

## Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina – 2005

# Bolivia: ¿Dialogar o Gobernar?





# Prefacio

La estrategia de reducción de la pobreza responde a una preocupación legítima sobre el problema del alto nivel y persistencia de la pobreza en muchos países en vías de desarrollo. El proceso ERP tiene la intención de reducir la pobreza a través de un proceso participativo, orientado a resultados, que responda a las necesidades de cada país en la búsqueda de soluciones conjuntas entre el Estado y la sociedad civil en torno al problema de la pobreza con un horizonte de largo plazo. El compromiso de los donantes es apoyar las nuevas exigencias que impone esta estrategia con sus recursos de cooperación y alivio de deuda.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi, ha solicitado al Instituto de Estudios Sociales (ISS) de la Haya, Países Bajos, un estudio de seguimiento y evaluación del proceso ERP en tres de los países elegibles para obtener alivio de la deuda externa en América Latina, a saber, Bolivia, Honduras y Nicaragua. Dicho estudio tendrá una duración de cinco años, empezando en el año 2003.

Cada año se elaboran cinco informes de evaluación: tres informes país, uno regional y un reporte temático. Los informes país, correspondientes a este año, proporcionan una actualización sobre el progreso del proceso ERP en términos de su definición y de su implementación. Este año, se ha puesto además mayor énfasis en el proceso de presupuestación de las políticas de reducción de pobreza, así como en los problemas enfrentados por los países para lograr que este proceso sea más transparente y más orientado a resultados. La metodología de estos informes se basa en un análisis detallado y sistemático de involucrados (“stakeholder analysis”), incluyendo visitas a varias municipalidades de los tres países. Estos informes son complementados con el informe regional, donde se efectúa una evaluación comparativa de los tres países, con el fin de extraer lecciones para el gobierno, la sociedad civil y la comunidad de donantes sobre la ERP. El informe temático para 2005 tiene como objetivo principal presentar la potencialidad de un “presupuesto por resultados” para el caso de educación primaria.

Estos cinco informes constituyen un aporte adicional a las investigaciones y evaluaciones que se han desarrollado en torno al proceso ERP hasta la fecha, al integrar simultáneamente un enfoque regional y la independencia técnica en cuanto al análisis de la ERP, al no ser el ISS parte integrante del proceso de diseño, implementación ni financiamiento de las estrategias.

Todos los informes pueden ser obtenidos en el siguiente sitio web:  
<http://www.iss.nl/prsp>.

Rob Vos  
Coordinador del Proyecto  
Septiembre, 2005

El presente documento ha sido escrito por Niek de Jong, del Instituto de Estudios Sociales – ISS (La Haya, Holanda), Juan Carlos Aguilar, de Strategy Advisors for Government Reform – SAXgr (Bolivia), Geske Dijkstra, de la Erasmus University of Rotterdam (Holanda) y Cecilia Larrea de SAXgr (Bolivia). Los autores agradecen los valiosos comentarios recibidos de los colegas en el ISS durante la elaboración este documento, en particular, aquellos de Kristin Komives y Rob Vos. Este documento se ha beneficiado también del intercambio de ideas durante las reuniones de presentación de avances del trabajo realizadas tanto en La Paz como en La Haya, así como en la reunión anual de Asdi que se llevó a cabo en Granada, Nicaragua en Noviembre 2005. El trabajo de campo fue un insumo fundamental para la elaboración de este documento, por ello los autores agradecen a todos aquellos que aceptaron ser entrevistados y compartieron con ellos sus experiencias sobre los temas tratados en el informe país del presente año. Las conclusiones presentas en el documento son entera responsabilidad de los autores, así como cualquier error que pudiera permanecer.

Evaluación de Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina – 2005

Informe País Bolivia – 2005

"Bolivia: ¿Dialogar o Gobernar?"

Publicado por Asdi en 2005

Departamento para América Latina

Autor: Niek De Jong (Institute of Social Studies), Juan Carlos Aguilar (Strategy Advisors for Government Reform – SAXgr), Geske Dijkstra (Erasmus University Rotterdam), Cecilia Larrea (SAXgr)

Imprenta: Edita Communication AB, 2005

Artículo número SIDA27663es

ISBN 91-586-8258-9

Este documento se puede encontrar en [www.sida.se/publications](http://www.sida.se/publications)

---

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente los conceptos emitidos en este material. El contenido del mismo queda enteramente bajo la responsabilidad del autor.

---



# Índice

Listado de Recuadros .....	5
Listado de Cuadros .....	5
Listado de Figuras.....	5
Listado de Gráficos .....	5
Glosario .....	5
Resumen Ejecutivo .....	9
Introducción .....	16
Parte A: Actualización del Informe 2004.....	19
I. El Contexto Económico, Político y Social para la ERP .....	19
II. El Diálogo Nacional 2004 .....	25
III. Implementación de Políticas de Reducción de Pobreza .....	38
IV. El Papel de la Cooperación Internacional en el Proceso ERP... 43	
V. Conclusiones sobre el Proceso ERP y Escenarios Futuros.....	51
Parte B: Gestión por Resultados.....	55
I. La Presupuestación y Gestión por Resultados	
– Aspectos Teóricos.....	55
II. El Proceso Presupuestario Actual.....	57
III. La Gestión por Resultados:	
¿Tiene un Marco Factible en Bolivia? .....	81
Bibliografía.....	88
Anexo 1 Listado de Entrevistados .....	95
Anexo 2 Agenda Política 2005–2006 .....	96
Anexo 3 Indicadores Económicos.....	97
Anexo 4 Evolución del Gasto Social	
(Estructura Porcentual y como Porcentaje del PIB).....	98

Anexo 5 Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	99
Anexo 6 Detalle de Ejecución Presupuestaria del DNBP, según Organismo Financiador .....	100
Anexo 7 Cronograma del DNBP .....	101
Anexo 8 Perfil Económico, Social e Institucional del los Municipios Seleccionados para el Estudio .....	102
Anexo 9 Matriz Comparativa de Municipios sobre Resultados Obtenidos en el Trabajo de Campo .....	103
Anexo 10 Competencias de los Gobiernos Municipales para Gastos en Proyectos de Inversión.....	104

## Listado de Recuadros

Recuadro 1	Metodología
Recuadro 2	El Proceso de Presupuesto de la Educación Pública
Recuadro 3	Financiamiento del Seguro Universal Materno Infantil
Recuadro 4	Rol del Control Social en el Seguimiento y Monitoreo

## Listado de Cuadros

Cuadro A1	Gasto Público Pro-Pobre 1995–2004 (% del PIB)
Cuadro A2	Recursos HIPC II Asignados a Municipios (Cuenta Espacial Diálogo 2000) 2001–2004
Cuadro A3	Desembolsos de Donaciones y Créditos 2000–2005, en millones de \$US
Cuadro A4	Apoyo Presupuestario 2000–2005, en millones de \$US
Cuadro A5	Apoyo Presupuestario, como Porcentaje del Total de la Ayuda, según Agencia de Cooperación 2000–2005
Cuadro B1	Presupuesto Consolidado del Sector Público 1997–2003
Cuadro B2	Ejecución Presupuestaria de Gastos según Funciones, Clasificación Económica y Nivel Administrativo
Cuadro B3	Administración Central: Presupuesto Consolidado de Gastos según Funciones y Clasificación Económica 2003
Cuadro B4	Probabilidad de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio según los Informes de Progreso
Cuadro B5	Resumen de Recomendaciones, Acciones y Entidades Públicas Responsables para Mejorar el Proceso Presupuestario

## Listado de Figuras

Figura B1	Presupuestación con Enfoque de Resultados, en el contexto del Proceso PRSP
Figura B2	El Proceso Presupuestario en Bolivia
Figura B3	Instituciones Públicas que están Comprendidas en el Presupuesto General de la Nación y la Distribución del Gasto Público para 2006

## Listado de Gráficos

Gráfico A1	Bolivia: Evolución de la Inversión Pública Social 1995 – 2005
Gráfico A2	Evolución de Recursos Públicos por Sectores Sociales y Gobiernos Municipales 1995–2004

## Glosario

AISA	Aguas del Illimani Sociedad Anónima
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANB	Aduana Nacional Boliviana
AP	Apoyo Presupuestario
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CE	Comisión Europea
CGR	Contraloría General de la República
CIMDM	Comité Interinstitucional de Metas de Desarrollo del Milenio
CODEPES	Consejos de Desarrollo Económico, Productivo y Social
COSUDE	Agencia Suiza para la Cooperación al Desarrollo

CUT	Cuenta Única del Tesoro
CV	Comité de Vigilancia
DDD	Directorio Departamental del Diálogo
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
DGC	Dirección General de Contaduría
DGP	Dirección General de Presupuesto
DILOS	Directorio Locales de Salud
DN-2000	Diálogo Nacional 2000
DNBP	Diálogo Nacional Bolivia Productiva
DND	Directorio Nacional de Diálogo
EBRP	Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza
EE.UU	Estados Unidos de Norte América
ENDAR	Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural
EPI	Estrategia Productiva Integral
EPID	Estrategia Productiva Integral Departamental
EPIM	Estrategia Productiva Integral Municipal
ERP	Estrategia de Reducción de Pobreza
FAM	Federación de Asociaciones de Municipios
FAT	Fondo de Asistencia Técnica
FEJUVE	Federación de Juntas Vecinales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPS	Fondo de Inversión Productivo y Social
FUNDASAB	Fundación para el Apoyo a la Sostenibilidad de Saneamiento Básico
GLP	Gas Licuado de Petróleo
GM	Gobierno Municipal
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
HIPC	Highly Indebted Poor Countries (Países Pobres Altamente Endeudados)
IEHD	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados
INE	Instituto Nacional de Estadística
JICA	Japan International Cooperation Agency (Agencia Japonesa de Cooperación al Desarrollo)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Cooperación Financiera Alemana)
LDN	Ley del Diálogo Nacional
MAFP	Modernización de la Administración Financiera Pública
MD	Mesa Departamental
MDE	Ministerio de Desarrollo Económico
ME	Ministerio de Educación
MdE	Memorando de Entendimiento
MN	Mesa Nacional
MNCS	Mecanismo Nacional de Control Social
MP	Ministerio de la Presidencia
MPP	Ministerio de Participación Popular
MSyD	Ministerio de Salud y Deportes
ODMs	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OECA	Organización Económica Campesina
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PBCyS	Plan Bolivia Competitiva y Solidaria
PBL	Préstamo Basado en Políticas
PDDES	Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social
PEI	Plan Estratégico Institucional
PGN	Presupuesto General de la Nación

PIB	Producto Interno Bruto
POMA	Plan Operativo Multi Anual
PMAP	Programa Multidonante de Apoyo Presupuestario
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNPPM	Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno del Derecho de las Mujeres
POA	Plan Operativo Anual
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza)
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis (Análisis del Impacto Social y en Pobreza)
ROB	Results Oriented Budget (Presupuesto Orientado a Resultados)
SAFCO	Sistema de Administración Financiera y Control
SEDUCA	Servicio Departamental de Educación
SENASIR	Servicio Nacional del Sistema de Reparto
SIE	Sistema de Información Educativo
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SIN	Servicio de Impuestos Nacionales
SINCOM	Sistema Integrado de Contabilidad Municipal
SISER	Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados
SISIN	Sistema de Información sobre Inversiones
SNIS	Sistema Nacional de Información de Salud
SMS	SIGMA Municipal Simplificado
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
SPNF	Sector Público No Financiero
SSPSAC	Social Sectors Programmatic Structural Adjustment Credit (Crédito Programático de Ajuste Estructural en los Sectores Sociales)
STD	Secretaría Técnica del Diálogo
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil
SWAp	Sector Wide Approach (Enfoque Sectorial Ampliado)
TGN	Tesoro General de la Nación
UAI	Unidad de Auditoría Interna
UCAC	Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPF	Unidad de Programación Fiscal
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VJ	Viceministerio de Justicia
VMM	Viceministerio de la Mujer
VMPC	Viceministerio de Presupuesto y Contaduría
VMTCP	Viceministerio del Tesoro y Crédito Público



# Resumen Ejecutivo

## **El Contexto Económico, Político y Social para la Reducción de Pobreza**

1. Las sucesiones presidenciales en los últimos años han tenido serias consecuencias institucionales y financieras, así como en el desempeño de las políticas económicas y sociales en Bolivia.
2. A pesar de estos problemas, en 2004 y 2005 se lograron las tasas de crecimiento más altas de los últimos cinco años. Sin embargo, los factores principales del crecimiento han sido condiciones externas favorables y la economía boliviana sigue siendo muy vulnerable.
3. Los dos grandes temas en los que se entrampó el gobierno del Presidente Mesa (octubre 2003 a junio 2005) – la política del gas y la Asamblea Constituyente – y su deseo de gobernar sin apoyo de grupos políticos en el Congreso (que derivó en una serie de conflictos con el Congreso), sumados a la falta de capacidad de gestión que demostraron sus colaboradores en el gobierno, complicaron su gobernabilidad, hasta producir finalmente su renuncia en junio de 2005.

## **Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP)**

4. Luego de los acontecimientos de octubre 2003, la orientación inicial del DNBP – discutir la EBRP revisada – fue modificada hacia una orientación más integral. Sin embargo, en el proceso de desarrollo metodológico no se establecieron bases suficientes, ni instrumentos prácticos que permitirían articular las Estrategias Productivas Integrales (EPIs) resultantes de las diferentes mesas con los presupuestos de los niveles institucionales correspondientes, ni tampoco como se vincularían sus resultados al Presupuesto General de la Nación (PGN).
5. La participación de representantes del gobierno nacional en cada una de las mesas de diálogo, así como la firma de pactos productivos entre representantes del sector público (nacional, departamental y municipal) y de la sociedad civil organizada, no ha generado mayor compromiso de parte del sector público para la implementación de estos acuerdos. La intervención del gobierno pudo tener una mayor utilidad si hubiera estado claro que su tarea principal comenzaba una vez concluido el proceso del DNBP, preparando una adecuada

sistematización de los resultados, relacionando los mismos con las políticas públicas y recursos disponibles en cada nivel institucional para implementarlas, señalando la existencia de vacíos institucionales o de política cuando correspondiera, para generar procesos de discusión más especializados y llegar a acuerdos con mayor posibilidad de implementación. Otras opiniones señalan que el gobierno debería participar en este tipo de procesos como oyente, y reservarse el derecho de priorizar las propuestas que surgieran de éstos procesos, para luego traducirlas en planes a implementar.

6. El proceso del Diálogo nunca recibió un apoyo adecuado del Presidente Mesa, quien al parecer miraba al DNBP como un proceso que podía promover un mayor apoyo popular hacia su gobierno, pero no así para generar ideas que luego pudieran traducirse en políticas que su gobierno implemente seriamente. El proceso DNBP pretendía generar y afirmar una nueva visión de desarrollo y de generación de riqueza, como medio sostenible para enfrentar y superar la pobreza. Lamentablemente, esto no fue bien aprovechado ni conducido por el gobierno de Mesa.
7. El DNBP permite rescatar algunos aspectos positivos. Se continuó reforzando la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para participar en procesos de discusión de políticas públicas con el gobierno, esta vez en mejores condiciones potenciales apoyados por un proceso de Pre-Diálogo, que permitió a algunos grupos reforzar o crear capacidad para generar propuestas de políticas. En muchas de las organizaciones de la sociedad civil se han dado pasos para generar una actitud positiva hacia la generación de propuestas productivas y ya no solamente de plantear pliegos y demandas. Asimismo, se han hecho reflexiones más o menos serias sobre las potencialidades productivas de diferentes espacios territoriales, que podrían servir para mejorar la calidad de los planes municipales de desarrollo y a identificar modalidades de cooperación de los gobiernos territoriales con organizaciones productivas en sus territorios. En algunos casos, se han podido identificar complementariedades entre espacios territoriales para generar propuestas productivas.
8. Uno de los aspectos que se debe mejorar claramente es el desarrollo metodológico que evite desgastar completamente los procesos de diálogo y continúe reduciéndose a foros donde se expresan demandas que luego no son debidamente analizadas y tratadas por el gobierno nacional, ni menos incorporadas a sus planes ni presupuestos. La credibilidad del Estado estará en cuestión, si el gobierno no es capaz de generar procesos que conduzcan a la utilización de estos espacios de manera adecuada. Esta reflexión es tanto más importante cuando se establece por Ley que el país debe generar estos espacios de discusión al menos cada 3 años, algo que también debería discutirse a fondo en su utilidad y eventualmente revisarse.
9. El Informe 2005 confirma la hipótesis planteada en un informe precedente, en sentido que el proceso ERP no funciona en Bolivia como prevé la teoría desarrollada en ocasión de la aprobación de la Iniciativa HIPC II y que, por el contrario, éste marco, que prevé la existencia de una ERP como hilo conductor de todo el proceso de relacionamiento con la cooperación internacional, se ha convertido en una camisa de fuerza para el gobierno y en muchos casos, en un impedimento para una relación más fluida.

## **Implementación de Políticas de Reducción de Pobreza**

10. La orientación de las políticas para la reducción de la pobreza no ha cambiado radicalmente con la EBRP aprobada el 2001, que ha incorporado a todas estas políticas preexistentes bajo este marco. Estas han continuado implementándose y las asignaciones de recursos públicos en los tres niveles institucionales prácticamente han mantenido la tendencia y participación en el total de los gastos públicos, aunque sigue sin mejorar de manera sustantiva la eficiencia de este gasto público. Como es lógico, las políticas, planes y programas para la reducción de la pobreza han tenido problemas y retrasos en su ejecución a raíz de la situación de conflicto casi permanente que vivió el país desde 2003, no sólo por los cambios de presidentes sino también por cambios frecuentes en los responsables de la administración pública. Dada la prioridad de la agenda política en el próximo año, es probable que en 2006 esta situación poco favorable a la eficiente implementación de políticas de reducción de la pobreza no cambie.
11. Se sugiere que Bolivia continuará experimentando una situación de incertidumbre política aún después las elecciones generales, ya que la realización de una elección para Asamblea Constituyente (prevista a mediados de 2006) se constituirá en una especie de “segunda ronda” en el pleito por conquistar el poder y el favor de los votantes para reformar la carta magna en la dirección de los intereses y la visión de país que tengan las diferentes agrupaciones políticas. Una cantidad importante de temas están pendientes de decisiones gubernamentales y han pasado como herencia a la nueva administración, que seguramente se tomará algún tiempo antes de enfrentarlas.
12. Esta situación de inestabilidad política y social ha contribuido a que en los últimos tres años los diferentes gobiernos tampoco hayan presentado una ERP revisada que tenga algún grado de consenso político, ni mucho menos consenso en la sociedad civil, lo que en parte ha impedido la llegada de mayores contribuciones externas para apoyar estos esfuerzos.

## **El Papel de la Cooperación Internacional en el Proceso ERP**

13. En ausencia de una ERP revisada y consensuada, el país continúa sin un programa PRGF con el FMI y un programa PRSC con el Banco Mundial, que además deberían permitir movilizar otros recursos externos para la reducción de la pobreza. Mientras que esto no cambie, una buena parte de la cooperación bilateral seguirá retrasando sus aportes o justificando la falta de desembolso de recursos con este motivo.
14. La inestabilidad política del país ha contribuido a observar pocos avances en la coordinación y armonización con la comunidad de donantes. Los cambios de presidentes y de ministros han limitado la posibilidad que el gobierno ejerza un adecuado liderazgo en las principales políticas públicas y coordinar mejor la cooperación internacional alrededor de ellas.
15. A través del Programa Multi-donante para el Apoyo Presupuestario (PMAP), la cooperación internacional ha buscado contribuir a mejorar la gestión de las finanzas públicas en el país y, en particular, el proceso y los sistemas presupuestarios. En esta área se observaron progresos importantes, a partir de una mayor apropiación por parte del gobierno y el cumplimiento de una gran parte de sus compromi-

sos, incluyendo la mejora en la calidad de la información del gasto público y su orientación hacia la reducción de la pobreza, incluyendo la presentación de una Ley Marco de Presupuesto presentada al Congreso a finales de 2005. Sin embargo, la mayoría de los donantes firmantes del PMAP no ha considerado que estos progresos fueron suficientes y no ha cumplido con su compromiso de desembolsar apoyo presupuestario en el año 2005.

## El Proceso Presupuestario Actual

16. El proceso presupuestario actual en Bolivia se inicia con la fase de *preparación* en la que se define el techo agregado anual a partir de las proyecciones de las principales variables macroeconómicas, seguida por la fase de *formulación* del presupuesto por el Ministerio de Hacienda y las entidades del gobierno central y descentralizado, pasando finalmente a la fase de *aprobación* por el Congreso. En el curso de la implementación se realizan *modificaciones* al presupuesto aprobado y en la fase de *ejecución* los gastos están controlados por la gestión del flujo de caja. Posteriormente se realiza el *control* de la ejecución presupuestaria y, en algunos casos, se realiza el *monitoreo y evaluación* de los resultados de las políticas.
17. Anualmente el proceso presupuestario comienza entre julio y agosto con una instructiva del Ministerio de Hacienda, una vez que se define el techo agregado anual en base a proyecciones de los ingresos y los techos institucionales. Los ingresos presupuestarios han sido regularmente sobre-estimados, para permitir un margen de holgura en la negociación con las diferentes instituciones públicas.
18. El Congreso hace ajustes en el presupuesto formulado por el Ejecutivo, lo aprueba y hace públicos los compromisos adquiridos. En general, los ajustes en el Congreso están relacionados con incrementos en las partidas destinadas a inversiones públicas en las regiones, que casi siempre son parte de compromisos políticos.
19. El Congreso aprueba las *modificaciones* necesarias durante la ejecución del presupuesto, una vez al año (en la segunda mitad de la gestión), para formalizar las situaciones que requieren su autorización previa. Existen ciertas reasignaciones al interior de las entidades que se pueden realizar y autorizar en cualquier momento del año, porque no necesitan aprobación del Congreso, sino más bien del Ministerio de Hacienda. Las modificaciones normalmente resultan en incrementos del presupuesto y muy rara vez ocurre lo contrario.
20. Algunas de las modificaciones realizadas por el Congreso son luego neutralizadas por el *control del flujo de caja* que ejerce el Tesoro General de la Nación (TGN). Esto implica reducciones en relación al presupuesto modificado. La reducción no es proporcional para todas las entidades, donde las relaciones de poder relativo o presión política juegan su rol, resultando muchas veces en una distribución de los gastos que no refleja la distribución original del presupuesto aprobado.
21. Se espera que el presupuesto esté basado en programas de gasto, pero en la práctica su estructura y composición no permiten la plena identificación de programas, ni su vinculación a metas específicas. Por esta razón, ha sido muy difícil hasta ahora identificar programas específicos de reducción de pobreza en el Presupuesto General de la Nación (PGN) y se han tenido que utilizar otros criterios para

“identificar” el gasto público pro-pobre, por ejemplo, aquellos establecidos en la EBRP original para definir el gasto pro-pobre.

22. En general, el control y monitoreo de las políticas públicas en Bolivia no va más allá del seguimiento físico y financiero, aunque muchas veces se limita a este último. Una excepción es el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) que ha desarrollado recientemente un marco institucional amplio para su seguimiento. A pesar que existen varios sistemas de seguimiento desarrollados por diversas instituciones que pueden permitir realizar una mejor tarea, estos no están bien integrados y se tiende a duplicar esfuerzos.
23. A nivel nacional, el seguimiento de la ejecución presupuestaria se realiza principalmente con base en la información que contiene el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA). Tanto el SIGMA como la Cuenta Única de Tesoro (CUT) sirven como mecanismos de *control interno*, en la medida que no permiten gastos que no dispongan de (suficiente) asignación presupuestaria, aunque en la práctica el control interno del SIGMA todavía no es completamente efectivo y su cobertura, siempre en ampliación, aún no es total.
24. El rol de la *auditoría interna* está conceptualizado como un control o evaluación ex post del gasto público en cuanto a los procedimientos seguidos para realizarlo. En la práctica la auditoría interna no es muy efectiva debido a múltiples factores, entre los cuales se destacan la falta de personal adecuadamente calificado, la movilidad de personal existente, los bajos niveles de remuneración y la falta de entrenamiento y capacidad técnica para cumplir adecuadamente con estas funciones. Existe también una falta de comprensión del papel que debería cumplir esta auditoría interna para mejorar a las instituciones públicas, por lo que a estos factores se suma la falta de incentivos para mejorar el control interno de las entidades públicas.
25. La *auditoría externa* es responsabilidad de la Contraloría General de la República (CGR), que tiene autonomía operacional, técnica y administrativa y es independiente del Ejecutivo. A pesar de los esfuerzos de esta institución para realizar mejor sus tareas en el marco de la Ley SAFCO, así como los progresos observados para mejorar sus procedimientos (que le han permitido certificar sus procesos con una ISO9000), su capacidad para auditar 327 municipios y un número superior a 100 instituciones nacionales, sectoriales y descentralizadas es todavía limitada. Esto hace también que la evaluación ex post de los resultados de las acciones de las instituciones públicas – tarea que es responsabilidad de la CGR – no sea desarrollada. La ausencia de este tipo de evaluación hace que sea muy difícil orientar el gasto público a los mejores usos o que las decisiones se tomen de acuerdo con un análisis costo-efectividad.
26. A nivel local, los Gobiernos Municipales tienen la obligación de enviar información sobre su ejecución presupuestaria al Concejo Municipal, la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda y a la CGR (antes del 31 de marzo de cada año). En la práctica, no siempre cumplen con esta obligación por diversos factores, entre ellos falta de capacidad institucional en algunos municipios para generar información financiera adecuada, la falta de comprensión del rol que juegan estos requisitos legales, y hasta factores políticos. El incumplimiento de estos requisitos hace que las cuentas de muchos municipios (más de ochenta en 2005) sean conge-

ladas por orden del Congreso, hasta que estas situaciones se regularicen, con el perjuicio que esto puede ocasionar al desarrollo regular de las actividades de esas instituciones públicas y sus territorios.

