociendo con un signo “+” el mejor desempeño de las otras dimensiones.

ID-19 Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones

Este indicador se centra en la calidad y la transparencia del marco reglamentario de las adquisiciones y en el uso de la competencia abierta y leal como método preferido de las adquisiciones para así garantizar el uso eficaz y eficiente de los fondos públicos. Es importante resaltar que esta es una mirada macro del sistema al estar basada en indicadores de alto nivel, y no evalúa el desempeño de los procesos detallados del sistema, que si está siendo evaluado a través de los indicadores de la OECD-DAC como un ejercicio separado.

La Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental del 20 de julio de 1990, establece sistemas para el control de ejecución de fondos públicos de manera transparente, incluyendo el Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS) que regula las adquisiciones públicas mediante un conjunto de normas de carácter jurídico, técnico y administrativo de control gubernamental, la contratación, manejo y disposición de bienes y servicios de las entidades públicas. Dichos sistemas son de aplicación y uso obligatorio

por parte de todas las entidades del sector público y todos los proponentes que deseen concurrir bajo las fórmulas permitidas e incluidas en los Documentos Base de Contratación. Todo este proceso de adquisiciones está bajo la directa responsabilidad de la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) de cada entidad y de los servidores públicos responsables del proceso de adquisición (RPC's y RPA's)⁴⁵.

(i) Uso de la competencia abierta para la adjudicación de contratos que superan el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones

El Decreto Supremo 29190 del 11 de julio de 2007, establece las modalidades y plazos para la participación de los ofertantes para la contratación de obras, la adquisición de bienes, servicios generales y servicios de consultoría mediante fondos públicos, que garantiza que la contratación se efectuará con el uso de la competencia abierta, salvo los casos establecidos por la misma normativa como de: excepción o por emergencias.⁴⁶ Los montos y características de cada una de estas modalidades es el siguiente:

	Modalidad	Cuantía
Apoyo Nacional a la Producción y Empleo - ANPE	Contratación Directa	Desde Bs1 hasta Bs5.000
	Con Cotizaciones	Desde Bs5.001 hasta Bs20.000
	Con Convocatoria pública	Desde Bs20.001 hasta Bs500.000
Licitación Pública	Convocatoria Nacional	Desde Bs500.001 hasta Bs40.000.000
	Convocatoria Internacional	Desde Bs40.000.001 adelante
Contratación por excepción		Sin límite de monto
Contratación por emergencia		Sin límite de monto

Fuente: SICOES.

45 Artículos 3 y 4 de la Ley N° 1178.

46 Art. 48 y 49. Decreto Supremo 29190 del 11 de Julio de 2007

Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE)

Contratación Directa, abarca únicamente contrataciones hasta Bs5.000 (\$us 700), que por su cuantía no requiere de convocatoria pública⁴⁷ y está reglamentado por cada entidad pública sobre la base de principios de economía.

Con Cotizaciones, desde Bs5.001 (\$us700) hasta Bs20.000 (\$us3000), se realiza mediante solicitud de cotizaciones. No requiere publicación de convocatoria y se efectúan invitaciones para evaluar al menos 3 cotizaciones. En caso de que no se obtengan 3 cotizaciones el Responsable del Proceso (RPA) debe solicitar autorización a su inmediato superior para adjudicar. Si bien no se requiere de publicación en esta cuantía, las entidades pueden realizar la misma en el SICOES.

Con Convocatoria, desde Bs20.001 (\$us3000) a Bs500.000 (\$us70.000), se realiza a través de convocatoria pública en el SICOES y permite la participación abierta de proponentes. De acuerdo con la cuantía se establecen plazos mínimos para la presentación de propuestas: i) 5 días hábiles para contrataciones menores a Bs200.000 (\$us 30.000); y ii) 10 días hábiles para contrataciones desde Bs200.001 hasta Bs.500.000 (\$us70.000).

En esta modalidad establece requisitos simplificados para incentivar la participación de proponentes, no se pide garantía de seriedad de propuesta, no se permiten enmiendas (dado el corto plazo de presentación de propuestas) ni interposición de recursos administrativos de impugnación.

Existe la posibilidad de efectuar reunión de aclaración informativa y la apertura se la realiza en acto público.

Licitación Pública. Se realiza mediante convocatoria pública en el SICOES y permite la participación abierta de proponentes, estableciéndose como plazo mínimo de presentación de propuestas 15 días hábiles para Licitación Pública Nacional hasta Bs40.000.000 (\$us5.7millones) y 20 días hábiles para Licitación Pública Internacional para contrataciones mayores a Bs40.000.000.

La apertura se la realiza en acto público y se establece la posibilidad de emitir enmiendas ya sea a solicitud del proponente o por decisión de la entidad producto de las consultas y aclaraciones efectuadas hasta la reunión de aclaración. Se requiere garantía de seriedad de propuestas y se permite la interposición de recursos administrativos de impugnación, con la presentación de garantías por parte del impugnador.

Contratación por Excepción. Se efectúan únicamente por las causales definidas en la norma. Esta contratación debe estar autorizada por resolución expresa, basada en un informe técnico legal, emitido por la MAE conjuntamente con la autoridad administrativa. Se establecen regímenes especiales de garantías cuando se utiliza las causales de contratación por excepción a entidades públicas especializadas, donde la garantía de cumplimiento de contrato se sustituye por retenciones en el mismo porcentaje definido (7% del monto del contrato).⁴⁸ Estas contrataciones no requieren de convocatoria pública, pero deben ser reportadas al SICOES de manera posterior a la suscripción del contrato.

47 Art. 51. Inciso a) D.S. 29190

48 Art. 55 D.S. 29190

En lo que respecta a la Contratación por Excepción para Empresas Públicas Nacionales Estratégicas⁴⁹, estas empresas deben estar creadas por Decreto Supremo, norma que les reconoce tal categoría. La excepción, en este caso, se aplica a la compra directa de maquinaria y equipo, materias primas e insumos necesarios para la producción en razón a la naturaleza de la Empresa. Cada empresa pública debe elaborar su reglamento específico de contratación, el mismo que en los hechos es compatibilizado por el Órgano Rector vale decir el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y aprobado por la entidad⁵⁰.

Contratación por Emergencia. Se aplica única y exclusivamente en las contrataciones de bienes, obras, servicios generales y servicios de consultoría para enfrentar la emergencia nacional, departamental y municipal declarada conforme a la Ley N° 2140 de 25 de octubre de 2000, de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres. Las condiciones y procesos de la contratación por emergencia deberán ser reglamentadas por

la MAE de cada entidad, conforme a la Ley N° 2140. No requiere convocatoria pública.

SICOES. La información sobre contrataciones estatales, está concentrada en el Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES)⁵¹, que contiene los datos sobre una mayoría de las contrataciones estatales y los procesos que se llevarán a cabo, incluyendo los requerimientos específicos de las convocatoria. De acuerdo con el clasificador institucional, 419 entidades (90%) reportan su información al SICOES, de las cuales 351 efectúan el registro en línea a través de Internet. Para aquellas Municipalidades sin acceso a Internet se tiene como medio alternativo de registro el envío de información a través de Formularios impresos que son enviados vía fax o correo postal (68 entidades). Existe un 10% de entidades que no tienen registros de procesos de contratación en el SICOES, grupo que corresponde a 46 Municipalidades pequeñas con menos de 10.000 habitantes. Corresponde señalar que de las 330 Municipalidades, 284 reportan su información.

	Modalidad	Cantidad de procesos	% en número de procesos	Monto en Bs	% en monto
Con convocatoria	ANPE	41,485	88%	2,022,095,981	15%
	LP	3,387	7%	9,965,234,758	75%
	Otras normas (financiadas)	687	1%	263,539,184	2%
Sin convocatoria	Contratación Directa	783	2%	293,026,788	2%
	Emergencia	521	1%	424,037,955	3%
	Excepción	290	1%	402,397,499	3%
TOTAL		47,153	100%	13,370,332,165	100%

Fuente: SICOES, datos al 23/09/2009

49 Como lo son por ejemplo: LACTEOSBOL, CARTONBOL y PAPELBOL.

50 Art. 54 D.S. 29190

51 Arts. 28 al 30 del D.S. 29190

En relación a las contrataciones por excepción, si bien no son muchas en relación con las entidades que reportan al SICOES⁵², no existen mecanismos para controlar que estas contrataciones sean efectivamente reportadas, lo mismo sucede en el caso de las Empresas Públicas Nacionales Estratégicas que tienen la obligación de reportar sus contrataciones al SICOES⁵³.

De acuerdo con la información del SICOES, más del 90% de las contrataciones registradas se efectúan mediante convocatoria pública (LP y ANPE):

Por otro lado, desde la implementación de la modalidad ANPE se evidencia un incremento en el número de participantes en los procesos de contratación superiores a Bs20.000. Durante la gestión 2008 el número de proponentes se incrementó en un 226% respecto de la gestión 2005, habiendo participado el 90% en ANPE:

Más del 95% de los datos se registran en línea e incluyen las convocatorias nacionales, internacionales, contratos resueltos, programa anual de contrataciones, estadísticas de contrataciones, contrataciones en otros países, procesos de licitación vigentes, en curso o concluidos; así también se puede encontrar el Programa Anual de Contrataciones (PAC) de todas las entidades que hayan reportado

el mismo al SICOES. Al tener una información procesada de manera homogénea, las diferentes entidades proporcionan los datos necesarios para transparentar los procesos que están a disposición de todos y permiten generar información estadística confiable. El Anexo 5, presenta un detalle de los contratos adjudicados en 2008 y el primer semestre de 2009, de acuerdo a la modalidad de contratación; además de un detalle de los procesos iniciados y efectivamente completados para esos mismos períodos.

En síntesis, el marco normativo y reglamentario propicia la competencia, particularmente con la modalidad recientemente aprobada de "Apoyo Nacional a la Producción y Empleo".

(ii) Justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones

Dentro del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones, el Decreto Supremo 29190 estipula tres modalidades descritas en la sección anterior: i) Contratación directa dentro de la modalidad ANPE, hasta Bs5.000 (\$us 700); ii) Contratación por excepción⁵⁴, que no son aplicables cuando sea por falta de previsión

Modalidad	Cantidad de proceso	% Número de proceso	Monto	% en monto
Con convocatoria (LP, ANPE y otras modalidades de organismos financiadores)	45,559	97%	12,250,869,923	92%
Sin convocatoria (Excepción, Emergencia, Directas)	1,594	3%	1,119,462,242	8%
TOTAL	47,153	100%	13,370,332,165	100%

Fuente: SICOES

52 Según información del SICOES

53 Art. 4 del D.S. N° 29576

54 Art. 53 D.S. 29190

de la entidad o inoportuna convocatoria de la obra, bien, servicio general o servicio de consultoría; y iii) contratación por emergencia: se aplica única y exclusivamente en las contrataciones de bienes, obras, servicios generales y servicios de consultoría para enfrentar la emergencia nacional, departamental y municipal declarada conforme a la Ley N° 2140 de 25 de octubre de 2000, de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres. No requiere convocatoria pública.

Según la información obtenida del SICO-ES, en la gestión 2008, los procesos de adquisición que se realizaron sin convocatoria pública alcanzan el 3%:

Estas modalidades de contratación no requieren convocatoria pública; sin embargo, es importante señalar, que estas contrataciones pueden efectuarse mediante convocatoria pública si la entidad así lo decide. El porcentaje de contrataciones sin convocatoria no es significativo.

Todos los métodos menos competitivos se encuentran regulados y reglamentados en el Reglamento de la NB SABS. Estas modalidades de adquisiciones, al igual que las otras, están sujetas a auditorías internas realizadas anualmente en cada institución así como la fiscalización ex post ejercida por la Contraloría General del Estado, quien es la responsable de supervisar el correcto cumplimiento con las prescripciones reglamentarias del SABS al respecto.

Si bien existe la normativa que respalda estos procesos menos competitivos, es también importante señalar que esta modali-

dad es una “excepción” al marco general del proceso de adquisiciones en el país.

En síntesis, los métodos menos competitivos no son generalizados. El uso de métodos menos competitivos da cuenta de una parte reducida del total de los procesos de adquisición y de los montos involucrados en la contratación pública.

(iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de quejas relativas a las adquisiciones

En el marco del D.S. N° 29190 de 11 de julio de 2007, el procedimiento de quejas relativas a las contrataciones, en el ámbito boliviano, tiene un manejo diferenciado en razón a si se formulan las observaciones en la etapa precontractual o contractual propiamente dicha.

En la etapa precontractual, estas normas establecen el recurso administrativo de impugnación respecto a la resolución oportuna de inconformidades relativas al proceso de contratación, con la salvedad que este recurso es aplicable sólo a las contrataciones superiores a Bs. 500.001.⁵⁵ Los procesos de adquisiciones comprendidos en la modalidad del ANPE, no están sujetos a este recurso⁵⁶. Sólo se permite impugnar tres resoluciones: a) Resolución que aprueba el Documento Base de Contratación DBC; b) Resolución de adjudicación y c) Resolución de declaratoria desierta⁵⁷; y podrá ser planteado por los proponentes que sientan que sus legítimos intereses han sido afectados, lesionados o perjudicados⁵⁸.

55 Arts. 70, 71 y 72 (12) Ley 1178 y Arts. 27 al 40 de su Reglamento

56 Con la reforma en la norma de contrataciones a través del D.S. N° 0181, se establece la posibilidad de impugnar en la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo a partir de Bs.200.000.

57 Art. 71 del D.S 29190

58 Art 27 del Reglamento del D.S 29190

Los requisitos y formalidades de la presentación de este recurso⁵⁹, prevén que el mismo debe ser presentado ante la misma autoridad que dictó la Resolución, el Responsable del Proceso de Contratación (RPC) y debe ir acompañado con el requisito sine quanon de una boleta de garantía o póliza de seguro de caución del 0.25% en el caso de una impugnación contra la Resolución que aprueba el Documento Base de Contratación o del 0.50% del valor de la propuesta del impugnador, en el caso de las otras dos resoluciones. Las notificaciones con las resoluciones de adjudicación se realizan en el domicilio del impugnador, siempre que este se encuentre alrededor de los 500 metros del domicilio fijado por la entidad convocante, caso contrario el proponente debe obtener la resolución en la entidad.

No sólo que el principio de impugnación en sede administrativa, contempla una sola instancia de impugnación ante la misma entidad pública convocante, sino que además no está alcanzado por la Ley de Procedimientos Administrativos N° 2341. A ello, debemos agregar que la configuración del recurso de impugnación dentro el régimen de contratación administrativa boliviano, contraviene el principio de doble instancia y de tutela administrativa garantista de los derechos de los administrados.

Conforme las estadísticas sobre recursos de impugnación de la gestión 2008 se tiene que de los 58 casos presentados, el 52% falló como favorable al proponente, mientras que 14% fueron desestimados. Por otro lado, respecto al tiempo de resolución, se tiene que de los recursos interpuestos 60% fueron resueltos dentro del plazo y 40% fuera del plazo establecido, por lo que el porcentaje de resoluciones fuera del plazo es significativo.

El proceso de contratación queda suspendido mientras se pronuncie la resolución.

A todo ello, se debe agregar que la exigencia de un instrumento de fianza, como en los hechos lo es la póliza de caución o la boleta bancaria de garantía, por los altos montos que suponen en razón a los porcentajes exigidos, antes que un simple requisito, tiene un efecto disuasivo con una sola consecuencia, la negación de un principio elemental, como lo es el derecho de defensa de los administrados participantes de un proceso de contratación administrativa.

En este contexto, deberá enfatizarse que este procedimiento resulta limitante para el ejercicio del derecho de impugnación, al no existir en la vía administrativa una instancia externa superior independiente que atienda recursos de apelación respecto a las resoluciones de impugnación de manera imparcial.

Con lo resuelto por la entidad interpelada se agota la vía administrativa y abre la vía contencioso administrativa conforme a ley.⁶⁰ De acuerdo a las Normas contenidas en el Procedimiento Civil, el contencioso administrativo debe ser tramitado en única instancia ante la Corte Suprema de Justicia, es decir que, para poder objetar las resoluciones de impugnación es necesario recurrir al más alto Tribunal de la Nación, con única sede en la ciudad de Sucre, lo que tomando en cuenta solamente el criterio de distancia, supone una limitación a la posibilidad de acceder de manera expedita al uso de esta vía.

En la etapa contractual, la única vía admitida por la entidad convocante, como foro válido para la discusión de controversias emergentes de la relación jurídica entre contratante y contratista, es el coactivo fiscal, conforme reza la cláusula relativa a "So-

59 Arts. 27 al 40 del Reglamento del D.S 29190

60 Art. 72 NB D.S 29190

lución de Controversias” del Modelo Contrato contenido en el DBC, que establece textualmente: “...en caso de surgir controversias entre el contratante y el contratista que no puedan ser solucionadas, las partes están facultadas para acudir a la vía judicial, bajo la jurisdicción coactiva fiscal”.

Cabe señalar que por definición esta vía, solo puede ser utilizada por las entidades públicas para el cobro de posibles daños económicos al Estado ocasionados por particulares o servidores públicos. Es la vía judicial establecida por ley para la determinación de responsabilidades civiles emergentes de la Ley 1178. En consecuencia, la jurisdicción coactiva fiscal no es la idónea, ni legalmente permitida, para resolver controversias emergentes de relaciones jurídicas administrativas.

Al ser el resultado de estos recursos contencioso administrativo (fase precontractual) y coactivo fiscal (fase contractual) inciertos, largos en tiempo (años), onerosos y sin un efecto suspensivo respecto del proceso de contratación, se desalienta el uso de los mismos, siendo su aplicación prácticamente nula y más aún si no hay una relación entre la Norma y el contrato

Llama la atención la ausencia de cualquier otra alternativa de resolución de conflictos, como: la Conciliación y el Arbitraje que han supuesto en muchas legislaciones latinoamericanas, la existencia de centros especializados en resolución de controversias en materia administrativa, garantizando con ello la creación de una sede neutral, especializada y eficiente en la resolución de tópicos que muchas veces se hallan alejados del conocimiento de los jueces ordinarios.

En base a esta información, se puede ver que si bien existe un sistema de impugnación de los actos administrativos en una fase y de resolución de controversias, en la otra, todos

ellos no están configurados dentro de los elementales principios garantistas de los administrados que acuden a los procesos de contratación en calidad de proponentes. Por lo tanto, debe reconfigurarse tanto el esquema recursivo en sede administrativa, propiciando la generación de una entidad independiente de solución de diferendums, erigiéndose en un verdadero contralor de los actos administrativos y, por otra parte, un esquema de solución de controversias que sea naturalmente el formulado a tal fin, con las notas distintivas de neutralidad, eficiencia, eficacia y equidad.

En síntesis, los mecanismos para la presentación de quejas y la interposición de recursos de apelación son muy limitados, tienen condicionamientos que resultan muy onerosos para quien pretende utilizarlos y son complejos e ineficientes.

Reformas

En fecha 15 de julio de 2009 se aprobó el Decreto Supremo N° 0181, que introduce reformas importantes a la norma de contrataciones, entre las cuales se destacan:

- > Se permite la interposición de recursos administrativos de impugnación para contrataciones bajo la modalidad ANPE a partir de Bs200.000 (\$us 30.000).
- > Se incrementa la cuantía de la modalidad ANPE hasta Bs1.000.000 (\$us140.000).
- > Se establece que las Resoluciones de Adjudicación serán publicadas en el SICOES y el plazo para interposición de los recursos de impugnación se computará a partir de la fecha de publicación de la resolución en el sistema.
- > Se prohíbe expresamente la venta de los Documentos Base de Contratación, estableciéndose que los documentos oficiales deben ser obtenidos directamente del SICOES.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-19 Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	B	Método de Calificación M2
(i) Uso de la competencia abierta para la adjudicación de contratos que superan el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones	B	Más del 90% de las contrataciones se efectúa mediante convocatoria pública. Los procesos de contratación a partir de Bs20.000 (\$us3000), se realizan a través de convocatoria pública en el SICOES y permiten la participación abierta de proponentes. Aunque la ley establece plazos mínimos, 15 días hábiles para LPN y 20 para LPI, estos plazos son cortos para los montos y podría limitar la cantidad y calidad de competencia.
(ii) Justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones	B	No es generalizado el uso de métodos menos competitivos o de competencia muy restringida (3% del total de las contrataciones). Se efectúan dentro del marco legal establecido, sin embargo, las entidades tienen la facultad de efectuar este tipo de contrataciones a través de convocatoria pública. Si bien el proceso se encuentra regulado por la norma de contrataciones, es posible incorporar mejoras en estos métodos para la obtención de mejores resultados.
(iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de quejas relativas a las adquisiciones	C	Existe un proceso para la presentación y tramitación de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones, pero su diseño es deficiente y no funciona de manera que permita la oportuna solución de las inconformidades.

ID-20 Eficacia de los controles internos del gasto no salarial

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamental (Ley SAFCO), el órgano rector del sistema de control gubernamental es la Contraloría General de la República (actual Contraloría General del Estado a partir de la nueva Constitución). En ese marco, el D.S. 23215⁶¹ establece como una de las atribuciones de la CGR, el elaborar y emitir la nor-

matividad básica de control gubernamental interno y posterior externo.

Consecuentemente, la CGR elaboró, y emitió los principios, normas generales y básicas de control interno⁶². Esta normativa a la vez ha sido complementada con normas secundarias para la implantación del control interno y se ha emitido también una guía para la evaluación del proceso de control interno.

La normativa antes referida establece que la máxima autoridad ejecutiva de cada

61 Reglamento para el Ejercicio de las atribuciones de la CGR en Bolivia.

62 Resolución No. CGR-1/070/2000 del 21 de septiembre de 2000.

entidad es responsable de desarrollar e implementar la normativa secundaria y el establecimiento y funcionamiento adecuado del sistema de control interno. Si bien el control interno está apoyado en normas actualizadas a los estándares internacionales, éstas no se han implementado adecuadamente. Por ejemplo, los controles aplicados no son consecuencia de la ejecución de técnicas de análisis de riesgo previstas en las NCI vigentes. Parte de la debilidad general en la implementación está demostrada en los Informes del Contralor General del Estado quien en los últimos años revela importantes incumplimientos de los controles internos y una débil disposición de las entidades para implementar las recomendaciones incluidas en los informes de auditoría. Sin embargo, la implantación y el uso del sistema SIGMA ha contribuido de manera significativa a mantener la disciplina en el registro de los momentos presupuestarios combinados con los controles implementados por el Tesoro respecto de la disponibilidad real del efectivo.

(i) Eficacia de los controles de los compromisos de gasto

El artículo 9 de la Ley de Administración Presupuestaria (Ley No. 2042 de diciembre de 1999) explícitamente establece que las entidades del sector público no podrán comprometer ni devengar gastos con cargo a recursos del Tesoro General de la Nación, más allá de la cuota mensual asignada por el Ministerio de Hacienda (actual MEFP), a través del Viceministerio de Tesoro y Crédito Público, de acuerdo al flujo de fondos disponible en el Tesoro⁶³.

Adicionalmente, los sistemas de administración de bienes y servicios, contabilidad y tesorería, contienen aspectos puntuales dirigidos al control de compromisos del gasto. Específicamente se requieren certificaciones presupuestarias como requerimiento previo para iniciar cualquier proceso de contratación o compra de bienes y servicios. De igual forma, en el sistema de contabilidad integrada se han previsto los momentos presupuestarios de preventivo, comprometido, devengado y pagado, cuyo cumplimiento está establecido a través del SIGMA.

(ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno

Si bien los sistemas de administración previstos en la Ley N° 1178, cuentan con Normas Básicas emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, como órgano rector, las mismas son muy genéricas y no han sido implantadas en su integridad. Una causa de la pobre implementación de las normas básicas vigentes, es que no son muy bien comprendidas, a tal punto que los Reglamentos Específicos que deben ser elaborados por las entidades públicas, en función a dichas normas y a la medida de las entidades, no constituyen reglas a medida, ni incluyen procedimientos adecuados ni controles para su aplicación. En buena parte de los casos, los procedimientos formalizados en las entidades son una copia de las normas o de los modelos dados por el organismo rector.

Adicionalmente, aunque se han producido guías para la implementación de los

63 La cuota de compromiso para los gastos de inversión es trimestral.

controles internos por parte de la Subcontraloría de Control Interno de la CGE en su calidad de órgano rector del control interno, y se ha impartido capacitación al sector público, el grado de implementación se considera bajo, al punto que no se encuentra en ningún caso una relación entre las normas de control interno en ejecución y un análisis de riesgo que las justifique. De hecho, dicho análisis es un requerimiento de las Normas que no se ha cumplido.

Las Normas de Control Interno (NCI) no han sido aplicadas en la extensión prevista y por consiguiente no se dispone de evidencia sobre el avance en su implementación (cultura de control). No están claramente definidos y formalizados componentes previstos en las NCI y en las mejores prácticas en relación al ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control (no están articuladas con los riesgos) y monitoreo (niveles de supervisión, control de calidad de la información y funcionamiento de las UAI). Esta circunstancia genera incertidumbre sobre posible duplicidad o ausencia de controles en áreas de alto y mediano riesgo.

Las evaluaciones independientes del control interno no son sistémicas y por consiguiente no se dispone de informe alguno que se refiera a la pertinencia y entendimiento de las NCI. Los controles internos están apoyados básicamente en uno de los componentes de las NCI, llamado "Actividades de Control".

*(iii) Grado de cumplimiento
de las normas de procesamiento
y registro de las transacciones*

El grado de cumplimiento de los controles internos esta directamente relacionado con el grado de implementación de las normas,

al cual nos referimos en la dimensión ii). Los informes de gestión del Contralor revelan incumplimientos con el único componente del control medianamente implementado, es decir, las llamadas "actividades de control". En este sentido, las UAI también reportan informes con incumplimientos, que revelan una alta exposición a riesgos de confiabilidad de la información y de protección de los activos y otros intereses relacionados con los recursos públicos.