27. En Bolivia no se realizan muchas evaluaciones de las políticas públicas. No existe una cultura de evaluación, ni conciencia de la importancia de estas prácticas en el desarrollo de mejores políticas y del gasto público. En alguna medida, algunos de los PSIA elaborados por el Banco Mundial a partir de 2003, se pueden considerar como evaluaciones (*ex ante*) del impacto de ciertas acciones públicas, aunque siguen sin ser factores que hayan inducido a decisiones de política más adecuadas (ejemplo, el costo del subsidio del diesel y sus principales beneficiarios).

### **La Gestión por Resultados: ¿Tiene un Marco Factible en Bolivia?**

28. A partir del proyecto de presupuesto 2006 presentado al Congreso, el gobierno ha iniciado un proceso para introducir gradualmente un presupuesto plurianual con mayor orientación a resultados, el cual podría ser un instrumento importante para mejorar la efectividad de las políticas de reducción de pobreza.
29. Si bien el apoyo político y la voluntad a todos los niveles institucionales es un factor clave para implantar la gestión por resultados, también es importante que en las entidades del sector público se reduzca la resistencia a la creación de un ambiente de control interno más riguroso. Otros factores importantes incluyen la generación de mayores capacidades en la aplicación de la contabilidad básica, de la auditoría interna bien orientada y del conocimiento adecuado de los procesos presupuestarios, así como de la evaluación de programas y proyectos. Finalmente, será necesario contar con suficientes recursos financieros para la implementación de las mejoras identificadas y establecer un marco legal adecuado, algo que la Ley Marco de Presupuesto presentada al Congreso podría proporcionar.
30. Uno de los progresos importantes realizados en 2005 es la introducción de la clasificación funcional de gasto en los presupuestos. La presentación de presupuestos a partir de 2006 por las instituciones públicas tendrá esta forma de organizar la información. Se ha continuado también con la introducción del SIGMA con este tipo de clasificación en municipios grandes. A nivel municipal se continuó con la adaptación del SIGMA y SINCOM para su uso en municipios medianos y pequeños. Finalmente, el Congreso ha decidido crear la Oficina Técnica de Presupuesto en coordinación con el Ejecutivo, la cual intentará ser una instancia técnica de apoyo a los parlamentarios y la sociedad civil en estos temas.
31. Una limitación para establecer un sistema de gestión por resultados es también la resistencia por parte de funcionarios públicos a la introducción de sistemas de información (como el SIGMA) en sus instituciones. Haría falta un verdadero sistema de seguimiento y evaluación de resultados (algo que hoy no es el SISER) que cubra todas las actividades de las instituciones públicas y que esté integrado a los procesos y sistemas de presupuestación.
32. No se debería empezar desde cero para asignar roles institucionales, cuando se decida implementar un sistema de presupuestación orientado a resultados, sino más bien, establecer las instituciones existentes que podrían asumir nuevas funciones, dónde se podría llegar a

mejores resultados mediante una reasignación de roles institucionales (es decir, una reorganización de funciones y personal), y en qué medida se requeriría crear nuevas instituciones para este fin.

33. Asimismo, se ha observado un buen grado de apropiación por parte del gobierno de las recomendaciones incluidas en varios informes sobre la gestión de las finanzas públicas preparados por el FMI, el Banco Mundial y el BID, así como en la identificación de instituciones responsables de la implementación de un sistema de presupuestación por resultados. De igual manera, se ha observado un alto grado de apropiación de los indicadores del proceso presupuestario, reflejados en el PMAP e incorporados en el Plan Estratégico para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas elaborado por el gobierno en 2005.
34. Los donantes podrían contribuir en tres áreas específicas: *(i)* apoyo financiero y técnico para la introducción de mejores sistemas de información y contabilidad, *(ii)* asistencia técnica para mejorar los procesos presupuestarios, y *(iii)* apoyo técnico y financiero para ampliar y mejorar la recolección de datos para medir los impactos de políticas. Este apoyo debería orientarse tanto a las instancias del gobierno nacional, como a las descentralizadas. En cada área, el apoyo y las ideas de los donantes deberían ajustarse a los planes e iniciativas del gobierno.
35. Un factor clave que ha permitido iniciar la implementación de mejoras en el proceso presupuestario es la voluntad política para realizar este tipo de cambios que ha tenido el Ministerio de Hacienda durante 2005. Sin embargo, no se debe perder de vista que existen instituciones públicas con resistencia al cambio, por lo que se debería generar iniciativas que expliquen adecuadamente los beneficios de estos cambios y generen mayor apoyo.
36. Es probable que los mayores obstáculos a la implementación de un sistema de gestión por resultados no se encuentran en el nivel nacional, sino más bien a nivel local, donde hay mayores debilidades institucionales. Las iniciativas que refuercen estas capacidades deberían incorporar estos principios que permitan realizar mejoras en la formulación, ejecución y control presupuestario, así como el monitoreo y evaluación de los resultados de sus acciones institucionales.
37. Dado que una parte importante del PGN está descentralizado a los municipios y prefecturas, el seguimiento de la ejecución de esta parte del presupuesto no será sencillo, así como tampoco el monitoreo y evaluación de sus resultados. Se requieren de iniciativas específicas de apoyo, para que estos niveles institucionales puedan estar a la altura de las circunstancias y faciliten la introducción e implementación de estos principios en la gestión pública.
38. Lo anterior sugiere que, en el corto plazo, no será factible llegar a aplicar un sistema muy elaborado de gestión por resultados. En el mediano plazo, su factibilidad podría ser mayor, al menos parcialmente a nivel nacional. Esta posibilidad tendrá que pasar la prueba del cambio de gobierno y confirmar si las ideas introducidas por gobierno anteriores para avanzar en esta dirección continúan siendo prioridad para el nuevo gobierno a partir de 2006.

# Introducción

Este informe es el tercero de cinco informes anuales de evaluación de las estrategias de reducción de pobreza en Bolivia. En el informe de 2003, escrito dos años después de la aprobación de la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP), concluimos que “la experiencia boliviana con la EBRP concertada puso en evidencia las debilidades del marco propuesto por el proceso de Estrategias de Reducción de Pobreza (ERP) para lograr, en la práctica, sus objetivos (apropiación de la estrategia, marco de mediano a largo plazo para la reducción de pobreza, cambios cualitativos en las relaciones cooperación-gobierno, sostenibilidad fiscal)”. En el segundo informe, en 2004, concluimos con más evidencias que “este marco ERP no está funcionando en Bolivia, como fue originalmente concebido por las instituciones de Bretton Woods.”

La conclusión a la que llegamos en el presente informe no podría ser muy diferente. El proceso ERP sigue sin funcionar en Bolivia como indica la teoría y que, por el contrario, la necesidad de contar con un documento de Estrategia de Reducción de Pobreza se ha convertido en una camisa de fuerza para el gobierno, y en un impedimento para una relación más fluida con la cooperación internacional. En cierta medida, este obstáculo también afecta al país en sus esfuerzos por iniciar un proceso de introducción de un presupuesto plurianual con mayor orientación a resultados, el cual podría ser un instrumento importante para mejorar la efectividad de las políticas de reducción de pobreza.

Este informe está dividido en dos partes. La Parte A es una actualización del Informe 2004 y está estructurada en cinco secciones. La primera sección describe el contexto económico, político y social en el que se desarrollan los esfuerzos de implementación de la ERP. La sección 2 hace un análisis detallado del proceso y los resultados del Diálogo Nacional Bolivia Productiva, llevado a cabo en el año 2004. La tercera sección analiza la orientación de las políticas públicas actuales, el marco institucional y la ejecución presupuestaria relacionada con las políticas de reducción de la pobreza. La sección 4 examina el comportamiento de la Cooperación Internacional en el proceso ERP en Bolivia. Finalmente, la sección 5 presenta algunas conclusiones con respecto al proceso ERP en Bolivia y señala los eventos que podrían afectar aún más dicho proceso en los próximos meses.

La Parte B del informe está dedicada al tema de la gestión orientada a los resultados, aspecto clave, en nuestro criterio, para mejorar las políticas de reducción de la pobreza. La sección 1 hace un breve resumen

de algunos aspectos teóricos de la presupuestación y gestión orientada a la obtención de resultados. La segunda sección describe el proceso presupuestario actual y los roles y responsabilidades sobre cada etapa de dicho proceso. El objetivo de la tercera sección es establecer en qué medida es factible introducir una orientación a la gestión por resultados en Bolivia. Esta última sección también propone algunas conclusiones en relación a la factibilidad y utilidad de la gestión por resultados en el caso de Bolivia.

#### **Recuadro 1: Metodología**

La metodología del estudio se basa en el análisis de actores (“stakeholder analysis”) que tiene por objetivo identificar y caracterizar a los actores o grupos de interés principales que participan dentro y/o son afectados por el proceso ERP en Bolivia, así como entender sus papeles vigentes, roles potenciales, responsabilidades, intereses, puntos de vista, preocupaciones y problemas (Crosby, 1992) En los dos primeros años del estudio, esta herramienta ha permitido comprender mejor el proceso de elaboración e implementación de la EBRP, los resultados de este proceso y las divergencias en las percepciones sobre la EBRP. En 2005, el análisis de actores se concentra en la comprensión y actualización de cuatro elementos importantes del proceso ERP en el país: (i) la orientación de las políticas actuales de reducción de pobreza, (ii) el comportamiento de la cooperación internacional, (iii) el Diálogo Nacional Bolivia Productiva y (iv) la Gestión por Resultados.

El análisis se lleva a cabo tanto en el nivel nacional como en los niveles descentralizados. Para tal efecto, se han seleccionado tres municipios donde se realizan visitas de campo anuales – Sucre (capital del departamento de Chuquisaca que cuenta con 215.778 habitantes), Yapacaní (municipio de carácter rural-urbano mixto que cuenta con 31.538 habitantes en el departamento de Santa Cruz) y Chaquí (municipio rural pequeño con 9.644 habitantes, uno de los más pobres del país, situado en el departamento de Potosí). Aunque estos municipios no constituyen una muestra representativa del país, permiten obtener una idea más clara sobre la situación de localidades con diferentes características económicas y sociales, tamaño y piso ecológico.

En el estudio se han utilizado tanto fuentes de información primaria como secundaria. En el primer caso, se ha recurrido a las siguientes técnicas cualitativas de recolección de información:

- i) Entrevistas individuales a una amplia selección de actores de los gobiernos nacional y local, de la sociedad civil, la cooperación internacional y expertos independientes relacionados con los temas de pobreza, educación, diálogo nacional y gestión por resultados en Bolivia. Las entrevistas fueron efectuadas por un equipo de cuatro investigadores (dos bolivianos y dos extranjeros) entre marzo y agosto de 2005, mientras que las visitas de campo tuvieron lugar a mediados de agosto del mismo año. La lista de entrevistados aparece como anexo a este informe.
- ii) Grupos focales con informantes homogéneos que tuvieron una participación relevante en el proceso del Diálogo Nacional Bolivia Productiva. En agosto de 2005, se llevaron a cabo dos grupos focales, uno con representantes del gobierno y otro con la sociedad civil, con la finalidad de obtener opiniones, sugerencias e inquietudes, relativas al proceso participativo que tuvo lugar en 2004.
- iii) Taller participativo realizado en La Paz en agosto de 2005, con el auspicio de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional. En esta ocasión, se invitaron a todos los entrevistados y algunas organizaciones adicionales con la finalidad de discutir los hallazgos preliminares del estudio. Los comentarios obtenidos sirvieron como un insumo para este informe final.

La fuente de información secundaria estuvo constituida por (i) la revisión de artículos de prensa e informes especializados que permitiera obtener una idea más clara sobre la situación política, económica y social del país para las gestiones 2004 y 2005, (ii) docu-

mentos e informes de investigación publicados recientemente sobre la pobreza en Bolivia y las fortalezas y debilidades del proceso presupuestario en el país, y (iii) bases de datos de diversas entidades (Banco Central, UDAPE, INE, SIE, entre otros), con la finalidad de observar el comportamiento de variables económicas, financieras y sociales. En este último caso, se procuró obtener información para el nivel nacional y local a septiembre de 2005. No obstante, dadas las restricciones de los diferentes sistemas de información estadística en Bolivia, algunas estadísticas son presentadas a diciembre de 2004.

Es preciso recalcar que el informe presta atención especial al tema de género en el proceso ERP, el cual es considerado como tema transversal en la EBRP y es de interés particular para los patrocinadores de este estudio. Los hallazgos sobre este tema (tanto a nivel nacional como local) se discuten a lo largo del informe.

La metodología aplicada en este estudio presenta información analítica y relevante que puede ser utilizada como insumo por otros investigadores o tomadores de decisión de política, con la finalidad de desarrollar planes de acción para la reforma de políticas o el análisis y mejora de procesos participativos.

# Parte A: Actualización del Informe 2004

## I. El Contexto Económico, Político y Social para la ERP

### **La Situación Social y Política: Inestabilidad permanente**

La incertidumbre que se había instalado en Bolivia desde 2003, acentuada con la crisis de octubre y la asunción al poder del Presidente Mesa, no disminuyó en 2004, ni tampoco en 2005. El deseo de Mesa de llevar adelante una gestión de gobierno sin apoyo en los partidos políticos, sumada a una serie de conflictos con el Congreso que desnudaron su falta de experiencia y capacidad de gestión política, ahondaron la crisis del sistema de partidos políticos. Los conflictos político-sociales de 2004 subieron aún más de tono cuando a finales de diciembre de 2004 el gobierno de Mesa decidió incrementar los precios de los carburantes y derivados. Esta medida, necesaria por la situación de precios internacionales y orientada a disminuir el nivel del subsidio al consumo interno de carburantes, se realizó en un momento políticamente complicado, ya que desde mediados de diciembre de 2004, la FEJUVE alteña se había movilizado en contra de AISA, la empresa privada prestadora de servicios de agua potable en las ciudades de El Alto y La Paz, aduciendo que ésta había incumplido sistemáticamente los términos de su contrato de concesión. La FEJUVE de El Alto organizó un paro cívico en esa ciudad, solo frenado después de algunos días, cuando en enero de 2005 se anunció mediante Decreto Supremo la rescisión del contrato con AISA. Paralelamente, la región de Santa Cruz (la zona de mayor producción agrícola) inició un paro cívico inicialmente en contra del alza de precios de carburantes, en particular del diesel, pero cuando percibió que el gobierno de Mesa aceptaba las posiciones radicales de los dirigentes alteños en torno a AISA, activó masivas movilizaciones alrededor del Comité Cívico cruceño, esta vez en demanda de mayor autonomía regional. Así terminó el año 2004 en medio de conflictos y de la misma manera que comenzó el 2005, cuando los conflictos se agudizarían aún más hasta producir un nuevo cambio de gobierno.

La Política del Gas y la Asamblea Constituyente fueron dos grandes temas en los que se entrampó el gobierno del Presidente Mesa, sesgando fuertemente la agenda de gobierno hacia esos temas y complicando su gobernabilidad, hasta producir finalmente su renuncia en junio de 2005. Luego de conocer los resultados del referéndum sobre la política energética, en julio de 2004, el gobierno de Mesa presentó un proyecto relativamente simple de Ley de Hidrocarburos que incrementaba los impuestos a la producción de los mismos, para luego de unas semanas retirarlo y

presentar otro proyecto, esta vez más orientado hacia la estatización de la actividad petrolera y ya no solo hacia el incremento de la recaudación impositiva del sector, como se sugirió al inicio de ese proceso.

Por otra parte, los representantes de los movimientos sociales bolivianos hicieron saber que consideran a la Asamblea Constituyente como el único mecanismo soberano, participativo y democrático que garantizaría la solución estructural de los conflictos sociales, y que por el contrario, percibían al referéndum vinculante sobre autonomías, que demandaba la región de Santa Cruz, como un atentado contra la unidad y la soberanía nacionales, medida contra la que se opondrían.

El 6 de marzo de 2005, en una decisión que tomó por sorpresa a la población, Mesa presentó la renuncia a su cargo de Presidente Constitucional – buscando evidentemente señales de apoyo político en el Congreso. Sin embargo, la respuesta del Congreso, con el que estaba enfrentado, fue de ratificarlo por unanimidad. Las demandas sociales de ese momento se desactivaron y aquellos que antes protestaban en las calles con demandas sectoriales o corporativas cambiaron de posición, apoyando esta vez la continuidad de Mesa. Una parte de la población, sobre todo de clase media, mostró su apoyo públicamente, dando la impresión al Presidente que su falta de apoyo político en el Parlamento podría ser compensada con el apoyo de la población. Además, las encuestas de popularidad que se hicieron conocer daban cuenta del respaldo con el que aparentemente contaba. Sin embargo, quedó claro muy pronto que más allá de una eventual popularidad, la gobernabilidad política requería además de algún apoyo del Congreso, lo que Mesa nunca obtuvo en cantidad suficiente como para permitirle tomar iniciativas con algún grado de éxito en el Congreso.

Ante esta situación, Mesa presentó nuevamente su renuncia el 15 de marzo de 2005, exigiendo esta vez al Congreso que convoque a elecciones generales anticipadas en agosto de ese mismo año, con el fin de renovar a todos sus miembros y elegir un nuevo Presidente Constitucional. El Congreso rechazó inmediatamente la petición y el Presidente tuvo que continuar en su puesto, aunque esta vez más debilitado. Entretanto, el Congreso seguía discutiendo sobre una nueva Ley de Hidrocarburos y daba cada vez más señales que la mayoría de sus miembros se inclinaría por una ley orientada a una virtual nacionalización de la industria petrolera, lo que, sin duda, generaría conflictos con la inversión extranjera directa. Los problemas políticos y sociales se acentuaron hacia mayo de 2005, cuando el Presidente Mesa decidió no ejercer su derecho constitucional a veto de la nueva Ley de Hidrocarburos, finalmente aprobada por el Congreso, a pesar que en reiteradas oportunidades había expresado su disconformidad con el contenido de dicha Ley, por considerarla confiscatoria e inadecuada para el desarrollo de la industria y del país.

Estos hechos condujeron a un clima de tensión cada vez mayor, que se expresó finalmente en las calles en dos demandas de movimientos sociales, principalmente de la ciudad de El Alto: la nacionalización de los hidrocarburos y la rápida convocatoria a una Asamblea Constituyente, por oposición al referéndum de autonomías auto-convocado en Santa Cruz. Mesa intentó explicar a la población que a pesar de su voluntad no podría avanzar en ninguno de esos temas, ya que los mismos no dependían del Ejecutivo, sino más bien del Congreso. Por ello, concentró sus energías en la preparación y puesta en marcha de un plan de Gobierno para el mediano plazo, denominado “Plan Bolivia Competitiva y Solidaria” (PBCyS), el que contenía un conjunto de medidas para estimular la industria boliviana y luchar contra la pobreza.

En mayo de 2005, Bolivia se encontraba en medio de un escenario de conflicto que duró unos 20 días<sup>1</sup>, que cercó una vez más a la sede de gobierno y a algunas de las principales ciudades del país. La respuesta de Mesa fue presentar un decreto convocando a elección de constituyentes y a un referéndum autonómico para el 16 de octubre de 2005, pero sin lograr el efecto deseado, ya que siempre estuvo claro que esa medida (vía decreto supremo) no era constitucional y que correspondía más bien al Congreso aprobar esas medidas. Sin embargo, el Congreso no se puso de acuerdo sobre las mismas y, por el contrario, enfrentó a las regiones que defendían mayoritariamente la convocatoria a una Asamblea Constituyente (occidente) y el referéndum (el oriente y Tarija). Como última salida, Mesa solicitó la intervención de la Iglesia Católica, para tratar de acercar algún acuerdo político con el Congreso, pero ésta tampoco pudo lograr este acuerdo. Finalmente, el 6 de junio de 2005, el Presidente Mesa renunció por tercera vez al Congreso, para facilitar la sucesión constitucional. Después de varios días de incertidumbre y una lucha de poder por la sucesión constitucional, fue creciendo la demanda de diferentes sectores de la población para que la sucesión presidencial llegara hasta Eduardo Rodríguez, Presidente de la Corte Suprema de Justicia y tercero en la línea de sucesión presidencial después del Presidente de la Cámara de Senadores (Vaca Díez) y del Presidente de la Cámara de Diputados (Cossío).

Finalmente, el 9 de junio de 2005, Eduardo Rodríguez asumió la Presidencia de la República, comprometiéndose a hacer lo necesario para realizar una convocatoria anticipada a elecciones nacionales en el plazo más corto posible. Un acuerdo político entre las principales fuerzas en el Congreso, y la reforma de la Constitución producto de dicho acuerdo, permitieron la convocatoria a elecciones generales para el 4 de diciembre de 2005 y prever la sucesión constitucional y cambio de gobierno para el 22 de enero de 2006<sup>2</sup>. Sin embargo, algunos parlamentarios que no estuvieron de acuerdo con esta convocatoria, pretendiendo quedarse en funciones por más tiempo en el Congreso, denunciaron la inconstitucionalidad de la convocatoria a elecciones. El fallo posterior del Tribunal Constitucional confirmó la legalidad de las elecciones. El mismo tribunal también falló para que se realice la redistribución de escaños en el Congreso, producto de los cambios demográficos ocurridos en el país desde 1992, antes de la realización de las elecciones generales. Con esta medida, tres departamentos de occidente (La Paz, Oruro y Potosí) perderían escaños en favor de Santa Cruz (+4) y Cochabamba (+2). Los sucesivos fracasos en los debates del Congreso y entre los comités cívicos provinciales para aplicar el fallo del Tribunal Constitucional, sembraron incertidumbre y pusieron en riesgo la fecha de la realización de las elecciones. Finalmente, a principios de noviembre, el Presidente Rodríguez emitió un decreto supremo que impone una nueva distribución de los escaños en el Congreso – se restaron dos diputados a La Paz, uno a Potosí y otro a Oruro para aumentar tres a Santa Cruz y uno a Cochabamba. Asimismo, a través de este instrumento legal se fijaron las elecciones para el 18 de diciembre de 2005 y la asunción del nuevo gobierno para el 22 de enero de 2006.

### **Los gobiernos por sucesión constitucional: Costos y consecuencias**

Las frecuentes concesiones presidenciales durante el gobierno de Mesa a las demandas de diferentes grupos de presión, la falta de voluntad políti-

<sup>1</sup> El conflicto tuvo lugar entre el 16 de mayo y el 6 de junio de 2005.

<sup>2</sup> Referirse al Anexo 2 para mayor detalle sobre la Agenda Política de Bolivia para el periodo 2005–2006.

ca para evitar los frecuentes bloqueos de caminos y cerco de ciudades que afectaban a la producción, sumadas a la demora en la definición de una política gubernamental en torno a la exportación del gas natural y una nueva Ley de Hidrocarburos prometida al inicio de su mandato, generaron aún más incertidumbre en el sector privado, afectando la capacidad de producción nacional y contribuyendo a la pérdida de mercados de exportación para Bolivia. Esto se reflejó también en la disminución del nivel de inversión nacional y extranjera (-43% según el INE entre 2003 y 2004), contribuyendo a deteriorar aún más la imagen del país, e inquietando a la cooperación internacional, que redujo también sus desembolsos comprometidos al país (prácticamente a la mitad de lo desembolsado en 2003). Las movilizaciones sociales de mayo y junio de 2005 generaron, una vez más, enormes pérdidas económicas, estimadas en al menos \$US100 millones de acuerdo a estimaciones de la Cámara Nacional de Comercio.

Está claro que las numerosas sucesiones presidenciales (Rodríguez es el quinto Presidente en cinco años)<sup>3</sup> han tenido graves consecuencias institucionales, financieras, así como en la ejecución de las políticas económicas y sociales para el país. Mientras tanto, la crisis política y social seguía sin resolverse, el Congreso continuaba dando una imagen de inoperancia, por ejemplo, tomando demasiado tiempo para resolver temas importantes como las reformas electorales necesarias para las elecciones nacionales de diciembre de 2005 o la convocatoria a la Asamblea Constituyente. A su vez, sigue sin generar consensos para tratar las posibles reformas a la Ley de Hidrocarburos aprobada en 2005, para intentar evitar la probable confrontación en tribunales internacionales a la que se dirige el país con dicha ley, si no logra acuerdos con las empresas extranjeras que operan actualmente en el país.