Debe tenerse en cuenta que el SIGMA opera como un filtro de calidad de la información financiera, al menos en el cumplimiento o apego al presupuesto aprobado, el cual previamente ha sido registrado en el mismo y a las cuotas de compromiso fijadas por el Tesoro. En este sentido, los errores e inconsistencias detectables por el sistema, se corrigen en tiempo real para poder avanzar en el proceso de ejecución, pero no se conserva un registro estadístico de dichas inconsistencias. Otra cosa son los tipos de errores transaccionales que se reportan tanto por las UAI como por la CGE como parte de sus auditorías especiales. Estos errores son detectados con posterioridad al procesamiento de las operaciones en SIGMA y tienen diversa naturaleza, desde salvedades en el trabajo de auditoría financiera (auditoría de confiabilidad) que realizan las UAI a los estados financieros, hasta incumplimientos de la normatividad específica de control interno. A la fecha ni las UAI ni la CGE elaboran un estudio en el cual se relacionen los riesgos de incumplimiento que pueda tener el proceso en el SIGMA en relación con los hallazgos reportados en sus informes.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-20 Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	D+ (*)	Método de Calificación M1
(i) Eficacia de los controles de los compromisos de gasto	A	Se aplican controles de los compromisos de gasto, que restringen eficazmente los compromisos a la disponibilidad real de efectivo y a las asignaciones presupuestarias aprobadas. Estos controles están incorporados al SIGMA e impiden o revelan en tiempo real la inexistencia o equivocada aplicación de una solicitud de trámite en la ejecución presupuestaria.
(ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno.	D	Las reglas de control interno de las entidades no son claras ni integrales al no responder a una evaluación de riesgos, limitándose más bien a actividades de control transaccionales
(iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones.	C	Los informes de gestión del Contralor de los años 2006 ⁶⁴ , 2007 ⁶⁵ y 2008 revelan incumplimientos notables de las NCI para las entidades en las cuales practicaron sus intervenciones. De igual forma, los Informes de las UAI de la CGE revelan incumplimiento parcial de los controles

(*) Pese al buen desempeño de los controles sobre los compromisos de gasto, la calificación global de este indicador, se ve afectada por la segunda dimensión debido a las reglas de control interno de las entidades no son claros ni integrales, y al no responder precisamente a evaluaciones de riesgo, no pueden ser considerados eficientes como lo exige una calificación mayor.

ID-21 Eficacia de la auditoría interna

El trabajo de las UAIs, se enmarca al desarrollo de las actividades previstas en el artículo 15 de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental. De acuerdo con esta Ley, las UAIs dependen de la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) de cada entidad, son de libre nombramiento y son independientes de las actividades que auditan. La MAE debe responder por el respeto a su independencia. De acuerdo con

la normativa vigente, la auditoría interna se define como: “...una función de control posterior de la organización, que se realiza a través de una unidad especializada, cuyos integrantes no participan en las operaciones y actividades administrativas. Su propósito es contribuir al logro de los objetivos de la entidad mediante la evaluación periódica del control interno”.

Esto implica que las UAI deben ejecutar trabajos durante el año que les permita concluir sobre la confiabilidad de la información, la eficacia de las operaciones y el

64 En el informe de gestión 2006 se revela un seguimiento a 1.132 recomendaciones, de las cuales apenas fueron implementadas un 22.61%, parcialmente un 33.12% y no fueron implantadas un 44.87%.

65 En el informe de gestión 2007 se revela un seguimiento a 1.073 recomendaciones, de las cuales apenas fueron implementadas un 20.23% y parcialmente implementadas un 39.23% y no fueron implantadas un 40.54%

cumplimiento de leyes y reglamentos. En otras palabras, las UAI deberían expresar conclusiones sobre lo adecuado del diseño y la efectividad del funcionamiento del sistema de control vigente en las entidades públicas; sin embargo, ello no ocurre actualmente. En la práctica, se ha interpretado que las UAI deben focalizarse en la ejecución de auditorías financieras, (las cuales denominan “auditorías de confiabilidad”) y producen dictámenes anuales con opiniones profesionales sobre la confiabilidad de los estados financieros. Adicionalmente, las UAI como parte de las llamadas auditorías de confiabilidad o en trabajos separados llamados “auditorías de los sistemas de administración y control - SAYCO”, revisan el control interno seleccionando transacciones efectuadas en un periodo, pero no se pronuncian sobre el sistema de control interno como tal, sino sobre cada transacción. También es frecuente que las UAI como parte de sus actividades lleven a cabo las llamadas “auditorías especiales” consistentes en investigaciones de presuntos fraudes.

La auditoría de estados financieros constituye un trabajo que deberían ser realizado por la CGE, sin perjuicio de que como servicio interno para la MAE las UAI puedan realizarlo. En este sentido, por la carencia de independencia de las UAI, los resultados de estas auditorías no pueden ser valorados en la misma forma que si los practicara la CGE, especialmente con propósitos de fe pública o aseguramiento para los ciudadanos u otros terceros interesados. Sin perjuicio de la limitación anterior, en términos de la ejecución presupuestal, las auditorías de confiabilidad verifican el cumplimiento de la ley de presupuesto, e incluyen dicho alcance en su opinión.

En cuanto a la calidad de las UAI, estas son sometidas selectivamente a revisiones de calidad por parte de la CGE, quien durante los años 2006, 2007 y 2008 revisó la calidad a un promedio de 70 UAI (de aproximadamente 252). Sus conclusiones revelan debilidades importantes en la estructura y funcionamiento de las mismas, lo cual sugiere una débil calidad en su práctica. De acuerdo con el informe de gestión de la CGE, aproximadamente el 13% de los informes emitidos por las UAI, revisados por la CGE fueron devueltos⁶⁶.

*(i) Alcance y calidad
de la función de auditoría interna*

De acuerdo con el informe anual 2008 de la CGE, en Bolivia existen aproximadamente 450 UAIs para todo el sector público, de las cuales 252 corresponden a la administración central, las mismas que cuentan con 743 servidores públicos.

De acuerdo con la normativa vigente, las UAI deben preparar y presentar su plan anual de operaciones a la CGR debidamente respaldado/endorsado por la MAE de la entidad, detallando los tipos de auditoría y revisiones que esperan realizar.

A nivel normativo la función de auditoría interna está adecuadamente estructurada y respaldada por normas y manuales de auditoría. Su independencia está respaldada por la MAE y la CGE y queda formalizada en un documento que se emite anualmente denominado “Declaración de propósito, autoridad y responsabilidad”. Este documento formaliza su autoridad, acceso irrestricto a la información y facultad de presentar informes, los cuales deben entregarse tanto a la MAE como a la CGE. De las entidades

66 Informe del Contralor General del Estado por la gestión 2008

encuestadas se confirmó que todavía está pendiente desarrollar capacidad institucional mediante la contratación o desarrollo de personal especializado en los objetos sociales de las entidades como salud, educación e infraestructura. Asimismo, implementar herramientas técnicas y de tecnología para planificar y evaluar resultados conforme a métodos de análisis de riesgos.

Las UAI cumplen parcialmente las Normas de Auditoría Gubernamental (NAG) incluidas en el Manual de Normas emitido por la CGE. Estas normas son consistentes con las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna (NEPAI) promulgadas por el Instituto de Auditores Internos (IIA). Algunos ejemplos del cumplimiento parcial incluyen que las UAI: i) están focalizadas principalmente a practicar auditorías financieras (que son competencia de la CGE) y auditorías especiales (investigaciones) antes que a la evaluación del control interno que es una de sus principales responsabilidades. Por otra parte, ii) disponen parcialmente de recursos profesionales competentes para los diferentes requerimientos de especialidad de los organismos y entidades; iii) no disponen de sistemas o equivalente para controlar la calidad de su trabajo y resultados; iv) no disponen de recursos de tecnología y no practican auditorías de sistemas computarizados; y v) no llevan a cabo auditorías de valor por dinero (auditoría del desempeño o de gestión).

(ii) Frecuencia y distribución de los informes

Por requerimiento del artículo 15 de la Ley N° 1178, la UAI remite sus informes, inmediatamente después de concluidos a la MAE de la entidad auditada, a la CGE y a la

MAE del ente tutor. De igual forma, este es un requerimiento de las Normas Profesionales de Auditoría.

(iii) Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de auditoría interna

Las UAI no disponen de sistemas de control de gestión que les permita medir el grado de eficacia de su función. Como se advierte en las conclusiones sobre el control interno en el Indicador ID – 20, las MAE y servidores en cargos de responsabilidad han implantado parcialmente las normas de control interno y no han desarrollado herramientas que les permitan medir el beneficio/costo de la función de auditoría interna. Esto genera incertidumbre sobre la calidad y prioridad de los productos de la auditoría interna. Los auditores internos entrevistados como parte de este estudio revelan que sus recomendaciones son tomadas en cuenta, aunque no con la oportunidad requerida. Los informes de la Subcontraloría de Control Interno de la CGE, revelan que en los períodos anuales comprendidos entre 2006 y 2008, las recomendaciones de las UAI solamente se implementaron en aproximadamente el 44%, lo cual refleja la poca credibilidad de las UAI como unidad asesora en mejores prácticas de administración y control.

3.5 CONTABILIDAD, REGISTRO E INFORMES

Los siguientes cuatro indicadores están dirigidos a evaluar en qué medida se elaboran, mantienen y dan a conocer registros e información adecuados, para perseguir los objetivos de control, gestión e información para la toma de decisiones.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-21 Eficacia de la auditoría interna	C (*)	Método de Calificación M1
(i) Alcance y calidad de la función de auditoría interna	C	En su mayoría las entidades representativas del Gobierno Central disponen de una función de Auditoría Interna, aunque los alcances de su trabajo son eminentemente transaccionales. Dichas UAI cumplen parcialmente las normas aceptadas para el ejercicio profesional (NAI)
(ii) Frecuencia y distribución de los informes	C	En la mayoría de las entidades del gobierno central, los informes se emiten periódicamente y se envían tanto al responsable de la unidad auditada, la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y la CGE. El MEFP no recibe copia de estos informes.
(iii) Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de auditoría interna	C	Aunque los auditores internos no disponen de estadísticas sobre el grado de asimilación de los resultados reportados en los informes de las UAI, informes de la Subcontraloría de Control Interno, revelan que en los periodos anuales comprendidos entre 2006 y 2008, las recomendaciones de las UAI se implementaron en aproximadamente el 44%.

(*) La calificación global de este indicador, se ve afectada por los siguientes aspectos: i) la función de la auditoría interna no se ajusta del todo a las NAI, y no se enfoca en temas sistémicos (como lo requeriría una mejor calificación); ii) no obstante los informes se distribuyen oportunamente, no se envían al MEFP, lo que constituye un requisito para la calificación A o B; y finalmente iii) la respuesta de los directivos de las entidades a las recomendaciones de auditoría interna no siempre son rápidas y cabales.

ID-22 Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas

La Ley No. 2042 de Administración Presupuestaria y las Normas Básicas de Tesoro y de Contabilidad Gubernamental Integrada requieren la reconciliación de todas las cuentas bancarias y, por lo menos, una reconciliación mensual de todas las cuentas. Por otro lado, Bolivia mantiene un sistema financiero integrado (SIGMA) que ha automatizado las transacciones contables diarias necesarias para hacer el registro de sus operaciones y producir automáticamente registros contables automáticos completos en tiempo real. El SIGMA es alimentado con información del presupuesto aprobado por ley cada año, así como de todas las restric-

ciones y reglas que gobiernan la ejecución del presupuesto y el uso de los recursos, convirtiéndose así en la herramienta que los MDO utilizan para trabajar y, al mismo tiempo, extraer y mostrar información en varias formas que permiten la rápida y eficiente elaboración de reportes de la administración central.

Por su parte, la DGPOT autoriza en el sistema las solicitudes de cuota de compromiso mensual remitidas por cada entidad directamente a través del SIGMA. Esta autorización –vía sistema se convierte en un control del techo de caja mensual que limita las transacciones que pueden ser pagadas por el sistema. Al mismo tiempo, que los registros son creados pueden ser revisados automáticamente contra el techo autorizado.

La información de los gastos diarios puede ser fácilmente reconciliada con los saldos de las cuentas bancarias, una tarea esencial en el tipo de CUT (gestión de libretas) ejercida por el tesorero.

Los procedimientos del Tesoro requieren la transferencia nocturna de los saldos de las cuentas bancarias fiscales hacia el BCB, y así, se da otra reconciliación automática ya que estos registros son comparados semanalmente por el Tesoro.

Como el SIGMA se basa en la contabilidad automática, cada transacción es registrada en la medida en que ocurren en el SIGMA, el cual la somete a una serie de requerimientos de validación antes de permitir su registro, y lo cual automáticamente registra los datos en el Libro Mayor del Tesoro poniéndola a disposición inmediata para fines de contabilidad. Mensualmente, la Dirección General del Contabilidad Fiscal del MEFP emite del sistema un informe de fin de mes que es sometido a una prueba adicional de validación, por esa misma Dirección.

(i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias

La reconciliación de las cuentas bancarias es realizada por el Tesoro y el BCB, y es revisada semanalmente. Esta es registrada en el SIGMA y es reportada automáticamente como parte de los reportes contables que emite la Dirección General de Contabilidad Fiscal. Se convierte en parte de los informes que son validados mensualmente.

(ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos

Este indicador requiere considerar aquellas partidas que impliquen pagos en efectivo realizado, para los cuales no se ha re-

gistrado ningún gasto. Bajo este criterio, de acuerdo con las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Gubernamental, se han considerado, los fondos en avance y los fondos rotatorios.

De acuerdo con las Normas Básicas los fondos en avance constituyen entregas de fondos a servidores públicos autorizados con cargo a rendición de cuentas, para cumplir propósitos específicos y bajo la responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva de cada entidad. En el caso de fondos en avance para comisiones de viaje, por ejemplo la normativa respectiva exige que las mismas puedan ser rendidas en un plazo máximo de cinco días. El seguimiento, control y monitoreo de estas partidas recae íntegramente en cada entidad, debiendo asegurar el cumplimiento de lo previsto en la normativa vigente, incluyendo la aplicación de sanciones cuando así se establezca. Adicionalmente, las entidades que operan con el SIGMA, pueden utilizar y requerir la habilitación de fondos rotatorios –normalmente utilizados para cubrir gastos operativos- los cuáles al momento de su desembolso si afectan las partidas de gasto respectivas, las mismas que podrán ser ajustadas una vez se reciba la rendición de cuentas del fondo rotatorio.

La compensación y cierre de esas partidas está explícitamente normado por el “Instructivo para el cierre presupuestario, contable y de tesorería” emitido por el MEFP para cada año fiscal, de acuerdo con el cual, estas partidas deben ser adecuadamente, conciliadas, registradas y cerradas. Para el caso de los fondos rotatorios, el seguimiento puede ser efectuado eficientemente desde el SIGMA, tanto por parte de la entidad como la Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal; sin embargo, para el caso de los fondos en

avance es responsabilidad de cada entidad. Es así que al cierre del ejercicio 2008, los estados financieros de la administración central reportan un monto de Bs 7.45 millones por fondos en avance que no fueron objeto de rendición al cierre del ejercicio. De acuerdo con el detalle por entidad que se presenta en las notas a los estados financieros de 2008, se puede observar que muchos de esos saldos figuraban incluso como saldos pendientes desde el cierre del ejercicio anterior 2007 (aproximadamente 20%)⁶⁷, lo cual deja ver que el proceso de conciliación y compensación de estas partidas presenta ciertas debilidades debiéndose traspasar los saldos de un ejercicio a

otro, no obstante la normativa establecida para el cierre.

La Dirección General de Contabilidad Fiscal recoge esta información para la preparación de los estados financieros de la administración central y en base a ellos realiza algunas actividades de seguimiento como circularizaciones al Sector Público sobre los Fondos en Avance o Cuentas Por Cobrar no descargados a fin de asegurar que esos importes sean regularizados, incluyendo entrevistas con Unidades de Auditoría Interna y la propia Contraloría para que realicen las auditorías necesarias y determinen las responsabilidades respectivas.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-22 Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	B (*)	Método de Calificación M2
(i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias	A	La conciliación de todas las cuentas bancarias del gobierno central se lleva a cabo en forma diaria.
(ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos	C	La conciliación y compensación de estas partidas es responsabilidad de cada entidad, y si bien éstas pueden realizarlo de manera periódica, y se llevan a cabo por lo menos anualmente, se traspasan los saldos no compensados de una cantidad considerable de cuentas.

(*) No obstante el buen desempeño en la periodicidad de la conciliación de las cuentas bancarias, la calificación promedio de este indicador se vio afectada por la segunda dimensión debido a que la conciliación y compensación de cuentas de anticipos (fondos en avance) aunque se realiza anualmente (y no trimestralmente como lo requeriría una calificación mayor), deja ver que la cantidad de cuentas que no se compensan es significativa.

67 Del saldo acumulado al 31 de diciembre de 2008, por Bs 7.45 millones, Bs 1.5 millones se mantiene pendiente desde el cierre del ejercicio 2007.

68 De acuerdo con la clasificación de los establecimientos de salud, que se aplica en Bolivia, los centros de atención primaria incluyen 1,360 Puestos de Salud, y 1,140 Centros de Salud.

ID-23 Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios

El objetivo de reportar este indicador es constatar la existencia de información disponible y consolidada de los recursos que reciben las unidades básicas de prestación de servicios, ya sea en dinero o en especie, específicamente las unidades educativas y los centros de salud de atención primaria⁶⁹, sin importar cual sea su fuente de financiamiento. Asimismo se busca comprobar en qué medida los diferentes sistemas de gestión financiera pública apoyan de forma directa en el seguimiento de estas unidades básicas de prestación de servicios.

En Bolivia, los recursos financieros para los sectores de salud y educación se asignan a partir de los tres niveles de gobierno, central, departamental (Prefecturas) y municipal. Si bien el nivel central tiene más bien un rol normador y de definición de política, también tiene a su cargo la ejecución de programas de alcance nacional asignando recursos en función a las necesidades. El nivel departamental se encarga de la administración de las planillas, aunque en el sector de educación esta función es sólo nominal porque a pesar de estar reglamentado la elaboración de las planillas aún descansa en nivel central. El nivel municipal esta encargado de dotar, mantener y controlar la infraestructura y equipamiento (incluyendo mejoras y mantenimiento), además de la asignación de recursos para cubrir los costos operativos recurrentes que garantizan el funcionamiento normal de las

unidades educativas y los centros de salud, incluyendo insumos generales para las actividades cotidianas, servicios básicos. Los recursos requeridos por cada nivel de gobierno para cumplir con las competencias asignadas, son incorporados en sus respectivos presupuestos⁶⁹ siguiendo las clasificaciones de acuerdo a las Directrices Presupuestarias que se aprueban para cada año fiscal, básicamente partida por objeto del gasto, pero no se exige otro nivel de desagregación, como ser a nivel de unidad educativa o centro de salud primario.

Para el sector salud, la gestión a nivel local está a cargo de los gobiernos municipales y los Directorios Locales de Salud (DILOS), que tienen la responsabilidad gestionar recursos físico, financieros y humanos de las redes de servicio de salud, que para el nivel municipal, están conformadas por uno o varios establecimientos de primer nivel y por un establecimiento de mayor complejidad. Estos establecimientos, que están bajo tuición del nivel municipal (pero no la administración de personal) se encargan de ejecutar programas como el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) y el Seguro Para el Adulto Mayor (SPAM), además de generar recursos propios por efecto de servicios que ofrecen. Cada centro de salud debe preparar un POA determinando los recursos requeridos para cada gestión, el mismo que es actualizado trimestralmente y contra el cual el municipio va efectuando los reembolsos. Bajo este esquema, los gobiernos municipales, pueden llevar registros auxiliares de los recursos asignados a nivel de cada red, y a la vez cada una de las redes que se conforman en salud, recoge los registros de los recursos recibidos por los centros de salud y los gas-

69 Como se describe en el análisis del ID-7, el presupuesto de los Ministerios Sectoriales y las Prefecturas se incluyen en el Presupuesto General de la Nación. Mientras que en el caso de los municipios, solo se incluye a nivel de transferencia.

tos incurridos, pero no existe una información consolidada ni histórica de esta ejecución de recursos financieros, tampoco de aquellos que hubieran sido otorgados en especie.

De manera similar, en el sector de educación, las unidades educativas están también agrupadas en Núcleos Educativos en el área rural y redes educativas en el área urbana, cuya principal función es optimizar el uso de los recursos humanos, materiales y recursos financieros, así como recoger las demandas de las unidades que lo componen. Sin embargo, en el caso de este sector, no existe asignación de recursos financieros de forma directa a las unidades educativas, pero si existe registros de lo que se atiende desde el nivel municipal, tanto a nivel de gastos de operación, mantenimiento, y equipamiento. Sin embargo el registro de esos gastos a nivel del municipio está inscrito a nivel de partidas por objeto de gasto, y no es posible contar con otra forma de desagregación (unidad educativa), ni es posible realizar un seguimiento histórico, ya que la información no está consolidada y además puede estar desorganizada.

(i) Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos (en efectivo y en especie) por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea (con el foco de atención en las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria de salud) en relación con los recursos puestos a disposición del sector o los sectores pertinentes, independientemente del nivel de gobierno responsable del funcionamiento y financiamiento de esas unidades

Las unidades de prestación de servicios de primera línea (unidades educativas y centros de salud) no constituyen por sí mismas unidades ejecutoras del presupuesto público. Sin embargo, en el caso de salud los centros de salud si ejecutan un presupuesto asignado a partir de un plan anual de operaciones. Consecuentemente, los centros de salud si preparan reportes mensuales de la ejecución de los recursos asignados, por tipo de seguro que atienden y siguiendo los formatos establecidos. Esos reportes son remitidos a la respectiva Gerencia de Red y posteriormente al municipio. Si bien los municipios podrían mantener información consolidada y sistematizada para todos los centros, existen muchos factores que impiden completar esa tarea, principalmente en el caso de municipios rurales. En el sector educación los datos son más dispersos, aunque los municipios mantienen cierto nivel de registros. Adicionalmente, se debe considerar que la disponibilidad de información a partir de los municipios depende significativamente de la capacidad y recursos técnicos y administrativos que pueda tener cada uno para efectivamente ejercer el control y seguimiento a niveles más desagregados.

Hasta donde este estudio pudo comprobar, tampoco existe una instancia que esté encargada de la recopilación y consolidación de la información que pudiera estar disponible en los distintos niveles de administración y que pudiera ser utilizada para fines de seguimiento y control de los recursos asignados a estas unidades básicas de servicio.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-23 Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	D	Método de calificación M1
(i) Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos (en efectivo y en especie) por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea (con el foco de atención en las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria de salud) en relación con los recursos puestos a disposición del sector o los sectores pertinentes, independientemente del nivel de gobierno responsable del funcionamiento y financiamiento de esas unidades	D	Si bien puede existir algún nivel de información –por ejemplo a nivel de los municipios– en los últimos tres años no se ha llevado a cabo una recopilación cabal de datos sobre los recursos destinados a las unidades de prestación de servicios en los que se refiere a ninguno de los sectores importantes.

ID-24 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

Este indicador se enfoca en la medida en que el MEFP (y el Gabinete) dispongan de información periódica y oportuna sobre los resultados del presupuesto a fin de hacer un seguimiento. En ese sentido el indicador evalúa la posibilidad de presentar informes integrales a partir del sistema contable acerca de todos los aspectos del presupuesto, incluyendo información sobre el gasto en la etapa de compromiso y pagado e información del gasto efectuado con los recursos transferidos por el gobierno central a gobiernos subnacionales.

(i) Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias

Si bien el sistema SIGMA presenta reportes en tiempo real sobre la ejecución presupe-

taria detallada (a nivel de preventivo⁷⁰, compromiso, devengado y pagado), solo está disponible para aquellas entidades que utilizan el SIGMA central, y es así que por ejemplo solo permitirá visualizar la ejecución de las transferencias efectuadas a entidades descentralizadas u otros niveles de gobierno, pero no así la ejecución efectiva de esas transferencias. Consecuentemente la información en tiempo real puesta a disposición por el SIGMA no es completa para fines de esta dimensión.

Sin embargo, a partir del ejercicio 2008, la Dirección General de Contabilidad Fiscal (DGCF) ha asumido la responsabilidad de elaborar “Informes de Ejecución Presupuestaria del Sector Público” en forma mensual, los mismos que son puestos a disposición del Ministro de Economía y Finanzas Públicas antes de concluir el mes siguiente a aquel sobre el cual están reportando.

Estos informes incluyen información agregada del sector público, elaborada a partir de la información disponible en el SIGMA y la información reportada mensualmente

70 De acuerdo con la normativa establecida para la ejecución del presupuesto, las entidades deben realizar una reserva presupuestaria (Preventivo) antes de iniciar cualquier proceso de selección o contratación.

por el resto de las entidades del sector público en cumplimiento al requisito de enviar información sobre ejecución presupuestaria mensual dentro de los 20 días siguientes al cierre de cada mes. Esta información es preparada para fines internos y cubre a las entidades del gobierno central, empresas públicas no financieras, administración territorial (prefecturas y municipios), sector público financiero, seguridad social y otras entidades incluídas en el Presupuesto General de la Nación. Si bien el nivel de cobertura de este reporte, dependerá del grado en que por ejemplo los gobiernos subnacionales y los organismos autónomos cumplan con sus obligaciones de remitir sus informes mensuales a la DGCF, ésta informó que si bien podría no incluirse alguna entidad, el impacto no sería significativo (posiblemente algún municipio muy pequeño) dado que una porción significativa del sector público está utilizando sino el SIGMA central, otra versión del mismo sistema, lo cual facilita la remisión oportuna de información.

La información presentada sigue la clasificación administrativa (institucional), y la clasificación económica (a nivel de grupo de gasto), utilizada en el presupuesto, tanto para gasto corriente, como para gasto de inversión. Sin embargo, solo incluye información a nivel de presupuesto vigente (modificado), y ejecutado, pero no se incluye la etapa del compromiso como lo requiere la metodología.