### **Comportamiento Macroeconómico: Una recuperación inercial**

Pese a la inestabilidad política y social que el país enfrentó, la actividad económica nacional inició su recuperación en 2004, que se acentuó en 2005, gracias a un entorno externo positivo que se manifestó principalmente en dos aspectos: (i) el incremento de los precios internacionales de los productos de exportación del país, y (ii) la depreciación del dólar americano, que favoreció un incremento en la competitividad de las exportaciones en mercados distintos a los de los Estados Unidos de Norteamérica (UDAPE, 2005a).

Este mayor dinamismo en la demanda externa, y una leve recuperación de la demanda interna<sup>4</sup>, han permitido registrar una tasa de *crecimiento de la economía* boliviana del 3,6% en 2004, la misma que corresponde a un crecimiento del PIB per cápita de 1,3%, la tasa más alta desde el inicio de la crisis económica boliviana (1999). Este crecimiento se encuentra todavía por debajo del nivel promedio registrado en la época de estabilidad económica<sup>5</sup> (entre 1990 y 1998), y es bastante modesto en comparación con la tasa promedio de crecimiento en la región para el 2004, que alcanzó el 5,5% (UDAPE 2005a). Cabe notar que la economía boliviana sigue siendo muy vulnerable, ya que los factores principales del crecimiento han sido factores externos.

<sup>3</sup> En agosto de 2001 Banzer renunció por enfermedad a su mandato, acortándolo en un año. Lo sucedió el entonces Vicepresidente Quiroga quien gobernó hasta agosto de 2002 cuando terminó constitucionalmente el mandato Banzer-Quiroga (1997-2002). Luego de ganar las elecciones nacionales, en agosto de 2002 Sánchez de Lozada asumió la Presidencia, a la que renunció luego de 15 meses en octubre de 2003. Su Vicepresidente, Mesa lo sucedió renunciando al cargo después de 20 meses en el poder, en junio de 2005.

<sup>4</sup> La demanda interna se recuperó gracias al incremento del consumo privado y la recuperación de inversión pública.

<sup>5</sup> Para más detalles referirse al anexo 3 sobre Indicadores Económicos.

En cuanto a la *evolución de precios*, la tasa de inflación promedio alcanzó a 4,6% para 2004 (BCB, 2005), superior a la del 2003 (3,9%) y a la meta para la gestión 2005 (3,5%). En el *sector fiscal*, se cerró la gestión con un déficit de 5,5% respecto al PIB para el 2004, vale decir una reducción de 2,6 puntos porcentuales respecto al 2003 y superando la meta prevista para la misma gestión (6,8%). El desempeño de 2005 fue aún mejor, cerrando el año con un déficit de 1.5%, la mitad del déficit previsto al inicio del año.

El sector “pensiones” continúa siendo el rubro de mayor peso (después de servicios personales) en los egresos corrientes del SPNF, llegando a representar cerca del 20% del gasto corriente total en 2004, tres puntos porcentuales más que en 2003. Esta situación se ha revertido finalmente en 2005, gracias al inicio de un proceso efectivo de reordenamiento del “sector”. Los egresos de capital, apoyados por recursos externos, han crecido en 26% respecto al anterior año, a raíz de la mayor inversión realizada en infraestructura caminera (BCB, 2005). En 2004, el déficit fiscal ha sido financiado en mayor magnitud con fuentes externas (73,2%). La dependencia de la inversión pública respecto al financiamiento externo se incrementó al 66% de la inversión total para la gestión 2004, el registro más alto en el periodo 1990–2004, representando ahora 4,8% del PIB anual.

En lo que respecta la *deuda pública total*, a fines de 2004 se ha registrado un saldo 2,5% superior al saldo de 2003 y equivalente a 81,5% del PIB. Los depósitos del *sector bancario-financiero* se han recuperado parcialmente de las pérdidas observadas, en parte, por la introducción del impuesto a las transacciones en julio de 2004.

En resumen, los principales indicadores económicos han registrado una recuperación positiva aunque dependiente del contexto externo altamente favorable, que pudo haber sido aprovechado mejor de existir medidas de apoyo a la reactivación económica. No obstante, los constantes conflictos políticos y sociales ocuparon gran parte de la agenda de gobierno, ocasionando pérdidas de oportunidades en mercados internacionales (negociaciones del ALCA y otros acuerdos de comercio regional congelados) y frenando el potencial de crecimiento productivo.

En 2005 el entorno internacional fue nuevamente favorable, aunque la desaceleración del crecimiento mundial debido, principalmente, al comportamiento de los precios del petróleo, enturbió este panorama. El Banco Central de Bolivia ha revisado su pronóstico inicial de crecimiento del 4.6% para 2005, ya que producto de los conflictos suscitados entre mayo y junio de este año este nivel no podrá ser alcanzado. De acuerdo a estadísticas preliminares para el primer semestre de 2005 (UDAPE 2005a), se estima una tasa de crecimiento del PIB del 3.9% respecto al año 2004, una tasa de inflación a 12 meses del 6.4%, una inversión pública que se ha incrementado en 13% con respecto al nivel ejecutado en el mismo período durante el 2004, así como un déficit fiscal que será de apenas 1.5% del PIB, vale decir la mitad de la meta prevista para la presente gestión.

### **Las Políticas de Reducción de Pobreza: Contexto poco favorable**

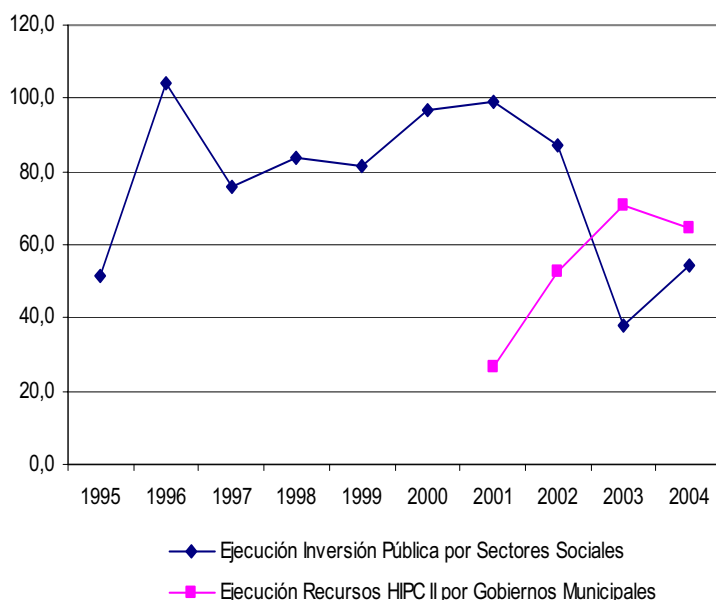
El insuficiente crecimiento económico de Bolivia entre 2000 y 2004 ha tenido repercusiones negativas en los indicadores sociales, algo que todavía no se ha logrado revertir con la recuperación económica observado en los dos últimos años. Si bien se presume que la incidencia de pobreza se redujo aproximadamente en medio punto porcentual entre 2003 y 2004 (de 64.1% a 63.6%), el número de pobres continúa creciendo a un ritmo de 85 mil personas por año (UDAPE, 2005).

La inestabilidad política y social que el país enfrentó desde agosto de 2002, sumada a un estricto programa de austeridad fiscal en 2003 y 2004, han tenido como consecuencia la disminución de recursos destinados al área social. Cuando las disputas políticas y los temas relacionados con los recursos naturales pasaron a primer plano, la agenda del país desvió la mirada de los temas importantes como la lucha contra la pobreza o la eficiencia de los gastos públicos sociales.

En 2005, el presupuesto aprobado de inversión pública para los sectores sociales (salud, educación, saneamiento básico, urbanismo y vivienda) fue inferior al de 2003. De la misma forma, la importancia relativa de la inversión social programada en el total de la inversión pública ha disminuido aproximadamente de 41% a 27%, entre 2003 y 2005 (Gráfico A1).

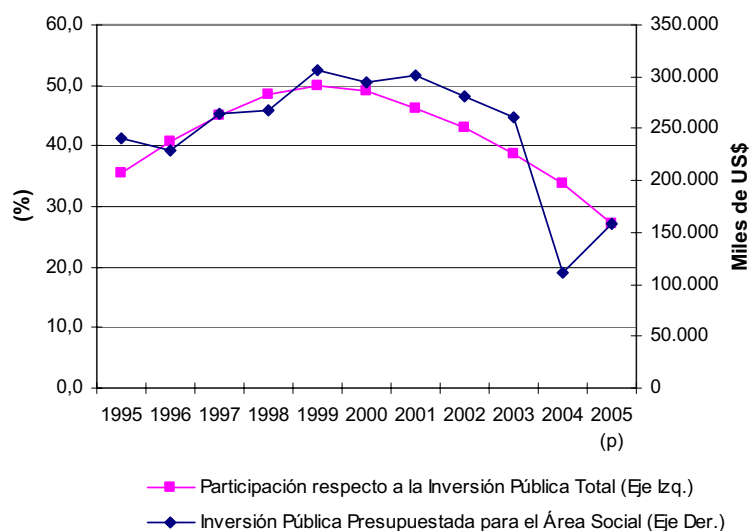
Los recursos HIPC II de alivio de deuda han compensado, de alguna forma, las restricciones fiscales a las que el presupuesto público ha sido sometido en los dos últimos años, razón por la cual el gasto social total sigue superando los niveles registrados antes del alivio de deuda (Gráfico A2).<sup>6</sup> No obstante, como se mencionó en el informe 2004, el problema principal no solamente radica en la insuficiencia y el comportamiento pro-cíclico de los recursos disponibles para apoyar las políticas de reducción de la pobreza, sino también en la falta de eficiencia en la administración de dichos recursos y en la selección adecuada de los beneficiarios para los programas y proyectos sociales, ocasionando una ineficacia en el gasto pro-pobres que se refleja, esencialmente, en una baja ejecución de dichos recursos, principalmente aquellos controlados por los ministerios sectoriales, aunque también se observa esta situación en los gobiernos municipales.

**Gráfico A2: Ejecución de Recursos Público por Sectores Sociales y Gobiernos Municipales 1995–2004 ( como porcentaje del Total de Recursos Disponibles)**



<sup>6</sup> Para más detalles, referirse al Anexo 4 sobre Evolución del Gasto Social

**Gráfico A1: Bolivia: Evolución de la inversión Pública Social 1995–2005**



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Unidad de Programación Fiscal – Ministerio de Hacienda

La suma de estos factores (inestabilidad política, escaso crecimiento económico y la necesidad de un mayor control del déficit fiscal) ha puesto en riesgo la continuidad del financiamiento a las políticas de reducción de la pobreza, así como el compromiso para revisar las mismas en busca de mayor eficiencia y resultados concretos. Esto ha hecho que el mismo proceso ERP haya sido puesto en cuestión en Bolivia, ya que en teoría debería haber conducido a un mayor apoyo a dichas políticas, tanto financiero como técnico, algo que sin duda no se ha observado en el caso boliviano.

## II. El Diálogo Nacional 2004

Durante el año 2004 y en medio de una profunda crisis política y de movilizaciones sociales, el Gobierno de Bolivia llevó a cabo el proceso denominado “Diálogo Nacional Bolivia Productiva” (DNBP). Si bien este proceso tuvo como marco la Ley del Diálogo Nacional (LDN), que dispone ajustar al menos cada tres años, de manera participativa, las políticas destinadas a la reducción de la pobreza, este objetivo no se cumplió, ya que como veremos más adelante, no todos los actores compartían este objetivo. La organización del Diálogo 2004 se inició en el segundo semestre de 2003, con la conformación de un Directorio Nacional del Diálogo (DND) compuesto por representantes de la sociedad civil y del Estado boliviano, y con la creación de la Secretaria Técnica del Diálogo (STD).<sup>7</sup>

Posteriormente al derrocamiento del Presidente Sánchez de Lozada en octubre de 2003, a fines de noviembre de ese mismo año, el Presidente Mesa convocó de manera oficial al DNBP. Este concluiría el 22 de diciembre de 2004, luego de un proceso de más de un año, con la realización de la Mesa Nacional del Diálogo. En nuestro informe de 2004 presentamos el diseño metodológico concertado para el DNBP, su estructura y los componentes de dicho proceso, destacando las acciones realizadas hasta agosto de 2004, cuando concluyeron las mesas munici-

<sup>7</sup> El DND y la STD, bajo la dependencia directa del Ministro de la Presidencia, son creados el 15 de septiembre de 2003 con la promulgación del Decreto Supremo N° 27164.

pales. En el presente informe, examinamos el rol y el desempeño de los diferentes actores de este proceso, así como la implementación de las diferentes fases del DNBP. Asimismo, analizamos en qué medida se cumplieron los objetivos planteados originalmente, qué resultados de este proceso pueden ser útiles para el futuro y qué posibles implicaciones podrían identificarse.

### **El Diseño del Diálogo Nacional Bolivia Productiva**

Una vez acordadas las pautas para el diseño metodológico del DNBP en el DND, la STD se concentró en rescatar algunas lecciones derivadas de la experiencia del Diálogo Nacional 2000 (DN2000) y en responder a las inquietudes planteadas por diferentes organizaciones presentes en el DND sobre la metodología a utilizar. Esto resultó finalmente en una revisión del marco conceptual inicialmente planteado y de los objetivos de este proceso participativo. El marco conceptual propuesto para el DNBP y los temas de discusión inicialmente seleccionados para las mesas fueron cuestionados después de los acontecimientos de octubre 2003, debido a que la atención de una buena parte de la sociedad boliviana, desde principios de 2004, se volcó hacia otros temas diferentes de las políticas de lucha contra la pobreza, incluyendo el referéndum sobre la política energética, la nueva Ley de Hidrocarburos y la probable convocatoria a una Asamblea Constituyente.

En respuesta a la nueva situación y la nueva relación de fuerza establecida en el Directorio del Diálogo, el proceso del DNBP se orientaría ahora a “identificar una nueva visión de desarrollo y generación de riqueza, como medio sostenible para enfrentar la pobreza” (STD, 2005). Se estableció así que el DNBP, desde el nivel municipal, debería resultar en agendas propositivas con orientación productiva, las que serían sistematizadas y priorizadas en las denominadas “Estrategias Productivas Integrales” (EPIs). Este “nuevo enfoque” planteado<sup>8</sup> despertó inicialmente preocupación en una parte de la cooperación bilateral, que tenía condicionado su apoyo al gobierno de Bolivia a la priorización de programas y proyectos orientados a superar la pobreza y alcanzar los ODMs, aunque en algunos casos de manera más precisa, requería que como resultado de este proceso se elaborara una EBRP revisada de manera participativa. Algunas agencias de cooperación observaban también que los temas de género y justicia estaban ausentes en el diseño del proceso y juzgaban que era indispensable incluirlos, por ser ambos relevantes en la lucha contra la pobreza.<sup>9</sup> A estos requerimientos de la cooperación, se deben añadir varios otros que surgieron en el DND, después de la sucesión presidencial de octubre 2003.

En consecuencia, la orientación inicial del DNBP fue revisada hacia “una orientación más integral”, a partir de la cual se construirían EPIs fuertemente orientadas a los sectores productivos, que en teoría debían articularse con “lo social” (educación y salud, básicamente) y con los temas transversales (género y justicia, fundamentalmente). En otras palabras, el DNBP fue concebido por sus organizadores y algunas instituciones participantes como un proceso clave para el desarrollo del país,<sup>10</sup> que generaría insumos no solamente para la revisión de la EBRP,

<sup>8</sup> La adopción de este enfoque se inspiró fuertemente en las propuestas que realizaron los miembros del Comité de Enlace participantes de DND.

<sup>9</sup> Entrevistas a Marco Mendoza, Coordinador Productivo de la STD encargado del tema de Justicia, y a María Eugenia Ortiz, Coordinadora para la implementación de los Centros Integrados de Justicia, Viceministerio de Justicia.

<sup>10</sup> Ver también el Informe 2004.

sino también para la política económica del país, para la inversión pública y privada, así como para la elaboración de futuros presupuestos plurianuales.

Sin embargo, y como veremos más adelante, en este proceso de revisión metodológica no se precisó de qué manera y con qué instrumentos se articularían las EPIs resultantes de las diferentes mesas con las políticas sectoriales nacionales, por ejemplo, con los presupuestos de los niveles institucionales correspondientes (municipio, prefectura o sector), ni tampoco cómo se vincularían al Presupuesto General de la Nación.

### **El Desempeño de las Instancias del Diálogo Nacional: Un juego de poderes**

Desde el año 2003, las actividades de la STD estaban a cargo de un Secretario Técnico y su equipo, bajo la dependencia del Ministerio de la Presidencia, con el mandato principal de delinear los objetivos, la misión, la visión y, principalmente, el diseño del proceso del diálogo y su ejecución.<sup>11</sup> No obstante, a partir de 2004 esta tarea fue cada vez más difícil de cumplir, ya que el DNBP claramente no formaba parte de la agenda prioritaria del gobierno, la STD perdió el apoyo político del que antes disfrutaba en el Ejecutivo y fue víctima también de sus limitaciones técnico-institucionales.

En septiembre de 2003, se decidió conformar el “*Directorio Nacional del Diálogo*”<sup>12</sup> como el mecanismo para lograr una mayor convocatoria y generar apropiación por parte de la sociedad civil, obteniéndose inicialmente una respuesta favorable. El DND fue creado como la instancia responsable de la conducción del DNBP, con la finalidad de obtener mayor legitimidad y que el proceso de diseño del diálogo sea más inclusivo y participativo – este último punto, en respuesta a lecciones aprendidas de eventos participativos anteriores. El DND, presidido primero por el Ministerio de la Presidencia y posteriormente por el Ministerio de Participación Popular, estaba compuesto de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que, apoyados en la facilitación de la STD, acordaron un reglamento para su funcionamiento. Allí se estableció que el DND aprobaría por consenso todas las acciones relativas a su funcionamiento.

Sin embargo, este diseño resultó ser de alto costo para el gobierno. Después de los sucesos de octubre de 2003, las OSC participantes en el Directorio asumieron una actitud casi beligerante, que se tradujo en la imposición de su agenda.<sup>13</sup> El DND fue así más allá de su mandato inicial, pues no sólo definió el diseño técnico y metodológico del Diálogo 2004, sino que también propuso e impuso políticas de gobierno,<sup>14</sup> bajo el pretexto de ser “demandas de hace tiempo” y que era necesario ejecutarlas para “dar buenas señales a la sociedad”. La STD comenzó a ser cuestionada por las OSC del Directorio, quienes en más de una oportunidad pidieron la destitución de la cabeza visible del proceso en dicha institución. En septiembre de 2004, en medio del proceso de diálogo, se nombró a un nuevo Secretario Técnico,<sup>15</sup> que si bien no pudo realizar ningún cambio profundo, ni obtener un mayor respaldo por parte del gobierno, logró concluir el proceso DNBP con la realización de las mesas departamentales y la nacional y se encargó del proceso de cierre financiero.

<sup>11</sup> La creación de la STD fue recién formalizada en septiembre de 2003, mediante D.S. 27164.

<sup>12</sup> Referirse al informe 2004, Anexo 4.

<sup>13</sup> Según los representantes de las OSC, los representantes del gobierno en el DND a veces mostraron mucho desinterés. No se sabe si la imposición de la agenda ocurrió a pesar de, o gracias a este desinterés.

<sup>14</sup> Referirse al punto 3.3 del Informe 2004 para mayor detalle.

<sup>15</sup> El Primer Secretario Técnico renunció a su cargo por razones personales.

Los *Directorios Departamentales del Diálogo (DDD)* y los *Consejos de Desarrollo Económico, Productivo y Social (CODEPES)* fueron constituidos para conducir y organizar la implementación del DNBP a nivel departamental y municipal, respectivamente. Sin embargo, estos no siempre cumplieron con las labores encomendadas o, en algunos casos, no fueron creados, porque algunas de estas instancias condicionaron su participación a alguna prebenda.<sup>16</sup>

El diseño metodológico del DNBP exigía una mayor participación del gobierno durante todo el proceso, en comparación con la registrada en el DN2000, pero no por ello fue más efectivo. Para empezar, el Ministro de la Presidencia (MP) fue designado por el Presidente de la República, como la “instancia del Poder Ejecutivo responsable de llevar adelante el Diálogo Nacional”. Durante los primeros meses, el MP, con el apoyo de UDAPE,<sup>17</sup> participó activamente en el Directorio, pero se hizo evidente su *falta de liderazgo político* para apropiarse del proceso y darle líneas claras. Después de octubre de 2003, el nuevo responsable del MP decidió que debía concentrarse en la “agenda de octubre” y dispuso que el entonces Director de UDAPE se hiciera cargo, de manera interina, de la presidencia del DND. Con la lógica de evitar enfrentamientos entre *un gobierno debilitado* y grupos sociales empoderados, el Presidente interino del DND accedió a varias demandas de estos grupos presentes en el Directorio y agilizó la aprobación de un paquete de decretos supremos como prueba que el gobierno estaba interesado en tener buenas relaciones con la sociedad civil. El entonces Presidente Carlos Mesa contribuyó también a la apertura de espacios para la inclusión de otros temas en el Directorio, al manifestar públicamente que “el DNBP sería un proceso dónde se podría corregir el modelo sin cambiarlo y así, permitir al país salir de la pobreza”.<sup>18</sup> Más allá de estas declaraciones, más tarde quedó claro que el proceso del Diálogo 2004 nunca recibió un apoyo genuino del gobierno del Presidente Mesa, ya que este percibió el DNBP como un proceso que podría permitirle promover un mayor apoyo popular hacia su gobierno, antes que un escenario donde se pudieran generar alternativas de políticas públicas.

Según algunos participantes del DND, el presidente interino del Directorio fue perdiendo el control de los acontecimientos que se desarrollaban en el Directorio y UDAPE no era la instancia adecuada para continuar liderando el proceso. Con el justificativo que el DNBP tenía una base municipalista, en enero de 2004 se designó entonces al Ministro Sin Cartera Responsable de Participación Popular como el nuevo presidente del DND.<sup>19</sup> Pero la debilidad del Poder Ejecutivo, la *ausencia de lineamientos claros por parte del gobierno* para este proceso, así como su falta de liderazgo político, se reflejaron en todas las fases en las que participó el gobierno.

De acuerdo al diseño revisado del DNBP, los resultados de este proceso concluirían en pactos social, productivo y fiscal entre la sociedad civil y el gobierno. Para tal efecto, se consideró necesaria una mayor interacción entre los representantes de ambas instancias, por lo que se decidió distribuir “Cartillas Estadísticas” en el ámbito municipal, elaboradas con insumos de diferentes instituciones del Poder Ejecutivo y con el objetivo principal de informar sobre la situación económica y social del

---

<sup>16</sup> Entrevista PNUD.

<sup>17</sup> UDAPE dependía del Ministerio de la Presidencia en el año 2003.

<sup>18</sup> Artículo El País, 21 de noviembre de 2003. “Carlos Mesa pide tolerancia y llama al Diálogo”.

<sup>19</sup> El Decreto Supremo 27319 de 22 de enero de 2004 modifica el artículo 4 del Decreto Supremo 27164 de 15 de Septiembre de 2003.

municipio. En los niveles departamental y nacional, se dispuso que representantes del gobierno realicen exposiciones sobre la situación económica, social y fiscal, la ENDAR, el “compro boliviano” y las actividades del FPS. No obstante, no se precisó la metodología para alcanzar estos objetivos. De acuerdo con uno de los funcionarios de gobierno entrevistados, este tipo de presentaciones no encajaban metodológicamente en un proceso donde se quería discutir sobre la lucha contra la pobreza. Más aún, estas presentaciones no fueron convenientes para el gobierno, sobre todo en momentos en que la oposición política alcanzaba su máxima expresión y la sociedad civil no creía en el gobierno. Se corría el riesgo por lo tanto de que cualquier programa o proyecto presentado por el gobierno fuera rechazado durante el evento y que el gobierno de Mesa, en proceso de desarrollar su nuevo plan, se quedara sin opciones de política.

Probablemente la intervención del gobierno pudo haber sido más útil una vez concluido el proceso del DNBP, haciendo el trabajo de evaluar y comparar las diversas propuestas productivas surgidas en el DNBP con las políticas públicas vigentes. En este marco, el gobierno podría haber presentado un análisis sobre: (i) cuáles eran los avances realizados y qué respaldo tendrían dichas propuestas, (ii) las debilidades identificadas y la manera de solucionarlas para dar mayor apoyo a estas propuestas, (iii) el presupuesto con el que podría contar, y (iv) donde se concentrarían las prioridades. Otra visión señala que el gobierno debería participar en este tipo de procesos como oyente y guardarse el derecho de priorizar las propuestas que surjan de éste proceso, para luego escribir una estrategia, ya que “participativo no necesariamente es estratégico”.<sup>20</sup>

Finalmente, la participación del gobierno podría haber concluido con la incorporación de los resultados del DNBP en un nuevo documento que responda a los requerimientos de una ERP. En 2005 el Ministerio de Desarrollo Económico (MDE) fue designado como responsable de esta última etapa. El Ministerio de Participación Popular actuó como interlocutor entre el DND y el MDE, de manera que pudiera supervisar y mantener informada a las OSC sobre el proceso de articulación entre el DNBP y la EBRP revisada. Sin embargo, las OSC entrevistadas perciben que durante el proceso del DNBP no se logró una mayor coordinación y compromiso por parte del gobierno, mientras que la percepción del gobierno es que sí se logró, pero dentro de sus limitaciones y atribuciones.

### **La Implementación del Proceso del DNBP: Un Proceso de Largo Aliento**

El proceso de diálogo fue planificado, originalmente, para ser implementado en tres fases, con una duración total de cinco semanas, un alcance de 5.000 participantes y 300 técnicos movilizados en 35 equipos de trabajo (STD, 2005). Sin embargo, debido a los nuevos requerimientos de la sociedad civil y del Poder Ejecutivo surgidos después de octubre de 2003, el proceso del diálogo no solamente modificó su cronograma, sino también alteró las bases de su diseño inicial.

Según la STD (2005), después de los sucesos de octubre de 2003, el Presidente Mesa “decidió modificar el diseño del proceso de diálogo a un esquema más participativo, que permita llegar a un mayor número de participantes (20.000) en la totalidad de los municipios del país”. No obstante, en opinión de miembros del DND, el diseño del proceso ya era lo suficientemente amplio, incluso antes de las modificaciones solicitadas

<sup>20</sup> Según un representante del gobierno en el DND: “Habría que distinguir claramente entre dialogar y gobernar”.

por el primer mandatario, en sentido que ya se había definido su realización en 314 mesas municipales. Ya antes de octubre 2003, la STD sugirió la implementación de una mesa de diálogo por municipio, lo cual fue aprobado posteriormente por el DND, pese a los intentos de disuasión realizados por diversas instancias públicas involucradas en este proceso, que hubieran preferido un esquema más manejable. La magnitud de la primera fase del proceso DNBP resultaba preocupante ante la ausencia de una metodología que garantice la articulación de esta etapa con las siguientes, y ante la situación de recursos humanos y financieros limitados,<sup>21</sup> que por cierto no habían sido gestionados hasta ese momento.

El diseño del DNBP varió en respuesta a los requerimientos de la sociedad civil y a las características del diseño del proceso de diálogo. El DND consideró que era necesario fortalecer las capacidades de la sociedad civil para garantizar que su participación sea efectiva en todas las etapas del proceso, por lo que se incluyó una fase preparatoria, denominada “Pre-Diálogo de Organizaciones Sociales”.<sup>22</sup> Por otro lado, la STD observó que era necesario que los temas sociales y transversales incorporados al nuevo diseño del DNBP sean articulados de alguna manera al sector productivo. Por eso se acordó la realización de grupos de trabajo a cargo de las instancias del gobierno responsables de los sectores de salud, educación, justicia y género. Esta etapa se denominó “Pre-Diálogo de los Sectores Sociales y Transversales”, cuyo objetivo principal fue definir la articulación entre lo social y lo productivo, que serviría posteriormente como base de discusión en las siguientes fases del DNBP.<sup>23</sup>

De esta manera, el proceso del diálogo se extendió de tres a ocho etapas, las cuales deberían ser implementadas en un periodo de seis meses (entre enero y julio de 2004) y de manera consecutiva, con el propósito que cada etapa genere insumos para la siguiente. Con este cronograma, el DNBP arrancó oficialmente el 20 de noviembre de 2003<sup>24</sup>.

La implementación del DNBP se vio afectada, indudablemente, por las modificaciones al diseño del proceso que implicaron la captación de recursos suficientes (proceso que se prolongó por 11 meses) y la definición de procedimientos más precisos para la implementación de las diferentes etapas. Adicionalmente, en medio del DNBP se presentaron otros factores de carácter coyuntural que afectaron también el cronograma del diálogo (el continuo clima de conflicto social que enfrentó el país durante 2004, el Referéndum del Gas y el Congreso Nacional de Educación, entre otros). Asimismo, algunas etapas del DNBP se realizaron de manera simultánea y otras terminaron justo cuando se iniciaba la siguiente etapa, impidiendo así que una etapa del DNBP sirviera efectivamente de insumo para la siguiente etapa. Pese a todo, cada una de las etapas del DNBP fue implementada en su totalidad, permitiendo alcanzar una participación de cerca a 70.000 personas representantes de organizaciones productivas, de la sociedad civil, del Poder Ejecutivo, de comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios. De acuerdo con datos de la STD, la mayor movilización de dialogantes se dio en la fase del Pre-Diálogo (61%) y en las Mesas Municipales (29%).

<sup>21</sup> Para entonces habían intenciones de apoyo financiero solamente por parte del PNUD y del Banco Mundial.

<sup>22</sup> Ver también Informe 2004, Figura 3.1. donde se plantea que la inclusión de esta fase ha sido un aspecto positivo.

<sup>23</sup> No obstante, según un representante de una OSC en el Directorio, no hubo balance entre lo productivo y lo social, siendo que el tema productivo no debería estar disociado de temas culturales y sociales.

<sup>24</sup> Referirse al Anexo 7 sobre el Cronograma del DNBP

## Evaluación de las Diferentes Etapas del DNBP:

### Pocos Logros, más Frustraciones

El *Pre-Diálogo* fue concebido como una fase que permitiría a las OSC mejorar su participación en el proceso del DNBP, así como elaborar sus propias EPIs, en el marco de sus usos, costumbres y jerarquías institucionales.<sup>25</sup> Estas EPIs servirían como insumos de discusión en las siguientes etapas. Las organizaciones participantes fueron seleccionadas de acuerdo a los criterios de evaluación definidos y aprobados, respectivamente, por el DND y el PNUD, en este caso sin prioridad de género.<sup>26</sup> De 180 propuestas presentadas, se aprobaron las de 52 organizaciones sociales y productivas (de las cuales casi la mitad provenía de OECAs), que permitieron la participación de aproximadamente 42.000 personas. Las organizaciones que participaron del Pre-Diálogo presentaron propuestas económicas de 199 Gobiernos Municipales (65% de total de municipios en Bolivia).<sup>27</sup>

El Pre-Diálogo sufrió varios retrasos antes y durante su realización,<sup>28</sup> por lo que la STD decidió iniciar las Mesas Municipales antes que esta primera etapa concluyera, para así intentar cumplir con el cronograma previsto. El Pre-Diálogo concluyó casi paralelamente a la Mesa Nacional, por lo que no logró cumplir plenamente con su propósito de preparar a las OSC para su mejor participación en esta etapa final. Es así que la STD decidió considerar el Pre-Diálogo como una etapa autónoma, donde las propuestas fueron organizadas por municipios, departamentos y de ámbito nacional, lo que resultó en que más que una etapa del proceso, el Pre-Diálogo resultara en un evento paralelo al DNBP.<sup>29</sup>

Sin embargo, otros consideran que esta etapa fue exitosa, más allá de los problemas que enfrentó, ya que sirvió para dar impulso a grupos de la sociedad civil a formalizar y a priorizar sus propuestas, lo que puede servir no sólo para el DNBP, sino también para trabajar en otros ámbitos nacionales, como el económico, político y/o normativo, con la finalidad de buscar reformas institucionales en beneficio de los productores.

La etapa de *Diálogos Sectoriales*, más allá de no contar siempre con los documentos esperados, ha permitido una participación pro-activa de los actores sectoriales en las mesas de diálogo departamental y nacional, logrando en muchos casos la introducción de temas que no estaban considerados en el diseño del DNBP o que eran poco conocidos por la sociedad civil, sobre todo en el caso de género y justicia. No obstante, esta pro-actividad ha sido considerada por algunos participantes como perjudicial, en sentido que varios funcionarios de los sectores involucrados intentaron sesgar o dirigir los resultados de estas mesas. A pesar de esta situación, está claro que con los Pre-

<sup>25</sup> La STD preparó una Guía Metodológica del Pre-Diálogo para la elaboración de EPIs en esta fase que podía ser utilizada por los dialogantes.

<sup>26</sup> Cualquier organización productiva o social, perteneciente o no al DND, sin importar si su representatividad fuera únicamente local o departamental, podría presentar una propuesta. Se establecieron dos criterios de evaluación, uno técnico en el cual se consideraba la calidad de la propuesta y el manejo de los recursos y el otro, excluyente, por el que se rechazaban aquellas propuestas que no cumplían con los requisitos establecidos en los términos de referencia del Fondo de Movilización.

<sup>27</sup> Ver Informe 2004 para mayores detalles.

<sup>28</sup> La convocatoria al Pre-Diálogo Social se realizó el 12 de febrero de 2004 pero se implementó tres meses después por falta de recursos, y a causa de discusiones prolongadas en el DND para definir los procedimientos adecuados para acceder al Fondo Concursable, administrado por el PNUD, así como por la necesidad de capacitar a diferentes organizaciones para que tengan presentaciones y proyectos viables calificables. Una vez iniciado el Pre-Diálogo, éste no pudo llevarse a cabo de manera fluida, principalmente por el retraso en el sistema de desembolsos y por enfrentar divisiones, interpelaciones y conflictos internos en las organizaciones seleccionadas para esta fase.

<sup>29</sup> Esta situación se presentó también en DN2000. Con estos dos antecedentes, algunos representantes del gobierno cuestionan la necesidad de esta etapa en futuros procesos participativos.

Diálogos sectoriales se ha logrado una mayor coordinación y, en algunos casos, un mayor compromiso entre diferentes instancias del sector público, lo que puede ser rescatable para la formulación de futuras políticas públicas. Es el caso del Viceministerio de la Mujer que a partir de estos Pre-Diálogos ha logrado una mejor comunicación con ONGs vinculadas al tema.

El objetivo principal del *Diálogo Municipal* era diseñar EPIs municipales (EPIMs) que permitan orientar los recursos de los municipios hacia los sectores productivos, y sirvan de base para la reflexión y diseño de las EPIs departamentales. Entre el 15 de agosto y el 10 de noviembre se realizaron 314 mesas municipales, vale decir una mesa en cada uno de los municipios del país. De estas mesas, 194 fueron llevadas a cabo con el apoyo de la Federación de Asociaciones de Municipio (FAM), 119 estuvieron a cargo de la STD y solo una se realizó exclusivamente con el respaldo de su Gobierno Municipal (GM).<sup>30</sup> El número de participantes por Mesa Municipal se definió de acuerdo a la población existente en cada municipio. Esto permitió la movilización de casi 20.000 personas, de las cuales aproximadamente 26% eran mujeres.<sup>31</sup> En esta etapa, de dos días de duración, los dialogantes identificaban los productos o actividades productivas más importantes de su localidad, resaltando las potencialidades y limitaciones enfrentadas, debiendo llegar a producir una EPIM, donde se identificaban los actores y los roles para la implementación de esta estrategia. El evento concluía con la suscripción de un “Pacto Productivo Municipal” por parte de delegados del GM y de la Sociedad Civil.

La STD organizó los productos y/o negocios identificados en los 314 municipios según departamento, tipo de municipio, ámbito geográfico, macro-regiones, mancomunidades, por etapa de proceso, tipo de mercado, rubros, ejes productivos y a nivel nacional<sup>32</sup>, resaltando en cada una de estas clasificaciones los productos y/o negocios que tuvieron la mayor frecuencia de priorización municipal. Aunque esta sistematización resultó muy compleja y amplia, la STD considera que los resultados de esta etapa fueron muy enriquecedores en sentido que se logró elaborar un mapa económico del país al mínimo detalle, del cual no se disponía. Asimismo, en esta fase el DNBP funcionó mejor, pues no había intereses políticos muy marcados. Por tanto, en las Mesas Municipales fue donde efectivamente se delineó la economía local y regional, resaltando las tendencias de cada una de ellas.<sup>33</sup>

El objetivo principal del *Diálogo Departamental* fue formular EPIs Departamentales (EPIDs), rescatando los resultados sistematizados de las mesas municipales y la visión productiva establecida en los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDES), identificando además los ajustes a incorporar en la EBRP revisada y definiendo el mecanismo de control social y las bases del sistema de seguimiento. Así, entre el 6 de noviembre y el 20 de diciembre, se implementó una mesa de diálogo en cada uno de los nueve departamentos del país, lo que permi-

<sup>30</sup> Se debe recalcar que la FAM, antes de iniciar las mesas municipales que le correspondía, realizó dos días de “Jornadas Municipales” en cada departamento del país con la finalidad de proporcionar los instrumentos necesarios, así como fortalecer la capacidad de intervención de los representantes municipales en las fases del DNBP. En estas jornadas participaron alrededor de 1.000 personas.

<sup>31</sup> En esta etapa participaron representantes de organizaciones sociales y productivas, organizaciones territoriales (CV-OTBs), sindicales, asociaciones de productores, funcionarios del Poder Ejecutivo, representantes del sector de salud, educación, saneamiento básico, el asociativismo de municipal, y del GM (concejo municipal y técnicos)

<sup>32</sup> A nivel nacional, los productos y/o negocios priorizados fueron el i) turismo, ii) la papa, iii) el ganado bovino, iv) ganado camélido, v) artesanía y vi) producción de leche

<sup>33</sup> Opiniones de representantes de la FAM y PADEM-GTZ

tió la participación de 2.340 personas,<sup>34</sup> de las cuales 36% fueron mujeres y casi el 30% representaron a alguna instancia del sector público.<sup>35</sup>

Para articular esta segunda etapa con la anterior, la STD presentó en cada Mesa Departamental (MD) los productos y/o negocios resultantes de las Mesas Municipales, sistematizados en seis ejes productivos.<sup>36</sup> Antes de iniciar las mesas de trabajo en las MDs, se realizó una plenaria con la finalidad que los representantes regionales establezcan una priorización de los ejes productivos, de acuerdo a las potencialidades y limitaciones de su región. En la mayoría de los departamentos se logró priorizar entre tres a cuatro ejes, que constituyeron el hilo conductor del diálogo en esta fase. Si bien la STD no especificó desde un inicio una metodología que permitiera articular los resultados de las Mesas Municipales con esta segunda fase, la manera de organizar las propuestas en una matriz de productos y luego en ejes permitió rescatar, a grandes rasgos, lo que surgió en el nivel municipal.

En el primer día de implementación de las MDs, los dialogantes fueron organizados en tres mesas de trabajo sobre los temas (i) normativos, (ii) institucionales, y, (iii) fiscales y de financiamiento. El segundo y último día, se realizaron cuatro mesas de trabajo sobre los temas sociales y transversales. Cada tema fue tratado en vinculación con los Ejes Productivos, previamente priorizados en plenaria. Esto resultó en una matriz de propuestas para fortalecer o mejorar aspectos relacionados con los cuatro temas sociales y transversales en el marco del desarrollo municipal y departamental. El evento concluyó con la suscripción del “Pacto Productivo Departamental” por representantes de la Prefectura y de Sociedad Civil Organizada.

El diseño metodológico del diálogo no pudo ser aplicado efectivamente en las MDs por diversos aspectos, entre ellos: (i) la falta de una organización adecuada para llevar a cabo esta fase; (ii) la mala preparación de los moderadores; (iii) exposiciones a veces repetitivas y el uso de un lenguaje muy técnico y poco didáctico, ocasionando el desinterés de los participantes; y (iv) la falta de equilibrio adecuado en la participación de la sociedad civil y del sector público en las mesas de trabajo, resultando en algunos casos en una conversación más fluida entre representantes del gobierno central y prefectural, y provocando que algunos representantes de la sociedad civil abandonaran la mesa. Finalmente, esta fase no tuvo el éxito esperado debido, principalmente, a una falta de visión departamental (regional) en los participantes. Al contrario, se hicieron más evidentes los intereses individuales de las OCS y de las mismas instancias públicas, que intentaron dirigir el diálogo e incluso sesgar los resultados finales de esta fase.<sup>37</sup>

El objetivo principal de la mesa del *Diálogo Nacional* fue procesar y sancionar los resultados sistematizados de las fases anteriores, con la

<sup>34</sup> Entre las organizaciones sociales dialogantes se destacan las organizaciones económicas productivas, el asociativismo municipal, organizaciones sectoriales y sindicales, universidades, ONGs, Comité Cívico, representantes municipales, entre otros.

<sup>35</sup> Se programó la presencia de representantes y técnicos de los viceministerios vinculados al área productiva, social y transversal, representantes de la cooperación internacional, representantes de programas y/o proyectos productivos con presencia departamental, que serían adscritos sólo con derecho a voz.

<sup>36</sup> Los ejes productivos entorno a los cuales se organizaron los productos y/o negocios son: i) recursos no renovables, ii) recursos renovables, iii) manufacturas (artesanía, agroindustria e industria), iv) comercio y mercados, v) turismo y, vi) servicios.

<sup>37</sup> Al final de cada Mesa Departamental se realizaba una matriz con las propuestas e inquietudes surgidas en los grupos de trabajo. De acuerdo a la FAM, algunas organizaciones de la Sociedad Civil, entre las que se destacan los Mecanismos Departamentales de Control Social, y algunas instancias públicas, como ser los Viceministerio de Justicia y Género, gestionaban al final de proceso, antes de suscribir el Pacto, la introducción de temas que no necesariamente habían sido acordados durante el evento.

finalidad de formular prioridades y EPIs Nacionales, incluyendo tanto los aspectos normativos, institucionales y fiscales, como los aspectos sociales y transversales. Así, la Mesa Nacional (MN) se realizó el 21 y 22 de diciembre en la sede de gobierno, logrando la participación de 470 dialogantes y 97 observadores, de los cuales, aproximadamente, el 30% fueron mujeres. Asimismo, se debe destacar que la mayor representatividad en esta mesa la tuvieron los delegados de las Organizaciones Productivas (36%) y del Poder Ejecutivo (31%).

En esta fase, se eligió en plenaria los ejes productivos de interés nacional,<sup>38</sup> alrededor de los cuales se organizaron las mesas de trabajo en los mismos siete temas de la mesa departamental (normatividad, institucionalidad, fiscal y financiera, salud, educación, género y justicia). En esta última fase se hizo aún más evidente la debilidad del diseño del DNBP. No se logró articular las propuestas resultantes de las MDs y tampoco se pudo controlar las intervenciones con intereses individuales. Así, al final de cada mesa de trabajo e incluso en la plenaria final, diferentes OSC intentaron incluir varios de sus requerimientos,<sup>39</sup> lo cual pone en duda la autenticidad de los resultados que surgieron de este proceso.

Los resultados de esta última fase fueron organizados en matrices, donde se presentan las iniciativas y propuestas que la MN ha concertado en sus distintos grupos de trabajo, y que han sido ordenadas en función de las responsabilidades y decisiones que la Asamblea Constituyente, el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo deberían tomar respecto de las mismas. Los resultados de la MN abarcan desde propuestas para la modificación de aproximadamente 14 leyes y decretos supremos, hasta la creación de fondos financieros y cambios institucionales en las diferentes instancias públicas, y desde la modificación de la política fiscal, hasta la reformulación de las políticas sociales y transversales. Esta sistematización, ha demostrado que el proceso del DNBP realmente fue más allá de elaborar insumos para una nueva EBRP. A partir de estos resultados se esperaba una priorización de propuestas y una definición más precisa de responsables, que sirva de guía a la instancia responsable de elaborar la estrategia revisada. Sin embargo, con las matrices extensas que finalmente fueron entregadas como resultado final del DNBP es poco lo que se puede hacer en esta dirección.<sup>40</sup>

### **Sistematización de los Resultados del DNBP:**

#### **Escasa priorización y falta de rumbo claro**

Una vez concluido el DNBP, la preocupación del DND en 2005 se orientó a que los resultados del proceso concluido orienten la nueva EBRP y que se plasmen en propuestas y acciones concretas de apoyo al desarrollo productivo local. La STD tendría la responsabilidad de articular y sistematizar las propuestas que surgieron del proceso. Con base en esta sistematización, el Ministerio de Desarrollo Económico (MDE) sería el encargado de elaborar una nueva estrategia, mientras que el Ministerio de Participación Popular (MPP) haría la intermediación entre el DND y el MDE, para asegurar que los resultados del DNBP sean realmente incluidos.

<sup>38</sup> Los ejes productivos seleccionados en la Mesa Nacional corresponden a (i) Agroindustria, (ii) Turismo – Artesanía, (iii) Manufacturas e Industria de Transformación y Reconversión, (iv) Gas y Minería, (v) Aprovechamiento de la Biodiversidad, (vi) Desarrollo Forestal, (vii) Silvicultura, (viii) Desarrollo de Servicios y Comercio en Zonas Francas y Fronteras.

<sup>39</sup> Un representante de OSDC participante en esta fase comentó que al final de la plenaria de la Mesa Nacional, un representante del Mecanismo Nacional de Control Social logró introducir en las conclusiones finales el destino del 2% de los recursos HIPC hacia esta instancia, aunque este tema no fue abordado durante todo el proceso.

<sup>40</sup> Cabe notar que hasta finales de 2005 las OCS todavía no conocían los resultados de dicha sistematización.

La STD preparó efectivamente un informe compuesto de dos documentos (172 y 226 páginas respectivamente) donde se resumen los resultados obtenidos en cada fase del DNBP. Para cada etapa los resultados fueron organizados y presentados en diversas clasificaciones (i.e. por municipio, departamento y nacional, y según tipo de OSC, rubro, etc.), pero no se presentó ni propuso una priorización de resultados, ni se especificó cuál sería la clasificación recomendada para establecer políticas de desarrollo productivo.

La metodología del DNBP funcionó solo a nivel municipal. Posteriormente las propuestas que surgieron en otros niveles no pudieron articularse, lo que resultó en cinco matrices extensas, que dan la impresión que conforme se avanzó en el proceso DNBP, se fueron sumando los temas surgidos de las diferentes etapas, sin poder distinguir ningún orden de prioridad. Es evidente que la STD efectuó un arduo trabajo de síntesis y ordenamiento. Sin embargo, los resultados presentados son demasiado generales, siendo más útiles para establecer un mapa de la situación productiva del país, que para dar lineamientos para la elaboración de una eventual “estrategia productiva”.

Aún así, en enero de 2005, la STD entregó al MPP estos informes que contenían los resultados del Diálogo. Desde ese momento, en el DND se conformó una “Comisión”, liderada por el MPP, para definir la metodología que permitiría incorporar los resultados del diálogo en una eventual EBRP revisada. La STD entregó también copias de estos resultados a las entidades públicas que lo solicitaron, aunque corría el riesgo que cada ministerio les de una interpretación diferente.

Por otro lado, se debe mencionar que a fines del 2004, antes de la conclusión del DNBP, el MDE empezó el proceso de elaboración de una nueva estrategia, denominada “Estrategia Boliviana de Desarrollo” orientada hacia la producción y competitividad y alineada, en la parte social, a los ODMs. Aunque no quedó claro cuál habría sido el método utilizado para la incorporación de los resultados del DNBP a dicha estrategia, el proceso de finalización de dicha estrategia fue interrumpido en febrero de 2005, cuando cambiaron al encargado de dicho ministerio.

En una penúltima reunión con el DND,<sup>41</sup> el MPP presentó una “Estrategia de Implementación del DNBP”, resaltando la labor y los pasos que se estaban realizando con la Comisión. En esa ocasión, el MPP aclaró que, por mandato del Presidente de la República, se priorizarían aquellas propuestas que contarán con respaldo presupuestario, como consecuencia de la restricción fiscal que enfrentaba el gobierno y para evitar incurrir nuevamente en el error de listar una serie de proyectos que solo inflarían las expectativas de la población, como se hizo con la anterior EBRP. En esta dirección, se informó que las propuestas del DNBP serían incluidas en la nueva estrategia a través de dos pilares: (i) fomento a las políticas de exportación, basado en las EPIs y en ocho ejes productivos resultantes del diálogo (agroindustria, turismo, manufactura de transformación, joyería, minería, gas y zona franca y desarrollo fronterizo), y (ii) mercado interno y generación de empleo, basados en una propuesta de red de protección social.