(ii) Puntualidad de la presentación de informes

Los reportes de ejecución presupuestaria del Sector Público preparados mensualmente con las características descritas bajo la

dimensión (i), están disponibles antes del cierre del mes siguiente sobre el cual están reportando (entre los días 22 y 24 del mes siguiente), para uso interno del MEFP.

(iii) Calidad de la información

La contabilidad automática del SIGMA produce de manera rutinaria reportes mensuales que son la base para la preparación de los reportes presupuestarios que nos ocupan en este indicador. Para aquellas otras entidades que utilizan el SIGMA simplificados (SIGMA local), la información reportada en esos sistemas es capturada también mensualmente por el SIGMA. Sin embargo, quedan aún las otras entidades que no utilizan ninguna versión del SIGMA sino otros sistemas como el SINCOM en el caso de municipios pequeños, y que por lo tanto están sujetos a menos ediciones automáticas y controles. Se debe tomar en cuenta que el trabajo de agregación que realiza la Dirección General de Contabilidad Fiscal para la preparación de los informes presupuestarios mensuales que se describen no incluye ningún tipo de aseguramiento o verificación de la calidad de la información. Si bien la utilización del SIGMA (en cualquiera de sus versiones) puede otorgar cierto nivel de confiabilidad en lo que respecta al registro transaccional de las operaciones, también se debe mencionar que ni el SIGMA ni los estados financieros preparados por Contabilidad Fiscal han sido sujetos de una revisión de auditoría independiente, lo cual contribuiría de manera significativa a sustentar la confiabilidad de la información presentada.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-24 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	C+ (*)	Método de Calificación M1
(i) Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias	C	Si bien la clasificación de los datos permite la comparación con el presupuesto vigente, el gasto se capta únicamente en la etapa de ejecutado y no de compromiso.
(ii) Puntualidad de la presentación de informes	A	Se preparan informes mensuales y se presentan al Ministro del MEFP dentro de las cuatro semanas posteriores al período
(iii) Calidad de la información	B	Hay algunas inquietudes acerca de la precisión de los datos; sin embargo, la DGCF mantiene el registro y control de las entidades que no remitieron oportunamente su información y que por lo tanto no se incluye en los reportes presupuestarios, lo cual les permite concluir que esas omisiones no socavan fundamentalmente la utilidad básica de los reportes, dado la inmaterialidad de la información que no se podría presentar.

(*) De acuerdo con los requisitos de método 1 de calificación, no obstante el resultado positivo sobre la puntualidad de presentación de los informes presupuestarios, la calificación global está afectada por las dimensiones i) debido a que esos reportes, solo incluyen información sobre el monto ejecutado, y no el comprometido (como lo requieren las calificaciones A y B).

ID-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales

De conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Estado (artículo 151⁷¹), la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamental (artículo 27⁷²), la Ley 2042 de Administración Presupuestaria y la Ley No. 2137 de 23 de octubre de 2000, la Dirección General de Contabilidad Fiscal del Viceministerio de Presupuesto y Conta-

bilidad Fiscal elabora y presenta al Presidente de la República, los estados financieros de la Administración Central dentro de los 180 días siguientes a la finalización del ejercicio fiscal, para su consideración y remisión al Congreso Nacional.

De acuerdo con las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Gubernamental Integrada⁷³, la Administración Central está constituida por los Ministerios de Estado, unidades administrativas de los Poderes

71 Artículo 151. La cuenta general de los ingresos y egresos de cada gestión financiera será presentada por el Ministro de Hacienda al Congreso en la primera sesión ordinaria.

72 Artículo 27. (e). Dentro de los tres meses de concluido el ejercicio fiscal, cada entidad con patrimonio propio y autonomía financiera, entregará obligatoriamente a la entidad que ejerce tuición sobre ella, a la Contaduría General del Estado, y pondrá a disposición de la Contraloría General de la República, los estados financieros de la gestión anterior, junto con las notas que correspondiere y el informe del auditor interno.

73 Artículo 3. Estructura del Sector Público y medios de financiamiento.

Legislativo y Judicial, Tesoro General de la Nación (TGN). De acuerdo con esas normas, el conjunto de esos organismos de la administración central se considera como un único ente contable.

(i) Integridad de los estados financieros

Los EEFF de la administración central son procesados con base en la información registrada en línea en el SIGMA⁷⁴. Los proyectos dependientes de organismos de la Administración Central que no están conectados al

SIGMA, son registrados mediante comprobantes de ejecución presupuestaria de recursos y gastos de regularización acompañando sus flujos financieros presentados a la Dirección General de Contabilidad Fiscal. Los EEFF cubren la totalidad de la ejecución presupuestaria de la administración central, la cual se adhiere al cumplimiento de los tiempos presupuestales y proporciona razonable seguridad de la información sobre ingresos, gastos y activos financieros y pasivos. En cuanto a transacciones que deben registrarse en SIGMA para ejecución presupuestal, del

Indicador	Calificación	Explicación
ID-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	D+ (*)	Método de Calificación M1
(i) Integridad de los estados financieros.	B	Se prepara anualmente estados financieros consolidados de la administración central que contiene información acerca de los ingresos, gastos y activos y pasivos financieros. Sin embargo, la consolidación no responde a un método técnico, sino que constituye solo una agregación. Para efectos del gobierno central, esto no implica un efecto significativo.
(ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros.	D	Los EEFF, incluido el de ejecución presupuestal se presentan oportunamente según requerimientos legales y no se identifican incumplimientos materiales. Sin embargo, dichos EEFF no son sometidos anualmente a una auditoría independiente.
(iii) Normas contables empleadas.	C	Se aplican las normas nacionales correspondientes. Aunque actualmente no disponen de un estudio actualizado que demuestre su homologación con las IPSAS, el hecho de no contar con una consolidación, sino simplemente una agregación, constituye un incumplimiento a normas aceptables.

(*) Por el método de calificación aplicable a este indicador (M1), la calificación global esta prácticamente determinada por la dimensión ii) para la cual se obtiene una calificación de D, porque los estados financieros no se someten a una revisión de auditoría que es lo que evalúa esta dimensión. (La calificación de esta dimensión constituye una calificación marginal).

74 23 Ministerios con aproximadamente 200 Direcciones Administrativas y 400 Unidades Ejecutoras y Operativas de la Administración Central.

Gobierno central no se conocen distorsiones materiales con relación a los conceptos de la ejecución presupuestal mencionados. Sin embargo, se identifican algunas excepciones como las siguientes: (i) las donaciones en especie, por dificultades en su monetización, no se valorizan ni incorporan a la contabilidad; (ii) las notas a los estados financieros no incluyen una revelación específica de las normas empleadas para la contabilidad y consolidación de los estados financieros; y (iii) los EEFF agregan las cifras de entidades descentralizadas y empresas públicas, como un valor acumulado neto en las cuentas del patrimonio sin un reflejo detallado en las cuentas del activo y del pasivo, según aplique. Esa información sobre patrimonio neto es obtenida de los estados financieros de las entidades públicas que son presentados a la Dirección General de Contabilidad Fiscal⁷⁵ y que se espera sean acompañados de los informes de confiabilidad de auditoría interna y/o externa para aquellas entidades que así lo hicieran por sus requerimientos.

(ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros

La Ley N° 1178 de 20 de julio 1990 en su Artículo 27°, inciso e) establece que: "Dentro de los tres meses de concluido el ejercicio fiscal, cada entidad con patrimonio propio y autonomía financiera, entregará obligatoriamente a la entidad que ejerce tuición sobre ella, a la Dirección General de Contabilidad Fiscal – antes Dirección General de Contaduría- y a la Contraloría General del Estado, los estados financieros

de la gestión anterior junto con las notas que correspondieren y el informe del Auditor Interno. Sobre esa misma base, la Ley 2137 de 2000, señala que los Estados Financieros de la Administración Central se presentan al Presidente de la República, dentro de los 180 días siguientes a la finalización del ejercicio fiscal, para su consideración y remisión al Honorable Congreso Nacional. Con el propósito de cumplir con el plazo previsto, los estados financieros de la Administración Central se preparan sobre la base de la información recibida hasta el día 30 de abril de la gestión siguiente, de los órganos que la conforman. Los Estados Financieros, deben ser elaborados en base a lo dispuesto por las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada, aprobadas mediante R.S. N° 222957 de 4 de marzo de 2005 modificada por R.S. N° 227121 de 31 de enero de 2007. Como se describe en las secciones anteriores.

Consecuentemente, esos estados financieros preparados por la Dirección General de Contabilidad Fiscal son remitidos al Presidente para su posterior presentación al Honorable Congreso Nacional (durante la primera sesión del Congreso – 6 de agosto), de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente, Ley No 1178, Ley No. 2042 y Ley No. 2137. El Poder Legislativo, tiene la facultad de aprobar y/o rechazar dichos estados, asimismo no está estipulado por ley que la Dirección General de Contabilidad Fiscal someta los Estados Financieros de la Administración Central, ni la ejecución presupuestaria consolidada a auditorías externas. Sin perjuicio de lo anterior, en los

75 De acuerdo con los estados financieros de la administración central, para el ejercicio fiscal 2008, se incluye el patrimonio neto de 117 entidades descentralizadas y empresas públicas (con excepción de municipios y sus empresas), de las cuáles 6 no presentaron su información financiera, aunque éstas solo representan el 5% del rubro.

últimos años, la CGE, organismo rector del control externo en Bolivia, no ha practicado exámenes de dichos estados financieros y por consiguiente no se dispone de una opinión independiente sobre su confiabilidad.

(iii) Normas contables empleadas

En cuanto al contenido de los estados financieros, en general se incluye la información sobre los ingresos, gastos, activos y pasivos financieros, de conformidad con normas de contabilidad locales, consistentes en su aplicación desde 1990. La DGCF confirma que en general existe consistencia entre las Normas y las IPSAS. Sin embargo no dispone de una homologación formal.

En las notas a los estados financieros no se hacen revelaciones específicas de las normas contables aplicadas y agregan datos de entidades que no están en el SIGMA, como valores netos en el patrimonio, sin reflejar el efecto detallado en las cuentas de contrapartida en los estados financieros.

3.6 ESCRUTINIO Y AUDITORÍA EXTERNA

Este grupo de indicadores se enfoca en revisar la medida en la que se aplican mecanismos de escrutinio de las finanzas públicas y la medida en la que el poder ejecutivo lleva a cabo el seguimiento correspondiente las conclusiones y recomendaciones de auditoría. Para ello se verifican el alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa; así como el escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual y de los informes de los auditores externos.

ID-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa

Las mejores prácticas de control externo requieren que la rendición pública de cuentas del poder ejecutivo y de otros ejecutores de presupuesto público, sean sometidas a auditorías independientes no solo en cuanto a su confiabilidad de la información que reportan, sino también sobre la eficiencia, eficacia y economía en el manejo de los recursos públicos. Conforme lo define el marco PEFA, una auditoría externa de elevada calidad es esencial para la transparencia del uso de los fondos públicos, enfocando el tema de calidad en tres aspectos básicos, el alcance/coertura, la adhesión a normas pertinentes (incluida la independencia) y la focalización en problemas significativos y sistémicos de la gestión de las finanzas públicas.

El mandato de auditoría externa ha sido conferido por la constitución a la Contraloría General del Estado “CGE” (antes Contraloría General de la Republica “CGR”). Consecuentemente la CGE (CGR) debe realizar el control externo de la gestión pública y por consiguiente está dentro de su ámbito la auditoría externa de los estados financieros y la ejecución presupuestaria. En general Bolivia dispone de una CGE con un grado relativo de madurez profesional, que para ejercer su rol ha diseñado e implementado una amplia gama de normas, técnicas y procedimientos adecuados. Estas prácticas están indicadas en las Normas de Auditoría Gubernamental, que contienen buena parte de los parámetros de calidad requeridos para el control externo. Sin embargo, las mismas solo se aplican parcialmente por los alcances limitados del trabajo de la CGR durante los últimos años.

Como se observa en el detalle presentado en el Cuadro 3.11 Detalle de informes emitidos por la CGE en el período 2006-2008, la CGE ha concentrado sus esfuerzos en la realización de auditorías de seguimiento a informes con recomendaciones y auditorías especiales⁷⁶. La emisión de dictámenes de auditoría financiera⁷⁷ prácticamente se ha reducido a cero durante los dos últimos ejercicios. De alguna manera la CGE ha delegado en las UAI, parte de las funciones esperadas de una Institución Superior de

Auditoría. Por ejemplo, la CGE no avanzó en la práctica de auditoría de estados financieros y de ejecución presupuestaria, ni en auditorías operacionales o de desempeño. Por esta razón, al presente no se dispone de una opinión profesional independiente sobre la ejecución presupuestaria de la administración central ni sobre sus estados financieros consolidados y tampoco sobre los estados financieros de entidades individuales descentralizadas o empresas públicas para ninguno de los años bajo análisis.

Cuadro 3.11 - DETALLE DE INFORMES EMITIDOS POR LA CGE EN EL PERÍODO 2006-2008

Tipos de auditoría	Gestión		
	2008	2007	2006
Auditorías especiales	26	60	52
Auditoría operacional	2	1	14
Dictámenes de auditoría financiera	-	-	4
Informes con recomendaciones emergentes de las auditorías financieras	-	-	4
Evaluación de los SAYCO	1	-	2
Relevamientos de información	3	-	1
Revisión de Papeles de Trabajo	3	-	1
Informes con recomendaciones emergentes de las auditorías especiales		17	31
Seguimiento a informes con recomendaciones ⁷⁸	45	37	43
TOTAL	80	115	152

Fuente: Informes de gestión del Contralor para los años 2006 a 2008

76 El propósito de la auditoría especial es el de expresar una opinión independiente sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo y otras normas legales aplicables, y obligaciones contractuales y, si corresponde, establecer indicios de responsabilidad por la función pública (administrativa, civil, penal y ejecutiva).

77 De acuerdo con la CGR, el propósito de la auditoría financiera es el de emitir una opinión independiente respecto a si los estados financieros de la entidad auditada presentan razonablemente en todo aspecto significativo, y de acuerdo con las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada, la situación patrimonial y financiera, los resultados de sus operaciones, los flujos de efectivo, la evolución del patrimonio neto, la ejecución presupuestaria de recursos, la ejecución presupuestaria de gastos, y los cambios en la cuenta ahorro-inversión-financiamiento

78 La CGE realiza el seguimiento a la implantación de todas las recomendaciones emitidas, independientemente del tipo de auditoría.

Cuadro 3.12 - CUADRO COMPARATIVO DE LOS ASPECTOS PRINCIPALES DEL MANDATO Y FUNCIONAMIENTO DE LA CGE

Aspectos relevantes	Constitución anterior, años bajo estudio	Constitución vigente desde marzo de 2009
Mandato constitucional	Artículo 154. Habrá una oficina de contabilidad y contralor fiscales que se denominará Contraloría General de la República..La ley determinará las atribuciones y responsabilidades del Contralor General y de los funcionarios de su dependencia.	Artículo 214.I La Contraloría General del Estado es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa. II. Su organización, funcionamiento y atribuciones, que deben estar fundados en los principios de legalidad, transparencia, eficacia, eficiencia, economía, equidad, oportunidad y objetividad, se determinarán por la ley.
	Artículo 155. La Contraloría General de la República tendrá el control fiscal sobre las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta. La gestión anual será sometida a revisiones de auditoría especializada. Anualmente publicará memorias y estados demostrativos de su situación financiera y rendirá las cuentas que señale la ley. El Poder Legislativo mediante sus Comisiones tendrá amplia facultad de fiscalización de dichas entidades.	Artículo 218. I. La Contraloría General del Estado será responsable de la supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquellas en las que tenga participación o interés económico el Estado. La supervisión y el control se realizará asimismo sobre la adquisición, manejo y disposición de bienes y servicios estratégicos para el interés colectivo. II. La Contraloría General del Estado presentará cada año un informe sobre su labor de fiscalización del sector público a la Asamblea Legislativa Plurinacional.
Ámbito		
Nombramiento de la MAE	Artículo 154. El Contralor General dependerá directamente del Presidente de la República, será nombrado por éste de la terna propuesta por el Senado y gozará de la misma inamovilidad y periodo (10 años) que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.	Artículo 214. La Contralora o Contralor General del Estado se designará por dos tercios de votos de los presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La elección Requerirá de convocatoria pública previa, y calificación de capacidad profesional y méritos a través de concurso público.
		Artículo 215. Para ser designada Contralora o ser designado Contralor General del Estado se requiere cumplir con las condiciones generales de acceso al servicio público; contar con al menos treinta años de edad al momento de su designación; haber obtenido título profesional en una rama afín al cargo y haber ejercido la profesión por un mínimo de ocho años; contar con probada integridad personal y ética, determinadas a través de la observación pública.
		Artículo 216. La Contralora o Contralor General del Estado ejercerá sus funciones por un período de seis años, sin posibilidad de nueva designación.

Fuente: Preparado por el equipo PEFA

Reformas

La Constitución Política del Estado aprobada en enero de 2009, introduce algunos cambios que ayudan a precisar de mejor manera el alcance de la CGE como responsable de la supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquéllas en las que tenga participación o interés económico el Estado, así como la obligación de reportar los resultados de su gestión directamente al Poder Legislativo. Sin embargo, estos cambios solo se podrán aplicar a partir de diciembre de 2009. En cuadro 3.12 se presenta una comparación de los aspectos principales del mandato y funcionamiento de la CGE en el marco de las dos legislaciones.

(i) Alcance/naturaleza de la auditoría realizada (incluida la adhesión a las normas de auditoría).

Como se mencionó, la CGE no lleva a cabo auditorías de los estados financieros de la administración central, ni de la ejecución presupuestaria consolidada, ni a nivel general de los EEFF presentados por el Presidente, ni a nivel de entidades tomadas individualmente. Se practican auditorías transaccionales⁷⁹ de la ejecución presupuestaria, del control interno y del cumplimiento legal en forma selectiva a las de Entidades y Organismos del Gobierno Central. La mayor cantidad del tiempo disponible se focaliza a los denominados seguimientos

y “auditorías especiales” que básicamente se dirigen a investigar presuntas irregularidades, parte de las cuales se originan en denuncias y solicitudes presentadas a la Contraloría General de la República. Si bien algunas entidades –principalmente descentralizadas y autónomas, incluyendo empresas públicas, se someten a auditorías externas, el número es limitado, a penas 4 de 117 para el ejercicio 2008⁸⁰. Sin embargo, el informe de gestión de la CGR no revela datos sobre la cobertura en términos de entidades o ejecución del presupuesto, que estaría siendo cubierto por auditorías contratadas con firmas privadas.

Como se muestra en el Anexo 2, sumando todos los tipos de intervención de la CGE a nivel general en 2008 (independientemente del tipo de auditoría), al tomar los presupuestos que ejecutaron las entidades auditadas apenas es el 17% del presupuesto general de la nación.

En cuanto a la ejecución del trabajo, sobre el estudio y evaluación del control interno, los informes emitidos por la CGE no se pronuncian sobre todos los componentes del control interno previstos en las NCI, como por ejemplo la evaluación de riesgos.

(ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al poder legislativo

El artículo 34 del Reglamento del Ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República, aprobado mediante Decreto

79 Auditoría transaccional es aquella que se focalice a transacciones individuales, por lo cual no es razonable emitir opiniones o conclusiones sobre el comportamiento sistémico tanto de la ejecución del presupuesto, los estados financieros o el control interno.

80 Información obtenida de las notas a los estados financieros de la administración central para el ejercicio fiscal 2008.

Supremo N° 23215, establece que *“una vez emitido, el informe correspondiente será enviado por el Contralor General al máximo ejecutivo y a la Dirección colegiada de la entidad auditada, así como a la máxima autoridad de la entidad que ejerce tuición y dentro del 20 días siguientes a las pertinentes Comisiones del H. Congreso Nacional, al H. Consejo Municipal o al H. Consejo Universitario”*.

En cumplimiento al artículo mencionado, todos los informes emitidos por la CGE se presentan dentro de los límites de cuatro meses después de finalizados los trabajos a los cuales se refieren los mismos. Sin embargo, como se mencionó en la dimensión i), la CGE concentra su trabajo en auditorías especiales que no se relacionan en forma directa con la ejecución presupuestaria tomada en el contexto de la rendición de cuentas, sino para investigar presuntos incumplimientos de responsabilidad. Sin embargo, todos sus informes se presentan al Poder Legislativo dentro de los límites de cuatro meses después de finalizados los trabajos a los cuales se refieren los mismos.

(iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría.

Conforme lo establece el artículo 16 de la Ley N° 1178, las recomendaciones discutidas y aceptadas por la entidad auditada, son de obligatorio cumplimiento. Asimismo, los artículos 36 y 37 del Reglamento del Ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República, establece que la entidad auditada en el transcurso de los 10 días de recibido el informe de auditoría debe comunicar por escrito la aceptación de cada una de ellas y sobre las recomendaciones

aceptadas presentar un cronograma de implantación que prevea plazos, responsables y actividades para su implementación. La CGE hace seguimiento a esos documentos y los indicadores revelan niveles pobres de cumplimiento. La CGE programa los seguimientos en función a los cronogramas de implantación presentados por cada entidad y emite un informe reporta el grado de implantación de las recomendaciones: implantada, parcialmente implantada o no implantada, para las cuales se emiten informes de responsabilidad administrativa en aplicación del artículo 16 de la Ley N° 1178.

Mediante el seguimiento a la implantación de recomendaciones reportadas en los informes de auditoría, se pretende medir la eficacia del control gubernamental, de su aporte al mejoramiento de las entidades sujetas a la evaluación y la verificación del cumplimiento de las disposiciones vigentes, relativas a los Sistemas de Administración y Control Gubernamental señalados en la Ley N° 1178.

Del informe de gestión 2008 se pueden apreciar los siguientes resultados del seguimiento efectuado en dicha gestión (Cuadro 3.13):

En confirmación de lo expuesto anteriormente se aprecia que apenas el 18% de las observaciones revisadas fueron implementadas después de un año o más de haber generadas las recomendaciones y un 44% parcialmente implantadas. De manera específica en el informe de gestión no se revelan los dictámenes de responsabilidad originados en las recomendaciones no implantadas.

Los resultados obtenidos de los seguimientos que realiza la CGE ha desestimulado su cobertura, al punto de que para el año 2009, la CGE ha reducido el tiempo dedicado a las revisiones de seguimiento a un 20%⁸¹.

81 Información proporcionada por la Subcontraloría de Auditoría Externa durante las entrevistas realizadas para el estudio.

Cuadro 3.13 - SEGUIMIENTO A LA IMPLANTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CGE

Informes emitidos	Total de recomendaciones	Total de recomendaciones implantadas	Parcialmente implantadas	No implantadas	No aplicables	No evaluadas
2424	385	68	171	143	2	1

Fuente: Elaboración del Equipo PEFA con base en el Informe del Contralor General del Estado para la gestión 2008

Indicador	Calificación	Explicación
ID-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	D+ (*)	Método de Calificación M1
(i) Alcance/naturaleza de la auditoría realizada (incluida la adhesión a las normas de auditoría).	D	La CGE no lleva a cabo auditorías de los estados financieros de la administración central, ni de la ejecución presupuestaria consolidada, ni a nivel general de los EEFF presentados por el poder ejecutivo, ni por entidades tomadas individualmente.
(ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al poder legislativo.	A	Todos los informes emitidos por la CGE, independientemente del tipo de auditoría o revisión – como los seguimientos; se presentan al Poder Legislativo dentro de los cuatro meses después de finalizado el período de estudio
(iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría.	B	Existe un compromiso formal de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad auditada para la implantación de las recomendaciones emitidas por la CGE. En base a ese documento, la CGE programa y realiza el seguimiento respectivo. Sin embargo, el tiempo asignado por la CGE para esta actividad ha sido reducido a un 20%.

(*) De acuerdo con el método de calificación M1, el desempeño de la función de auditoría externa que trata de medir este indicador se ve fuertemente afectado, por la dimensión i) por la baja cobertura del trabajo de auditoría externa respecto del gasto total, para lo cual la falta de una auditoría externa de los estados financieros y la ejecución presupuestaria del sector público, es fundamental.

Esto no es exclusivo de la CGE, pues como se reportó en el Indicador ID – 21 sobre la eficacia de la Auditoría Interna, no se observa un compromiso decidido en las entidades públicas por corregir errores y adoptar las recomendaciones provenientes de las auditorías. Por consiguiente estos indicadores ponen en duda la efectividad del control externo y el beneficio de su costo.

ID-27 Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual

El presente indicador evalúa las facultades y capacidades del Poder Legislativo en examinar, debatir, y posibilitar la aprobación de la ley de presupuesto anual, así como de las modificaciones presupuestarias durante el período de ejecución.

El Poder Legislativo (Congreso Nacional según la antigua Constitución, y ahora denominada Asamblea Legislativa Plurinacional según la nueva) está compuesto por dos cámaras -de Diputados y Senadores. Ambas Cámaras tienen la responsabilidad de revisar y aprobar el presupuesto, de acuerdo al proceso establecido en la Constitución.

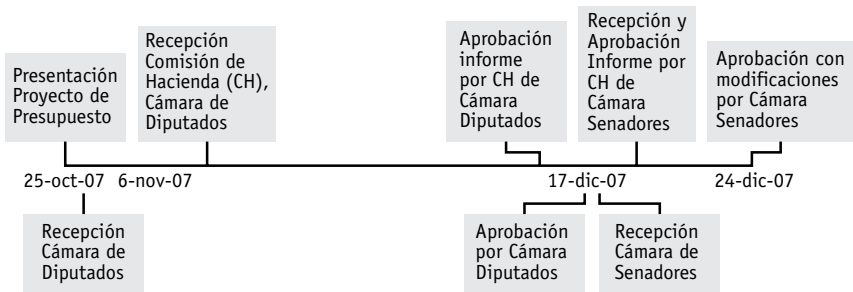
(i) Alcance del examen por parte del poder legislativo

Como se describe en el análisis del ID-6, el proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo incluye una breve ayuda memoria con los supuestos y objetivos básicos para la gestión del año correspondiente. La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados -que es la primera cámara que recibe (por orden constitucional) los documentos para su revisión -invita al Ministro del MEFP en los primeros días luego que ha recibido el proyecto, para que pueda explicar los supuestos y objetivos, y a la vez pueda responder a preguntas

de los congresistas miembros de la comisión -y como es usual en las reuniones de las comisiones, esta reunión es abierta al público en general. Asimismo, durante la revisión hay coordinaciones con los principales funcionarios del MEFP. Pero, por lo menos en los últimos años, las comisiones no citan a los ministros sectoriales ni a las máximas autoridades de otros entes para que expliquen sus iniciativas. A nivel sectorial, éste examen se limita básicamente a revisar pedidos puntuales por escrito de algunas (una veintena) de instituciones descentralizadas y entes subnacionales que solicitan revisiones de sus presupuestos.

El análisis de las políticas fiscales y de las prioridades que se realiza en la etapa de aprobación del presupuesto, es de alguna manera limitado, pudiendo identificarse dos aspectos que afectan el mismo; por un lado el formato de presentación del proyecto de presupuesto y la falta de una visión multianual, y por otro lado, la limitada capacidad técnica para respaldar la labor de análisis por parte del Poder Legislativo⁸².

Gráfico 3.1 - CRONOGRAMA DE LA ETAPA DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2008



Fuente: Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados

82 La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados cuenta únicamente con un Secretario Técnico que tiene la responsabilidad de llevar adelante la revisión, preparar informes que complementen la información presentada por el Ejecutivo a fin de facilitar la discusión de los miembros de la Comisión.

Si bien existe cierto nivel de análisis y discusión, por lo menos por parte de la Cámara de Diputados, el Congreso no finalizó su proceso de escrutinio y aprobación del presupuesto correspondiente al año fiscal 2008, período requerido para el análisis de este indicador -ni tampoco los correspondientes a los años 2007 y 2009- en parte atribuible a las razones descritas en el párrafo anterior y a las que describimos más adelante.

(ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados

La Constitución establece las reglas básicas sobre el proceso de aprobación, incluyendo fechas topes para la presentación del proyecto de presupuesto anual por el Poder Ejecutivo al Legislativo, ii) previsiones para que el examen sea realizado primero por la Cámara de Diputados con su respectiva aprobación y sólo luego pase a la Cámara de Senadores, requiriendo que en caso de persistir discrepancias entre ambas cámaras, éstas se reúnan conjuntamente para decidir el presupuesto que aprueben; y iii) un plazo máximo de 60 días desde la presentación del proyecto por parte del Poder Ejecutivo para que el Poder Legislativo apruebe el presupuesto.

Por otro lado, los reglamentos del Poder Legislativo⁸³ estipulan que para la revisión de cualquier proyecto de ley, la comisión correspondiente de cada cámara tiene 15

días para discutirla y emitir su aprobación. Sin embargo, tradicionalmente no se han respetado estos plazos en el caso del examen y aprobación de la ley de presupuesto anual, argumentando su complejidad, con lo que se genera un vacío sobre las etapas intermedias para la etapa de aprobación de presupuesto.

Como se ilustra en el gráfico siguiente, el proyecto de presupuesto es remitido casi de forma inmediata a la Cámara de Diputados y ésta la estudia durante un período de un mes y medio, tomando el mayor tiempo el trabajo en la comisión competente (Comisión de Hacienda). En contraste, la Cámara de Senadores remitió su planteamiento de presupuesto en 6 días, no dejando tiempo suficiente para intentar conciliar y aprobar el presupuesto dentro de los 60 días que estipula la Constitución.⁸⁴

(iii) Suficiencia de tiempo del que dispone el Poder Legislativo para dar respuesta a las propuestas del proyecto de presupuesto

Como ya hemos descrito, el Poder Legislativo tiene exactamente 60 días desde la presentación del proyecto de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo para examinar y aprobar el presupuesto anual. De no aprobar el presupuesto dentro de este plazo, por mandato constitucional el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo adquiere fuerza de ley y se convierte en el presupuesto aprobado para el año en cuestión.

83 Véase los artículos 139 y 127 de los Reglamentos Generales de la H. Cámara de Senadores y de de H. Cámara de Diputados respectivamente.

84 En forma similar, en la etapa de aprobación del presupuesto para el 2009, el 21 de diciembre de 2008 aprobó la Cámara de Diputados su propuesta de presupuesto del proyecto de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo el 28 de octubre de 2008, y en dicho caso la comisión del Senado no concluyó su informe, que le fue enviado el 7 de enero de 2009.

(iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el Poder Legislativo

La Constitución especifica que dentro de las atribuciones del Presidente de la República están la de proponer al Poder Legislativo, “durante su vigencia, las modificaciones que estimara conveniente” (artículo 97 de la anterior Constitución y 172 de la nueva). Los pedidos de modificación presupuestal al Poder Legislativo se discuten primero en la Cámara de Diputados, luego en la Cámara de Senadores, y de subsistir discrepancias se lleva al pleno del Poder Legislativo. Pero a diferencia del proceso de aprobación del proyecto de presupuesto original, estas discusiones no están sujetas al plazo de 60 días -habiéndose excedido los 3 meses para la aprobación del proyecto de modificación presentado por el Ejecutivo en el 2008.

El Poder Ejecutivo empaqueta las modificaciones a proponer al Legislativo en un solo pedido significativo por año. Sin embargo, la misma Constitución y otras leyes aprobadas por el Poder Legislativo, otorgan al Poder Ejecutivo amplias potestades para introducir enmiendas presupuestarias, en el marco de los siguientes documentos.

La Constitución (artículo 148 de la anterior y 339 de la nueva) faculta al Presidente a decretar pagos no incluidos en el presupuesto para atender emergencias claras por un monto anual que no supere el 1% del total de gastos autorizados en el presupuesto.

La Ley de Administración Presupuestaria (Ley No. 2042 de diciembre de 1999) otorga facultades al Poder Ejecutivo para realizar modificaciones presupuestarias -tanto dentro

de la propia institución como entre instituciones- según normas reguladas por el Poder Ejecutivo vía Decreto Supremo (artículo 6); siempre y cuando: (i) no aumenten el monto total de gastos (excepto el 1% por emergencias establecido en la Constitución, y otros caso mencionados abajo), (ii) no se traspase gasto hacia remuneraciones (servicios personales para ser más precisos) de otras partidas de gasto (excepto para modificaciones resultantes del incremento salarial anual para el sector público), y (iii) no se traslade apropiaciones presupuestarias destinadas a proyectos de inversiones a gastos corrientes.

La misma Ley No. 2042 le da al MEFP la facultad de: i) incorporar al presupuesto los gastos correspondientes a donaciones y créditos externos, que no hubieran sido incluidos en el presupuesto original, sólo teniendo que informar de ello al Poder Legislativo en forma ex post semestralmente -pero debiéndose tener presente que las contrataciones de créditos externos son aprobadas por el Poder Legislativo por ley explícita; y ii) incorporar al presupuestos mayores regalías si estas son mayores a las previstas en el presupuesto original, sólo teniendo que informar posteriormente al Poder Legislativo.

En forma similar, las transferencias de coparticipación por ingresos internos y por el IDH se deben transferir de conformidad con la Ley de Participación Popular y la Ley de Hidrocarburos dentro de los plazos acordados, incrementando las transferencias en forma automática.

Finalmente, mediante Decreto Supremo se reglamentan específicamente las autoridades competentes para aprobar cada una de las modificaciones y su registro en el SIGMA⁸⁵. Todos los aumentos presupuestarios como la

85 Para el ejercicio 2008, bajo análisis, se aplicó del D.S. No. 27849, el mismo que fue sustituido por el D.S. 29881 en enero del 2009.

mayoría de los traspasos entre instituciones (interinstitucionales) que no requieren la aprobación del Congreso, requieren de una norma del Poder Ejecutivo, del MEFP, o de sus Viceministerios, o del Ministerio de Planificación de Desarrollo. El resto de los traspasos (intrainstitucionales) se pueden realizar únicamente con aprobación de la máxima autoridad ejecutiva siempre y cuando respete las restricciones en las que tienen que requerir aprobación de alguna instancia superior.

Téngase presente que el Poder Ejecutivo por Decretos Supremos ha efectuado tras-

pasos de fondos del Tesoro General de la Nación a un fideicomiso en el Banco de Desarrollo Productivo para realizar gastos de capital (haciendo posible la nacionalización por parte de YPFB de entidades petroleras privadas). Estos traspasos representaron \$85 millones en el 2007, y sumaron casi \$200 millones en el 2008 (y continuaron en el presente año)⁸⁶. Sin embargo, estos traspasos del 2008 fueron autorizados por la ley que enmendó el presupuesto—aunque dos tercios de estos traspases se realizaron con anterioridad a la aprobación de esta ley.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-27 Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	D+ (*)	Método de calificación M1
(i) Alcance del examen por parte del Poder Legislativo	D	El examen hecho por cada cámara por separado abarcó agregados fiscales así como de ciertos pormenores de gastos e ingresos, pero el análisis del Poder Legislativo no se finalizó dentro del límite de tiempo requerido legalmente.
(ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados	D	Si bien existen algunos procedimientos para la revisión y aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo, éstos no son integrales, no se respetan y no han garantizado la conclusión de la revisión durante los últimos años.
(iii) Suficiencia de tiempo del que dispone el Poder Legislativo para dar respuesta a las propuestas del proyecto de presupuesto	A	El Poder Legislativo tiene exactamente 2 meses (60 días) para examinar y aprobar el presupuesto anual.
(iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el Poder Legislativo	C	Existen reglas claras que se respetan legalmente, pero es posible que permitan amplias reasignaciones administrativas y la ampliación del gasto total.

(*) La calificación global de este indicador se ve fuertemente afectado por el hecho de que el Poder Legislativo no concluyó su revisión del presupuesto presentado por el ejecutivo, y consecuentemente no lo aprobó. Una calificación mayor exige un examen exhaustivo y el respeto a los procedimientos legislativo establecidos para asegurar la revisión y aprobación del presupuesto.

⁸⁶ Traspasos autorizados por Decreto Supremo 29365 de diciembre de 2007, los Decretos Supremos 29529, 29726 y 29865 de 2008, y han continuado en el 2009 por lo menos con el Decreto Supremo 17, de febrero del 2009.

ID-28 Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos

Si bien la Constitución Política del Estado establece que el Poder Legislativo mediante sus Comisiones tendrá amplia facultad de fiscalización de las entidades autónomas, autárquicas y de las sociedades de economía mixta, esta facultad no es ejercida en lo que se refiere al escrutinio de los informes de auditoría externa. Como se describe en el análisis del ID-26, todos los informes emitidos por la CGE son remitidos al Poder Legislativo y por lo general, éstos son derivados a la Comisión de Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados. De acuerdo a la información provista por esta instancia, ni la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, ni la Comisión del Senado, tienen los recursos necesarios para realizar el estudio y revisión sistemática de los informes de auditoría, limitándose a archivarlos.

Por lo anterior, y al no realizar el estudio de los informes de auditoría, ni la Cámara de Diputados ni el Senado directamente o a través de sus Comisiones de Hacienda, tienen la práctica de realizar audiencias acerca de las principales conclusiones de dichos informes y por consiguiente, tampoco formulan recomendaciones de medidas y ejecución al Poder Ejecutivo.

Es importante tener en cuenta que ni la Constitución Política del Estado ni los Reglamentos de la Cámara de Diputados o del Senado de la República, establecen los procedimientos para la revisión de los reportes de auditoría externa. Sin perjuicio de lo anterior, se llevan a cabo indagaciones o interpelaciones a solicitud de miembros de las Cámaras pero como se indicó antes no se basan precisamente en el resultado de la revisión de los informes de auditoría externa.

(i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del poder legislativo (en el caso de informes recibidos dentro de los tres últimos años)

Todos los informes emitidos por la CGE, con el alcance y características descritas en el ID-26, se envían al legislativo, quien los archiva sin trámite alguno. Como se analiza en el ID – 27 la CGE no prepara y envía al poder legislativo informe de auditoría sobre la ejecución presupuestal o los Estados Financieros anuales.

(ii) Alcance de las audiencias realizadas por el poder legislativo acerca de las principales conclusiones

El Poder legislativo no realiza audiencias para tratar las conclusiones en los informes recibidos de la CGE, que resulten de una revisión sistemática de los informes de auditoría externa recibidos.

(iii) Recomendación de medidas por el poder legislativo y su ejecución por el poder ejecutivo

No se emiten recomendaciones de medidas por parte del poder legislativo. Las Comisiones de Hacienda tanto del Senado como de la Cámara de Diputados no disponen de recursos para evaluar los informes recibidos.

3.7 PRÁCTICAS DE DONANTES

Esta sección examina algunos de los elementos de las prácticas de las agencias de cooperación que pueden influir sobre el desempeño general de las finanzas públicas del país.

Indicador	Calificación	Explicación
ID-28 Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	D	Método de calificación M1
(i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del poder legislativo (en el caso de informes recibidos dentro de los tres últimos años).	D	El Poder Legislativo no realiza un examen de los informes de auditoría externa recibidos del la CGE.
(ii) Alcance de las audiencias realizadas por el poder legislativo acerca de las principales conclusiones.	D	El Poder Legislativo no lleva a cabo audiencias en profundidad.
(iii) Recomendación de medidas por el poder legislativo y su ejecución por el poder ejecutivo	D	El Poder Legislativo no formula recomendaciones.

(*) La calificación global de este indicador se ve considerablemente afectada por la falta de una revisión sistemática por parte del Poder Legislativo de los informes de auditoría externa –dentro de un periodo determinado- que les permita llevar adelante audiencias con los responsables de las entidades sobre las conclusiones de esos informes y a la vez emitir recomendaciones.

D-1 Previsibilidad del apoyo presupuestario directo

El apoyo presupuestario general es el financiamiento de ayuda a un gobierno que no está asignado a proyectos específicos ni partidas de gastos y que se desembolsa a través del sistema de gestión financiera propio del gobierno receptor. Sin embargo, en el contexto de la armonización de la Ayuda Oficial al Desarrollo se entiende por apoyo presupuestario, los aportes directos al Tesoro General de la Nación, que será utilizada para iniciativas y prioridades definidas por el Gobierno mediante los mecanismos de desembolso y contables gubernamentales⁸⁷.

En Bolivia, la última experiencia de esta forma de apoyo se evidencio, durante los

años 2004 y 2005 con el Programa Multidonante de Apoyo Presupuestario (PMAP), iniciativa que tenía el objetivo de lograr apoyo financiero para restaurar la estabilidad fiscal, mejorar la gestión de las finanzas públicas y alcanzar la sostenibilidad financiera, a través de apoyo financiero al Presupuesto General de la Nación, incluyendo pagos del servicio de la deuda pública⁸⁸.

Durante el período bajo análisis, 2006-2008, se pueden destacar algunas iniciativas y tipos de operaciones que tienen ciertos elementos de apoyo presupuestario directo, pero que más bien por sus características se constituyen en iniciativas de apoyo presupuestario sectorial. Así en 2006, se firmó un contrato de préstamo entre la KfW y el Ministerio de Hacienda por 6 millones de euros para el cofinanciamiento con el Banco Mundial del “So-

87 “Evaluación Cualitativa de algunos Mecanismos, Instrumentos, y Modalidades de financiamiento en la Ayuda Oficial al Desarrollo en Bolivia”. Marcelo Barrón Arce, Embajada del Reino de los Países Bajos, Bolivia 2009.

88 “Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Bolivia y la Cooperación Internacional – Programa Multidonante de Apoyo Presupuestario Sectorial Plurianual para la Implementación de la Política Boliviana de Reducción de la Pobreza” – Bolivia 2004.

cial Sectors Programmatic Development Policy Credit II – SSPC II” que se constituyó en una ayuda presupuestaria para la implementación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) y las políticas necesarias para mejorar los servicios básicos en los sectores de educación, salud y de agua potable y alcantarillado. Este programa, fue la segunda fase del Programa Global de Reducción de la Pobreza y complementó las medidas tomadas en el marco del “Social Sector Programmatic Structural Adjustment Credit I – SSPSAC I” del año 2004. El SSPC II fue desembolsado en un solo tramo en 2006 y como el procedimiento fue acordado, el monto fue incorporado en el Presupuesto General de la Nación de manera oportuna. Sin embargo, de acuerdo al documento de proyecto⁸⁹, estos recursos debían ser destinados exclusivamente al programa de reducción de la pobreza.

Existen actualmente iniciativas de apoyo presupuestario sectorial, mecanismo mediante el cual uno o varios cooperantes proporcionan apoyo al presupuesto del sector mediante un acuerdo marco financiero, institucional, programático y de políticas, a través del sistema fiscal del Estado. Estos fondos se registran de manera conjunta en el presupuesto público pero bajo el ministerio sectorial que corresponda.

La Unión Europea, fue pionera de este tipo de apoyo, y actualmente trabaja con este instrumento apoyando el Plan Nacional de Cuencas con 19 millones de euros, el Programa de Apoyo a la Política Sectorial con el

Viceministerio de la Coca con 26 Millones de euros y en Agua y Saneamiento, con los programas PASAAS y PASA, en sus fases finales.

En la actualidad, la tendencia es a trabajar en el marco del apoyo presupuestario sectorial, instrumento que está siendo promovido por el Gobierno y utilizado con más frecuencia por los cooperantes, ya que ambos han expresado la voluntad de avanzar en la búsqueda de la reducción de los costos de transacción de la cooperación, en adquirir compromisos de desembolso estables y a mediano plazo, y en adaptar en lo posible, los ciclos de desembolso de los recursos externos a los del país.

Elementos importantes para el apoyo presupuestario sectorial son el establecimiento de una estrategia clara y concreta, un mecanismo formal de coordinación entre los actores del sector, una programación de gasto de mediano término, y algunas de las bases más importantes para avanzar hacia el apoyo presupuestario sectorial son la transparencia en la información, el fomento del liderazgo del sector y el apoyo a una sola política y plan. Estas bases son diferentes para cada uno de los sectores en el país. Hay instituciones que cuentan con mayores capacidades que otras, lo que permite que los donantes tengan la confianza de financiar directamente el presupuesto del sector.

Otra forma de apoyo presupuestario, entendida así por algunos cooperantes, son las canastas de fondos, que son contribuciones financieras que varios cooperantes ingresan

89 El texto literal del punto 1.2 del artículo 1 del convenio entre KfW y el Gobierno de Bolivia del 16 de marzo de 2006 establece que: El Prestatario utilizará el préstamo exclusivamente para el Programa de Reducción de la Pobreza “Programa”. En este marco, el préstamo será otorgado al Prestatario para el cofinanciamiento del “Social Sectors Programmatic Development Policy Credit II – SSPC II”, bajo el auspicio de la International Development Association (IDA) y abarcará en lo esencial una ayuda presupuestaria para apoyar la implementación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza EBRP y las medidas de política necesarias para mejorar los servicios básicos en los sectores de salud, educación y agua potable y alcantarillado.

Indicador	Calificación	Explicación
D-1 Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	N/A	Método de calificación M1
(i) Desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos donantes por lo menos seis meses antes de que el gobierno presente sus propuestas presupuestarias al poder legislativo.	N/A	Bolivia no recibió apoyo presupuestario directo durante los ejercicios bajo análisis, 2006, 2007 y 2008.
(ii) Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio (cumplimiento de las estimaciones trimestrales agregadas).	N/A	Bolivia no recibió apoyo presupuestario directo durante los ejercicios bajo análisis, 2006, 2007 y 2008.

en una cuenta específica y se destinan a financiar políticas, planes o actividades determinadas y consensuadas al interior del sector o con una institución específica. Este instrumento es muy utilizado en el país y por lo general, los desembolsos de las canastas están regulados por memorandos de entendimiento o fiduciarios específicos. Las principales canastas de fondos están en los sectores de educación, salud, género, y el apoyo al Defensor del Pueblo.

De acuerdo con los requisitos de la metodología y las consultas efectuadas con el Secretariado del PEFA, ninguna de las iniciativas descritas en los párrafos precedentes, registradas como apoyo sectorial, puede ser considerada como apoyo presupuestario directo, dado que las mismas están definidos para determinados fines y sectores. Consecuentemente, no se califica este indicador para el período bajo análisis.

D-2 Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas

El objetivo de este indicador es el de evaluar la integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donan-

tes con fines de apoyo para proyectos y la frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de sus flujos efectivos con fines de apoyo para proyectos. La información utilizada para la evaluación de este indicador, ha sido obtenida del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) y también de cada uno de los donantes (los cinco más importantes), quienes han sido entrevistados y han respondido a un cuestionario preparado por el equipo.

Es importante manifestar que los años fiscales de algunos donantes, difieren del año fiscal del gobierno, por lo que las estimaciones de desembolsos y los desembolsos efectivos, se basan generalmente en sus respectivos años fiscales. Las prácticas seguidas por los donantes para la definición de las estimaciones de desembolsos para el siguiente ejercicio presentan algunas variantes; sin embargo, el elemento común entre ellos es que los recursos requeridos por cada proyecto/programa se inicia en la entidad ejecutora, quien en base a las actividades previstas determina la necesidad de recursos, la comparte con el donante y tiene la responsabilidad de asegurar su registro en el Presupuesto General de la Nación, siguiendo la normativa establecida por el MEFP, que se describe con más detalle en el ID-7.

Como ejemplo, el BID solicita a los organismos ejecutores de programas/proyectos con los que trabaja, la elaboración de pronósticos de desembolsos con tres meses de anticipación al inicio del año fiscal (enero). Esas estimaciones consolidadas son comunicadas en el mes de diciembre al gobierno (VIPFE, Banco Central de Bolivia y al Viceministerio de Tesoro y Crédito Público). Sin embargo, se espera que el presupuesto requerido, ya haya sido incorporado debidamente en el anteproyecto de presupuesto de cada entidad ejecutora. La actualización de estos pronósticos de desembolsos son comunicadas de manera mensual a los organismos ejecutores y al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Los casos del Banco Mundial, la Delegación de la Comisión Europea, la CAF y Alemania, son similares, ya que para los proyectos en ejecución, las entidades que tienen a su cargo la ejecución de proyectos preparan su plan operativo anual (POA), y su plan de adquisiciones, y en base a ello determinan el presupuesto requerido para cada ejercicio, asegurando a la vez su incorporación al PGN.

Es necesario mencionar que para los proyectos aprobados pero todavía no en ejecución, si bien las estimaciones de desembolso pueden ser acordadas e incluso comunicadas al VIPFE –dependiendo de la dinámica de cada donante– éstas no son incorporadas en el PGN debido al incierto lapso de tiempo entre la aprobación y la efectividad (entre estos dos hitos están la firma del convenio de financiamiento, la aprobación de la ley y el cumplimiento de las condiciones de efectividad). Consecuentemente, el presupuesto estimado no es registrado sino hasta que el crédito es declarado efectivo.

En base a toda esta información, el VIPFE realiza estimaciones sobre los desembolsos

programados para cada año fiscal, sobre la base de la capacidad de ejecución de cada organismo ejecutor y el comportamiento de los desembolsos del año anterior y/o el estado de aprobación y efectivización de nuevos créditos/préstamos.

En lo que se refiere al desglose de las estimaciones, por lo general, éstas están desglosadas por componentes y subcomponentes del proyecto y las categorías de gasto establecidas en los convenios de financiamiento, que no corresponden precisamente a la clasificación utilizada por el gobierno, excepto para el caso de la KfW, cuyas estimaciones utilizan la clasificación presupuestaria del Gobierno, a través de las entidades ejecutoras.

La oportunidad para el registro del apoyo de donantes en el presupuesto es responsabilidad de las entidades ejecutoras, las que realizan esta tarea siguiendo la normativa del VMPCF. Los donantes en su mayoría presentan informes de desembolsos, de manera mensual y algunos de manera trimestral. Adicionalmente, existen agencias, como el Banco Mundial, para la cual el VIPFE y las entidades ejecutoras, tienen acceso en línea a su sistema (Client Connection), lo que les permite en cualquier momento, monitorear y obtener información de los desembolsos, por convenio y entidad ejecutora.

(i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos

Los donantes principales (multilaterales y bilaterales), proporcionan y acuerdan estimaciones de desembolsos de recursos para proyectos antes del inicio del ejercicio a fin de permitir que las entidades ejecutoras puedan asegurar el registro presupuestario de esas estimaciones. Tomando en cuenta

**Cuadro 3.14 - INFORMACIÓN PROVISTA POR LOS DONANTES SOBRE
LOS FLUJOS DE EFECTIVO A PROYECTOS Y PROGRAMAS**

PREGUNTAS	CAF	BID	UE	BM	Alemania (KFW+GTZ)	Observaciones
Proporcionan los donantes más importantes reportes trimestrales al gobierno sobre los desembolsos reales de sus proyectos/ programas	Si	Si	Si	Si	Si	Algunos lo hacen de manera mensual
Si es así, cuando proporcionan sus reportes los donantes después (de un mes de terminado el trimestre, dos meses, más de dos meses)	Información mensual	Información mensual	De un mes de terminado el trimestre	Información mensual	De un mes de terminado el trimestre	
Están los reportes clasificados de la misma manera que el presupuesto del gobierno	No	No	No	No	No	
Cual es el porcentaje de los flujos de apoyo de donantes a proyectos y programas para los cuales la información real de desembolsos es reportada a gobierno después de un mes de concluido el trimestre para el último año y también para categorías de gasto clave de acuerdo con la clasificación presupuestaria del gobierno	100%	100%	100% a requerimiento	100%	100%	Los desembolsos no se realizan de acuerdo a las categorías de gasto gubernamentales.