Aunque esta vez tampoco quedó claro como se reflejarían los resultados del DNBP en la nueva EBRP, el DND esperaba en una próxima reunión recibir el documento final, para luego discutir sobre el contenido y obtener una versión final consensuada que sea presentada en un eventual Grupo Consultivo a realizarse más tarde en 2005. Sin embargo,

---

<sup>41</sup> La penúltima reunión del diálogo tuvo lugar el 29 de abril de 2005 en las instalaciones del FPS.

unos días después, el nuevo Ministro de Desarrollo Económico presentó a los empresarios privados el “Plan Bolivia Competitiva y Solidaria” (PBCyS), como el plan de gobierno para la lucha contra la pobreza y la reactivación económica, sin siquiera mencionar el rol del DNBP en la definición de estas políticas. En la última reunión del DND,<sup>42</sup> la sociedad civil mostró su preocupación ante tal situación, observando principalmente que el fin principal del proceso del Diálogo fue generar las bases de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y no así un Plan de Gobierno. El MPP trató de explicar a las OSC que todavía no se trataba de un documento definitivo y que tampoco se había definido el nombre del documento, aunque ya estaban definidos los dos pilares a través de los cuales se canalizarían los resultados del DNBP. En esta última etapa las OSC representadas en el Directorio Nacional del Diálogo quisieron imponer nuevamente sus agendas, pero esto no fue posible, primero porque la máxima autoridad del MPP esta vez fue mucho más firme que los primeros directores del Diálogo, y por otro lado, porque finalmente no se presentó un documento del gobierno sobre el cual discutir.

El 17 de mayo de 2005, el entonces Presidente de la República hizo una presentación pública del contenido del PBCyS, mencionando que gran parte del documento era el resultado del proceso participativo implementado desde 2004. El documento impreso del Plan nunca fue presentado oficialmente. Solo se puso a disposición del público un paquete de decretos supremos que, supuestamente, permitirían la implementación del mencionado Plan. Sin embargo, con la nueva sucesión constitucional de junio de 2005, los “resultados del DNBP” y el ejercicio de tratar de utilizarlos de alguna manera para preparar una EBRP revisada quedaron en el limbo. Para muchos quedó claro que el objetivo del gobierno de Mesa fue poder demostrar a la comunidad internacional que se contaba con un plan para atender la pobreza, que integraba la visión de los participantes en el Diálogo Nacional. Sin embargo, el fallido plan seguramente no hubiera sido suficiente para un eventual Grupo Consultivo, ya que algunos donantes esperaban un nuevo documento específico de Estrategia de Reducción de Pobreza.

### **El Financiamiento del DNBP: El costo de la participación**

La STD estimó que el costo total del proceso de consulta ascendió aproximadamente a \$US3 millones. Desde septiembre de 2003 a julio de 2004, la STD, en coordinación con el VIPFE, realizó las gestiones con varios organismos de cooperación internacional,<sup>43</sup> con el fin de obtener el financiamiento para implementar el DNBP. Estas solicitudes de apoyo financiero obtuvieron respuesta favorable de 9 donantes, por un monto total cercano a los \$US3 millones. El 96,5% de los recursos desembolsados fueron colocados en un “fondo canasta” administrados por el PNUD, a solicitud del DND, mientras que la GTZ y COSUDE se comprometieron a realizar pagos directos de acuerdo a requerimientos de la STD. Al final del proceso del DNBP, la STD informó que se utilizó el 90,5% del total de los recursos comprometidos por la cooperación internacional (referirse al Anexo 6). Los recursos sobrantes debían ser devueltos a cada agencia de cooperación, una vez finalizado el cierre financiero con la STD, durante el segundo semestre de 2005.

<sup>42</sup> La última reunión del Directorio se llevó a cabo el 3 de mayo de 2005 en instalaciones del FIS.

<sup>43</sup> DFID, PADEP-GTZ, Asdi, COSUDE, ACDI, Gobierno del Japón, las Embajadas de España, Dinamarca y Holanda, así como el BID, BM, PNUD y la CAF.

### **El Cierre del Proceso: ¿Acabó realmente el trabajo?**

El DNBP generó un gran movimiento social en torno a “lo productivo” durante más de un año. Participaron casi 70 mil personas, con el propósito original de generar propuestas que permitan al gobierno preparar una nueva EBRP, pero sobre todo contribuir al desarrollo de una propuesta y visión productiva de país. A pesar de todos los recursos y esfuerzos desplegados, el proceso no fue mejor que el DN2000, ni pudo concretar los objetivos que se planteó. Esto puede ser explicado por varias razones, entre las más importantes: (i) la falta de liderazgo político y de apropiación del proceso por parte del Poder Ejecutivo; (ii) mientras el DN2000 tenía como poderoso atractivo la distribución de recursos HIPC II, el DNBP no podía ofrecer algo similar, a lo sumo planteó reorientar dichos recursos hacia el sector productivo; (iii) las evidentes limitaciones técnicas de la STD para conducir adecuadamente el proceso.

A esto se sumó la crisis política y social que el país confrontó durante el 2004 y la pérdida de vigencia, al menos circunstancialmente, de los temas directamente relacionados con la reducción de la pobreza, ya que los representantes de los movimientos sociales estaban más interesados en discusiones sobre la Asamblea Constituyente o la política energética del país. En este marco, el Diálogo 2004 dejó la impresión de haberse convertido en un proceso demasiado largo y costoso, dando la impresión de ir a contracorriente de la política de austeridad fiscal pregonada por el gobierno de Mesa.

El hecho de haber asegurado la participación del gobierno en cada mesa de diálogo, así como la firma de pactos productivos entre representantes del sector público y de la sociedad civil, lamentablemente no garantizó un mayor compromiso de parte del sector público<sup>44</sup>. Por otro lado, a pesar que el DNBP logró movilizar a casi setenta mil personas, persiste la percepción en algunos representantes de actores sociales entrevistados, que sus verdaderos intereses y necesidades no fueron considerados en la toma de decisiones y, muchos menos, en la definición de las políticas de reducción de la pobreza. Esta percepción es menos negativa en las OSC que formaron parte del DND y que tuvieron de esa manera una llegada más directa al gobierno. Por otro lado, algunas OSC hacen notar que los participantes del DNBP fueron en su mayoría del sector productivo, lo que desde su perspectiva no representa al conjunto de la población.

Un aspecto ciertamente rescatable del proceso fue que con el enfoque del DNBP se ha logrado enfrentar a la visión asistencialista de la pobreza (para seguir subsistiendo), reemplazándola con la identificación de potencialidades que permitan lograr competitividad y mayor productividad, superando así la visión hasta antes dominante. Este aspecto positivo ha podido ser evidenciado con mayor claridad en las etapas del Pre-Diálogo y en las Mesas Municipales.

Por otro lado, el marco metodológico propuesto para la sistematización de los resultados del DNBP ha funcionado mejor en las mesas municipales y departamentales, donde en algunos casos se logró identificar mejor algún grado de prioridades. Sin embargo, en el nivel nacional los resultados son muy generales y hasta dispersos, ya que la STD no logró sistematizar estos resultados de manera adecuada. Estos se asemejan más a una lista de demandas que a propuestas productivas concretas, donde no se pueden distinguir consensos ni prioridades. Este material es lógicamente muy difícil de utilizar para la formulación de una estrategia

<sup>44</sup> Aunque se debería exceptuar al Viceministerio de la Mujer, muy activo en todas las etapas del proceso, que logró progresos significativos en la temática de género en lo relacionado a transversalidad e institucionalidad en parte gracias al DNBP.

nacional. Quizás por ello, los resultados finales no fueron entregados ni presentados formalmente a la sociedad civil, al menos hasta finales de 2005. La STD ha puesto a disposición del sector público la extensa lista de resultados, sin ninguna recomendación específica sobre prioridades, dándoles así posibilidad a interpretaciones diversas.

Finalmente, sugerimos que no haber realizado una evaluación “honesta” de la experiencia del DN2000, con suficiente detalle y de manera oportuna, estableciendo en qué medida sus resultados influyeron en la EBRP preparada ese año, ha contribuido a los magros resultados del DNBP. Es también verdad que las condiciones políticas e institucionales no fueron las más apropiadas para desarrollar este proceso participativo, aunque si bien este dato era ya una evidencia antes de iniciar dicho proceso, nunca se discutió seriamente la conveniencia de su postergación.

En consecuencia, para el gobierno el DNBP fue un proceso bastante desgastante políticamente, con reglas no muy bien definidas, lo que hizo que en muchas ocasiones estuviera enfrentado con la sociedad civil. Retrospectivamente, representantes del gobierno consideraron que la participación no es necesariamente lo estratégico, por lo que consideran que esta clase de eventos deberían evitarse a futuro.

A pesar de todo, una de las virtudes del DNBP parece haber sido el esbozo de una geografía económica del país partiendo desde el ámbito municipal, como producto de discusiones multitudinarias en las Mesas Municipales. Asimismo, desde un punto de vista de representatividad, un sector de la cooperación internacional considera que este tipo de procesos son deseables en países como Bolivia, donde con democracias defectuosas, las instancias públicas carecen de representatividad y no siempre canalizan las demandas de la sociedad civil de manera adecuada. Así, un proceso participativo de este tipo se constituye en un complemento a la democracia representativa y hasta una válvula de escape. Por ello, se sugiere que rescatando las experiencias positivas de estos procesos, se considere la utilización de estos espacios de diálogo a nivel local, por ejemplo en los procesos de elaboración de los POAs, PDM, etc.

### **III. Implementación de Políticas de Reducción de Pobreza**

A pesar de los esfuerzos para revisar la EBRP realizados por los diferentes gobiernos desde 2002 hasta la fecha, se conoce que, formalmente, el país no cuenta con un documento de estrategia reconocido como guía para la implementación de las políticas de reducción de pobreza y orientador de las decisiones de asignación de recursos públicos. Estos esfuerzos y los resultados alcanzados han sido documentados en los Informes de 2003 y 2004, así como en la sección precedente del presente informe.

Esta situación ha tenido su consecuencia más evidente en la falta de acuerdo para un financiamiento del tipo PRGF con el Fondo Monetario Internacional (FMI), para el que la existencia de un documento de estrategia es condición necesaria. Por ello, desde el año 2003, el gobierno de Bolivia y el FMI manejan sus relaciones a través de acuerdos Stand By (SBA), acuerdos para plazos más cortos que ponen a disposición del país una línea de recursos no concesionales, una vez cumplidas las condiciones acordadas. De igual manera, en ausencia de una EBRP revisada, el Banco Mundial no ha aprobado hasta ahora recursos bajo el instrumento denominado PRSC y se ha debido contentar desde 2003, con diseñar y financiar acuerdos que hacen énfasis en el cumplimiento de los ODMs. Algunos donantes

bilaterales han explicado también que, ya que una estrategia revisada es también requisito en sus sedes, en ausencia de este documento marco de estrategia, sus desembolsos de recursos de libre disponibilidad no pueden concretarse (ver sección A IV).

Más allá del cumplimiento formal de este requisito – algo que todavía podría tomar tiempo en cumplirse – cabría preguntarse si la ausencia de dicho documento, efectivamente ha imposibilitado la realización de acciones concretas relacionadas con la reducción de pobreza, y si por ello los presupuestos públicos de los últimos años no han podido ser orientados hacia el objetivo de contribuir a reducir la pobreza.

### **La orientación de las políticas actuales**

La pregunta que planteamos al país y la comunidad internacional es si la dirección de las políticas públicas actuales para la reducción de la pobreza es básicamente correcta y si estas serían consistentes con las políticas de reducción de la pobreza a incorporar, en una eventual estrategia (EBRP) revisada. Planteamos que la orientación es básicamente la correcta y que la orientación de las principales políticas públicas relacionadas con la reducción de la pobreza se diseñó y comenzó a implementarse en los años 90. Es el caso de la política para la educación con la reforma educativa que data de 1994, con una orientación de los gastos hacia la educación primaria, con prioridad hacia la educación de las niñas, hacia la mejora curricular, la provisión de materiales adecuados para la construcción y mejoramiento de infraestructura escolar, etc. En salud, la política principal – la atención a las madres embarazadas y los niños – data de 1983, reforzada en 1992 con apoyo de la cooperación, principalmente UNICEF, y finalmente consolidada como política de estado con el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), instaurado en 2003 y en actual aplicación con recursos internos nacionales y municipales. La orientación de recursos internos y externos al saneamiento básico es una constante desde los años 90. El apoyo al desarrollo rural con riego y obras de infraestructura data también de los años 90, cuando se formaliza el programa nacional de riego (PRONAR) y otros programas más pequeños apoyados por el gobierno nacional y los municipios.

Se debe también resaltar que, pese a los problemas políticos y sociales que el país ha enfrentado desde 2003, hay elementos heredados del proceso ERP que fueron consolidados por la LDN y que no se han visto afectados significativamente. Estos son: (i) la distribución de los recursos HIPC a los municipios; y, (ii) el rol del control social, en proceso de fortalecerse a nivel local y nacional, aunque a nivel departamental, con alguna excepción, se encuentra debilitado por varias razones, desde la falta de recursos, hasta la falta de una visión clara sobre los objetivos y medios para alcanzar los mismos.

En cuanto a la política económica, esta ha tenido desde 1985 y hasta el presente una orientación hacia la ampliación de la participación del sector privado y del rol del mercado, con resultados ya conocidos: casi una década de crecimiento sostenido del PIB (90s) a un promedio cercano al 4% anual y por lo tanto, crecimiento del ingreso per cápita, aunque sin grandes efectos sobre la reducción de la pobreza, por falta de mecanismos adecuados de redistribución o políticas orientadas a favorecer la participación de los más pobres en las actividades productivas. La senda de crecimiento se alteró en los últimos cinco años (2000–2004), perdiendo impulso, en ausencia de acciones importantes en la política económica que contribuyeran a relanzar el crecimiento, además de las evidentes ineficiencias percibidas en la gestión pública, que son sin duda un costo

mayor para la sociedad boliviana. Como señala el título del Informe País en 2004, en general lo que se vio fue “más de lo mismo”.

En resumen, la orientación de las principales políticas para la reducción de la pobreza no ha cambiado radicalmente con la EBRP (ver informes 2003 y 2004), ni con el proceso ERP en Bolivia en los últimos cinco años. La intención de incorporar los temas productivos a las políticas de reducción de pobreza es posterior a la EBRP (es decir, data de 2003), pero no cuenta todavía con acciones concretas y recursos bien especificados. La asignación de recursos (montos y proporciones) tampoco ha variado grandemente. El cambio más importante en la asignación de recursos se dio en la segunda mitad de los 90s, cuando los gastos sociales pasaron a ser más del 50% del presupuesto público, una vez que el gobierno decidió dejar de invertir en las empresas públicas, ampliar la participación privada en dichas empresas y orientar los recursos públicos al gasto social. Lo que tampoco ha cambiado con el proceso ERP ha sido la falta de atención suficiente a la ejecución de los recursos ya asignados a nivel nacional y local, donde continúan ausentes los sistemas de monitoreo y evaluación de resultados. Esto hace que, por ejemplo, una gran parte de los recursos asignados a los municipios no se ejecuten con eficacia ni eficiencia, en parte por problemas de falta de capacidades institucionales para la ejecución.

### **El marco institucional**

En lo formal, el gobierno de Mesa ha desarrollado dos documentos que intentan responder a la necesidad del gobierno de contar con algún documento que establezca, de manera formal, el marco de las políticas de reducción de pobreza que implementa el país. Con posterioridad al DNBP, se ha intentado presentar dos propuestas, en primer lugar la Estrategia Boliviana de Desarrollo (EBD), que fue promovida por el Ministerio de Desarrollo Económico con apoyo de consultoría del PNUD. Esta primera propuesta utilizaba las bases de la Estrategia presentada al Grupo Consultivo en 2003, asignando un mayor peso a proyectos productivos, aunque sin dejar de enfocarse en las Metas del Milenio. La EBD supuestamente utilizaba los resultados del DNBP y estuvo a punto de ser presentada formalmente como un documento del gobierno, en marzo de 2005, a un frustrado Grupo Consultivo. Cuando sobrevino el cambio del Ministro de Desarrollo Económico (en dicho mes) y los conflictos políticos y sociales, se dejó de lado esa estrategia, y las nuevas autoridades olvidaron por un tiempo cualquier referencia al esfuerzo anterior, al DNBP y al requerimiento de parte de la cooperación internacional para formalizar en algún documento las políticas de reducción de pobreza impulsadas en el país.

En mayo de 2005, el gobierno de Mesa presentó el Plan Bolivia Competitiva y Solidaria (PBCyS) como una propuesta de marco estratégico para su gobierno, en la expectativa de completar su periodo constitucional hasta agosto de 2007. El plan efectivamente contenía una propuesta productiva con políticas específicas, que lo diferenciaba de la EBRP original. No obstante, la propuesta social no sólo se alineaba en torno a los objetivos del Milenio, sino que además introdujo políticas asistenciales (subsidios y redes de protección) que en parte contradecían a las políticas delineadas en el área productiva.

La agenda de los donantes en relación a los temas institucionales tampoco estaba clara, por ejemplo, sin una posición sobre la capacidad para una mayor a menor descentralización fiscal en el país. Lo lamentable es que a pesar del rol superlativo asignado a los municipios en la

reducción de la pobreza en los últimos años, hasta hoy no se implemente un programa serio de apoyo al fortalecimiento de las capacidades institucionales de gestión en las prefecturas y municipios. Este es un tema que los donantes pudieron haber apoyado de manera más estratégica y no solo con esfuerzos aislados que en 11 años (desde la aprobación de la LPP y LDA) lamentablemente no han dado muchos frutos. Es probable que la capacidad de ejecución de recursos en los niveles descentralizados haya mejorado algo, quizás para llegar a un promedio regular (60% de los recursos gastados), pero lo que seguramente no ha mejorado es la eficiencia en el gasto, el seguimiento a los resultados y la medición del impacto que estos gastos pudieran tener.

### **Ejecución presupuestaria**

Los recursos HIPC continúan fluyendo a los municipios de acuerdo a lo establecido por la Ley del Diálogo Nacional 2000. Sin embargo, persisten los problemas de ejecución en algunos GMs. En su momento los donantes aplaudieron entusiastamente la decisión del gobierno de Quiroga de asignar los beneficios (por venir) del alivio de deuda externa HIPC II a los municipios, probablemente porque consideraban que esa decisión descentralizaba más recursos hacia los municipios pobres y que esto sería bueno “per se”, aunque sin preocuparse del impacto que tendría en el Tesoro Nacional, ni de las limitadas capacidades municipales para utilizar dichos recursos. Se pasó de tener una deuda externa que no se pagaba de manera regular, o se pagaba en parte con donaciones de los mismos acreedores, a una deuda que ahora se debe honrar cada fin de mes, depositando en las cuentas de los municipios, sin retrasos ni descuentos, los recursos que antes se destinaban al servicio de la deuda externa.

El Ministerio de Hacienda ha planteado desde 2003 que esta situación es insostenible para el Tesoro Nacional y que debería revisarse la LDN y la asignación de los recursos del alivio HIPC II. Esto naturalmente choca con la lógica de los municipalistas y alcaldes que defienden sus recursos y más bien, piden nuevos recursos, tal como ocurrió con la distribución de los recursos de los impuestos nacionales por IDH. Este tema no se ha comprendido plenamente hasta ahora por la comunidad de donantes, que no ha favorecido ninguna discusión con relación a la distribución actual de recursos HIPC, y en general ha apoyado posiciones favorables a una mayor descentralización fiscal. Aunque por otro lado, algunos apoyan al gobierno nacional con recursos de libre disponibilidad y apoyo presupuestario, que si bien ayudan, no son sostenibles en el tiempo, ni tienen la regularidad que el Tesoro requiere para cubrir sus obligaciones corrientes.

Las cifras globales del gasto público pro-pobre en porcentaje del PIB muestran un incremento interesante desde el 10,8% en 2000 hasta 13,1% en 2002, su nivel más elevado históricamente. Posteriormente, este nivel se redujo a alrededor de 12% entre 2003 y 2005. Se puede destacar también que comparativamente los salarios en el sector Salud aumentaron ligeramente en el periodo 2000–2005, mientras que los del sector Educación aumentan casi tres veces más. Los gastos pro-pobre excluyendo salarios crecieron ligeramente en el periodo, lo que señala que el mayor esfuerzo se estaba concentrando en sostener las inversiones realizadas con gasto corriente (ver Cuadro A.1).

**Cuadro A1: Gasto Público Pro-Pobre 1995–2005 (% del PIB)**

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005p
<b>Gasto Corriente</b>	<b>5,6</b>	<b>5,9</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,0</b>	<b>6,8</b>	<b>7,3</b>	<b>7,1</b>	<b>7,4</b>	<b>7,2</b>
Salud ( <i>exc. Beneméritos</i> )	2,1	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,7	2,6	2,7	2,8	2,6
d/c Salarios de Salud	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3
<i>Beneméritos</i>	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Educación (Exc. Nivel Universitario)	3,5	3,6	3,7	3,7	3,8	3,6	4,1	4,6	4,4	4,5	4,5
d/c Salarios de Educación	2,8	2,8	3,0	3,0	3,1	3,0	3,2	3,7	3,9	3,8	3,6
Otro Gasto Social ( Gest. Social)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
<b>Gasto de Capital</b>	<b>3,5</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,4</b>	<b>4,8</b>	<b>5,4</b>	<b>5,8</b>	<b>4,7</b>	<b>4,6</b>	<b>4,9</b>
Salud	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,6	0,7	0,5	0,6	0,6
Educación	0,6	0,9	1,0	0,8	0,9	1,0	1,4	1,5	1,1	0,8	1,0
Sanearamiento Básico	0,7	1,1	1,0	1,0	1,2	1,1	0,9	0,6	0,5	0,8	0,8
Desarrollo Urbano	1,1	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6
Desarrollo Rural	0,7	0,7	0,8	1,2	1,2	1,3	1,7	2,1	1,8	1,6	1,8
d/c Caminos Vecinales	0,2	0,3	0,3	0,4	0,6	0,5	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
<b>Total Gasto Pro-Pobreza</b>	<b>9,1</b>	<b>9,8</b>	<b>10,0</b>	<b>10,1</b>	<b>10,6</b>	<b>10,8</b>	<b>12,2</b>	<b>13,1</b>	<b>11,8</b>	<b>12,0</b>	<b>12,1</b>
Excl. Sueldos y Salarios	5,3	5,9	5,9	6,1	6,4	6,7	7,7	8,0	6,6	6,8	7,1

Fuente: Unidad de Programación Fiscal, Ministerio de Hacienda, enero 2006.

Nota: Excluye gastos educativos a nivel Universitario, Pensiones, Aportes al Fondo de Pensiones y Gastos en Salud y Educación efectuados por el Ministerio de Defensa.

P=Preliminar

En cuanto a la ejecución de los recursos HIPC, los informes de los años anteriores (ISS 2004b, 2005b) reportaron que el nivel de ejecución de los recursos HIPC fue bajo debido a varios factores. En 2003, la proporción de recursos disponibles ejecutados durante el año había aumentado al 71%, del 27% en 2001. Los porcentajes para 2004 son un poco más bajos que en el año anterior, salvo en salud (Cuadro A2). En 2005, la utilización de estos recursos continuó siendo muy deficiente observándose que a nivel general el porcentaje de ejecución supera apenas el 50%, volviendo a niveles de eficiencia observados en 2002. Un tema de especial preocupación es la eficiencia relativa del sector salud, donde se puede apreciar que se ha ejecutado apenas uno de cada tres bolivianos disponibles para el sector. Un factor que podría explicar el bajo grado de ejecución de los recursos HIPC es que los municipios reservan parte de estos recursos, para ser utilizados como contraparte de donaciones del Fondo Productivo y Social (FPS), y, como se reporta, que para muchos municipios los procedimientos del FPS son muy complicados y muchas veces contradictorios (Banco Mundial y BID 2004a), estos recursos no se estarían ejecutando con la celeridad que se espera. Sin embargo, no se puede negar que otra de las explicaciones relevantes de la baja ejecución de recursos se relaciona con la falta de capacidades institucionales y la ineficiencia en el gasto por parte de los gobiernos municipales.

**Cuadro A2: Recursos HIPC II Asignados a Municipios (Cuenta Especial Dialogo 2000), 2001–2005**

Gestión	Saldo Inicial (Millones Bs.)	Desembolsos (Millones Bs.)	Recursos Disponibles (Millones de Bs)				Gastos (Millones de Bs)				% Ejecución			
			Salud	Educa.	IPS	Total	Salud	Educa.	IPS	Total	Salud	Educa.	IPS	Total
2001 Agosto-Dic.	0	0	22	44	153	219	4	10	44	58	18	24	29	27
2002 Enero - Dic.	161	583	76	149	518	743	24	76	290	390	31	51	56	53
2003 Enero - Dic.	328	357	77	135	472	684	38	101	346	485	49	75	73	71
2004 Enero - Dic.	204	401	78	126	401	605	38	87	266	391	49	69	66	65
2005 Enero - Nov.	205	248	61	88	303	453	19	54	178	252	32	61	59	56

Fuente: Unidad de Programación Fiscal

### **¿Orientación hacia la obtención de resultados?**

Más allá de la cantidad de recursos públicos destinados a los sectores relacionados con acciones de reducción de pobreza por parte del gobierno nacional o de los municipios, la poca relación de los recursos asignados con resultados en materia de reducción de pobreza sigue siendo un problema. Son pocas las instituciones públicas que tienen la capacidad para relacionar los gastos que realizan, con resultados específicos de sus acciones. Todavía hay muy poco trabajo de desarrollo de indicadores de resultado que permitan relacionar efectivamente las actividades financiadas con avances en dichos indicadores.