Indicador	Calificación	Explicación
D-2 Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	C	Método de calificación M1
(i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos	C	La mayoría de los donantes (bilaterales y multilaterales) acuerdan estimaciones de desembolsos con las entidades ejecutoras antes de que inicie el ejercicio fiscal, aunque no siguen la clasificación presupuestaria del Gobierno
(ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos con fines de apoyo para proyectos	C	Los principales donantes que cubren más del 50% de las estimaciones previstas presentan información trimestral (y en algunos casos mensual) dentro del mes después de finalizado el período. Sin embargo, la información no siempre brinda un desglose coherente con la clasificación del gobierno.

los tiempos establecidos por el VPCF para la preparación del anteproyecto de presupuesto de cada entidad, esas discusiones y acuerdos entre los donantes y las entidades ejecutoras, tienen que llevarse adelante alrededor del mes de septiembre –octubre. Sin embargo, por lo general, no usan la clasificación presupuestaria del Gobierno.

Adicionalmente, dependiendo de sus prácticas y políticas, algunas agencias pueden proporcionar y/o comunicar sus estimaciones de desembolsos globales en función a sus programas y estrategias de asistencia definidas con el gobierno. Sin embargo, esos datos sirven más para el monitoreo que efectúa el VIPFE y la agencia, más que para asegurar o permitir el registro en el presupuesto.

(ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos con fines de apoyo para proyectos

La mayoría de los donantes (multilaterales y bilaterales), presentan informes mensuales y/o trimestrales sobre desembolsos, aunque también existen algunos casos de donantes que no proporcionan ningún tipo de información al gobierno. En general, en el desglose de las estimaciones se usa la clasificación del donante. El cuadro 3.14 muestra la periodicidad de los reportes de desembolso para las cinco principales agencias.

D-3 Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales

Este indicador tiene como objetivo establecer la proporción global de los fondos provenientes de donantes (préstamos o donaciones) que son administrados con arreglo

a los procedimientos nacionales en cuatro aspectos: adquisiciones, pagos y contabilidad, auditoría y presentación de informes. Para la evaluación de este indicador se ha utilizado la información proporcionada por el VIPFE, respecto de los montos desembolsados por los donantes en los ejercicios 2006, 2007 y 2008, y la información detallada proporcionada por las principales agencias en base al cuestionario preparado por el equipo.

Por lo general, las donaciones de los co-operantes bilaterales utilizan en mayor proporción los procedimientos de adquisiciones nacionales: sin embargo los créditos/préstamos de agencias multilaterales utilizan normalmente la normativa establecida en sus propios procedimientos.

Se puede notar también que el uso de procedimiento de contabilidad y pagos es más extendido, tanto para donantes bilaterales como para multilaterales. De acuerdo con la normativa vigente tanto los fondos de crédito como de donación deben estar inscritos en el presupuesto y a partir de ello su ejecución se procesa vía SIGMA y los pagos se realizan a través de la Cuenta Única del Tesoro habiendo disminuido más la necesidad de abrir cuentas especiales separadas.

En relación a los arreglos de auditoría, la mayoría de los donantes no utiliza las auditorías llevadas a cabo por la Contraloría General de la República, sino más bien que se requieren auditorías externas realizadas por firmas privadas para cada convenio de financiamiento.

Respecto de los reportes financieros requeridos por cada financiador, se puede notar que, si bien las transacciones individuales de cada proyecto se registran, procesan y reportan en el SIGMA, por lo general los reportes de ejecución presupuestaria del SIG-

MA deben ser complementados con reportes adicionales en los formatos requeridos por los donantes, de conformidad a la normativa y política establecida por cada agencia.

A continuación se presenta el cuadro 3.15, en el que se resume la proporción de la asistencia administrada mediante el uso de normas nacionales.

Indicador	Calificación	Explicación
D-3 Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	C	Método de calificación M1
(i) Proporción global de los fondos de ayuda para el gobierno central que son administrados con arreglos a los procedimientos nacionales.	C	Por lo menos el 50% de los fondos desembolsados por los donantes son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

Cuadro 3.15 - PROPORCIÓN DE LA ASISTENCIA ADMINISTRADA MEDIANTE EL USO DE PROCEDIMIENTOS NACIONALES (2006 - 2008)
(En miles de dólares y en porcentaje de la asistencia total)

Agencia	Procedimientos Nacionales				Desembolsos 2006**	% de apoyo por donante 2006***	Desembolsos 2007**	% de apoyo por donante 2007***	Desembolsos 2008**	% de apoyo por donante 2008***	Peso específico por donante promedio Junio-08
	Adquisiciones	Pago/ contabilidad	Auditoría	Reporte							
CAF	SI	SI	N0	SI	39,604	15.92	137,420	39.93	369,015	69.18	41.68
BID	N0	SI	N0	N0	51,645	20.76	45,604	13.25	40,527	7.60	13.87
UE*	SI	SI	N0	N0	43,639	17.54	31,716	9.22	19,324	3.62	10.13
GTZ	N0	N0	N0	N0	4,494	1.81	11,592	3.37	15,685	2.94	2.70
KFW*	SI	SI	SI	SI	9,054	3.64	7,530	2.19	11,959	2.24	2.69
Banco Mundial	N0	SI	N0	N0	10,135	4.07	11,443	3.33	22,850	4.28	3.89
JICA	N0	N0	N0	N0	11,873	4.77	11,262	3.27	22,825	4.28	4.11
USAID	N0	N0	N0	N0	45,576	18.32	37,221	10.82	14,415	2.70	10.61
Holanda	SI	SI	N0	SI	18,136	7.29	28,568	8.30	5,502	1.03	5.54
Dinamarca	SI	SI	N0	SI	11,789	4.74	15,460	4.49	5,505	1.03	3.42
Bélgica	SI	SI	SI	SI	2,878	1.16	6,333	1.84	5,815	1.09	1.36
TOTAL											
ANALIZADO					248,823	100.00	344,149	100.00	533,422	100.00	100.00

Fuente: Elaboración del equipo a partir de la información proporcionada por el VIPFE y respuestas directas de los Donantes

De acuerdo a la información provista por el VIPFE, el monto total desembolsado para los años analizados alcanzó a US\$317,496 mil para 2006, US\$441,132 mil para 2007 y US\$563,389 mil para 2008

* A través de la entidad ejecutora

** En miles de dólares americanos

*** El porcentaje del peso de cada donante en la muestra

Resumen		% de utilización
Procedimientos nacionales de adquisiciones		65
Procedimientos nacionales de pagos y contabilidad		83
Procedimientos nacionales de auditoría		4
Procedimientos nacionales de reporte		55
Promedio de utilización de procedimientos nacionales		52

IV.
PROCESO DE REFORMA
DEL SECTOR PÚBLICO

Si bien durante los últimos años Bolivia no ha tenido un plan integral, específico y formal de reforma del sector público y específicamente de la GFP, es importante destacar que se han llevado adelante acciones críticas en ciertas áreas específicas, lo cual ha contribuido a mejorar de manera general la administración de las finanzas públicas, incluyendo la adopción de buenas y modernas prácticas de GFP⁹⁰. Los avances logrados cobran aún mayor reconocimiento, si se toma en cuenta el contexto político, económico y social del país.

4.1 DESCRIPCIÓN GENERAL DE LAS REFORMAS RECIENTES Y EN CURSO

A continuación se resumen las principales reformas en proceso de implementación y/o profundización en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas.

Marco legal de la GFP

A partir de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, el MEFP ha iniciado el trabajo de preparación de una nueva Ley de Gestión Pública y la adaptación, y actualización de la normativa básica de los principales elementos de la GFP, para reflejar entre otras cosas los posibles cambios que podrían emerger del nuevo ordenamiento territorial. Este trabajo sin embargo, está en una etapa inicial y requiere de una coordinación muy amplia con distintos actores, no solo del nivel central, sino también regional, y municipal.

Formulación del presupuesto

Proyecciones macro-fiscales. El proceso de formulación del presupuesto, incluye un ejercicio técnico que incorpora a entidades clave en la generación de ingresos como el SIN, Aduanas y otras como el INE, UDAPE, Banco Central, Ministerio de Planificación del Desarrollo y el mismo MEFP, para la establecer los principales supuestos macro-económicos y con ello las previsiones fiscales de ingresos. La incorporación de este ejercicio técnico, como parte del proceso de formulación ha permitido mejoras en las proyecciones macro-fiscales, superando de esta manera una debilidad identificada en años anteriores referida a la acostumbrada sobre estimación de ingresos. Por otro lado, también se está comenzando a trabajar – aunque de manera muy preliminar en lo que podría constituir un Marco Macroeconómico Fiscal Plurianual.

Clasificador funcional del gasto. A partir del ejercicio 2006 se ha implementado los clasificadores funcionales conformes al COFOG. Si bien esta clasificación es utilizada en la etapa de formulación, y en la etapa de ejecución; aún los estados financieros ex post de la administración fiscal no la incluyen, aunque la misma está disponible en el SIGMA.

Cobertura del Presupuesto. A partir de la aprobación de la nueva Constitución, las Directrices Presupuestarias para el presupuesto 2010 buscan que el proyecto de presupuesto que se presenta al Poder Legislativo comprenda al Estado en su totalidad, lo que implica que las municipalidades y

90 Muchas de estas acciones resultan de los trabajos de análisis y revisión efectuados entre 2004 y 2006 como el PER (Revisión del Gasto Público, 2006) o el CFAA, 2004, además de otras revisiones específicas coordinadas con otras agencias. Hasta el año 2006, el Programa Multidonante de Apoyo Presupuestario estuvo enmarcado en un plan estratégico de fortalecimiento de las finanzas públicas del cual se desprendieron algunas acciones que fueron completadas.

universidades deberán incorporar los ingresos directamente recaudados y los gastos que se efectúen con esos ingresos.

Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA)

El MEFP ha trabajado en la resolución de las principales debilidades detectadas en la operación del SIGMA en años anteriores, y a partir de ello, ha podido expandir la implantación del sistema –aunque no con todas sus funcionalidades– a entidades descentralizadas, y subnacionales. A la fecha la cobertura del SIGMA incluye 23 unidades de la administración central (100%), 7 prefecturas (77%), 7 municipios (2%), 49 entidades descentralizadas (66%), 2 entidades de seguridad social (40%), y 5 empresas públicas no financieras (24%), alcanzando una cobertura de aproximadamente el 85% del Presupuesto General de la Nación de acuerdo a los datos de la ejecución del ejercicio 2008.

Adicionalmente, se han completado las interfases del SIGMA con el SIGADE (sistema utilizado para el registro y control tanto de la deuda externa como interna) lo cual permite que la información registrada en el SIGADE genere automáticamente los registros requeridos en el SIGMA respecto del servicio de la deuda.

A partir de la integración de la administración de todos los sistemas de información bajo la Dirección General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal, se está comenzando a preparar la interfase entre el SIGMA y el SICOES (Sistema de Compras Estatales). Otro esfuerzo en el que esta Dirección ha empezado a trabajar es el diseño de un SIGMA 2, razón por la cual de alguna manera se dejó de lado la realización de una auditoría de la funcionalidad y operativa del SIGMA actual.

Deuda subnacional

En base a la experiencia desarrollada con el Programa de Readecuación Financiera, en mayo de 2007, se creó el Programa de Desempeño Institucional Financiero (PDIF) como un instrumento para generar disciplina institucional, fiscal y financiera en las instituciones y entidades del sector público. A la fecha del presente estudio, el MEFP ha suscrito nueve convenios de desempeño institucional financieros (7 gobiernos municipales, 1 universidad y una empresa pública). Complementando este esfuerzo, el MEFP también ha trabajado en el desarrollo de un sistema de administración e información de deuda subnacional (SAIDS) que permitirá llevar el registro, control y seguimiento de la deuda subnacional.

4.2 FACTORES INSTITUCIONALES QUE RESPALDAN LA PLANIFICACIÓN Y APLICACIÓN DE REFORMAS

A partir de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, se genera la necesidad de llevar adelante una serie de ajustes, actualizaciones y adaptaciones del marco normativo de la GFP, lo cual abre también la oportunidad para empezar a elaborar un plan completo de reformas del sector público y de los sistemas de gestión de las finanzas públicas.

Hasta ahora las mejoras que se han formulado de alguna manera han descansado plenamente en el MEFP, cuyo liderazgo ha sido determinante; sin embargo, en el contexto actual, la preparación y posterior aplicación de un plan de reformas en los sistemas de GFP, requerirá de un mayor nivel de coordinación con otras esferas del gobierno, incluyendo tanto entidades del gobierno central, como

de los niveles subnacionales y entidades críticas como la CGE, el Congreso (actual Asamblea Legislativa) y otros actores que pueden coadyuvar en el proceso de reforma como la Comunidad de Donantes.

Esta interacción será crítica al momento de definir las prioridades y secuen-

cia de las medidas, incluyendo allí donde sea necesario análisis complementarios para determinar las acciones específicas y la revisión y reflexión sobre la existencia de las capacidades requeridas para ir adelante con las acciones que se puedan proponer.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, E., G. Brosio, et.al.**, *Bolivia– Improving Budget and Decentralization Processes*, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, noviembre de 2004.
- Artana, Daniel**, *Tópicos macro-fiscales y perspectivas de sostenibilidad fiscal en Bolivia*, Serie de Estudios Económicos y Sociales, RE1-07-005, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo de 2007.
- Banco Mundial**, *Análisis de la Situación Institucional y de Gobernabilidad: Hacia una Descentralización Inclusiva (En dos tomos)* Informe N°. 36285-B0, mayo de 2006
- Banco Mundial**, Banco Interamericano de Desarrollo, et.al., *Bolivia Country Financial Accountability Assesment*, Banco Mundial Report N°. 34913-B0, Washington D.C., enero de 2006.
- Banco Mundial**, *Cómo se gasta el dinero público*, Pubic Expenditure Review, actualización de junio de 2006.
- Constitución Política de la República de Bolivia**, Promulgada el 2 de febrero de 1967
- Constitución Política de la República de Bolivia**, Promulgada el 7 de febrero de 2009
- Contraloría General del Estado**, *Informe del Contralor General del Estado por la gestión 2008*, junio de 2009
- Decreto Supremo N° 23215**, *Reglamento para el Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República*, de 22 de julio de 1992
- Decreto Supremo N° 26115**, *Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal*, del 16 de marzo de 2001
- Decreto Supremo N° 27310**, *Reglamento al Código Tributario Boliviano*, del 9 enero de 2004
- Decreto Supremo N° 27329**, *Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental*, del 31 de enero de 2004
- Decreto Supremo N° 27849**, *Nuevo Reglamento de Modificaciones Presupuestarias*, del 12 de noviembre de 2004
- Decreto Supremo N° 29141**, *Programa de Desempeño Institucional y Financiero - PDIF*, del 30 de mayo de 2007
- Decreto Supremo N° 29272**, *Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”*, del 12 de septiembre 2007
- Decreto Supremo N° 29322**, *Modificatorio del Artículo 2 del Decreto Supremo N° 28421 referido a la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH*; del 24 de octubre de 2007
- Decreto Supremo N° 29365**, *Autorización al TGN a suscribir un Contrato de Fideicomiso con el Banco de Desarrollo Productivo S.A.M. - BDP S.A.M. - Banco de Segundo Piso en calidad de “Fiduciario”, mediante la transferencia de \$us 85.000.000*, del 5 de diciembre 2007
- Decreto Supremo N° 29400**, *Reglamento a la Ley N° 3791 de 28 noviembre de 2007, de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) y los Gastos Funerales*, del 29 de diciembre de 2007
- Decreto Supremo N° 29529**, *Incrementa el monto de transferencia a que hace referencia el Decreto Supremo N° 29365 hasta Su\$155.000.000, amplía el plazo señalado en el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 29365 a dos (2) años, a partir de la firma del contrato de Fideicomiso*, del 23 de abril de 2008

Decreto Supremo N° 29726, *Pago indemnización correspondiente al valor de las inversiones de AEI Luxembourg Holdings S.ár.l. en Transredes y autorización al Ministerio de Hacienda, a través del Tesoro General de la Nación - TGN, a suscribir una adeuda al contrato de Fideicomiso suscrito con el Banco de Desarrollo Productivo S.A.M. - BDP S.A.M., Banco de Segundo Piso*, del 1 de octubre de 2008

Decreto Supremo N° 29865, Modificatorio a los Decretos Supremos N° 29529, N° 29365, N° 29706 y N° 29726 para incrementar el monto del Fideicomiso hasta \$us283.000.000, del 17 de diciembre de 2008

Decreto Supremo N°. 29308, *Normas para la gestión y ejecución e recursos externos de donación*, del 10 de octubre 2007

Decreto Supremo N°. 29881, *Reglamento de Modificaciones Presupuestarias*, del 7 de enero 2009
Decreto Supremo N°. 29894, *Estructura Organizativa del órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional*, del 7 de febrero 2009

Fondo Monetario Internacional, *Bolivia– External and Public Debt Sustainability Analysis*, (anexado al reporte de la consulta del Artículo IV correspondiente), 27 de junio de 2007.

Fondo Monetario Internacional, *Bolivia– External and Public Debt Sustainability Analysis*, (anexado al reporte de la consulta del Artículo IV), diciembre de 2008.

Fondo Monetario Internacional, *Bolivia– External and Public Debt Sustainability Analysis*, 11 de diciembre de 2008

Fondo Monetario Internacional, *Bolivia– Report on the Observance of Standard and Codes (ROSC)—Data Module*, IMF Country Report N°. 07/283, Washington, D.C., agosto de 2007.

Fondo Monetario Internacional, *Bolivia– Staff Report for the 2006 Article IV Consultation*, (Appendix 2: External and Public Debt Sustainability Analysis), 26 de junio de 2006.

Fondo Monetario Internacional, *Bolivia– Staff Report for the 2008 Article IV Consultation*, IMF Country Report N°. 09/27, Washington, D.C., 11 de diciembre de 2008.

Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics DFS Manual*, Washington, D.C., 2001

Ley N° 1654, *Ley de Descentralización Administrativa*, del 28 de julio de 1995

Ley N° 1990, *Ley General de Aduanas*, del 28 de julio 1999

Ley N° 2137, *Sustitutiva del texto del Artículo 28 de la Ley 2042 de Administración Presupuestaria*, del 23 de octubre de 2000

Ley N° 2492, *Código Tributario Boliviano*, del 2 de agosto 2003

Ley N° 2650, *Texto completo de la Constitución Política del Estado*, del 13 de abril de 2004

Ley N° 3058, *Ley de Hidrocarburos*, del 17 de mayo de 2005

Ley N° 3351, *Ley de Organización del Poder Ejecutivo*, del 21 de febrero 2006

Ley N°. 1178, *Ley de Administración y control gubernamental (SAFCO)*, del 20 de julio 1990

Ley N°. 1551, *Ley de Participación Popular*, del 20 de abril de 1994

Ley N°. 2028, *Ley de Municipalidades*, del 28 de octubre de 1999

Ley N°. 2042, *Ley de Administración Presupuestaria*, del 21 de diciembre 1999.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *Informe Financiero de la Administración Central 2008*; Dirección General de Contabilidad Fiscal, Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; julio de 2009

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *Presupuesto General de la Nación – Gestión 2009*, enero de 2009

- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas**, *Dossier Estadístico 1990- 2008*, Viceministerio de Tesoro y Crédito Público, Dirección General de Análisis y Políticas Fiscales, septiembre de 2009.
- Ministerio de Hacienda**, *Memoria Fiscal 2007 y 2008*
- Ministerio de Planificación del Desarrollo**, *Instructivo para el Registro de Convenios de Financiamiento Externo*; Dirección General de Financiamiento Externo, VIPFE, Ministerio de Planificación del Desarrollo. <http://www.vipfe.gov.bo/dgfe/convenios/index.html>
- Molina Díaz, Germán**, “El sistema presupuestario boliviano 1960- 2003 y propuesta de presupuesto plurianual”, Observatorio de la Economía Latinoamericana, N°. 83, agosto de 2007.
- Mollinedo, y J. Velasco**, “La gestión y la sostenibilidad de la deuda en Bolivia”, documento de trabajo, Banco Mundial, La Paz, 2005.
- Resolución Ministerial expedida por Ministerio de Hacienda N°. 612**, *Reglamento Básico de Operaciones del Sistema de Información sobre Inversiones*, 27 de junio de 1997
- Resolución Ministerial N°. 509 expedida por Ministerio de Hacienda**, *Clasificadores Presupuestarios 2008*, del 12 de octubre del 2007
- Resolución Normativa de Directorio Servicio de Impuestos Nacionales**, N° 10.0004.09, *Procedimiento de Facilidades de Pago*, del 14 de diciembre de 2007
- Resolución Suprema N° 216768**, *Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública*, del 18 de junio de 1996
- Resolución Suprema N° 218041**. *Normas Básicas de Sistema de Crédito Público*, del 29 de julio de 1997
- Resolución Suprema N° 218056**, *Normas Básicas del Sistema de Tesorería*, del 30 de julio de 1997
- Resolución Suprema N° 227121**, *Modificación Art. 40 de las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada*, del 31 de enero de 2007
- Resolución Suprema N°. 225558**, *Normas Básicas del Sistema de Presupuesto*, del 1 de diciembre de 2005
- Resolución Suprema. N° 222957**, *Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada*, 4 de marzo de 2005
- Resolución Supremo N° 0017 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas**, *Designa a Edwin Rojas Ulo como Viceministro de Tesoro y Crédito Público*, 10 de febrero del 2009
- Scartascini, Carlos y Ernesto Stein**, “*The Bolivian Budget (1990- 2002). A Year Long Budgeting Process*”, borrador preliminar, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo 2004.
-

ANEXOS

Anexo 1 - HOJA DE CALCULO D-1 E ID-2**Cuadro A - EJERCICIO PARA EL AÑO FISCAL 2006**

Ejercicio para el año:	2006				
Institución	Pres. Orig.	Pagado	Diferencia	Valor abs. dif.	% desvío
Tesoro General de la Nación ¹	15,039.29	14,548.01	-491.28	491.28	3.3%
Ministerio de Defensa Nacional	1,231.33	1,174.41	-56.92	56.92	4.6%
Ministerio de Gobierno	952.11	884.01	-68.10	68.10	7.2%
Ministerio de Hidrocarburos	10.93	849.55	838.62	838.62	7,675.5%
Caja Nacional de Salud	987.08	730.68	-256.40	256.40	26.0%
Administradora Boliviana de Carreteras ²	781.00	598.74	-182.26	182.26	23.3%
Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda	25.43	307.62	282.19	282.19	1,109.7%
Poder Judicial	344.76	294.38	-50.38	50.38	14.6%
Ministerio de Planificación del Desarrollo ³	533.38	249.35	-284.03	284.03	53.3%
Corporación del Seguro Social Militar	237.55	219.26	-18.29	18.29	7.7%
Poder Legislativo	219.63	195.41	-24.22	24.22	11.0%
Caja Policial de Salud	263.20	173.30	-89.90	89.90	34.2%
Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente	189.03	162.43	-26.59	26.59	14.1%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos	178.14	158.60	-19.54	19.54	11.0%
Ministerio de Salud y Deportes	175.90	147.04	-28.86	28.86	16.4%
Corte Nacional Electoral	149.02	143.65	-5.37	5.37	3.6%
Ministerio de Hacienda (ahora denominado MEFP)	138.24	115.56	-22.68	22.68	16.4%
Servicio de Impuestos Nacionales	173.33	105.09	-68.23	68.23	39.4%
Aduana Nacional	147.18	101.74	-45.44	45.44	30.9%
Administración de Aeropuertos y Ser. Aux. a la Naveg. Aérea	111.46	90.25	-21.21	21.21	19.0%
Resto de entidades	1,137.14	872.09	-265.05	265.05	23.3%
Gasto primario total	23,025.10	22,121.15	-903.94	903.94	3.9%
Varianza de la composición	23,025.10	22,121.15		3,145.57	13.7%

Cuadro B - EJERCICIO PARA EL AÑO FISCAL 2007

Ejercicio para el año:	2007				
Institución	Pres. Orig.	Pagado	Diferencia	Valor abs. dif.	% desvío
Tesoro General de la Nación 1	18,662.99	16,826.84	-1,836.16	1,836.16	9.8%
Ministerio de Defensa Nacional	1,266.83	1,385.70	118.87	118.87	9.4%
Ministerio de Gobierno	1,162.58	1,108.84	-53.74	53.74	4.6%
Caja Nacional de Salud	998.67	783.38	-215.30	215.30	21.6%
Administradora Boliviana de Carreteras	942.32	734.75	-207.57	207.57	22.0%
Ministerio de Educación y Cultura	77.02	623.73	546.71	546.71	709.8%
Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda	311.03	378.65	67.62	67.62	21.7%
Poder Judicial	377.93	338.04	-39.89	39.89	10.6%
Ministerio de Salud y Deportes	442.09	224.77	-217.32	217.32	49.2%
Corporación del Seguro Social Militar	247.48	222.13	-25.35	25.35	10.2%
Ministerio de Hidrocarburos	11.63	217.78	206.15	206.15	1,772.6%
Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente	166.25	174.31	8.07	8.07	4.9%
Caja Petrolera de Salud	267.84	173.76	-94.09	94.09	35.1%
Poder Legislativo	236.83	171.23	-65.60	65.60	27.7%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos	177.38	157.52	-19.85	19.85	11.2%
Servicio de Impuestos Nacionales	196.26	142.45	-53.80	53.80	27.4%
Aduana Nacional	157.07	109.01	-48.07	48.07	30.6%
Ministerio de Hacienda (ahora denominado MEFP)	116.60	98.80	-17.79	17.79	15.3%
Ministerio Público de la Nación	92.46	85.10	-7.36	7.36	8.0%
Superintendencia de Telecomunicaciones	91.33	74.17	-17.16	17.16	18.8%
Resto de entidades	1,281.17	1,168.89	-112.28	112.28	8.8%
Gasto primario total	27,283.74	25,199.83	-2,083.91	2,083.91	7.6%
Varianza de la composición	27,283.74	25,199.83		3,978.73	14.6%

Cuadro C - EJERCICIO PARA EL AÑO FISCAL 2008

Ejercicio para el año:	2008				
Institución	Pres. Orig.	Pagado	Diferencia	Valor abs. dif.	% desvío
Tesoro General de la Nación 1	22,868.48	27,438.76	4,570.27	4,570.27	20.0%
Ministerio de Defensa Nacional	1,494.04	1,723.29	229.25	229.25	15.3%
Caja Nacional de Salud	1,203.47	841.85	-361.61	361.61	30.0%
Ministerio de Gobierno	1,254.66	1,234.56	-20.10	20.10	1.6%
Administradora Boliviana de Carreteras	837.67	862.52	24.85	24.85	3.0%
Ministerio de Educación y Cultura	82.06	790.39	708.33	708.33	863.2%
Ministerio de Desarrollo Rural, Agricultura y Medio Ambiente	133.36	375.15	241.79	241.79	181.3%
Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda	420.41	600.62	180.22	180.22	42.9%
Poder Judicial	423.11	358.25	-64.86	64.86	15.3%
Corporación del Seguro Social Militar	291.71	292.55	0.84	0.84	0.3%
Consejo Nacional de Vivienda Policial	39.10	236.07	196.98	196.98	503.8%
Caja Petrolera de Salud	305.84	221.03	-84.81	84.81	27.7%
Ministerio de Salud y Deportes	521.87	215.06	-306.81	306.81	58.8%
Poder Legislativo	193.24	201.01	7.77	7.77	4.0%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos	190.32	174.41	-15.91	15.91	8.4%
Corte Nacional Electoral	101.77	167.85	66.08	66.08	64.9%
Superintendencia de Telecomunicaciones	124.51	151.94	27.44	27.44	22.0%
Comando de Ingeniería del Ejército	65.71	130.01	64.30	64.30	97.9%
Servicio de Impuestos Nacionales	213.95	128.68	-85.27	85.27	39.9%
Administración de Aeropuertos y Ser. Aux. a la Naveg. Aérea	129.84	111.21	-18.63	18.63	14.3%
Resto de entidades	1,812.23	1,396.12	-416.12	416.12	23.0%
Gasto primario total	32,707.32	37,651.33	4,944.01	4,944.01	15.1%
Varianza de la composición	32,707.32	37,651.33		7,692.23	23.5%

1 Básicamente son transferencias a entidades fuera del gobierno central.

2 Para el 2006, se le agrega también los gastos del Servicio Nacional de Caminos, al cual sustituyó.

3 Para el 2006, se le agrega también los gastos del Ministerio de Desarrollo Económico.

Fuente: Dirección General de Contabilidad Fiscal

Anexo 2 - COBERTURA DE PRESUPUESTO 2008 DE LA CGE



Contraloría General del Estado

B O L I V I A

DEPARTAMENTO	ENTIDAD	MONTO PRESUPUESTO	TIPO DE AUDITORIA	RESPONSABILIDADES		
				ADM.	CIV.	PEN EJE
GPAE	Lotería Nacional De Beneficencia Y Salubridad	33,243,536	AUESP			X
GPAE	Policia Nacional	2,202,481,818	AUESP	X		
GPAE	Empresa Metalurgica Vinto Enaf	1,020,576,284	AUESP		X	
GPAE	Servicio Nacional De Caminos	94,839,354	AUESP		X	
GPAE	Preeectura Del Departamento De Tarija	2,131,303,472	AUESP		X	
GPAE	Dirección De Registro, Control Y Administración De Bienes Incautados	243,145,912	AUESP		X	
GPAE	Superintendencia De Bancos Y Entidades Financieras	81,390,593	AUESP			
GPAE	Ministerio De Hacienda	1,166,600	AUESP			
GPAE	Aduana Nacional De Bolivia	190,772,584	RPTA			
GPAE	Caja Nacional De Salud	1,459,281,208	AUESP			
GPAE	Administradora Boliviana De Carreteras	2,005,481,625	SEGU			
GPAE	Aasana	158,369,755	SEGU			
GPAE	Ministerio De Educación	2,050,311,175	SEGU			
GPAE	Batallón De Seguridad Física De La Paz	1,322,270	SEGU			
GPAE	Servicio De Impuestos Nacionales	224,945,925	SEGU			
GPAE	Empresa Nacional De Televisión Boliviana	14,009,053	SEGU			
GDB	Corte Departamental Electoral Del Beni	1,660,138	AUESP			
GDB	Servicio Departamental De Salud Del Beni	2,231,130	AUESP			
GDB	Prefectura Del Departamento Del Beni	501,420,417	AUESP			
GDB	Caja Nacional De Salud Administración Regional Del Beni	1,818,399	AUESP			
GDB	Servicio De Impuestos Nacionales Distrital Beni	11,977,935	AUESP			

DEPARTAMENTO	ENTIDAD	MONTO PRESUPUESTO	TIPO DE AUDITORIA	RESPONSABILIDADES		
				ADM.	CIV.	PEN EJE
GDH	Servicio De Impuestos Nacionales Distrital Chuquisaca	17,218,791	SEGU			
GDH	Consejo De La Judicatura	22,786,620	SEGU			
GDC	Prefectura Del Departamento De Cochabamba	1,463,663,888	AUESP		X	
GDC	Empresa De Correos De Bolivia	16,852,289	AUESP			
GDC	Dirección De Registro, Control Y Administración De Bienes Incautados	23,243,536	SEGU			
GDC	Instituto Nacional De Reforma Agraria	123,173,791	SEGU			
GDC	Servicio Nacional De Sistema De Reparto	1,500,000	SEGU			
GDC	Servicio Departamental De Caminos	65,063,995	SEGU			
GDC	Servicio Departamental De Educación	101,319,024	SEGU			
GDC	Fabrica Boliviana De Munición	38,906,357	SEGU			
GDL	Hospital De Clínicas	13,050,945	AUESP			
GDL	Servicio Departamental De Salud De La Paz	3,410,452	SEGU			
GDL	Servicio Departamental De Gestión Social	157,291,256	SEGU			
GDL	Servicio Departamental De Educación - La Paz	249,291,256	SEGU			
GDL	Prefectura Del Departamento De La Paz	112,891,560	SEGU			
GDO	Corte Departamental Electoral - Oruro	24,285,949	RELEV			
GDO	Prefectura Del Departamento De Oruro	745,585,595	RELEV			
GDO	Servicio Departamental De Educación - Oruro	2,055,653	SEGU			
GDO	Derechos Reales - Oruro	7,789,456	SEGU			
GDO	Caja Petrolera De Salud Regional Oruro	21,426,532	SEGU			
GDN	Sub Administración Aduana Zona Franca Cobija	25,809,345	AUESP		X	
GDP	Servicio Departamental De Salud - Potosí	38,567,324	SAYCO			

DEPARTAMENTO	ENTIDAD	MONTO PRESUPUESTO	TIPO DE AUDITORIA	RESPONSABILIDADES			
				ADM.	CIV.	PEN	EJE
GDP	Servicio Departamental De Gestión Social	149,078,567	AUOPE				
GDP	Seguro Socila Universitario - Potosi	12,785,890	AUESP				
GDP	Caja Nacional De Salud Administración Regional De Potosi	39,993,208	AUESP		X		
GDP	Servicio Departamental De Salud - Potosi	32,789,675	SEGU				
GDP	Consejo De La Judicatura	13,789,575	SEGU				
GDP	Hospital "Daniel Bracamonte" Potosi	56,789,567	SEGU				
GDP	Hospital San Roque - Villazon	38,345,950	AUESP				
GDS	Hospital Municipal "San Juan E Dios"	38,765,456	AUOPE				
GDS	Hospital Municipal "Dr. Mario Ortiz"	45,290,789	AUESP		X		
GDS	Servicio Departamental De Salud	28,345,900	AUESP		X		
GDS	Servicio Nacional De Sistema De Reparto	24,789,420	SEGU				
GDS	Registro De Identificación Nacional - Regional Santa Cruz	33,890,789	SEGU				
GDS	Dirección De Registro, Control Y Administración De Bienes Incautados	26,738,290	SEGU				
GDS	Servicio Prefectural De Caminos De Santa Cruz	58,345,909	SEGU				
GDT	Servicios Electricos Tarija	39,234,897	SEGU				
GDT	Caja Nacional De Salud Administración Regional	29,426,532	SEGU				
GDT	Servicio Prefectural De Caminos De Tarija	24,178,343	SEGU				
GDT	Subprefectura De Yacuiba - Tarija	40,091,746	SEGU				
GDT	Prefectura Del Departamento De Tarija	2,131,303,472	AUESP				
TOTAL COBERTURA DE AUDITORIA		18,570,906,772					
TOTAL RECURSOS PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIONL		111,618,871,671					

PROPORCIÓN DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL QUE FUE INCLUIDO EN LA COBERTURA DE LAS AUDITORIAS DEL ULTIMO AÑO FISCAL AUDITADO ES:

17%

Anexo 3 - ID-13 TRANSPARENCIA DE LAS OBLIGACIONES Y PASIVOS DEL CONTRIBUYENTE (EXISTENCIA Y FUNCIONAMIENTO DE UN MECANISMO DE APELACIONES TRIBUTARIAS)

Montos por Fallos de Superintendencia Tributaria Cuadro A GESTIÓN 2008 (Datos Jurídica 2008)

Concepto	tipo	Instancia	Procesos Nuevos	Cambio de jurisdicción	Concluidos				
					A favor del SIN	A favor del contribuyente (o anulados)	Parcialmente Impugnado	Total a favor del SIN	
CONTENCIOSO TRIBUTARIO	CASOS	1ra Instancia	354	1	36	14	28	78	
		2da Instancia	6	27	4	2	2	8	
		Casación	3	0	14	4	9	27	
	IMPORTE	1ra Instancia	1,295,656,002	292,041	32,612,283	1,668,597	6,293,946	2,063,822	40,574,826
		2da Instancia	6,983,993	0	391,873	3,529,374	848,457	127,611	4,769,704
TOTAL CASOS		Casación	4,934,236	0	94,024,501	1,957,986	35,547,667	27,726,996	131,530,154
TOTAL IMPORTE			1,307,574,231	292,041	127,028,657	7,155,957	42,690,070	29,918,429	176,874,684

Concepto	tipo	Instancia	Procesos Nuevos	Cambio de jurisdicción	Concluidos				
					A favor del SIN	A favor del contribuyente (o anulados)	Parcialmente Impugnado	Total a favor del SIN	
PREJUDICIALES	CASOS	Alzada	633	2	202	88	9	299	
		Jerarquico	24	2	117	64	13	194	
		Cont. Admi.	7	1	0	0	0	0	
	IMPORTE	Alzada	99,112,470	44	475,961,392	5,523,936	1,017,721	14	482,503,049
		Jerarquico	2,328,086	105	67,533,219	2,825,972	10,084,099	453	80,443,290
TOTAL CASOS		Cont. Admi.	6,520,782	1,065,033	0	0	0	-	
TOTAL IMPORTE			107,961,338	1,065,182	543,494,611	8,349,908	11,101,820	467	562,946,339

**Anexo 4 - ID-14 EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE REGISTRO
DE CONTRIBUYENTES Y ESTIMACIÓN DE LA BASE IMPOSITIVA
(PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE LOS PROGRAMAS DE AUDITORIA TRIBUTARIA)**



Cuadro B Información de Casos y Recaudación Mensual Gestión 2008
GERENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN
DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN OPERATIVA Y CONTROL DE CALIDAD

PERIODO MENSUAL	CASOS								
	FE	VE	VI	OVE	AISC	TA	AISC PROYECTO	CLAUS.	CP (*)
ENERO	1	53	246	729	215	115		6	1,388
FEBRERO	7	92	332	761	375	71		47	2,538
MARZO	7	87	293	841	317	91		131	2,503
ABRIL	9	125	320	5,260	409	96		105	1,637
MAYO	5	157	363	1,887	228	100		701	2,090
JUNIO	10	189	752	189	225	79		33	2,216
JULIO	5	118	452	67	197	82		25	1,830
AGOSTO	10	156	648	53	192	89		32	5,340
SEPTIEMBRE	10	191	448	25	117	63		11	1,471
OCTUBRE	8	237	709	87	127	102		28	1,417
NOVIEMBRE	13	175	686	14	193	77		28	2,471
DICIEMBRE	38	365	1,181	17	79	47		629	4,482
TOTALES	123	1,945	6,430	9,930	2,674	1,012	0	1,776	29,383

(*) Casos de CP reportados como efectivamente concluidos, de acuerdo al Sistema de Información de Fiscalización

Anexo 5 - ID 19 ADQUISICIONES**Cuadro A - CONTRATOS ADJUDICADOS EN EL PERÍODO 2008
Y EL PRIMER SEMESTRE DE 2009 POR FORMA DE CONTRATACIÓN**

CUANTÍA	MODALIDAD	CANTIDAD	PORCENTAJE	2008
CON CONVOCATORIA PÚBLICA Menor cuantía (>Bs20.000) * Sin límite de monto D.S. 29190	Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (20.000 - hasta Bs. 200.000)	46,472	72.41%	86.82%
	Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (Propuestas - de Bs. 200.001 a Bs. 500.000)	9,246	14.41%	
CON CONVOCATORIA PÚBLICA Mayor cuantía	Licitación Pública	5,748	8.95%	8.95%
SIN CONVOCATORIA	Contratación por Emergencia	678	1.07%	4.23%
	Contratación Directa	1709	2.66%	
	Contratación por Excepción	323	0.50%	
TOTAL		64,176	100.00%	100%

CUANTÍA	MODALIDAD	CANTIDAD	PORCENTAJE	Junio 2009
CON CONVOCATORIA PÚBLICA Menor cuantía (>Bs20.000) * Sin límite de monto D.S. 29190	Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (20.000 - hasta Bs. 200.000)	16,597	71.82%	86.55%
	Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (Propuestas - de Bs. 200.001 a Bs. 500.000)	3,404	14.73%	
CON CONVOCATORIA PÚBLICA Mayor cuantía	Licitación Pública	2,407	10.41%	10.41%
SIN CONVOCATORIA	Contratación por Emergencia	156	0.68%	3.04%
	Contratación Directa	439	1.90%	
	Contratación por Excepción	106	0.46%	
TOTAL		23,109	100.00%	100%

**Cuadro B - COMPARACIÓN ENTRE PROCESOS DE CONTRATACIÓN
INICIADOS Y LOS EFECTIVAMENTE CONTRATADOS
EN EL PERÍODO 2008 Y EL PRIMER SEMESTRE DE 2009**

Año 2008

CUANTÍA	MODALIDAD	INICIADOS	CONTRATADOS	porcentaje
CON CONVOCATORIA PÚBLICA Menor cuantía (>Bs20.000) * Sin límite de monto D.S. 29190	Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (de 20.000 - hasta Bs. 200.000)	46,472	35,455	76.30%
	Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (de Bs. 200.001 a Bs. 500.000)	9,246	7,276	78.70%
CON CONVOCATORIA PÚBLICA Mayor cuantía	Licitación Pública (de Bs. 500.001 hacia adelante)	5,748	4,295	74.70%
TOTAL		61,466	47,026	76.51%

> Del total de los procesos iniciados de las modalidades anteriormente mencionadas, el 76.51% fue contratado en el 2008.

A Junio 2009

CUANTÍA	MODALIDAD	INICIADOS	CONTRATADOS	porcentaje
CON CONVOCATORIA PÚBLICA Menor cuantía (>Bs20.000) * Sin límite de monto D.S. 29190	Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (de 20.000 - hasta Bs. 200.000)	16,597	12,163	73.20%
	Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (de Bs. 200.001 a Bs. 500.000)	3,404	2,316	68%
CON CONVOCATORIA PÚBLICA Mayor cuantía	Licitación Pública (de Bs. 500.001 hacia adelante)	2,407	2,005	83.30%
TOTAL		22,408	16,484	73.56%

> Del total de los procesos iniciados de las modalidades anteriormente mencionadas, el 73.56% fue contratado en hasta junio del 2009.

Fuente: Información proporcionada por el SICOES y cálculos propios.

Anexo 6 - DESCRIPCIÓN DE LAS CALIFICACIONES DE CADA INDICADOR*

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
A. RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS:	
Credibilidad del presupuesto	
ID-1	Resultados del gasto agregado comparados con el presupuesto original aprobado
A	i) En no más de uno de los últimos tres años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 5% con respecto al gasto presupuestado
B	i) En no más de uno de los últimos tres años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 10% con respecto del gasto presupuestado
C	i) En no más de uno de los últimos tres años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 15% con respecto al gasto presupuestado
D	i) En dos de los tres últimos años o en los tres últimos años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 15% del gasto presupuestado
ID-2	Desviaciones en la composición del gasto presupuestario comparadas con el presupuesto aprobado
A	i) La varianza en la composición del gasto superó la desviación global del gasto primario en no más de cinco puntos porcentuales en cualquiera de los tres últimos años
B	i) La varianza en la composición del gasto superó la desviación global del gasto primario en cinco puntos porcentuales en no más de uno de los tres últimos años.
C	i) La varianza en la composición del gasto superó la desviación global del gasto primario en 10 puntos porcentuales en no más de uno de los tres últimos años.
D	i) La varianza en la composición del gasto superó la desviación global del gasto primario en 10 puntos porcentuales en no menos de dos de los tres últimos años.
ID-3	Desviaciones de los ingresos totales comparadas con el presupuesto original
A	i) La recaudación real de ingresos internos no llegó al 97% de las estimaciones de ingresos internos presupuestadas en no más de uno de los tres últimos años.
B	i) La recaudación real de ingresos internos no llegó al 94% de las estimaciones de ingresos internos presupuestadas en no más de uno de los tres últimos años.
C	i) La recaudación real de ingresos internos no llegó al 92% de las estimaciones de ingresos internos presupuestadas en no más de uno de los tres últimos años.

* Extractado del documento: Gestión de la Finanzas Públicas. Marco de Referencia para la Medición del desempeño - junio del 2005.

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
D	i) La recaudación real de ingresos internos no llegó al 92% de las estimaciones de ingresos internos presupuestadas en dos de los tres últimos años o en los tres últimos años
ID-4 Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	
A	i) El saldo de los atrasos es bajo (es decir, no llega al 2% del total del gasto) ii) Se generan datos confiables y completos sobre el saldo de los atrasos a través de procedimientos de rutina por lo menos al cierre de cada ejercicio (y esos datos incluyen un perfil de edades).
B	i) El saldo de los atrasos se sitúa entre el 2% y el 10% del total del gasto, y existen pruebas de que se ha reducido considerablemente (es decir, en más del 25%) en los dos últimos años. ii) Se generan anualmente datos sobre el saldo de los atrasos, pero pueden no ser completos en relación con algunas categorías de gasto identificadas o instituciones presupuestarias especificadas.
C	i) El saldo de los atrasos se sitúa entre el 2% y el 10% del total del gasto, y no existen pruebas de que se haya reducido considerablemente en los dos últimos años. ii) Se han generado datos sobre el saldo de los atrasos a través de por lo menos un cálculo general ad hoc dentro de los dos últimos años.
D	i) El saldo de los atrasos supera el 10% del total del gasto. ii) No existen datos confiables sobre el saldo de los atrasos de los dos últimos ejercicios.
B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS:	
Alcance y transparencia	
ID-5 Clasificación del presupuesto	
A	i) La formulación y ejecución del presupuesto se basan en clasificaciones administrativa, económica y sub-funcional mediante la utilización de normas de EFP/CFAP o de una norma que pueda generar documentación uniforme conforme a esas normas (la clasificación sub-funcional puede sustituirse por una clasificación por programas si se aplica con un nivel de detalle no menor que el de la sub-funcional).
B	i) La formulación y ejecución del presupuesto se basan en clasificaciones administrativa, económica y sub-funcional (utilizándose por lo menos las 10 principales funciones de la CFAP), mediante el uso de normas de EFP/CFAP o una norma que pueda generar documentación uniforme conforme a esas normas.
C	i) La formulación y ejecución del presupuesto se basan en clasificaciones administrativa y económica en que se utilizan normas de EFP o una norma que pueda generar documentación coherente que corresponda a esas normas.

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
D	i) La formulación y ejecución del presupuesto se basan en una clasificación diferente (por ejemplo, no compatible con EFP o exclusivamente con una clasificación administrativa).
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria
A	i) La documentación del presupuesto reciente cubre entre siete y nueve de los nueve parámetros de referencia de la información.
B	i) La documentación del presupuesto reciente cubre entre cinco y seis de los nueve parámetros de referencia de la información.
C	i) La documentación del presupuesto reciente cubre entre tres y cuatro de los nueve parámetros de referencia de la información.
D	i) La documentación del presupuesto reciente cubre dos o menos de los nueve parámetros de referencia de la información.
ID-7	Magnitud de las operaciones del gobierno incluidas en los informes presupuestales
A	i) El nivel del gasto extrapresupuestario no declarado (distinto del de los proyectos financiados por donantes) es insignificante (no llega al 1% del total del gasto).
B	ii) En los informes fiscales se incluye información completa sobre ingresos y gastos correspondiente al 90% (en valor) de los proyectos financiados por donantes, salvo los insumos proporcionados en especie, O BIEN el gasto para proyectos financiados por donantes es insignificante (no llega al 1% del total del gasto).
C	i) El nivel del gasto extrapresupuestario no declarado (distinto del de los proyectos financiados por donantes) se sitúa entre el 1% y el 5% del total del gasto.
D	ii) Se incluye en los informes fiscales información completa sobre ingresos y gastos de los proyectos financiados mediante préstamos y por lo menos el 50% (en valor) de los proyectos financiados mediante donaciones.
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales (Método calificación M2)
i) Transparencia y objetividad de la asignación horizontal entre gobiernos SN	<p>Calificación = A: La asignación horizontal de casi todas las transferencias (por lo menos el 90%, por valor) del gobierno central se determina a través de sistemas transparentes y basados en normas.</p> <p>Calificación = B: La asignación horizontal de la mayor parte de las transferencias del gobierno central (por lo menos el 50% de ellas) se determina a través de sistemas transparentes y basados en normas.</p> <p>Calificación = C: La asignación horizontal de sólo una pequeña parte de las transferencias (10% a 50%) se determina a través de sistemas transparentes y basados en normas.</p> <p>Calificación = D: La asignación horizontal de las transferencias del gobierno central no se determina en ninguna medida, o casi en ninguna medida, a través de sistemas transparentes y basados en normas.</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
ii) Puntual suministro de información confiable a gobiernos SN sobre las asignaciones que les hará el no central	<p>Calificación = A: Se proporciona a los gobiernos SN información confiable sobre las asignaciones que han de transferírseles antes de que inicien sus procesos de presupuestación detallados.</p> <p>Calificación = B: Se proporciona a los gobiernos SN información confiable sobre las asignaciones que han de transferírseles antes de que completen sus propuestas presupuestarias, para que subsista la posibilidad de introducir cambios significativos.</p> <p>Calificación = C: Se proporciona información confiable a los gobiernos SN antes del comienzo del ejercicio fiscal de las entidades subnacionales, pero cuando ya no es posible introducir cambios presupuestarios significativos.</p> <p>Calificación = D: Se proporcionan estimaciones confiables sobre transferencias después que se ha dado forma final a los presupuestos de los gobiernos SN, o las estimaciones publicadas anteriormente no son confiables.</p>
iii) Medida de la consolidación de datos fiscales referentes al gobierno general, por categorías sectoriales	<p>Calificación = A: Se recoge información fiscal (ex ante y ex post) compatible con la información fiscal del gobierno central en relación con el 90% (por valor) del gasto de los gobiernos SN, y se consolida en informes anuales dentro de los 10 meses siguientes al cierre del ejercicio.</p> <p>Calificación = B: Se recoge información fiscal (ex ante y ex post) compatible con la información fiscal del gobierno central en relación con el 75% (por valor) del gasto de los gobiernos SN, y se consolida en informes anuales dentro de los 18 meses siguientes al cierre del ejercicio.</p> <p>Calificación = C: Se recoge información fiscal (por lo menos ex post) compatible con la información fiscal del gobierno central en relación con el 60% (por valor) del gasto de los gobiernos SN, y se consolida en informes anuales dentro de los 24 meses siguientes al cierre del ejercicio.</p> <p>Calificación = D: Se recopila y consolida información fiscal (ex ante y ex post) compatible con la información fiscal del gobierno central en relación con menos del 60% (por valor) del gasto de los gobiernos SN, O BIEN, si la cobertura es de mayor proporción, la consolidación en informes anuales, si se realiza, tiene lugar con más de 24 meses de retraso.</p>
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público
A	<p>i) Todos los principales OPA/EP presentan al gobierno central informes fiscales por lo menos semestralmente, así como cuentas auditadas anuales, y el gobierno central consolida la información en un informe sobre el riesgo fiscal por lo menos anualmente.</p> <p>ii) Los gobiernos SN no pueden generar pasivos fiscales para el gobierno central, O BIEN se realiza el seguimiento de la posición fiscal neta para todos los niveles de gobierno SN y el gobierno central consolida la información en informes anuales (o más frecuentes) sobre el riesgo fiscal global.</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
B	<p>i) Todos los principales OPA/EP presentan al gobierno central informes fiscales, que incluyen cuentas auditadas, por lo menos anualmente, y el gobierno central consolida la información en un informe sobre el riesgo fiscal global.</p> <p>ii) Se realiza, por lo menos anualmente, el seguimiento de la posición fiscal neta correspondiente al más importante nivel de gobierno SN, y el gobierno central consolida la información en un informe sobre el riesgo fiscal global.</p>
C	<p>i) La mayoría de los principales OPA/EP presentan al gobierno central informes fiscales por lo menos anualmente, pero no se elabora un panorama consolidado, o éste es, en buena medida, incompleto.</p> <p>ii) Se realiza, por lo menos anualmente, el seguimiento de la posición fiscal neta correspondiente al más importante nivel de gobierno SN, pero no se elabora un panorama consolidado, o éste es, en buena medida, incompleto.</p>
D	<p>i) No se realiza un seguimiento anual de los OPA y las EP, o éste es, en buena medida, incompleto.</p> <p>ii) No se realiza un seguimiento anual de la posición fiscal neta de los gobiernos SN, o el realizado es, en buena medida, incompleto.</p>
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave
A	i) El gobierno pone a disposición del público entre cinco y seis de los seis tipos de información indicados.
B	i) El gobierno pone a disposición del público entre tres y cuatro de los seis tipos de información indicados.
C	i) El gobierno pone a disposición del público entre uno y dos de los seis tipos de información indicados.
D	i) El gobierno no pone a disposición del público ninguno de los seis tipos de información indicados.