A pesar que la Ley SAFCO incluye como responsabilidad de las instituciones públicas hacer el seguimiento a los resultados de sus intervenciones y recursos asignados, esta tarea sigue sin tener la atención principal de las instituciones responsables de la planificación (para utilizar las experiencias de las intervenciones desarrolladas en mejores propuestas de intervención a futuro) y el seguimiento de los recursos públicos (para ver que efectivamente exista una relación entre insumos, productos y resultados). Está claro que en la administración pública boliviana ha primado hasta ahora el enfoque de control de los insumos y no así el del seguimiento de los productos o resultados de las acciones financiadas.

La parte B del presente informe amplía estos argumentos y presenta algunos elementos que podrían contribuir a mejorar esta situación, incluyendo el rol que la cooperación internacional podría tener en este esfuerzo.

## **IV. El Papel de la Cooperación Internacional en el Proceso ERP**

El objetivo de esta sección es analizar si el proceso ERP en el último año (septiembre 2004-diciembre 2005) ha conducido a una mayor coordinación y armonización entre los donantes y a un mayor alineamiento hacia las políticas del gobierno. Dado que no existe una EBRP como tal, en principio, solo podemos analizar en qué medida se ha avanzado en la coordinación y el alineamiento de los donantes.

Durante los años pasados y a pesar de la inestabilidad política, los montos de ayuda externa no disminuyeron hasta el 2004 (Cuadro A3).<sup>45</sup> En particular en el año 2003 en el que hubo dos crisis internas y connotaciones violentas (febrero y octubre), la cooperación internacional fue bastante generosa con Bolivia. El monto de ayuda externa disminuyó un poco en 2004 y esta tendencia decreciente continuó en 2005. No obstante, está claro que en relación a otros países de la región, con excepción de Nicaragua, el país ha estado considerado como uno de los países favoritos de la cooperación internacional, situación que todavía no se ha modificado.

---

<sup>45</sup> Hay que notar que estas cifras incluyen los créditos de la CAF que no califican como ayuda externa porque no son concesionales, por un monto acumulado de \$US782 millones y es probable que incluyan también otros créditos no concesionales.

**Cuadro A3. Desembolsos de Donaciones y Créditos,  
2000–2005 En millones de \$US**

Detalles	Acum. a 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total 2000-2005
Comercial	1.201,7	102,2	73,5	235,3	268,6	227,0	198,2	1.104,9
Concesional	3.242,3	206,5	231,6	224,6	358,0	272,0	218,6	1.511,2
Donación	3.539,1	234,5	236,7	260,1	301,6	273,2	240,0	1.546,0
<b>Total</b>	<b>7.983,2</b>	<b>543,1</b>	<b>541,8</b>	<b>720,0</b>	<b>928,3</b>	<b>772,2</b>	<b>656,7</b>	<b>4.162,1</b>

Fuente: SISFIN (VIPFE), a diciembre de 2005.

En esta sección tratamos primero el tema de la coordinación y luego reportamos sobre los procesos de alineamiento en curso a través de enfoques sectoriales y de apoyo presupuestario.

### La coordinación con donantes

Como reportamos el año pasado, el gobierno del Presidente Mesa instaló cinco mesas de coordinación con los donantes. Cada mesa estuvo coordinada por dos oficiales del gobierno, uno de VIPFE y uno del sector relevante, así como por dos representantes de los donantes. Los temas alrededor de los cuales se organizaron las mesas fueron: Diálogo Nacional y EBRP (Suecia y DFID), Asamblea Constituyente y Referéndum (PNUD y Alemania), Déficit Fiscal y Apoyo Presupuestario (FMI y Dinamarca), Armonización (BM y Holanda), y Competitividad y Productividad (BID y USAID).

Todas estas mesas han desarrollado sus actividades previstas, al menos hasta el cambio de gobierno en junio de 2005. La primera mesa ha coordinado el DNBP, aunque no pudo obtener el producto esperado que era la elaboración de una nueva EBRP. La segunda mesa logró apoyar la realización del Referéndum sobre el Gas, pero el apoyo a la preparación y organización de la Asamblea Constituyente obtuvo resultados menos claros. El gobierno de Rodríguez propuso involucrar más al Congreso y a la sociedad civil en el proceso de preparación de la Constituyente, creando finalmente un grupo de trabajo denominado Pre-Constituyentes, pero el trabajo de la mesa no estuvo exento de complicaciones por el grado de politización del tema. La mesa Fiscal ha tenido bastante más éxito en el marco del Programa Multidonante de Apoyo Presupuestario (PMAP), cuyos detalles trataremos más adelante. La mesa de Competitividad y Productividad desarrolló algunas iniciativas, pero el tema continuó siendo relegado en la agenda del gobierno y no se conocen resultados concretos de su trabajo.

La mesa de Armonización coordinó la producción de un “Plan de Armonización y Alineamiento” elaborado por un equipo de consultores nacionales para ser presentado por la delegación boliviana en la reunión de donantes en París. Este Plan estaba acompañado de un Plan de Implementación (Camacho *et al.* 2005a; 2005b), donde se sugiere “perfeccionar” las mesas de coordinación existentes, además de seguir y ampliar el enfoque sectorial (SWAps). Este último aspecto requiere de recursos adicionales, pero sobre todo requiere de asistencia técnica a los ministerios para que desarrollen sus planes sectoriales. A pesar que el Plan fue presentado formalmente en febrero de 2005, y que globalmente coincidía con los acuerdos generales alcanzados en el Foro de París sobre Armonización, lamentablemente por diferentes razones ninguna de las partes interesadas realizó el seguimiento a sus recomendaciones. A esto contribuyó el cambio de gobierno de junio de 2005, ya que a partir de

entonces las partes consideraron que tratándose de un gobierno de transición, no sería adecuado implementar dicho plan. Para algunos donantes entrevistados, el plan no fue suficientemente específico y no parece ser ambicioso. Sin embargo, cabe mencionar que algunos donantes han continuado progresando en la implementación de algunos aspectos de la Declaración de París sobre armonización, aunque esto tiene más que ver con sus propias organizaciones que con una coordinación específica con el gobierno de Bolivia.

Para una mayoría de donantes consultados, el factor más importante en los avances de las mesas de coordinación en Bolivia fue la existencia ó no de liderazgo por parte de los funcionarios del gobierno. Este factor fue evidente en la mesa fiscal, mientras que en las otras mesas, por ejemplo, en la de competitividad, este liderazgo estuvo ausente. Una de las razones para la falta de liderazgo fue la inestabilidad funcionaria en el Poder Ejecutivo, exacerbada por las medidas de austeridad fiscal que resultaron en muchas renunciaciones de funcionarios públicos disconformes con el impacto de las medidas en sus ingresos.

Muchos donantes opinan que la coordinación y armonización entre donantes ha retrocedido de los niveles alcanzados en los últimos años. Según algunos, la coordinación estuvo en el nivel más alto durante la administración de Quiroga (2000–2001), cuando el gobierno ejecutaba el denominado “Nuevo Marco de Relacionamento entre el Gobierno y la Cooperación Internacional”. La última reunión del Grupo Consultivo de Donantes se llevó a cabo en octubre 2003 y no pudo culminar con éxito por las razones ya conocidas. Desde entonces, la convocatoria a un Grupo Consultivo ha dependido de la preparación de una nueva EBRP, postergada continuamente, mostrando también que al menos formalmente han faltado avances concretos.

En la práctica, se registran muy pocos avances en el tema de coordinación y armonización de donantes. El ejemplo más avanzado en materia de coordinación es el SWAp para el sector de educación, en el que varios donantes han comprometido su participación. El Ministerio de Educación elaboró un Plan Operativo Multi Anual (POMA) 2004–2008 que amplía la reforma educativa de la educación primaria, hacia la educación secundaria, la técnica y la de adultos. Tres donantes (Dinamarca, Holanda y Suecia) contribuyen con un fondo canasta de \$20 millones para la implementación del POMA. Otros donantes (BM, BID, GTZ, JICA y UNICEF) contribuyen al sector de manera independiente y fuera de esta canasta. Para este SWAp se elaboró un sistema de indicadores de seguimiento, pero aún falta por definir indicadores de resultado<sup>46</sup>, los cuales están siendo trabajados por el Ministerio de Educación. Los donantes de este programa tendrán reuniones anuales con el Ministerio para realizar el seguimiento a los indicadores acordados. Asimismo, se organizarán auditorías conjuntas o cuando los donantes financien también otras actividades paralelas, se realizarán informes separados.

Otro ejemplo interesante es la coordinación de donantes para el financiamiento del Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno del Derecho de las Mujeres (PNPPM) del Viceministerio de la Mujer (VMM). Se ha trabajado en un Memorando de Entendimiento (MdE) en el que se han puesto de acuerdo varios donantes y el VMM para apoyar la implementación del Plan Estratégico Institucional (PEI). Este plan cuenta también con recursos de asistencia técnica otorgados por diferentes donantes. Las agencias de cooperación de Holanda,

---

<sup>46</sup> Un indicador, por ejemplo, era la cantidad de kilos de cemento utilizada.

Canadá, Suecia y Dinamarca comprometieron además recursos bajo la modalidad de “canasta de fondos”, que ascenderán a alrededor de \$US3 millones para el periodo 2004–2007 para implementar el PEI. La programación establece un desembolso aproximado de \$US1 millón por año de acuerdo a la capacidad de ejecución del VMM, la misma que será registrada en informes y auditorías conjuntas a realizarse cada seis meses. Se ha previsto que las agencias de cooperación bilateral mencionadas acompañen al VMM en la supervisión de la ejecución de recursos, así como en el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el PNPPM y los posibles ajustes que se realicen a éste. Actualmente, el VMM está definiendo indicadores de impacto y resultado, para realizar un mejor seguimiento al Plan.

En algunos otros ministerios, se han elaborado planes que podrían haber sido considerados por los donantes, por ejemplo el del Ministerio de Participación Popular que elaboró un plan trienal 2005–2007 para capacitar a las prefecturas y municipios, o el del Ministerio de Desarrollo Rural que trabajó en la ENDAR. Sin embargo, la cooperación internacional presente en esos temas continúa financiando sus propias iniciativas y/o proyectos sin realizar mayores esfuerzos para facilitar procesos de alineamiento y coordinación.

Al parecer, muchas agencias planean comenzar procesos de coordinación similares a los del Ministerio de Educación o del Viceministerio de la Mujer, aunque las áreas de trabajo todavía no están identificadas. Sin embargo, además de la limitada coordinación entre los donantes y el gobierno, se observa poca coordinación entre las agencias de cooperación, pues muchas de ellas no saben que otras agencias también planean trabajar en el mismo tema. Por ejemplo, en el tema de la prevención de conflictos, existen varias instancias de gobierno relacionadas con el tema (Ministerios de Gobierno, Presidencia y Participación Popular) y diferentes donantes hablando con ellos sobre posibilidades de trabajo futuro, lo que podría generar al menos una duplicación de esfuerzos.

Varios representantes de donantes observan que la coordinación entre ellos se ve limitada por las particularidades de cada donante, ya que cada quien tiene sus agendas, prioridades, cronogramas y reglas. A esto se suman los obstáculos por parte de las instancias del gobierno, que no han mostrado liderazgo ni interés suficiente para orientar a que la cooperación internacional se coordine y luego armonice. Esto lleva a que cada entidad de gobierno prefiera obtener su propio proyecto, o la misma unidad prefiere obtener más proyectos con diferentes donantes.

### **El apoyo presupuestario**

En teoría, el Apoyo Presupuestario (AP) es la forma más desarrollada de alineación a políticas del gobierno, ya que todo el dinero es de libre disponibilidad para el Tesoro Nacional a partir de la demostración de ciertos resultados. En la práctica, los donantes agregan muchas condiciones al AP y lo acompañan con un extenso diálogo sobre políticas que, en algunos casos, también se podrían interpretar como condiciones. Para establecer si el AP es realmente resultado de un alineamiento con las políticas de gobierno, habría que analizar en qué medida el gobierno se ha apropiado o ha sido el promotor de estas condiciones. Queda claro que si los donantes logran ponerse de acuerdo en el diseño de un programa conjunto que brinde AP en función de los resultados obtenidos por el gobierno, este apoyo sería la forma más avanzada de coordinación.

Desde inicios de 2004, varias agencias de cooperación en Bolivia comenzaron a discutir los lineamientos del PMAP – programa que tuvo su origen en las crisis fiscal de 2003. En abril de 2003 y a fines del mismo año, varias agencias se vieron forzadas a responder a la solicitud del gobierno para contribuir con montos importantes en AP, a fin de evitar el colapso de la economía boliviana (ver Cuadro A4). Para evitar nuevamente una situación similar, es decir que los donantes se vean forzados a contribuir con recursos de este tipo sin condiciones previas<sup>47</sup>, los donantes consideraron que sería mejor utilizar el AP para asegurar la implementación de algunas políticas de gobierno, con condiciones previas específicas aunque limitadas, además de la condición de estabilidad macroeconómica, que en la práctica para muchos significa tener un convenio en implementación con el FMI. Así, se podría además lograr mayor previsibilidad de los recursos aportados, tanto para los donantes como para el gobierno, y contribuir a una mayor estabilidad fiscal, objetivos por cierto consistentes con los acordados en la declaración de París sobre la armonización y alineamiento de la cooperación internacional.

Las agencias de cooperación que participaron en las discusiones sobre PMAP fueron el FMI, el Banco Mundial, la Comisión Europea, Dinamarca, USAID, KfW, Holanda, Suecia, DFID, la CAF, el BID, COSUDE, Japón y Bélgica. En septiembre 2004, se logró concertar un MdE común, junto con una matriz de políticas que establecía las áreas en las que el gobierno se comprometía a realizar acciones específicas. Desde entonces, siete agencias han firmado este MdE: la Comisión Europea, Dinamarca, Alemania (KfW), Holanda, Suecia, Dfid y el BID. Otras agencias siguen participando en las reuniones a través de la mesa fiscal, pero no han firmado el acuerdo PMAP. Por ejemplo, COSUDE (Suiza) solo podría brindar AP si hubiera una persona de esta agencia en el país que haga el seguimiento detallado de las finanzas públicas y no tiene esa capacidad en Bolivia actualmente. La decisión de Bélgica está pendiente de confirmación hasta 2006 por la postergación de la reunión de la “Comisión Bilateral” (intergubernamental). Japón considera que por ahora las condiciones en cuanto a gobernabilidad no son las adecuadas en el país, aunque en general su política es no dar apoyo presupuestario.

Cada tres meses los donantes se reúnen formalmente con el gobierno para discutir los avances de las políticas e indicadores de la matriz de compromisos acordada, en el marco del PMAP. Para 2005, la matriz incluye 18 metas e indicadores relacionados con el mejoramiento de las finanzas públicas, 3 con la política fiscal y 2 con la política de reducción de la pobreza, incluyendo la condición que el gobierno presente una nueva ERP. A partir de 2005 el PMAP incorpora también recursos para apoyar la mejora de la gestión de las finanzas públicas a través del Fondo de Asistencia Técnica (FAT), al que contribuyen con recursos Dinamarca, Alemania y Suecia.

---

<sup>47</sup> Algunos donantes argumentan que su apoyo presupuestario pudo concretarse porque técnicamente había un programa vigente con el FMI y que la EBRP estaba todavía vigente.

**Cuadro A4. Apoyo Presupuestario 2000–2005, en millones de \$US**

Fuente: SISFIN (VIPFE), a diciembre 2005

Años	Acum. a 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total 2000-2005
<b>Donaciones</b>								
ACDI					3,7			3,7
ASDI		5,0	5,5		4,4	9,8		24,7
Dinamarca					2,8			2,8
España					5,0	11,1		16,1
DFID					3,2		1,7	4,9
Holanda		6,2	5,0	2,9	12,5	5,6		32,2
USAID					18,0			18,0
Unión Europea						5,6	2,6	8,2
Bélgica						2,9		2,9
Francia						4,5		4,5
<b>Total Donaciones</b>	<b>0,0</b>	<b>11,2</b>	<b>10,5</b>	<b>2,9</b>	<b>49,5</b>	<b>39,7</b>	<b>4,3</b>	<b>118,1</b>
<b>Créditos Concesionales y Comerciales</b>								
BM (AIF)	85,4			19,6	70,3	26,9	14,4	131,2
BID	91,7	28,3		20,0	130,3	22,2	9,6	210,4
CAF					122,0	91,5	38,8	252,3
KfW						25,5		25,5
<b>Total Créditos</b>	<b>177,1</b>	<b>28,3</b>	<b>0,0</b>	<b>39,6</b>	<b>322,6</b>	<b>166,1</b>	<b>62,8</b>	<b>619,4</b>
<b>Total General</b>	<b>177,1</b>	<b>39,5</b>	<b>10,5</b>	<b>42,5</b>	<b>372,1</b>	<b>205,9</b>	<b>67,1</b>	<b>737,5</b>

Entre los aspectos positivos del proceso generado alrededor del PMAP está la mejora de la coordinación entre los donantes en este tema, el esfuerzo por reducir cada vez más el número de indicadores de cumplimiento en la matriz de compromisos que efectivamente contribuyan a mejorar la gestión de las finanzas públicas. Asimismo, el Ministerio de Hacienda elaboró su Marco Estratégico 2005–2007 para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (MEFFP) e incorporó metas e indicadores de dicho plan en la matriz del PMAP. Esto muestra el alto grado de apropiación del gobierno con los indicadores de mejora de la gestión financiera pública. Hasta ahora el Ministerio ha estado cumpliendo con los indicadores de manera adecuada. Asimismo, se logró coordinar en esta área con los préstamos y asistencia técnica del BID y del FMI. Los componentes de la matriz se han basado, en gran parte, en los diagnósticos y recomendaciones de trabajos previos del FMI, BM y del BID (CFFA, PER y HIPC Tracking) y un préstamo del BID en preparación se basará en el MEFFP del Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, hay algunos aspectos negativos que están relacionados con el compromiso de parte de los donantes hacia el instrumento. No se logró una coordinación plena entre todos los donantes del PMAP y el gobierno, en parte apoyados en que el MdE estipula que cada agencia puede establecer acuerdos bilaterales con el gobierno y que estos “tomarán precedencia legal” sobre el MdE común. Segundo, algunas agencias firmaron el MdE a pesar de que sabían que no podrían desembolsar recursos en 2004 ni en 2005. Este es el caso de USAID (que no disponía de recursos de este tipo para desembolsar en 2005) y del BID (que aprobó su propio “préstamo basados en políticas” sin coordinar sus condiciones con las del PMAP). En tercer lugar, varios donantes desembolsaron en 2004 (Holanda, Suecia y USAID) pero no desembolsaron recursos en 2005, a pesar del buen grado de cumplimiento de las condiciones acordadas de parte del gobierno. Estas agencias tienen diferentes razones. Para algunas agencias intervienen factores relacionados con políticas de las sedes, por ejemplo, la postergación de una reunión intergubernamental (por los problemas políticos en Bolivia), o que la sede de la agencia necesita los recursos para otros países este año. Otras agencias se refieren a aspectos relacionados con la matriz, en particular al hecho que el gobierno no haya logrado presentar una EBRP revisada.

La cooperación sueca, por ejemplo, considera que la administración de las finanzas públicas es un “*trigger*” muy débil para justificar un AP, más al contrario opina que el apoyo presupuestario debe estar ligado, necesariamente, a acciones concretas de lucha contra la pobreza y a la elaboración de una EBRP. Por último, los factores políticos que no están en el MdE ni en la matriz juegan también su rol, por ejemplo, la Ley de Hidrocarburos, aprobada en mayo de 2005 y que es vista como una amenaza a la seguridad jurídica para las inversiones extranjeras por algunos países donantes.

Como resultado de este no-cumplimiento de parte de los donantes, al menos en 2005 no se ha contribuido con recursos suficientes para apoyar el objetivo de crear una mayor estabilidad fiscal. Por ello, algunos donantes temen que el PMAP pierda su capacidad de influir en la mejora de la gestión de las finanzas públicas, al no proveer al gobierno el incentivo prometido al buen cumplimiento.

### **El AP de los donantes multilaterales**

A partir del convenio de Stand-By con el FMI, el BID y el BM comenzaron su AP. En 2003, el BID aprobó dos “préstamos basados en políticas” (*policy based loans* o PBL), uno en el área de competitividad y productividad, y el otro en el área fiscal. Como consecuencia de la situación de emergencia a finales de 2003, el BID adelantó y suplementó el desembolso previsto para el primer año (ver Cuadro A4). Por esta razón, los desembolsos en 2004 fueron más bajos que en 2003, y el nivel de desembolsos disminuirá aún más en 2005. El nivel del 2005 se explica también porque el gobierno no cumplió satisfactoriamente con algunas metas e indicadores establecidos en dichos préstamos. Por ejemplo, el BID estima que no va a desembolsar un tramo de \$8 millones de su PBL fiscal por incumplimiento de las reformas en el Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR). En su otro PBL de competitividad, se esperaba que el gobierno cumpla con las condiciones para un desembolso de \$US9 millones.

Como se mencionó en el informe 2004, el Banco Mundial comenzó un SSPSAC con cofinanciamiento del KfW, acordando también una división de trabajo: el BM estaría a cargo de la negociación de las condiciones en Salud y Educación, la KfW en agua y saneamiento, y ambos concertarían las de Protección Social. Según el KfW, los funcionarios del BM comenzaron las negociaciones con ideas bastante fuertes sobre lo que debería incluirse en las matrices de políticas. Sin embargo, en el sector de agua y saneamiento, el KfW y el gobierno lograron neutralizar algunas de esas ideas y luego modificarlas, por ejemplo, la de “seguir aumentando la participación del sector privado en el sector” que se consideró carecía de factibilidad política en Bolivia.<sup>48</sup> En otros sectores como salud y educación, parece que el BM no tomó muy en cuenta a los donantes bilaterales activos en esos sectores y que los ministerios de línea tampoco se opusieron suficientemente a las ideas “prefabricadas” del BM. Por ello, en esos sectores, el grado de “apropiación” de los compromisos asumidos pareciera ser bastante más débil.

El BM desembolsó \$US27 millones en 2004 a través de SSPSAC, pero redujo en \$US10 millones los \$US25 millones previstos originalmente para 2005. La razón fue que en enero de 2005 el gobierno de Bolivia terminó unilateralmente el contrato con la empresa francesa que controlaba la empresa de agua para La Paz y El Alto (“Aguas de Illimani”). Aunque el objetivo de aumentar la participación del sector privado

<sup>48</sup> Según su representante, el KfW trató influir las propuestas de los funcionarios del BM en dos maneras: convencerlos directamente y recomendar al gobierno que solo acepte incluir en la matriz lo que sea realista y políticamente factible.

en agua se había dejado fuera del SSPSAC, aparentemente el *disminuir la parte* del sector privado fue considerado como una contradicción con las condiciones establecidas. El KfW desembolsó un monto importante en 2004 (\$US25 millones), pero había anunciado que sería muy difícil desembolsar nuevamente este tipo de recursos en 2005. Por lo tanto, la falta de desembolsos de los \$US7,2 millones del KfW en 2005 no está relacionada con el incumplimiento de alguna condición en el SSPSAC, sino con el tiempo necesario para procesar internamente la aprobación, la firma del convenio entre los gobiernos y la aprobación del crédito por parte del Congreso boliviano.

La Comisión Europea (CE) está en medio de un proceso para cambiar su apoyo en base a proyectos hacia el apoyo presupuestario. En 2004 comenzó con AP sectorial en agua y saneamiento. La modalidad consiste en que el dinero ingresa al Tesoro Nacional, pero hay condiciones específicas para ese sector. En el primer año, la única condición para desembolsar fue que no bajaran los egresos públicos para el sector (a pesar de la crisis fiscal que hubo en 2003 y 2004). En 2005 la CE estableció un sistema con tramos fijos y tramos variables. El *tramo fijo* está relacionado con el programa con el FMI y con el cumplimiento con el PMAP (€2 millones), del que la CE es signataria. Además, el gobierno tiene que implementar algunas reformas en el sector, como establecer la FUNDASAB – que provee asistencia técnica no solo para inversión sino también para pre y post inversión – y elaborar una política financiera sectorial que planifique las inversiones según criterios de pobreza, cobertura y sostenibilidad. Estas mismas reformas están también incluidas en el SSPSAC I del BM y el KfW. Para el *tramo variable* hay seis indicadores relacionados con resultados concretos de proyectos de inversión, por ejemplo, el porcentaje de ejecución, la cobertura, la morosidad y el número de empleados por mil conexiones. Aunque el dinero es adelantado, podría ser reducido en montos pre-anunciados en el siguiente año en caso de no cumplimiento de algún indicador. Dado el grado de detalle de estos indicadores y el grado de relación directa con proyectos de inversión concretos, se puede discutir que este apoyo presupuestario sectorial califique efectivamente como AP, ya que en el tramo variable se parece más a financiamiento de proyectos concretos. La CE está además comenzando un AP sectorial en educación y está preparando un AP en seguridad alimentaria. En 2005, la CE piensa desembolsar lo que estaba previsto y no cree que habrá recortes.

Como consecuencia de la falta de desembolsos de parte de los donantes bilaterales del PMAP y de desembolsos menores de los multilaterales (BID y BM), el gobierno recibió en 2005 una cantidad mucho menor que la prevista en recursos de libre disponibilidad. Sin embargo, esto no ocasionará problemas presupuestarios para el gobierno, por dos razones: en 2005 se lograron más ingresos tributarios que los presupuestados, y hubo un grado más bajo de ejecución de proyectos de inversión.

La proporción de AP respecto al total de la ayuda externa desembolsada al país por las agencias que otorgan este tipo de financiamiento es todavía modesta, con excepción de los años 2003 y 2004 (Cuadro A5). La relación de AP en donaciones para el periodo 2000–2005 representa el 10% de las donaciones totales otorgadas por estas agencias. La relación de los créditos para AP recibidos respecto al total de créditos desembolsados alcanza a 31% para el mismo periodo, confirmando que las instituciones de crédito utilizan más esta modalidad de financiamiento en Bolivia, con niveles bastante elevados en 2003 y 2004.

**Cuadro A5. Apoyo Presupuestario, como Porcentaje del Total de la Ayuda, según Agencia de Cooperación, 2000–2005**

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Relación AP/Desembolsos del periodo 2000-2005 *
<b>Donaciones</b>							
ACDI				49			13
ASDI		34		27	50		23
Dinamarca				26			3
España				31	53		17
DFID				28			8
Holanda		15	9	36	24		15
USAID				20			5
Unión Europea					59		10
Bélgica					51		4
Francia					88		68
<b>Donaciones para AP / Total Donaciones</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>20</b>	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>10</b>
<b>Créditos</b>							
AIF (BM)			19	49	21		21
BID	24		21	65	24	22	37
CAF				51	51	31	34
KFW					58		27
<b>Créditos para AP / Total Créditos</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>54</b>	<b>38</b>	<b>21</b>	<b>31</b>
<b>Total Desembolsos para AP / Total Desembolsos</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>44</b>	<b>34</b>	<b>14</b>	<b>23</b>

Fuente: SISFIN (VIPFE), 2005.

\* Estos resultados deben interpretarse como la relación entre el monto desembolsado por cada agencia por concepto de apoyo presupuestario (AP) en el periodo 2000–2005, respecto al monto total desembolsado por cada agencia en ese mismo periodo.

En resumen, la inestabilidad política del país en 2005 se refleja en los pocos avances en la coordinación y armonización entre los donantes. El cambio de Presidentes y de ministros ha limitado la posibilidad que el gobierno ejerza un liderazgo en políticas para coordinar la cooperación internacional. La mayoría de la ayuda internacional es todavía ayuda vía proyectos y parece que todavía hay poca coordinación entre ellos. Sin embargo, algunos sectores muestran progresos en materia de coordinación, es el caso de educación y género.

En la situación actual de inestabilidad política, los diferentes gobiernos tampoco han podido presentar una ERP revisada, concertada en el gobierno, ni mucho menos con la sociedad civil. A pesar de esta situación difícil, algunos donantes siguen requiriendo una ERP del gobierno. Algunos promovieron el instrumento de apoyo presupuestario, el PMAP, pensando que con él se podría influir en el gobierno para que produzca esa estrategia consensuada, algo que obviamente no fue posible. A través del mismo PMAP, la cooperación internacional quería mejorar los sistemas presupuestarios del gobierno: 18 de los indicadores de la matriz de políticas están relacionados con esta área. En este tema el éxito ha sido mayor por el grado de apropiación de estos indicadores que el gobierno está cumpliendo hasta ahora. Sin embargo, en este tema, es más bien el grupo de donantes firmantes que no cumplió con sus compromisos, al no desembolsar su AP a pesar de estos avances.

## V. Conclusiones sobre el Proceso ERP y Escenarios Futuros

Las numerosas sucesiones presidenciales han tenido graves consecuencias institucionales, financieras, así como en la ejecución de las políticas económicas y sociales para el país. A pesar de estas consecuencias negativas, en 2004 y 2005 se registraron tasas de crecimiento del producto

relativamente altas. Sin embargo, la economía boliviana sigue siendo muy vulnerable, ya que los factores del crecimiento fueron principalmente externos.

Los dos grandes temas en los que se entrampó el gobierno del Presidente Mesa – la política del gas y la Asamblea Constituyente – y su deseo de llevar adelante una gestión de gobierno sin apoyo en los partidos políticos (sumada a una serie de conflictos con el Congreso) complicaron su gobernabilidad y limitaron su atención al tema de las políticas de reducción de la pobreza. La atención a los constantes conflictos políticos y sociales ocupó gran parte de la agenda del gobierno de Mesa.

El proceso del Diálogo nunca recibió un apoyo genuino del Presidente Mesa, quien miraba al DNBP como un proceso coyuntural para promover un mayor apoyo popular hacia su gobierno. El proceso del DNBP pretendió enfatizar en una nueva visión de desarrollo y generación de riqueza, como medio sostenible para enfrentar y superar la pobreza. Con el diseño del DNBP, se ha logrado, en cierta forma, enfrentar la visión asistencialista de la pobreza (seguir subsistiendo), reemplazándola con la identificación de potencialidades que permitan lograr competitividad y productividad, superando así esta visión. Sin embargo, el marco metodológico para el DNBP no logró establecer las bases ni los instrumentos que permitan articular las Estrategias Productivas Integrales resultantes de las diferentes mesas con los presupuestos de los niveles institucionales correspondientes, ni vincularlas al Presupuesto General de la Nación. La firma de pactos productivos entre representantes del sector público y la sociedad civil no ha garantizado un mayor compromiso de parte del sector público.

### **Sobre el proceso ERP**

Continuamos comprobando la hipótesis del Informe 2004, en sentido que el proceso ERP no ha funcionado en Bolivia como estaba previsto en la teoría. Parecería que el instrumento ERP no ha sido diseñado para funcionar en países con regímenes democráticos donde los cambios de gobierno implican, por lo general, cambios en visiones y orientación ideológica. Parecería que el instrumento hubiera sido diseñado pensando en sistemas políticos de partido único (como en la mayor parte de países africanos) y que no tiene posibilidades de responder a situaciones extremas como las que Bolivia ha atravesado en los últimos años: situación política-social complicada y cambios constantes de gobierno. Por otro lado, a pesar de los esfuerzos para abrir espacios de diálogo y discusión con la sociedad civil, no ha sido posible lograr consensos sobre las políticas prioritarias para la reducción de la pobreza, y no ha mejorado la eficiencia en la implementación de los recursos destinados a la reducción de la pobreza. Por el contrario, parecería que éste marco se ha convertido en una camisa de fuerza para el gobierno e impedimento para una relación más fluida con la cooperación internacional. Por ello, si el marco del ERP no funciona adecuadamente en sistemas democráticos inestables como el boliviano, este marco debería revisarse.

Sigue sin existir de manera formal un documento EBRP, por lo tanto el país continúa sin un programa PRGF con el FMI. El Banco Mundial tampoco contará con un programa PRSC mientras esto no cambie y una buena parte de la cooperación bilateral seguirá condicionando o justificando la falta de desembolso de recursos, en particular el apoyo presupuestario previsto en el acuerdo PMAP, en ausencia de dicho documento. No obstante, dadas las condiciones políticas en las que el país se

desenvuelve, es preciso cuestionarse si aún vale la pena insistir en la revisión de la EBRP. Se corre el riesgo de que un nuevo documento sea elaborado tan solo para cumplir con la cooperación y que no conduzca a ninguna acción concreta. Probablemente sería más efectivo discutir un plan de acción específico para la reducción de la pobreza, antes que generar nuevas expectativas alrededor de un nuevo documento EBRP. Por otro lado, dado el proceso de descentralización que el país encara, es necesario considerar cuán efectiva puede resultar la elaboración de una estrategia de lucha contra la pobreza por un gobierno nacional que en los hechos debe ser implementado en gran parte con recursos departamentales y municipales.

El DBNP ha tenido aspectos positivos y negativos. En lo positivo se continúa reforzando la capacidad de las OSC para participar en mejores condiciones en procesos de discusión con el gobierno y eventualmente en su capacidad de generar propuestas de políticas públicas. Asimismo, muchas de estas organizaciones han comenzado a desarrollar una actitud positiva hacia la generación de propuestas productivas y ya no solamente de plantear pliegos y demandas.

Sin embargo, la experiencia de tres diálogos nacionales en Bolivia ha puesto en tela de juicio la posibilidad de alcanzar consensos en la elaboración de una extensa EBRP con una amplia participación de la sociedad civil. Uno de los aspectos que se debería mejorar incluye la necesidad de desarrollar una metodología que evite desgastar por completo los procesos de diálogo y continúe reduciendo la credibilidad del estado para generar procesos que conduzcan a la utilización de estos espacios de manera adecuada. Cabe también preguntarse si esta búsqueda de consensos a través de procesos participativos permite efectivamente lograr acuerdos sobre temas fundamentales para el país, o si por el contrario, esto no es posible a través de estos procesos.

En términos de escribir planes comprehensivos de largo plazo técnicamente impecables, basados además en consensos de la sociedad logrados a través de procesos de diálogo, el proceso ERP no ha funcionado en Bolivia. Por el contrario, los requerimientos de los donantes para utilizar el marco ERP para el relacionamiento con el gobierno han exacerbado la inestabilidad política en Bolivia y han contribuido a que los gobiernos presten mayor atención a los donantes y sus propuestas, que a reconciliar las diferentes visiones políticas en su sociedad o a las acciones efectivas de reducción de la pobreza.

Si como sugieren algunos análisis, los procesos de diálogo en Bolivia serán parte ineludible de los procesos futuros de construcción de políticas públicas, creemos entonces que estos procesos deberían realizarse en el nivel institucional adecuado, fortaleciendo los canales de diálogo ya establecidos (elaboración participativa del PDM por ejemplo) o para tratar temáticas sectoriales o transversales que permitan llegar al nivel de propuesta específica y con posibilidades de aplicación desde el mismo nivel institucional que lo propone. Estos ejercicios deberían incluir el análisis de los recursos disponibles para el tema o sector de interés en dicho nivel institucional e identificar las posibilidades concretas de coordinación o cofinanciamiento con otros actores institucionales. Sin embargo, a futuro debería evitarse la cascada de diálogos supuestamente vinculantes, que hasta ahora no han aportado ninguna solución ni mejora en las políticas de lucha contra la pobreza, como hemos podido comprobar.

### Los nuevos escenarios para la reducción de la pobreza

Las políticas, planes y programas para la reducción de la pobreza sufrieron alteraciones en sus plazos originales y observaron problemas y retrasos en su ejecución por los conflictos sociales y los tres cambios de gobierno que el país enfrentó desde octubre de 2003. Es probable que para 2006 esta situación no cambie, ya que es muy probable que los esfuerzos del nuevo gobierno se concentren, en el corto plazo, en el cumplimiento de una agenda política que incluye fundamentalmente la Asamblea Constituyente.

El desafío que Bolivia enfrenta en este momento es cómo avanzar hacia una democracia más inclusiva y un Estado más fuerte. En esta dirección, la agenda política que se viene desarrollando incluye: (i) las elecciones generales anticipadas de diciembre 2005, necesarias para reforzar la gobernabilidad en la democracia boliviana; (ii) la elección de Prefectos en las nueve regiones del país, como paso inicial hacia una mayor descentralización política hacia los Departamentos; (iii) el referéndum para establecer el derecho a la autonomía de los Departamentos que así lo decidan, cuyo contenido específico (grado de autonomía) sería precisado por la futura Asamblea Constituyente; (iv) la convocatoria a una Asamblea Constituyente; (v) la revisión de los regímenes de explotación de los hidrocarburos y minerales. Por lo tanto, para 2006 se prevé que la atención a las políticas de reducción de pobreza pasará un año más a un segundo plano, lo que podría generar un ambiente de inestabilidad social y descontento.

Es probable que Bolivia continúe experimentando una situación de incertidumbre política aún después las elecciones generales, ya que la realización de una elección para Asamblea Constituyente se constituya en una especie de “segunda ronda” en el pleito por el poder y el favor de los votantes. Por otro lado, muchos temas que están pendientes de decisiones gubernamentales desde antes de junio de 2005 tardarán en definirse y podrían incluso postergarse hasta que la Asamblea Constituyente así lo decida.

Entre los temas pendientes a resolver por el actual gobierno se encuentran: (i) la culminación del plazo legal para el saneamiento de tierras; (ii) la definición de una posición sobre una eventual elaboración y concertación de una estrategia para la reducción de la pobreza; (iii) la solución al tema Aguas del Illimani; (iv) la eventual modificación y reglamentación de la Ley de Hidrocarburos; (v) la política de reactivación económica; y (vi) las negociaciones para el ALCA.

Ante la situación social y política que el país enfrenta, la ausencia de intermediarios reconocidos y de espacios de encuentro, la falta de reconocimiento del otro y de una actitud constructiva de diálogo, el proceso de aprendizaje que propondría la Asamblea Constituyente como lugar para la discusión de un Estado común a todos los bolivianos, parece una tarea difícil y de resultado incierto. Por otro lado, una nueva Constitución no garantiza que se supere la inequidad y la pobreza que el país enfrenta. Asimismo, el tema de autonomías y nacionalización no garantizan el progreso de la nación y dependerá más bien de los mecanismos que se creen para hacer cumplir los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Las agendas políticas del Parlamento y del Poder Ejecutivo han restado capacidad y atención a la implementación de políticas de reducción de pobreza en 2005. Sería necesario que esto cambie en 2006, aunque la complejidad de la agenda política hace poco probable que el panorama cambie radicalmente en 2006.

# Parte B: Gestión por Resultados

## I. La Presupuestación y Gestión por Resultados – Aspectos Teóricos<sup>49</sup>

La *presupuestación por resultados* (ROB, según sus siglas en inglés) es un enfoque de gestión que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión. En esta dirección, ROB intenta relacionar el presupuesto con acciones de políticas concretas, después de haber definido claramente cómo y en qué medida se espera que estas acciones contribuyan al logro de ciertas metas. El vínculo podría establecerse a través de un análisis cualitativo basado en la experiencia, o a través de un análisis cuantitativo de costo-efectividad. En todo caso, la idea central es que la asignación presupuestaria se justifica explícitamente en base a “nuevas percepciones” de dicha presupuestación basada en resultados, haciendo el presupuesto más transparente en términos de lo que se quiere lograr y haciendo que el gobierno sea más responsable de lo que pretende alcanzar. Asimismo, ROB es un instrumento para el monitoreo y la evaluación de la efectividad de programas de reducción de pobreza y las políticas públicas en general.

Según Roberts (2003), ROB es simplemente la planificación de gastos públicos con la finalidad de lograr resultados explícitos y bien definidos.<sup>50</sup> Dichos resultados son en general idénticos o vinculados estrechamente con los objetivos de políticas públicas,<sup>51</sup> pero también pueden ser “productos” de la prestación de servicios públicos que pretenden contribuir a los objetivos, o “resultados intermedios” que representan avances importantes en orientar los servicios hacia el logro de los objetivos. ROB asigna recursos a los ministerios y agencias de ejecución de políticas públicas en base a una evaluación de desempeño en el pasado y de estrategias para el futuro, exigiendo un compromiso por parte de estos ministerios y agencias para lograr los resultados dentro de un cronograma preestablecido.

Como explica Roberts, una *gestión por resultados* consiste en el uso de retroalimentación de la evaluación de programas para mejorar la eficien-

<sup>49</sup> Cabe notar que en la práctica muchas veces se usan los términos “presupuestación por resultados” y “gestión por resultados” como sinónimos. En este informe también cuando hablamos de presupuestación por resultados, incluimos ideas de la gestión por resultados.

<sup>50</sup> Ver John Roberts (2003) ‘Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction’, ODI Working Paper No. 203, London: ODI, p. 3.

<sup>51</sup> En este caso se puede hablar de “resultados finales”.

cia y la efectividad de dichos programas.<sup>52</sup> Presupuestación y gestión por resultados pueden ayudar a: (i) aclarar cuales son los objetivos de políticas públicas; (ii) enfocar los gastos más en las prioridades; (iii) informar y motivar a los responsables de programas públicos y proveedores de servicios; (iv) identificar las causas de buenos y malos resultados para mejorar la eficiencia e incrementar el impacto de políticas; (v) facilitar la coordinación interinstitucional en caso de programas transversales.

ROB es una propuesta de donantes que responde a la necesidad de hacer gobiernos más responsables por el uso de fondos públicos, así como de mejorar la eficiencia y la efectividad de políticas a través de la vinculación de objetivos a gastos públicos y al desempeño de indicadores. La presupuestación por resultados se considera como un desarrollo de la teoría y de la práctica presupuestaria. Según la Guía de Presupuestación por Resultados de las Naciones Unidas, el ROB es un proceso de programación presupuestaria en el que: (i) la formulación presupuestaria se inicia con el establecimiento de un conjunto de objetivos y resultados esperados; (ii) los recursos requeridos se derivan de, y están vinculados a, los resultados esperados; (iii) el desempeño en el logro de resultados se mide en base a indicadores objetivos previamente seleccionados.

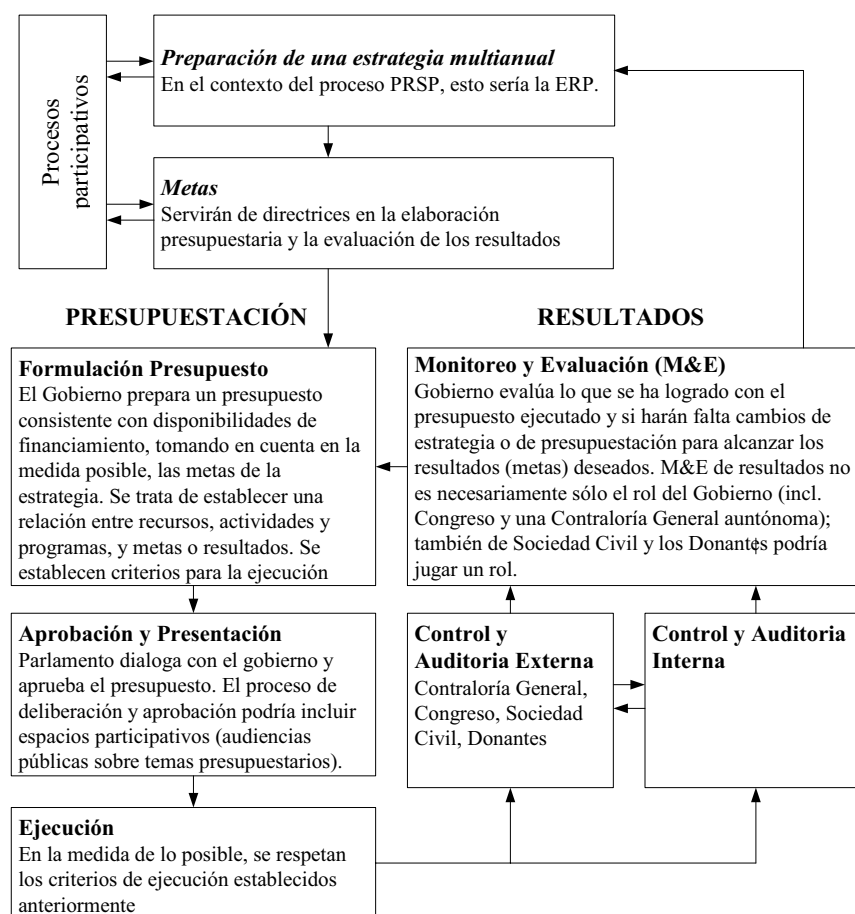
El vincular acciones, insumos requeridos, costos unitarios y presupuestos a metas de desarrollo específicas podría fácilmente ser visto como un proceso lineal y tecnócrata. Sin embargo, en la práctica no siempre es posible hacer un vínculo cuantitativo y preciso. Es posible que uno no esté seguro de la medida en que ciertos “insumos” (o políticas) se traducirán efectivamente en los resultados esperados. Además, fijar prioridades en el presupuesto es, en la práctica, un proceso muy politizado. El proceso podría implicar mucho ensayo y error (“*trial and error*”) y regresar de la etapa de medición del desempeño de indicadores hacia el origen del ciclo presupuestario.

La Figura B1 presenta en forma esquemática cómo podría ser una presupuestación con enfoque de resultados en el contexto del proceso PRSP. La “presupuestación” consiste en la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto. En el lado “resultados” está el control y auditoría interna y externa, así como el monitoreo y la evaluación (M&E) de programas. La sociedad civil puede jugar un rol tanto en el control, como en M&E. Habrá una retroalimentación de los resultados de monitoreo y evaluación al inicio del proceso presupuestario, pero también se pueden llevar a cabo procesos participativos para preparar una estrategia multi-anual. Es importante enfatizar que este esquema no pretende ser un modelo a seguir estrictamente. Sólo es una ilustración de cómo se podría poner en la práctica una presupuestación con enfoque de resultados en el contexto del proceso PRSP.

---

<sup>52</sup> Eficiencia se define como la razón de “productos” a insumos o costos unitarios. Efectividad es la medida en que los “productos” se traducen en resultados (finales o intermedios). De la misma manera, costo-efectividad trata de relacionar ciertos logros en los resultados a los costos de insumos requeridos.

**Figura B1: Presupuestación con Enfoque de Resultados, en el Contexto del Proceso PRSP**



Fuente: Elaboración propia

## II. El Proceso Presupuestario Actual

El proceso presupuestario en Bolivia tiene como objetivo principal prever los montos y fuentes de recursos financieros para cada gestión anual, y su asignación a los requerimientos programáticos. Actúa en dos niveles: (i) nivel central a cargo del Ministerio de Hacienda (Viceministerio de Presupuesto y Contaduría y el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Interno) que actúa como órgano operativo coordinador y (ii) nivel descentralizado o desconcentrado operativo, conformado por todas las instituciones y entidades públicas, a través de sus unidades técnicas presupuestarias y dependencias responsables para programar y administrar sus presupuestos.

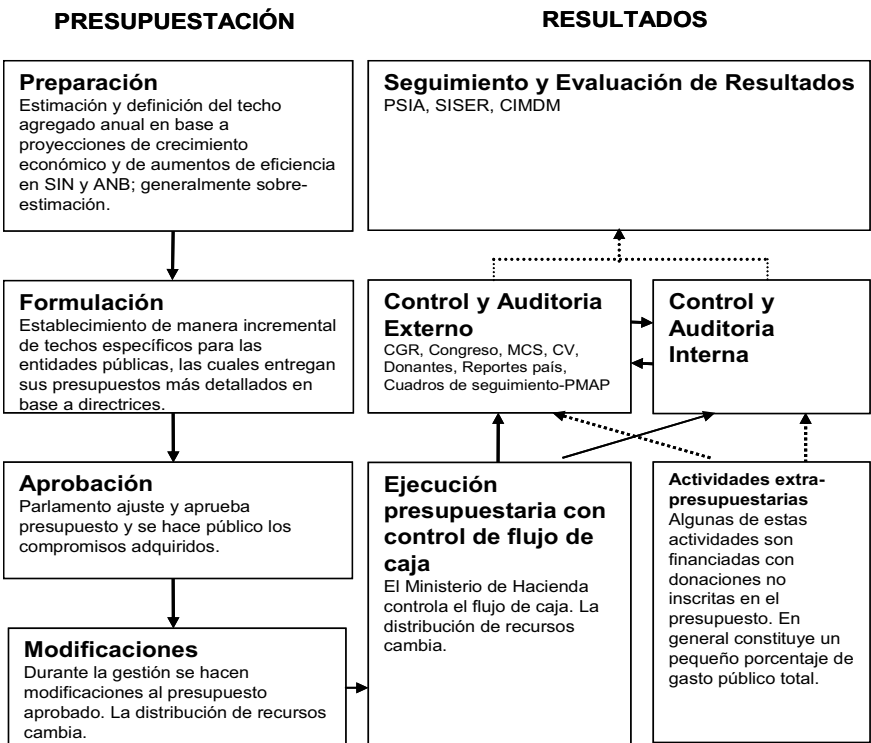
El proceso presupuestario vigente en Bolivia se divide en varias fases. El proceso se inicia con la etapa de *preparación* donde se define el techo agregado anual, la cual está seguida por la fase de *formulación* del presupuesto por el Ministerio de Hacienda cuyo producto es el proyecto del Presupuesto General de la Nación (PGN) a ser presentado al Poder Legislativo y su posterior *aprobación* por el Congreso. Durante la gestión se hacen *modificaciones* al presupuesto aprobado y en la fase de *ejecución* los gastos están controlados por la administración de flujo de caja. Posteriormente se hace un *control* de la ejecución presupuestaria. También puede haber un *monitoreo y una evaluación* de los resultados de las políticas. La Figura B2 presenta en forma esquemática este proceso. Las normas presupuestarias vigentes no definen un cronograma para el proceso

presupuestario ni el tiempo requerido para cada una de sus etapas. Generalmente, el proceso se inicia muy tarde en el año, entre julio y agosto de cada gestión, con una instructiva del Ministerio de Hacienda.