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
C. CICLO PRESUPUESTARIO	
C i) Presupuesto basado en políticas	
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual (Método de calificación M2)
i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo	<p>Calificación = A: Existe un calendario presupuestario anual claro, que es objeto de observancia general y que concede a los MDO un plazo suficiente (por lo menos seis semanas a partir de la fecha en que se recibe la circular presupuestaria) para completar a tiempo sus estimaciones detalladas, de modo que éstas sean útiles.</p> <p>Calificación = B: Existe un calendario presupuestario anual claro, pero suele cumplirse con cierto retraso. El calendario concede un plazo razonable a los MDO (por lo menos cuatro semanas a partir de la fecha en que se recibe la circular presupuestaria), de modo que la mayoría de ellos puedan completar a tiempo sus estimaciones detalladas, de modo que éstas sean útiles.</p> <p>Calificación = C: Existe un calendario presupuestario anual claro, pero es rudimentario y su ejecución puede sufrir frecuentes retrasos. El calendario concede a los MDO un plazo tan corto para realizar estimaciones detalladas que muchos no logran completarlas a tiempo.</p> <p>Calificación = D: No se prepara un calendario presupuestario; éste en general no se cumple, O BIEN el plazo concedido para la preparación del presupuesto de los MDO es claramente insuficiente para que éstos puedan presentar documentos útiles.</p>
ii) Directrices sobre preparación de documentos presupuestarios	<p>Calificación = A: Se remite a los MDO una circular presupuestaria exhaustiva y clara, que refleja los topes máximos aprobados por el Gabinete (u órgano equivalente) antes de que la circular se proporcione a esas entidades.</p> <p>Calificación = B: Se remite a los MDO una circular presupuestaria exhaustiva y clara, que refleja topes máximos aprobados por el Gabinete (u órgano equivalente). Esa aprobación tiene lugar después de la distribución de la circular a los MDO, pero antes de que éstos hayan completado la presentación de sus documentos.</p> <p>Calificación = C: Se remite a los MDO una circular presupuestaria que incluye topes máximos para unidades administrativas o ámbitos funcionales individuales. El Gabinete recién examina y aprueba las estimaciones presupuestarias cuando los MDO las han completado en todos sus detalles, lo que reduce considerablemente la posibilidad de que el Gabinete introduzca ajustes.</p> <p>Calificación = D: No se remite a los MDO una circular, ésta es de calidad muy insatisfactoria, O BIEN el Gabinete recién toma parte en el proceso de aprobación de las asignaciones inmediatamente antes de que se remitan estimaciones detalladas al poder legislativo, por lo que no existe la posibilidad de introducir ajustes.</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo	Calificación = A: En los tres últimos años, el poder legislativo aprobó el presupuesto antes de la apertura del ejercicio. Calificación = B: El poder legislativo aprueba el presupuesto antes de la apertura del ejercicio, pero en uno de los tres últimos años ha habido demoras de hasta dos meses. Calificación = C: En dos de los tres últimos años, el poder legislativo aprobó el presupuesto dentro de los dos meses siguientes a la apertura del ejercicio. Calificación = D: El presupuesto se aprobó con más de dos meses de retraso en dos de los tres últimos ejercicios.

ID-12 Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuesto (Método de calificación M2).

i) Previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales	Calificación = A: Se preparan previsiones de los agregados fiscales basados en las principales categorías de la clasificación económica y funcional/sectorial) para no menos de tres años, con carácter anual rotatorio. Los vínculos entre las estimaciones plurianuales y la ulterior fijación de topes presupuestarios anuales máximos son claros, y se explican las diferencias. Calificación = B Se preparan previsiones de los agregados fiscales (basados en las principales categorías de la clasificación económica y funcional/sectorial) para no menos de dos años, con carácter anual rotatorio. Los vínculos entre las estimaciones estimaciones plurianuales y la ulterior fijación de topes máximos presupuestarios anuales son claros, y se explican las diferencias. Calificación = C: Se preparan previsiones de los agregados fiscales (basados en las principales categorías de la clasificación económica) para no menos de dos años, con carácter anual rotatorio. Calificación = D: No se realizan estimaciones para el futuro de los agregados fiscales.
ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda	Calificación = A: Se realiza anualmente el análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) sobre la deuda externa e interna. Calificación = B: Se realizó por lo menos una vez en los últimos tres años el ASD sobre la deuda externa e interna. Calificación = C: Se realizó por lo menos una vez en los últimos tres años el ASD sobre la deuda externa. Calificación = D: No se realizaron ASD en los últimos tres años.

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación de costos	<p>Calificación = A: Existen estrategias referentes a sectores a los que corresponde por lo menos el 75% del gasto primario, con plena determinación de costos del gasto recurrente y de inversiones, congruentes en forma amplia con las previsiones fiscales.</p> <p>Calificación = B: Existen enunciados de estrategias sectoriales, con plena determinación de costos, congruentes en forma amplia con las previsiones fiscales, en relación con sectores a los que corresponde entre el 25% y el 75% del gasto primario.</p> <p>Calificación = C: Existen enunciados de estrategias sectoriales en relación con varios de los principales sectores, pero la determinación de costos referentes a sectores a los que corresponde hasta el 25% del gasto primario sólo se ha realizado en forma sustancial, O BIEN las estrategias de determinación de costos abarcan a más sectores, pero son incompatibles con las previsiones fiscales agregadas.</p> <p>Calificación = D: Pueden haberse preparado estrategias sectoriales para algunos sectores, pero en ninguna de ellas se ha llevado a cabo una determinación de costos sustancialmente completa para el gasto de inversiones ni para el gasto recurrente.</p>
iv) Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro	<p>Calificación = A: Las inversiones se seleccionan sistemáticamente sobre la base de estrategias sectoriales pertinentes e implicaciones en cuanto a costos recurrentes conforme a las asignaciones sectoriales, y se incluyen en las estimaciones presupuestarias futuras para el sector.</p> <p>Calificación = B: La mayoría de las inversiones importantes se basan en estrategias sectoriales pertinentes e implicaciones en cuanto al costo recurrente conforme a asignaciones sectoriales, y se tiene en cuenta en las estimaciones presupuestarias futuras referentes al sector.</p> <p>Calificación = C: Muchas decisiones sobre inversiones mantienen vínculos débiles con las estrategias sectoriales, y sólo en unos pocos casos (aunque importantes) se tienen en cuenta sus implicaciones en cuanto a costos recurrentes en las estimaciones presupuestarias futuras.</p> <p>Calificación = D: La presupuestación del gasto de inversiones y del gasto recurrente constituyen procesos independientes, no dándose a conocer estimaciones sobre el costo recurrente.</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
C ii) Certeza y control de la ejecución presupuestaria	
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente (Método calificación M2)
i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios	<p>Calificación= A: La legislación y los procedimientos referentes a la totalidad de los principales tributos son exhaustivos y claros, y las potestades discrecionales de las entidades públicas participantes están sujetas a estrictas limitaciones.</p> <p>Calificación = B: La legislación y los procedimientos referentes a la mayoría de los principales tributos —no necesariamente a todos ellos— son exhaustivos y claros, y las potestades discrecionales de las entidades públicas participantes están sujetas a estrictas limitaciones.</p> <p>Calificación = C: La legislación y los procedimientos referentes a algunos de los principales tributos son exhaustivos y claros, pero se cuestiona la equidad del sistema, debido a que las entidades públicas participantes gozan de considerables potestades discrecionales.</p> <p>Calificación = D: La legislación y los procedimientos no son exhaustivos ni claros en relación con amplios ámbitos de tributación y/o comprenden importantes elementos de discrecionalidad administrativa para el avalúo de los pasivos tributarios.</p>
ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria	<p>Calificación A: Los contribuyentes tienen acceso expedito a información exhaustiva, de fácil utilización para el usuario y actualizada, sobre pasivos tributarios y procedimientos de administración tributaria en relación con todos los principales tributos, lo que complementa la labor de la AIF a través de activas campañas de educación para contribuyentes</p> <p>Calificación = B: Los contribuyentes tienen acceso expedito a información de fácil utilización por el usuario y actualizada sobre pasivos tributarios y procedimientos de administración tributaria en relación a algunos de los principales tributos, siendo limitada la información referente a otros tributos.</p> <p>Calificación = C: Los contribuyentes tienen acceso a cierta información sobre pasivos y procedimientos administrativos en materia tributaria, pero la información no es muy útil, ya que sólo se refiere a tributos seleccionados, no es universal y/o no es actualizada.</p> <p>Calificación = E: Existen graves fallas de acceso de los contribuyentes a los textos legales vigentes y a las directrices procesales.</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios	<p>Calificación A: Se ha establecido en todos sus aspectos y opera eficazmente, con niveles de acceso y equidad satisfactorios, un sistema de recursos en materia tributaria con procedimientos administrativos transparentes y adecuados frenos y contrapesos, aplicado a través de estructuras institucionales independientes, y sus decisiones se ejecutan prontamente</p> <p>Calificación = B: Se ha establecido en todos sus aspectos y opera eficazmente un sistema de recursos en materia tributaria con procedimientos administrativos transparentes, pero sería prematuro evaluar su eficacia o es necesario abordar algunos problemas referentes al acceso, eficiencia, equidad o eficaz seguimiento de sus decisiones.</p> <p>Calificación = C: Se ha establecido un sistema de recursos en materia tributaria con procedimientos administrativos, pero es necesario modificar sustancialmente su diseño para que el sistema sea justo, transparente y eficaz.</p> <p>Calificación = D: No se ha establecido en materia tributaria un sistema de recursos que funcione adecuadamente.</p>
ID-14 Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva (Método de calificación M2)	
i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes	<p>Calificación = A: Los contribuyentes están registrados en un sistema de base de datos completo plenamente vinculado en forma directa con otros sistemas pertinentes de registros públicos y reglamentos del sector financiero.</p> <p>Calificación = B: Los contribuyentes están registrados en un sistema de base de datos completo con algunos vínculos con otros sistemas pertinentes de registros públicos y reglamentos del sector financiero.</p> <p>Calificación = C: Los contribuyentes están registrados en sistemas de bases de datos referentes a determinados tributos, en los que pueden no existir vínculos completos y sistemáticos. Los vínculos con otras funciones de registro/expedición de licencias pueden ser inadecuados, pero en ese caso se complementan mediante encuestas ocasionales de potenciales contribuyentes.</p> <p>Calificación = D: El registro de contribuyentes no está sujeto a ningún control o sistema de observancia eficaz.</p>
ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento del registro y de declaración de impuestos	<p>Calificación = A: Para todos los ámbitos de incumplimiento se establecen y administran adecuadamente sanciones lo bastante severas para que actúen como disuasivo.</p> <p>Calificación = B: Se han previsto sanciones por incumplimiento para los ámbitos más importantes, pero no son siempre eficaces, por ser de escala insuficiente y/o porque su administración no es uniforme.</p> <p>Calificación = C: En general se han previsto sanciones por incumplimiento, pero se requieren modificaciones sustanciales de su estructura y sus niveles de administración para que realmente contribuyan al cumplimiento.</p> <p>Calificación = D: En general, las sanciones por incumplimiento no existen o son ineficaces (es decir, su nivel es demasiado bajo para que influyan, o rara vez se imponen).</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
iii) Planificación y control de programas de auditoría tributaria	<p>Calificación A: La administración e información sobre auditorías tributarias e investigaciones de fraudes se basa en un plan de auditoría general y documentado, con claros criterios de evaluación de riesgos para todos los principales tributos en que se aplica un sistema de autoliquidación.</p> <p>Calificación = B: La administración e información sobre auditorías tributarias e investigaciones de fraude se basa en un plan de auditoría documentado, con claros criterios de evaluación de riesgo en por lo menos uno de los principales ámbitos en que se aplica el sistema de autoliquidación tributaria.</p> <p>Calificación = C: Existe un programa continuo de auditorías tributarias e investigaciones de fraude, pero los programas de auditoría no se basan en claros criterios de evaluación de riesgo.</p> <p>Calificación = D: Las auditorías tributarias e investigaciones de fraude, cuando se realizan, tienen carácter ad hoc.</p>
ID-15 Eficacia en materia de recaudación de impuestos (Método de calificación M2)	
A	<p>i) El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes no bajó del 90%, O BIEN el monto agregado de los atrasos tributarios es insignificante (inferior al 2% de la cifra total anual de cobro).</p> <p>ii) Todo el ingreso tributario se paga directamente en cuentas controladas por la Tesorería, o se realizan transferencias diarias a la Tesorería.</p> <p>iii) Se realiza por lo menos mensualmente, dentro del mes siguiente al final del mes, una reconciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería.</p>
B	<p>i) El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes se situó entre el 75% y el 90%, y el monto total de los atrasos tributarios es significativo.</p> <p>ii) Los ingresos recaudados se transfieren a la Tesorería por lo menos semanalmente.</p> <p>iii) Se realiza por los menos trimestralmente, dentro de las seis semanas siguientes al final del trimestre, una reconciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería.</p>
C	<p>i) El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes se situó entre el 60% y el 75%, y el monto agregado de los atrasos tributarios es significativo.</p> <p>ii) Los ingresos recaudados se transfieren a la Tesorería por lo menos mensualmente.</p> <p>iii) Se realiza por lo menos anualmente, dentro de los tres meses siguientes al final del año, una reconciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería.</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
D	<ul style="list-style-type: none"> i) El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes fue inferior al 60% y el monto agregado de los atrasos tributarios es significativo (superior al 2% de la cifra total anual de cobro). ii) Los ingresos recaudados se transfieren a la Tesorería a intervalos de más de un mes de duración. iii) La reconciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería no se realiza anualmente o se efectúa con atrasos de más de tres meses.
ID-16 Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	
A	<ul style="list-style-type: none"> i) Se prepara para el ejercicio una previsión del flujo de caja, que se actualiza mensualmente sobre la base de la entrada y salida real de efectivo. ii) Los MDO están en condiciones de planificar y comprometer gastos con anticipación mínima de seis meses conforme a las apropiaciones presupuestarias. iii) Sólo una o dos veces por ejercicio se introducen ajustes significativos dentro del ejercicio en las asignaciones presupuestarias; su realización es transparente y previsible.
B	<ul style="list-style-type: none"> i) Se prepara para el ejercicio una previsión del flujo de caja, que se actualiza por lo menos trimestralmente sobre la base de la entrada y salida real de efectivo. ii) Se proporciona a los MDO información confiable sobre topes máximos de compromisos por lo menos con un trimestre de anticipación. iii) Sólo una o dos veces por ejercicio se introducen ajustes significativos dentro del ejercicio en las asignaciones presupuestarias; su realización es bastante transparente.
C	<ul style="list-style-type: none"> i) Se prepara para el ejercicio una previsión de flujo de caja, pero no se actualiza (o sólo se actualiza en forma parcial e infrecuente). ii) Se proporciona a los MDO información confiable con uno o dos meses de anticipación. iii) Suelen realizarse ajustes presupuestarios dentro del ejercicio, pero con cierta transparencia.
D	<ul style="list-style-type: none"> i) No se realizan actividades de planificación y seguimiento del flujo de caja, o son cualitativamente muy insatisfactorias. ii) Se proporciona a los MDO topes máximos de compromisos para períodos de menos de un mes O BIEN no se les brinda ningún dato confiable sobre la disponibilidad real de recursos para atender compromisos. iii) Suelen realizarse ajustes presupuestarios dentro del ejercicio; no en forma transparente.

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
ID-17 Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías (Método de calificación M2)	
i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda	<p>Calificación = A: Los registros de la deuda interna y externa están completos, y se actualizan y reconcilian mensualmente con datos considerados de gran integridad. Por lo menos trimestralmente se presentan informes de gestión y estadísticos cabales (que abarcan el servicio de la deuda, su volumen y operaciones).</p> <p>Calificación = B: Los registros de la deuda interna y externa están completos, y se actualizan y reconcilian trimestralmente. Los datos se consideran de bastante buena calidad, pero se registran problemas menores de conciliación. Por lo menos anualmente se presentan informes de gestión y estadísticos (que abarcan el servicio de la deuda, su volumen y operaciones).</p> <p>Calificación = C: Los registros de la deuda interna y externa están completos, y se actualizan y reconcilian por lo menos anualmente. Los datos se consideran de calidad razonable, aunque se reconocen algunas lagunas y problemas de conciliación. Sólo se presentan ocasionalmente informes sobre el volumen de la deuda y su servicio, o bien su alcance es limitado.</p> <p>Calificación = D: Los registros de datos sobre la deuda son incompletos o incorrectos en gran medida.</p>
ii) Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno	<p>Calificación = A: Todos los saldos de caja se calculan diariamente y se consolidan.</p> <p>Calificación = B: La mayoría de los saldos de caja se calculan y consolidan por lo menos semanalmente, pero algunos fondos extrapresupuestarios quedan fuera de este sistema.</p> <p>Calificación = C: El cálculo y la consolidación de la mayoría de los saldos de caja del gobierno se hace por lo menos mensualmente, pero el sistema utilizado no permite la consolidación de los saldos bancarios.</p> <p>Calificación = D: El cálculo de los saldos, cuando se hace, no se hace en forma periódica, y el sistema utilizado no permite la consolidación de los saldos bancarios.</p>
iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías	<p>Calificación = A: El gobierno central contrae préstamos y otorga garantías según criterios transparentes y metas fiscales, y todos los préstamos y garantías son siempre aprobados por una sola entidad pública responsable.</p> <p>Calificación = B: El gobierno central contrae préstamos y otorga garantías dentro de los límites establecidos para el total de la deuda y de las garantías, respectivamente, y todos los préstamos y las garantías son aprobados por una sola entidad pública responsable.</p> <p>Calificación = C: Todos los préstamos contraídos y todas las garantías otorgadas por el gobierno central son siempre aprobados por una sola entidad pública responsable, pero no se deciden sobre la base de directrices o criterios claros, ni de topes globales.</p> <p>Calificación = D: Los préstamos contraídos y las garantías otorgadas por el gobierno central son aprobados por diferentes entidades públicas, sin un mecanismo general unificado.</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
ID-18 Eficacia de los controles de la nómina	
A	<ul style="list-style-type: none"> i) La base de datos del personal y la nómina están directamente vinculadas a fin de asegurar la concordancia de los datos y su conciliación mensual. ii) Los cambios que deben introducirse en los registros de personal y en la nómina se actualizan mensualmente, en general a tiempo para el momento de efectuar los pagos del mes siguiente. Los ajustes retroactivos son poco comunes (cuando existen datos confiables, corresponden a correcciones de un máximo de 3% de los pagos de salarios). iii) La facultad de introducir cambios en los registros y en la nómina es restringida, y se genera un registro de verificación de cambios. iv) Existe un sistema sólido de auditorías anuales de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios.
	<ul style="list-style-type: none"> i) Los datos de personal y de la nómina no están directamente vinculados, pero la nómina se sustenta en documentación cabal de todos los cambios introducidos mensualmente en los registros de personal y se verifican contra los datos de la nómina del mes anterior. ii) Hay demoras de hasta tres meses en la actualización de los cambios en los registros de personal y en la nómina, que sin embargo sólo afectan a una minoría de los cambios. Ocasionalmente se realizan ajustes retroactivos. iii) Están claras la facultad y la base para la introducción de los cambios en los registros de personal y en la nómina. iv) Por lo menos una vez en los tres últimos años se ha realizado una auditoría de la nómina que abarca a todas las entidades del gobierno central (ya sea en etapas o de una sola vez).
C	<ul style="list-style-type: none"> i) Tal vez no se mantenga cabalmente una base de datos del personal, pero por lo menos semestralmente se lleva a cabo la conciliación de la nómina con los registros de personal. ii) Hay demoras de hasta tres meses en la actualización de gran parte de los cambios en los registros de personal y en la nómina, lo que redundo en ajustes retroactivos frecuentes. iii) Existen controles, pero no son suficientes para asegurar la plena integridad de los datos. iv) Dentro de los tres últimos años se han realizado encuestas de personal o auditorías parciales de la nómina.

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
D	<p>i) La integridad de la nómina está socavada considerablemente por la falta de registros completos y de una base de datos del personal, o por la falta de conciliación entre las tres listas.</p> <p>ii) Las demoras en la introducción de los cambios en la nómina y en la lista nominal suelen ser considerablemente mayores a tres meses y exigen ajustes retroactivos generalizados.</p> <p>iii) Los controles de los cambios en los registros son deficientes y promueven errores en los pagos.</p> <p>iv) No se han realizado auditorías de la nómina dentro de los últimos tres años.</p>

ID-19 Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones (Método de calificación M2)

i) Uso de la competencia abierta para la adjudicación de contratos que superan el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones	<p>Calificación = A: Existen datos precisos acerca del método utilizado para la adjudicación de los contratos públicos, según los cuales más del 75% de los contratos cuyo valor supera el umbral establecido se adjudican en condiciones de competencia abierta.</p> <p>Calificación = B: Los datos disponibles acerca de la adjudicación de los contratos públicos revelan que más del 50% pero menos del 75% de los contratos cuyo valor supera el umbral establecido se adjudican en condiciones de competencia abierta, pero los datos tal vez no sean precisos.</p> <p>Calificación = C: Los datos disponibles acerca de la adjudicación de los contratos públicos revelan que menos del 50% de los contratos cuyo valor supera el umbral establecido se adjudican en condiciones de competencia abierta, pero los datos tal vez no sean precisos.</p> <p>Calificación = D: No existen datos suficientes para evaluar el método utilizado para adjudicar los contratos públicos, O BIEN los datos disponibles indican un uso limitado del método de la competencia abierta.</p>
ii) Justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones	<p>Calificación = A: Cuando se utilizan otros métodos menos competitivos, ellos se justifican de conformidad con prescripciones reglamentarias claras.</p> <p>Calificación = B: Cuando se utilizan otros métodos menos competitivos, ellos se justifican de conformidad con prescripciones reglamentarias.</p> <p>Calificación = C: La justificación del uso de métodos menos competitivos es deficiente o bien no existe.</p> <p>Calificación = D: Las prescripciones reglamentarias no establecen claramente que la competencia abierta sea el método preferido para las adquisiciones.</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones	<p>Calificación = A: Se aplica un proceso (establecido por la legislación) para la presentación y oportuna resolución de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones. Dicho proceso es supervisado por un organismo externo, y la información relativa al resultado de las inconformidades está a disposición del público para su inspección.</p> <p>Calificación = B: Se aplica un proceso (establecido por la legislación) para la presentación y tramitación de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones, pero no existe la posibilidad de elevar la solución de la queja a una autoridad externa superior.</p> <p>Calificación = C: Existe un proceso para la presentación y tramitación de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones, pero su diseño es deficiente y no funciona de manera que permita la oportuna solución de las inconformidades.</p> <p>Calificación = D: No se ha fijado un proceso que permita presentar y tramitar inconformidades relativas al funcionamiento del proceso de adquisiciones.</p>
ID-20 Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	
A	<p>i) Se aplican controles amplios de los compromisos de gasto, que restringen eficazmente los compromisos a la disponibilidad real de efectivo y a las asignaciones presupuestarias aprobadas (conforme hayan sido revisadas).</p> <p>ii) Resultan aplicables otras normas y procedimientos de control interno, se incluye un conjunto de controles integral y en general eficiente en función de los costos, que es ampliamente entendido.</p> <p>iii) El acatamiento de las normas es muy elevado y el uso indebido de procedimientos simplificados de emergencia es insignificante.</p>
B	<p>i) Se aplican controles de los compromisos de gasto, que restringen eficazmente los compromisos a la disponibilidad real de efectivo y a las asignaciones presupuestarias aprobadas en la mayor parte de los tipos de gasto, con esferas menores de excepción.</p> <p>ii) Otras normas y procedimientos de control interno comprenden un conjunto integral de controles, que son ampliamente entendidos, pero que en algunas esferas pueden ser excesivos (por ejemplo, por la duplicación de aprobaciones necesarias) y redundar en ineficiencias en el uso del personal y en demoras innecesarias.</p> <p>iii) El acatamiento de las normas es bastante elevado, pero los procedimientos simplificados/de emergencia se usan ocasionalmente sin debida justificación.</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
C	<p>i) Se aplican procedimientos de control de compromisos del gasto, que son parcialmente eficaces, pero tal vez no abarquen integralmente todos los gastos u ocasionalmente pueden ser violados.</p> <p>ii) Otras normas y procedimientos de control consisten en un conjunto básico de normas de procesamiento y registro de transacciones, que es entendido por los que están directamente involucrados en su aplicación. Algunas normas y procedimientos tal vez sean excesivos, en tanto que los controles pueden ser deficientes en esferas de menor importancia.</p> <p>iii) Las normas se cumplen en una mayoría considerable de transacciones, pero el uso de procedimientos simplificados/de emergencia en situaciones injustificadas es una gran preocupación.</p>
D	<p>i) Por lo general, no existen sistemas de control de los compromisos O BIEN existen pero son violados sistemáticamente.</p> <p>ii) No existen reglas y procedimientos de control claros e integrales en otras esferas importantes.</p> <p>iii) El conjunto básico de normas no se cumple en forma sistemática y generalizada debido al incumplimiento directo de las normas o al uso sistemático injustificado de procedimientos simplificados/de emergencia.</p>

ID-21 Eficacia de la auditoría interna

A	<p>i) La auditoría interna se cumple en todas las entidades del gobierno central y en general se ajusta a las normas para el ejercicio profesional. Se centra en problemas sistémicos (por lo menos el 50% del tiempo de trabajo del personal).</p> <p>ii) Los informes se ajustan a un calendario fijo y se distribuyen a la entidad auditada, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la EFS.</p> <p>iii) Las medidas de la administración en respuesta a las conclusiones de la auditoría interna son rápidas y cabales en todas las entidades del gobierno central.</p>
B	<p>i) La auditoría interna se cumple en la mayor parte de las entidades del gobierno central (medida por el valor de los ingresos/gastos) y se ajusta considerablemente a las normas para el ejercicio profesional. Se centra en problemas sistémicos (por lo menos el 50% del tiempo de trabajo del personal).</p> <p>ii) En la mayoría de las entidades auditadas, los informes se emiten periódicamente y se distribuyen a la entidad auditada, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la EFS.</p> <p>iii) Muchos de los directivos (aunque no todos ellos) toman medidas rápidas y cabales.</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
C	<p>i) La auditoría interna se cumple por lo menos en las entidades más importantes del gobierno central y comprende la realización de algún tipo de análisis de los sistemas (por lo menos el 20% del tiempo de trabajo del personal), aunque tal vez no se ajuste a normas aceptadas para el ejercicio profesional.</p> <p>ii) En el caso de la mayoría de las entidades del gobierno central, los informes se emiten periódicamente, pero tal vez no se presenten al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas ni a la EFS.</p> <p>iii) Muchos de los directivos toman una cantidad razonable de medidas relativas a los principales problemas, aunque suelen hacerlo con demora.</p>
D	<p>i) No existe una auditoría interna centrada en el seguimiento de los sistemas, o bien ésta es muy limitada.</p> <p>ii) No se emiten informes o éstos son muy irregulares.</p> <p>iii) Las recomendaciones de la auditoría interna (con algunas excepciones) suelen ignorarse.</p>
C iii) Contabilidad, registro e informes	
ID-22 Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas (Método de calificación M2)	
i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias	<p>Calificación = A: La conciliación de todas las cuentas bancarias del gobierno central se lleva a cabo por lo menos mensualmente a nivel global y pormenorizado, por lo general dentro de las cuatro semanas posteriores al fin cuentas del período.</p> <p>Calificación = B: La conciliación de todas las cuentas bancarias administradas por la tesorería se lleva a cabo por lo menos mensualmente, por lo general dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del período.</p> <p>Calificación = C: La conciliación de todas las cuentas bancarias administradas por la tesorería se lleva a cabo trimestralmente, por lo general dentro de las ocho semanas posteriores al fin de cada trimestre.</p> <p>Calificación = D: La conciliación de todas las cuentas bancarias administradas por la tesorería se lleva a cabo con menor frecuencia que trimestralmente O BIEN con retrasos de varios meses.</p>
ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipo	<p>Calificación = A: La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos se llevan a cabo por lo menos trimestralmente, dentro del mes posterior al fin del período y con pocos saldos traspasados.</p> <p>Calificación = B: La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos se llevan a cabo por lo menos anualmente, dentro de los dos meses posteriores al fin del período. Se traspasan los saldos no compensados de algunas cuentas.</p> <p>Calificación = C: La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos por lo general se llevan a cabo anualmente, dentro de los dos meses posteriores al fin de cada año, pero se traspasan los saldos no compensados de una cantidad considerable de cuentas.</p> <p>Calificación = D: La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos se llevan a cabo ya sea anualmente con más de dos meses de atraso O BIEN con menor frecuencia.</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
ID-23 Información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios	
A	i) La recopilación corriente de datos o los sistemas contables brindan información confiable sobre todos los tipos de recursos recibidos en efectivo y en especie tanto por las escuelas primarias como por las clínicas de atención primaria de salud de todo el país. La información se recopila, por lo menos anualmente, en informes.
B	i) La recopilación corriente de datos o los sistemas contables brindan información confiable sobre todos los tipos de recursos recibidos en efectivo y en especie ya sea por las escuelas primarias o por las clínicas de atención primaria de salud de casi todo el país. La información se recopila, por lo menos anualmente, en informes, O BIEN encuestas especiales realizadas dentro de los tres últimos años han revelado el nivel de recursos recibidos en efectivo y en especie tanto por las escuelas primarias como por las clínicas de atención primaria de salud de casi todo el país (incluso por la muestra representativa).
C	i) Las encuestas especiales realizadas dentro de los tres últimos años han revelado el nivel de recursos recibidos en efectivo y en primarias o por las clínicas de atención primaria de salud de una parte importante del país, O BIEN por las unidades de prestación de servicios primarios a nivel de las comunidades locales en varios otros sectores especie ya sea por las escuelas.
D	i) En los últimos tres años no se ha hecho ni procesado ninguna recopilación cabal de datos sobre los recursos destinados a las unidades de prestación de servicios en lo que se refiere a ninguno de los sectores más importantes.
ID-24 Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	
A	i) La clasificación de los datos permite la comparación directa con el presupuesto original. La información abarca todos los rubros de las previsiones presupuestarias. La cobertura del gasto abarca las etapas de compromiso y de pago. ii) Se preparan informes trimestralmente o con más frecuencia, y se presentan dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del período. iii) No hay preocupaciones importantes con respecto a la precisión de los datos.
B	i) La clasificación permite la comparación con el presupuesto, aunque sólo con algún grado de globalidad. La cobertura del gasto abarca las etapas de compromiso y de pago. ii) Se preparan informes trimestralmente y se presentan dentro de las seis semanas posteriores al fin del período. iii) Hay algunas inquietudes con respecto a la precisión, pero los problemas relacionados con los datos por lo general se destacan en los informes y no comprometen la concordancia y utilidad globales.

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
C	<p>i) Sólo es posible la comparación con el presupuesto en el caso de los rubros administrativos principales. El gasto se capta en la etapa de compromiso o en la de pago (pero no en ambas etapas).</p> <p>ii) Se preparan informes trimestrales (posiblemente con exclusión del primer trimestre), y se presentan dentro de las ocho semanas posteriores al fin del trimestre que se reporta .</p> <p>iii) Hay algunas inquietudes acerca de la precisión de los datos, que tal vez no se destaque necesariamente en los informes, pero esto no socava fundamentalmente su utilidad básica.</p>
D	<p>i) Tal vez no sea posible la comparación con el presupuesto en el caso de todos los rubros administrativos principales.</p> <p>ii) No se preparan informes trimestrales, o bien suelen presentarse con más de ocho semanas de atraso.</p> <p>iii) Los datos son demasiado imprecisos para ser verdaderamente útiles.</p>
ID-25 Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	
A	<p>i) Se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno, que contiene información completa acerca de los ingresos, gastos, y activos y pasivos financieros.</p> <p>ii) El estado se somete a auditoría externa dentro de los seis meses posteriores al fin el ejercicio.</p> <p>iii) Se aplican las IPSAS o las correspondientes normas nacionales a todos los estados.</p>
B	<p>i) Se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno. Dicho estado contiene, con algunas excepciones, información completa acerca de los ingresos, gastos, y activos y pasivos financieros.</p> <p>ii) El estado consolidado del gobierno se somete a auditoría externa dentro de los 10 meses posteriores al fin del ejercicio.</p> <p>iii) Se aplican las IPSAS o las correspondientes normas nacionales.</p>
C	<p>i) Se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno. La información sobre los ingresos, gastos y saldos de cuentas bancarias tal vez no siempre sea completa, pero las omisiones no son significativas.</p> <p>ii) Los estados se someten a auditoría externa dentro de los 15 meses posteriores al fin del ejercicio.</p> <p>iii) Los estados se presentan en un formato coherente a lo largo del tiempo, con alguna indicación de las normas contables aplicables.</p>
D	<p>i) No se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno, O BIEN falta información esencial en los estados financieros, O los registros financieros son tan deficientes que no permiten realizar una auditoría.</p> <p>ii) Cuando se preparan estados financieros, por lo general no se someten a auditoría externa dentro de los 15 meses después de finalizado el ejercicio.</p> <p>iii) Los estados no se presentan en un formato coherente a lo largo del tiempo, o bien no se revelan las normas contables aplicables.</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
C iv) Escrutinio y auditoría externa	
ID-26 Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	
A	<p>i) Anualmente se realiza una auditoría de todas las entidades del gobierno central, la que abarca los ingresos, gastos, y activos/pasivos. Se cubre una gama completa de auditorías financieras y algunos aspectos de la auditoría de los resultados, que en general se ajustan a las normas de auditoría, centrándose en problemas significativos y sistémicos.</p> <p>ii) Los informes de auditoría se presentan al poder legislativo dentro de los cuatro meses después de finalizado el período en estudio y, en el caso de los estados financieros, dentro de los cuatro meses después de su recepción por la oficina de auditoría.</p> <p>iii) Hay pruebas de que se realiza un seguimiento eficaz y oportuno.</p>
B	<p>i) Por lo menos anualmente se hace una auditoría de las entidades del gobierno central responsables de por lo menos el 75% del gasto total 12 , que abarca, como mínimo, ingresos y gastos. Se realiza una amplia gama de auditorías financieras, que por lo general se ajustan a normas de auditoría, centrándose en problemas significativos y sistémicos.</p> <p>ii) Los informes de auditoría se presentan al poder legislativo dentro de los ocho meses después de finalizado el período en estudio y, en el caso de los estados financieros, dentro de los ocho meses después de su recepción por la oficina de auditoría.</p> <p>iii) Se presenta oportunamente una respuesta formal, pero hay escasas pruebas de un seguimiento sistemático</p>
C	<p>i) Por lo menos anualmente se hace una auditoría de las entidades del gobierno central responsables de por lo menos el 50% del gasto total. Las auditorías comprenden predominantemente pruebas de las transacciones, aunque los informes identifican la existencia de problemas significativos. Las normas de auditoría tal vez sólo se revelen en forma limitada.</p> <p>ii) Los informes de auditoría se presentan al poder legislativo dentro de los 12 meses después de finalizado el período en estudio (en el caso de los estados financieros, dentro de los 12 meses después de su recepción por los auditores).</p> <p>iii) Se presenta una respuesta formal, aunque con demora y sin mucha minuciosidad, pero hay escasas pruebas de que haya algún seguimiento.</p>
D	<p>i) Se hacen auditorías de las entidades del gobierno central responsables de menos del 50% del gasto total, o bien la cobertura de las auditorías es mayor, pero en ellas no se destacan los problemas significativos.</p> <p>ii) Los informes de auditoría se presentan al poder legislativo más de 12 meses después de finalizado el período en estudio (en el caso de los estados financieros, más de 12 meses después de su recepción por los auditores).</p> <p>iii) Hay escasas pruebas de que haya una respuesta o un seguimiento.</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual
A	<ul style="list-style-type: none"> i) El examen del poder legislativo comprende las políticas fiscales, el marco fiscal y las prioridades de mediano plazo, así como los pormenores de los gastos e ingresos. ii) Los procedimientos legislativos para el examen del presupuesto están bien establecidos y son respetados estrictamente. Comprenden disposiciones de organización interna, como comités especializados de examen, y procedimientos para las negociaciones. iii) El poder legislativo tiene por lo menos dos meses para examinar las propuestas presupuestarias. iv) Existen reglas claras respecto de las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio por parte del poder ejecutivo; ellas establecen límites estrictos respecto de la medida y naturaleza de las enmiendas y son respetadas constantemente.
B	<ul style="list-style-type: none"> i) El examen por parte del poder legislativo abarca las políticas y agregados fiscales para el ejercicio venidero, así como también estimaciones pormenorizadas de los gastos e ingresos. ii) Existen procedimientos sencillos para el examen del presupuesto por el poder legislativo, que son respetados. iii) El poder legislativo tiene por lo menos un mes para examinar las propuestas presupuestarias. iv) Existen reglas claras respecto de las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio por parte del poder ejecutivo, que normalmente son respetadas, aunque permiten amplias reasignaciones administrativas.
C	<ul style="list-style-type: none"> i) El examen por parte del poder legislativo abarca los pormenores de los gastos e ingresos, pero sólo en la etapa en que las propuestas pormenorizadas son definitivas. ii) Existen algunos procedimientos para el examen del presupuesto por parte del poder legislativo, pero no son integrales y sólo se respetan parcialmente. iii) El poder legislativo tiene por lo menos un mes para examinar las propuestas presupuestarias. iv) Existen reglas claras, pero tal vez no siempre se respeten, O BIEN es posible que permitan amplias reasignaciones administrativas y la ampliación del gasto total.
D	<ul style="list-style-type: none"> i) No existe el examen por parte del poder legislativo, o bien dicho examen es muy limitado, O BIEN no hay un poder legislativo en funcionamiento. ii) No existen procedimientos para el examen por parte del poder legislativo, o bien dichos procedimientos no se respetan. iii) El tiempo previsto para el examen por parte del poder legislativo es claramente insuficiente para llevar a cabo un debate significativo (considerablemente menos de un mes). iv) Tal vez existan reglas para las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio, pero son muy rudimentarias y poco claras, O BIEN normalmente no se respetan.

Calificación		Requisitos mínimos (método de calificación M1)
ID-28 Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos		
A		<p>i) El poder legislativo normalmente termina el estudio de los informes de auditoría dentro de los tres meses después de haberlos recibido.</p> <p>ii) Se llevan a cabo constantemente audiencias en profundidad acerca de las principales conclusiones con los funcionarios responsables de todos o la mayoría de los organismos auditados que han merecido un dictamen adverso o con reservas de los auditores.</p> <p>iii) El poder legislativo normalmente formula recomendaciones acerca de las medidas que debe aplicar el poder ejecutivo, y hay pruebas de que por lo general éstas se aplican.</p>
B		<p>i) El poder legislativo normalmente termina el estudio de los informes de auditoría dentro de los seis meses después de haberlos recibido.</p> <p>ii) Periódicamente se llevan a cabo audiencias en profundidad acerca de las principales conclusiones con los funcionarios responsables de los organismos auditados, aunque tal vez sólo de algunos organismos, que han merecido un dictamen adverso o con reservas de los auditores.</p> <p>iii) Se recomiendan medidas al poder ejecutivo y, según las pruebas existentes, algunas de éstas se aplican.</p>
C		<p>i) El poder legislativo normalmente termina el estudio de los informes de auditoría dentro de los 12 meses después de haberlos recibido.</p> <p>ii) Ocasionalmente se llevan a cabo audiencias en profundidad acerca de las principales conclusiones; dichas audiencias comprenden sólo a algunas de las entidades auditadas o a veces se llevan a cabo únicamente con funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.</p> <p>iii) Se recomiendan medidas, pero pocas veces el poder ejecutivo las lleva adelante.</p>
D		<p>i) El poder legislativo no realiza un examen de los informes de auditoría o bien tarda más de 12 meses en terminarlo.</p> <p>ii) El poder legislativo no lleva a cabo audiencias en profundidad.</p> <p>iii) El poder legislativo no formula recomendaciones.</p>
D. D. PRÁCTICAS DE DONANTES		
D-1 Previsibilidad del apoyo presupuestario directo		
A		<p>i) La recepción de apoyo presupuestario directo ha sido más del 5% inferior al previsto en no más de uno de los tres últimos años.</p> <p>ii) Las estimaciones de desembolsos trimestrales se han convenido con los donantes al inicio del ejercicio o antes, y las demoras efectivas en los desembolsos (ponderadas) no han excedido del 25% en dos de los últimos tres años.</p>
B		<p>i) La recepción de apoyo presupuestario directo ha sido más del 10% inferior al previsto en no más de uno de los tres últimos años.</p> <p>ii) Las estimaciones de desembolsos trimestrales se han convenido con los donantes al inicio del ejercicio o antes, y las demoras efectivas en los desembolsos (ponderadas) no han excedido del 25% en dos de los últimos tres años.</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
C	<p>i) La recepción de apoyo presupuestario directo ha sido más del 15% inferior al previsto en no más de uno de los tres últimos años.</p> <p>ii) Las estimaciones de desembolsos trimestrales se han convenido con los donantes al inicio del ejercicio o antes, y las demoras efectivas en los desembolsos (ponderadas) no han excedido del 50% en dos de los últimos tres años.</p>
D	<p>i) La recepción de apoyo presupuestario directo ha sido más del 15% inferior al previsto en por lo menos dos de los tres últimos años, O BIEN los organismos donantes no han proporcionado previsiones oportunas e integrales para el año por los años correspondientes.</p> <p>ii) No se cumple con los requisitos para recibir por lo menos la calificación C.</p>
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas
A	<p>i) Todos los donantes (con la posible excepción de algunos que proporcionan montos insignificantes) proporcionan estimaciones presupuestarias de los desembolsos de ayuda para proyectos en etapas que guardan consonancia con el calendario de presupuestación del gobierno, y con un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.</p> <p>ii) Los donantes presentan, dentro del mes de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre todos los desembolsos efectuados con respecto a por lo menos el 85% de todas las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiación externa, y con un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.</p>
B	<p>i) Por lo menos la mitad de los donantes (incluidos los cinco más importantes) proporcionan estimaciones presupuestarias completas de los desembolsos de ayuda para proyectos en etapas que guardan consonancia con el calendario de presupuestación del gobierno, y con un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.</p> <p>ii) Los donantes presentan, dentro del mes de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre todos los desembolsos efectuados con respecto a por lo menos el 70% de todas las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiación externa, y con un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.</p>

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
C	<p>i) Por lo menos la mitad de los donantes (incluidos los cinco más importantes) proporcionan estimaciones presupuestarias completas de los desembolsos de ayuda para proyectos para el ejercicio siguiente del gobierno al menos tres meses antes de iniciarse dicho ejercicio. En las estimaciones se puede usar la clasificación de los donantes, que tal vez no sea coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.</p> <p>ii) Los donantes presentan, dentro de los dos meses de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre todos los desembolsos efectuados con respecto a por lo menos el 50% de todas las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiación externa. La información no siempre brinda un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.</p>
D	<p>i) No todos los donantes principales proporcionan estimaciones presupuestarias de los desembolsos de ayuda para proyectos para, por lo menos, el ejercicio siguiente del gobierno y al menos tres meses antes de iniciarse dicho ejercicio.</p> <p>ii) Los donantes no presentan, dentro de los dos meses de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre todos los desembolsos efectuados con respecto a por lo menos el 50% de todas las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiación externa.</p>
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales
A	i) Por lo menos el 90% de los fondos de ayuda para el gobierno central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.
B	i) Por lo menos el 75% de los fondos de ayuda para el gobierno central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.
C	i) Por lo menos el 50% de los fondos de ayuda para el gobierno central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.
D	i) Menos del 50% de los fondos de ayuda para el gobierno central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

Anexo 7 - LISTAS DE PARTICIPANTES EN LA MISIÓN DE CAMPO

Nombre	Institución	Cargo
Karin von Lundwust Morano	ABC	Encargada de Presupuesto
David Augusto Solís Rubín de Celis	ABC	Responsable de Financiamiento Externo
Gregorio Salazar	ABC	Encargado de Financiamiento Externo
María Peñaranda	ABC	Gerente Administración y Finanzas
Luis Fernando Escobar Patiño	Banco Central de Bolivia	Jefe del Sector Monetario y Fiscal
Teresa Vera	Banco Central de Bolivia	Subgerente sector monetario y fiscal
Juan Carlos Escobar	Banco Central de Bolivia	Profesional
Tatiana Quiroga Morales	Banco Central de Bolivia	Jefe sector Externo y Balanza de pagos
Raúl Mendoza	Banco Central de Bolivia	Asesor
Freddy Gumiel	Banco Central de Bolivia	Subgerente Sector Externo
Oscar Ferrufino Morro	Ministerio de Economía y Finanzas	Jefe de Unidad de Operaciones del Tesoro General de la Nación
Álvaro Orozco Salas	Ministerio de Economía y Finanzas	Jefe de Unidad de Programación Financiera
Franz Crespo	Ministerio de Economía y Finanzas	Jefe de Unidad de Administración e Información Salarial
Moisés Blanco	Ministerio de Economía y Finanzas	Unidad Administración e Información Salarial
Andrés Ramos	Ministerio de Economía y Finanzas	Jefe Unidad Empresas Públicas
Willy Chura	Ministerio de Economía y Finanzas	Unidad de Organización del Estado Plurinacional y Entidades Descentralizadas
Magali Churruarrín	Ministerio de Economía y Finanzas	Directora General de Programación y Gestión Presupuestaria
Humberto Arandía	Ministerio de Economía y Finanzas	Unidad de Endeudamiento Público Sostenible
Teresa Mariaca	Ministerio de Economía y Finanzas	Unidad de Endeudamiento Público Sostenible
Humberto Fernández	Ministerio de Economía y Finanzas	Unidad de Operaciones de Deuda Pública
Juana Jiménez	Ministerio de Economía y Finanzas	Directora General de Crédito Público

Nombre	Institución	Cargo
Gonzalo Callisaya	Ministerio de Economía y Finanzas	Director General de Contabilidad Fiscal
Roberto Ugarte	Ministerio de Economía y Finanzas	Viceministro de Política Tributaria
Marcelo Eguino	Ministerio de Economía y Finanzas	Director General de Sistemas de Gestión de Inf. Fiscal
Karim Daza	Ministerio de Economía y Finanzas	Dirección General de Sistemas de Gestión de Inf. Fiscal
Oswaldo Nina -	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Director General de Planificación Plurianual
Fernando Ponce de León	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Dirección General de Seguimiento a la Inversión y al Financiamiento
Mónica Loma	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Unidad de Gestión de Financiamiento Externo, Programación y Pre-inversión
Fernando Carrasco	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Analista de Financiamiento Externo para el Banco Mundial
Elizabeth Ascarrunz	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Analista de Financiamiento Externo
Sandra Quiroga	CGE	Subcontralora de Control Interno
Olga Suárez	CGE	Subcontralora de Auditoría Externa
María Paz Andrade	CGE	Gerente Nacional de Auditoría Interna
Franco Guzmán	Servicio de Impuestos Nacionales	Staff de Planificación y Control de Gestión
Fernando Arenas	Servicio de Impuestos Nacionales	Responsable de Staff de Planificación y control de Gestión
Wilfredo Zapana	Aduana Nacional de Bolivia	Gerente Nacional de Sistemas
José Luis Fernández	FPS	Gerente de Administración y Sistemas
Roxana Encinas	FPS	Jefe de Gestión de Convenios
María del Carmen López	FPS	Jefe de Contabilidad y Tesorería
Nelson Bellot	FPS	Gestor de Convenios
Jaime Zeballos	FPS	Auditor Interno
Ramiro Quiroga	Comisión de Hacienda – Cámara de Diputados	Secretario Técnico
Robny Clavijo Ponce	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	Auditor Jurídico
Maritza Sandoval	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	Jefe UAI
Luis Cuentas	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	Responsable de Presupuesto

Nombre	Institución	Cargo
Julio Rojas	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	Responsable Contable
Eileen Salamanca	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	Jefe de la Unidad Financiera
Carlos Pizarrozo	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	Consultor
María Teresa Rojas	Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda	Directora General de Asuntos Administrativos
Elvia Villena Romero	Ministerio de Obras Públicas	Directora de Planificación
Gualberto Reque Romero	Ministerio de Obras Públicas	Director General de Aeronáutica Civil
Luis Freddy Pary	Ministerio de Obras Públicas	
José Lino Gemio	Ministerio de Obras Públicas	
Samuel Blanco Rivero	Ministerio de Obras Públicas	Director de Auditoría Interna
Mercedes Achá Arauco	Ministerio de Obras Públicas	
Norma Berno Tito	Ministerio de Obras Públicas	Coordinadora Proyecto UECyD
Frank Quintana	Ministerio de Obras Públicas	Jefe Financiero
Marcelino Callizaya	Gobierno Municipal El Alto (GMEA)	Oficialía Mayor de Administración Financiera
Dionisio Velasco	Gobierno Municipal de La Paz –	Oficialía Mayor de Promoción Económica - Director de Finanzas
Rafael Loayza	Prefectura de La Paz	Secretaría Administrativa Financiera
Daniel Morales Baldivieso	Prefectura de La Paz	Director de Tesorería y Crédito Público
Ivonne Segales	Prefectura de La Paz	Directora Contabilidad
Lucy María Quisbert	Prefectura de La Paz	Analista
Wilbert Flores Ugarte	Prefectura de La Paz	Encargado Gasto Corriente
Javier Villarroel Romero	Prefectura de La Paz	
Roberto Ugarte	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Viceministro de Política Tributaria
Gonzalo Mondaca	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Jefe Unidad de Contabilidad Fiscal
Fernando Mita	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Director General de Análisis y Políticas
Carlos Silva	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Responsable de Área
Monica Parada	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Responsable de Área
Patricia Alborta	Corporación Andina de Fomento	Economista

Nombre	Institución	Cargo
Roberto Laguado	Banco Interamericano de Desarrollo	Especialista en Adquisiciones
Hugo Collareta	Banco Interamericano de Desarrollo	Consultor
Alejandra Velasco	Banco Mundial	Oficial de País
Franco Mendizabal	Unión Europea	Economista
Roderick Mckenzie	Unión Europea	Economista
Karmiña Antezana	KfW	Encargada de Proyectos
Michael Dreyer	GTZ	Director
Pedro Sanguenza	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Analista de Financiamiento Externo
Martha Fernandez	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Analista de Financiamiento Externo
Marcelino Aliaga	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Analista de Financiamiento Externo
Jose Luis Valencia	Cámara de Comercio	
Andrés Torres	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia	



BANCO MUNDIAL

1818H. Street, N.W.

Washington, D.C. 20433 USA

Teléfono: 202-473-1000

Fax: 202-477-6391

Internet: www.bancomundial.org.bo

En inglés: www.worldbank.org

Correo electrónico: feedback@worldbank.org