El objetivo de esta sección es realizar una descripción más detallada del proceso presupuestario actual en Bolivia. Algunas de las preguntas centrales a responder son: ¿Cómo funciona el proceso presupuestario actual en Bolivia? ¿Quiénes son los principales actores y qué roles juegan? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del proceso? ¿Cuán realista es el presupuesto? ¿Cómo se comparan el presupuesto y los gastos efectuados? ¿Cuál es la cobertura del presupuesto? ¿Se registra todo, o hay gastos extra-presupuestarios? ¿Se pueden identificar gastos anti-pobreza?

La sección sigue en cierta medida las fases del proceso presupuestario y está dividida en tres sub-secciones: (i) preparación, formulación y aprobación; (ii) ejecución (incluyendo la modificación y la administración de flujo de caja o efectivo); y, (iii) control, monitoreo y evaluación.

Figura B2: El Proceso Presupuestario en Bolivia



Fuente: Elaboración propia

### La Preparación, Formulación y Aprobación

*Actores, roles y procesos en el Presupuesto General de la Nación*

El *Ministerio de Hacienda* prepara y formula el PGN en base a los presupuestos más detallados que son entregados por las entidades del gobierno central, descentralizado y desconcentrado. El VIPFE es la entidad responsable de coordinar la programación del gasto de capital y el VMPC de la programación de los gastos corrientes. La coordinación entre estas dos instancias del Ministerio de Hacienda debería mejorar para contribuir a un marco presupuestario fortalecido.<sup>53</sup>

El Ministerio de Hacienda define los ingresos disponibles de la gestión como el techo agregado anual que se estima en base a dos varia-

<sup>53</sup> Ver Banco Mundial y BID (2004b).

bles: el potencial crecimiento de la economía y el aumento de la eficiencia de las entidades recaudadoras, vale decir del *Servicio de Impuestos Nacionales* (SIN) y de la *Aduana Nacional Boliviana* (ANB). Estas proyecciones no se realizan con referencia a un marco macro-fiscal de mediano plazo, y por lo general están sobre-estimadas, lo que posteriormente da lugar a un espacio de negociación.<sup>54</sup> En cuanto a los techos sectoriales, éstos se establecen, normalmente, de manera incremental en base al presupuesto anterior sin tomar en cuenta la eficiencia y la efectividad de programas del sector.

En septiembre, el Ministerio de Hacienda entrega a las entidades del sector público los techos sectoriales para la siguiente gestión, junto con *directrices* que definen las partidas y categorías de gastos a ser usadas por las entidades y que instruyen cómo las entidades deben justificar aquellos gastos.<sup>55</sup> Las unidades técnicas presupuestarias de cada instancia del sector público son las encargadas de formular los presupuestos respectivos. Sin embargo, es preciso recalcar que debido a la falta de capacidad de las prefecturas, la formulación y ejecución de los presupuestos para educación y salud de este nivel administrativo es responsabilidad de los Ministerios de Educación y Salud.<sup>56</sup> Entre septiembre y octubre, las entidades del gobierno central, descentralizado y desconcentrado tienen que entregar sus presupuestos más detallados, junto con su Plan Operativo Anual (POA). Los Gobiernos Municipales son los únicos que no entregan sus presupuestos debido a que tienen otros tiempos como se verá en el siguiente punto. A veces los presupuestos remitidos están muy inflados (hasta dos o tres veces el techo especificado). En esos casos la Dirección General de Presupuesto (DGP) pide que se entregue dentro de 48 horas un presupuesto ajustado, para cumplir con el techo especificado. Cuando el presupuesto ajustado no es entregado a tiempo por la entidad responsable, la DGP se encarga de realizar los ajustes necesarios. Entre octubre y noviembre, el gobierno también negocia los gastos con las entidades descentralizadas (prefecturas, universidades, *Servicio Nacional de Caminos*, etc.).

Entre fines de octubre y principios de noviembre, el gobierno presenta el proyecto del PGN al *Congreso Nacional*, que tiene 60 días para considerar y discutir el proyecto y finalmente aprobarlo (incluyendo sus ajustes).<sup>57</sup> Específicamente, la *Comisión de Hacienda* de la Cámara de Diputados y la *Comisión de Hacienda, Política Económica y Crediticia* del Senado son las dos instancias del Congreso responsables de la revisión del proyecto, y que están autorizadas de introducir algunas ajustes (normalmente pequeños) al presupuesto.

En general, los ajustes son aumentos de partidas destinadas a inversiones públicas en las regiones, que casi siempre son parte de compromisos políticos. En los últimos años, el aumento promedio ha representado alrededor del 0.6% anual del proyecto de presupuesto.<sup>58</sup> Asimismo, los legisladores pueden modificar la estructura del presupuesto mediante incrementos del gasto en algunos ítems y reducciones en otros. Según la Constitución, el Congreso debe especificar cómo se financian los gastos

<sup>54</sup> "El presupuesto tiene que ser inflado para poder gastar menos" (entrevista Jorge Brito, UPF). Ver también FMI y Banco Mundial (2004).

<sup>55</sup> Ver, por ejemplo, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría (2005a), *Directrices de Formulación Presupuestaria Gestión 2005*.

<sup>56</sup> Aparte de los gastos departamentales en educación y salud, el gasto público de las prefecturas incluye también los servicios de caminos, agropecuario, gestión social y fortalecimiento municipal y comunitario, ver UCAC (2004).

<sup>57</sup> Varias veces se ha aprobado el presupuesto después del inicio del año, creando más incertidumbre para las entidades responsables para programas de políticas públicas.

<sup>58</sup> Ver también Banco Mundial y BID (2004a).

adicionales, pero en la práctica simplemente se ajusta la proyección de los ingresos del estado sin tener que crear nuevas fuentes de ingreso. El Congreso carece de capacidad técnica y no tiene tiempo suficiente para sustanciar los ajustes en base a un análisis más profundo. Debido a estas falencias, el Congreso aprueba el presupuesto, a menudo, en el año fiscal para el que se presenta. Luego de la aprobación del PGN, se hacen públicos los compromisos adquiridos.

### **Actores, Roles y Procesos en los Presupuestos Municipales**

Los Gobiernos Municipales (GMs) son autónomos en el sentido que ejercen potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por ley. En este marco, el proceso presupuestario municipal comienza cuando el Ministerio de Hacienda remite a cada Municipalidad el detalle oficial de las asignaciones presupuestarias contempladas en el PGN por coparticipación tributaria<sup>59</sup>, Impuesto Directo a los Hidrocarburos<sup>60</sup> (a partir de 2006), de la Cuenta Especial del Diálogo 2000 (HIPC II) y de Proyectos de Inversión Pública cofinanciados por el Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS), el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) u de otras entidades del sector público, debidamente conciliadas con el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE). Lamentablemente, el inicio tardío del proceso presupuestario impide que esta información vital para la formulación del presupuesto en este nivel territorial llegue de manera oportuna a los municipios<sup>61</sup>. En consecuencia, se crea un desfase entre el proceso presupuestario de la Nación y el de los Gobiernos Municipales.

Adicionalmente, el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría envía a cada municipio un manual de “Directrices específicas para la elaboración del Programa Operativo Anual (POA) y la formulación del Presupuesto para las municipalidades del país”, donde se especifica la técnica y los clasificadores presupuestarios. En este manual y de acuerdo a la Ley 2028 de Municipalidades (LM) y la Ley de Participación Popular (LPP), se definen las restricciones financieras que el GM debe tomar en cuenta para la formulación de su presupuesto. Entre estas limitaciones, se establece que los gastos de funcionamiento del GM no deben representar más del 25% del total de ingresos de la coparticipación tributaria, de los recursos específicos y de los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000<sup>62</sup>. Sin embargo, para el financiamiento de estos gastos de funcionamiento solo se pueden utilizar los dos primeros ingresos mencionados (art. 3 Ley 2296 de Gasto Municipal). En cuanto a las disposiciones específicas para gastos de inversión, se plantea que éstos deben estar enmarcados dentro de las competencias municipales establecidas por ley, las cuales pueden ser apreciadas con mayor detalle en Anexo 10 para los sectores de educación, salud, desarrollo económico local y seguridad ciudadana. Estas competencias se han ido ampliando en el transcurso del tiempo, en la medida que el Gobierno Central ha transferido mayores recursos a los GMs.

<sup>59</sup> Ley 1551 de Participación Popular, en su art. 20, dispone que el 20% de la recaudación total de los impuestos nacionales serán transferidos en favor de los Gobiernos Municipales.

<sup>60</sup> El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) entró en vigencia en mayo de 2005 con la promulgación de la nueva Ley de Hidrocarburos No. 3058. El IDH es un impuesto no acreditable ni deducible, que se mide y paga como las regalías. El gravamen asciende al 32% sobre el total de la producción de hidrocarburos.

<sup>61</sup> Los recursos de transferencia constituyen la principal fuente de ingresos y en algunos casos prácticamente la única fuente de los municipios.

<sup>62</sup> Para el cálculo de este porcentaje no se toma en cuenta los saldos de caja y bancos, ni los recursos provenientes de donaciones, créditos, venta de activos fijos y otras transferencias de capital (Ej. FPS)

Con esta información y en conformidad a la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales y la LM, el Alcalde Municipal es el responsable de la elaboración participativa del POA y de la formulación del Presupuesto Municipal. El Presupuesto Municipal debe reflejar en su estructura programática los objetivos de gestión del POA en términos financieros, considerando los recursos disponibles. Consecutivamente, el Alcalde presenta el POA al Comité de Vigilancia para su pronunciamiento, respectivo y posteriormente, los Concejos Municipales son responsables de la aprobación del POA y del Presupuesto Municipal, mediante norma legal correspondiente.

En última instancia, el Alcalde Municipal presenta el resumen del POA y el Presupuesto Municipal al Ministerio de Hacienda. En estos dos documentos se incluyen las estimaciones y asignaciones de recursos para determinada gestión. Sin embargo, la aprobación de los presupuestos municipales por el Concejo y el plazo de presentación de éstos al Ministerio de Hacienda son posteriores a la exposición del proyecto del PGN al Congreso. En consecuencia los presupuestos municipales no pueden ser anexados al proyecto del PGN.

Pese a esta ruptura, existen políticas nacionales que son implementadas con participación de actores descentralizados, que en términos monetarios representan montos importantes. Algunos ejemplos son la educación pública y el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI). El detalle de los procesos presupuestarios y los actores involucrados para estas políticas implementadas por entidades subnacionales, están descritos en los Recuadros 2 y 3.

#### **Recuadro 2: Financiamiento del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)**

El financiamiento del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) proviene, por una parte del Tesoro General de la Nación, que paga el costo de los recursos humanos requeridos y, por otra, del 10% del monto total percibido por coparticipación tributaria en cada municipio, monto que sirve para financiar los insumos, los servicios no personales y los medicamentos esenciales. En caso de existir remanentes de los recursos de coparticipación establecidos, después de financiada la atención del SUMI, el Gobierno Municipal deberá destinarlos a inversión en infraestructura sanitaria y saneamiento básico o programas especiales en Seguro de Salud (Ley SUMI 2426 Art. 4).

En caso de que los fondos de coparticipación no fueran suficientes, se utiliza hasta el 10% de la cuenta especial del Diálogo 2000. Este caso se presenta generalmente en municipios grandes como Santa Cruz, La Paz y Cochabamba. Los recursos del Fondo Solidario Nacional (FSN) se asignarán a partir del requerimiento que anualmente realice el Ministerio de Salud y Deportes (MSyD) al Ministerio de Hacienda, y serán debitados de la Cuenta Especial Diálogo 2000, antes de la aplicación de la distribución de los recursos de acuerdo a la Ley de Diálogo y deberán ser registrados en el Presupuesto del MSyD. En caso de existir remanentes en el FSN, como resultado de la compensación realizada a los Gobiernos Municipales por la atención del SUMI, el MSyD, a través del Ministerio de Hacienda, deberá devolverlos a la Cuenta del Diálogo 2000 para su correspondiente asignación de conformidad al Artículo 12 de dicha Ley.

La Unidad Nacional de Gestión del SUMI envía mensualmente a los Servicios Departamentales de Salud (SEDES) la documentación de los desembolsos del Banco Central de Bolivia a las Cuentas Municipales de Salud-SUMI (CMS-SUMI), los cuales son proporcionados por la Contaduría General de la República.

A nivel departamental, los SEDES, a través de la Unidad Departamental de Gestión del SUMI, evalúan la ejecución presupuestaria del SUMI y envían la documentación sobre los desembolsos y saldos de la CMS-SUMI a los Directorios Locales de Salud (DILOS) para su conocimiento.

Los DILOS tienen la responsabilidad de la administración de la CMS-SUMI, mientras que los Gerentes de las Redes de Atención Médica son responsables de informar mensualmente al DILOS sobre el estado de afiliación y la ejecución financiera por municipio.

### **Recuadro 3: El Proceso Presupuestario de la Educación Pública**

El gasto público en Educación está clasificado económicamente en dos rubros: gastos corrientes y gastos de inversión. El gasto de funcionamiento (corriente) que origina la educación pública se financia con recursos provenientes de la recaudación de impuestos y aranceles que colecta el Tesoro General de la Nación (TGN), mientras que el gasto en proyectos de inversión se contrata a través de donaciones y crédito externo de carácter bilateral o multilateral, con una contraparte nacional que desembolsa el TGN, o con recursos propios de los municipios. La formulación del presupuesto para estos dos tipos de gastos se presenta, de manera autónoma aunque coordinada, en dos niveles del Estado: nacional y municipal.

En el nivel nacional, el gasto corriente contempla todo lo relacionado con salarios, bonos y bonificaciones, aguinaldos, previsión social, y aportes para vivienda de personal docente y administrativo. En este gasto se contempla, asimismo, los servicios no personales como servicios básicos, de transporte y seguros, alquileres, servicios profesionales, materiales y suministros, y activos reales del Ministerio de Educación (ME). La elaboración del presupuesto para estos rubros se realiza anualmente, tomando en cuenta parámetros de comportamiento de años pasados. No obstante, el presupuesto para sueldos y salarios de maestros implica un proceso más complejo y una mayor coordinación con las dependencias desconcentradas del ME.

En principio, las Direcciones de Unidad Educativa elevan a sus respectivas Direcciones de Núcleo Escolar los requerimientos relacionados con el personal docente, los cuales pueden incluir modificaciones salariales por cambio de escalafón, incremento ó disminución de ítems en la escuela, entre otros. Una vez que esta información es procesada y depurada por las Direcciones Distritales de Educación, los Servicios Departamentales de Educación transfieren el presupuesto de personal docente de su respectivo departamento al ME. En teoría, las prefecturas deberían ser responsables de la administración de presupuesto de los maestros. Sin embargo, en este nivel no existe la capacidad técnica requerida para asumir dicho compromiso. Mientras tanto, de acuerdo a una resolución suprema, el ME es el encargado directo de este proceso presupuestario. Con la información del SEDUCA es posible conocer, con cierto grado de exactitud, los ítems existentes y los movimientos en el escalafón previstos para una gestión. Con base a estos datos, el ME elabora las planillas de sueldos y salarios, los cuales serán finalmente reflejados en el presupuesto de una gestión.

En el presupuesto del gasto corriente se incluirá, además, ciertas previsiones para gastos recurrentes como son los bonos, creación de nuevos ítems, e incremento salarial por compromisos asumidos en gestiones pasadas. Generalmente estas previsiones se realizan en base a proyecciones, ya sea tomando en cuenta el nivel de inflación del último periodo ó el porcentaje de incremento salarial comprometido. Este presupuesto es finalmente presentado al Ministerio de Hacienda, donde habrá lugar a ciertas negociaciones.

En lo referido al gasto de capital en el nivel nacional, el proceso de presupuesto es menos complicado, pues está financiado, generalmente, con recursos de la cooperación internacional (créditos y donaciones) y con una contraparte del TGN, que el Ministerio de Hacienda, en coordinación con el ME, se compromete a desembolsar de acuerdo al avance del proyecto de inversión. Una vez firmado el convenio de donación ó préstamo, éste es registrado, automáticamente, en el presupuesto del ME. La asignación presupuestaria de estos recursos se realiza a las diferentes áreas del ME, de acuerdo a los lineamientos generales de su Presupuesto Operativo Multianual y a los compromisos asumidos en el Plan Operativo Anual. Cada área es responsable de ejecutar los proyectos a través del sistema de administración del sistema educativo. Unos de las debilidades que se ha podido registrar en este proceso

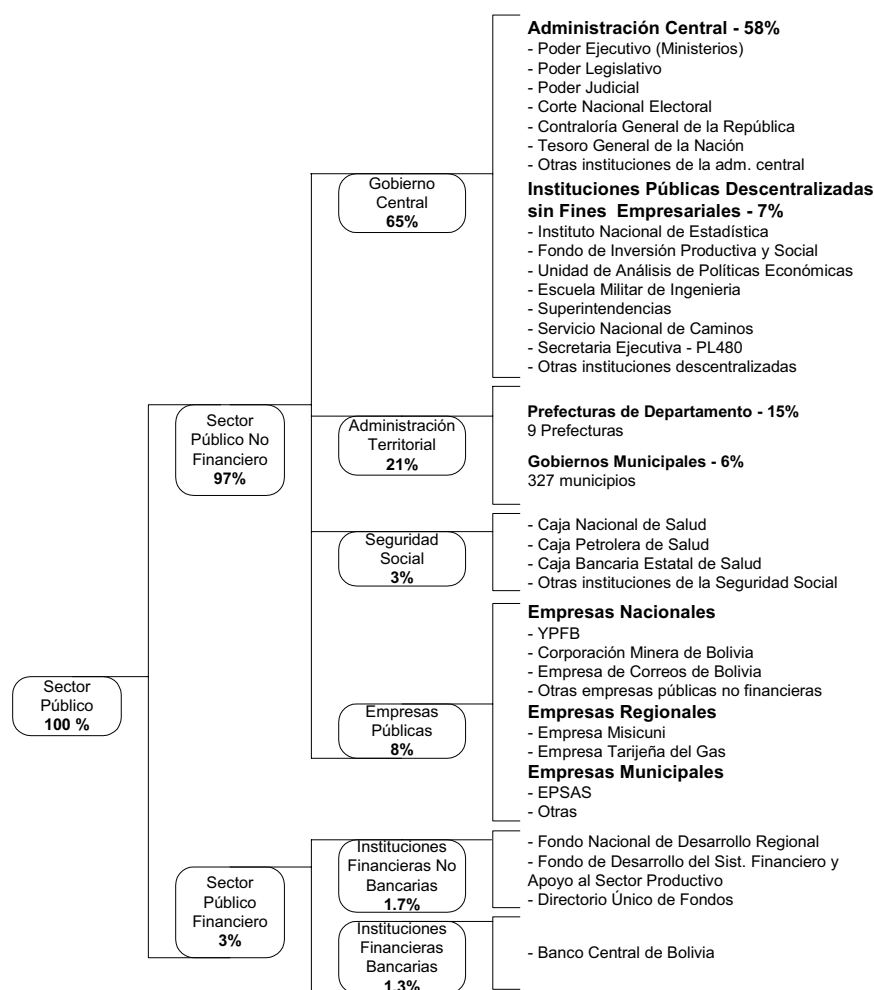
de presupuesto es que el ME programa sus proyectos de inversión en función a lo establecido como “política nacional”, sin coordinar ni tomar en cuenta las capacidades y los requerimientos de los Gobiernos Locales. El ME tampoco tiene la capacidad suficiente para aterrizar la política nacional a un nivel local.

Finalmente, en el nivel local, los municipios incluyen en su presupuesto gastos de funcionamiento (corrientes) y de inversión en las unidades educativas. Esta separación de funciones y competencias resulta de la aplicación e implementación de las Leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa implementadas a partir de la gestión escolar de 1996. Este presupuesto a nivel local es elaborado y priorizado con la participación de la sociedad civil. Se han registrado algunos problemas en la falta de coordinación de los presupuestos a nivel local con las prioridades establecidas por el ME. Para subsanar este problema, el ME ha puesto en marcha a partir de 1999, el Programa de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación (PFCEE) que busca fortalecer la gestión educativa en el ámbito municipal y en las organizaciones educativas. En el marco de este programa, se establece que cada gobierno municipal debe elaborar un Programa Municipal de Educación, donde se planifique la educación en el ámbito local para un periodo de 5 años y tomado en cuenta las prioridades establecidas a nivel nacional, para lo cual se consideran los siguientes componentes: (i) cobertura, matrícula y permanencia en el sistema; (ii) desarrollo curricular; (iii) formación del personal docente y administrativo, (iv) órganos de participación popular, (v) infraestructura, mobiliario y equipamiento; (vi) desarrollo y relacionamiento institucional.

### **Cobertura del Presupuesto General de la Nación**

El PGN cubre la información presupuestaria de todo el Sector Público, el cual se compone del Sector Público no Financiero (SPNF) y el Sector Público Financiero (SPF). En el primer caso, el PGN incluye el presupuesto del Gobierno Central, de la Administración Territorial, de Instituciones de la Seguridad Social y de las Empresas Públicas. En el caso del SPF, se incluye la información presupuestaria de las instituciones bancarias y no bancarias (ver figura B3)

**Figura B3: Instituciones Públicas que están Comprendidas en el Presupuesto**



### General de la Nación y la Distribución del Gasto Público para 2006

Fuente: Elaboración con base al PGN 2006

En el PGN se presentan los ingresos corrientes y de capital con los que cada instancia administrativa (o nivel administrativo) cuenta. Se incorpora también los gastos corrientes y de capital de estas instancias, los cuales están organizados en los siguientes 9 grupos: (i) servicios personales (salarios, jornales y aportes a la seguridad social), (ii) servicios no personales (servicios básicos, energía eléctrica, otros), (iii) materiales y suministros (alimentos, papelería), (iv) inversión en activos reales (inmobiliario, construcciones, maquinaria y equipo), (v) inversión en activos financieros, (vi) servicio de deuda pública y disminución de otros pasivos (amortizaciones, comisiones, intereses), (vii) transferencias, (viii) impuestos, regalías y tasas y, (ix) otros gastos. Cada instancia o nivel administrativo define sus gastos de acuerdo a sus competencias establecidas por ley y según su capacidad administrativa, lo que implica que no todas las entidades registrarán derogaciones en cada uno de los grupos de gasto mencionados.

En el nivel del Gobierno Central, se incluyen los presupuestos de la Administración Central y de las Entidades Descentralizadas sin Fines Empresariales. En ambos casos, la cobertura del presupuesto es prácticamente total, aunque, a lo largo de la gestión, existen actividades extra-presupuestarias asociadas con los recursos de cooperación internacional (ej. Consultarías) que, si bien son poco significativas éstas no son cubier-

tas ni previstas por el PGN (FMI, 2005).

A nivel territorial, el presupuesto de las prefecturas departamentales incluye los recursos disponibles para las actividades regionales, los cuales provienen principalmente de la coparticipación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (20% del total), regalías departamentales (para departamentos productores), fondo de compensación departamental (para departamentos no productores), del IDH (a partir de 2006), de recursos propios, créditos internos y externos, y donaciones externas. En lo que se refiere a los gastos, es importante indicar que en el grupo de servicios personales se registran (aunque no se formula ni se ejecuta) los pagos que se realizan mediante los Servicios Departamentales de Educación y de Salud al Magisterio Fiscal y al personal médico y paramédico de Salud. En este nivel sub-nacional existen también actividades extra-presupuestarias relacionadas con la cooperación que no son registradas en el PGN, aunque son de mayor magnitud comparadas con el nivel central. Esta última falencia se explica, en cierta medida, porque en muchos casos las instituciones donantes no proveen la información necesaria para la elaboración del presupuesto de manera oportuna (FMI, 2005).

En cuanto a los presupuestos de los Gobiernos Municipales (GMs), el PGN presenta un enfoque parcial sobre sus ingresos, gastos y financiamiento, debido a que los tiempos del proceso presupuestario municipal son diferentes al del proceso presupuestario nacional. En lo que respectan los ingresos, en el PGN se registran únicamente las transferencias del sector público a los municipios por concepto de coparticipación tributaria, de Alivio de Deuda Externa (HIPC II) y, a partir de 2006, del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Aquellos recursos provenientes del FPS y del FNDR son reportados en el programa de inversión pública del gobierno como “bolsas de recursos” sin ningún detalle de los proyectos. No se registran otros ingresos que los municipios perciben, como son los recursos específicos, los recursos externos por créditos o donaciones. La información es menos precisa aún en lo que respectan los gastos de los municipios. Se desconoce la viabilidad económica de los proyectos municipales financiados con transferencias, pues éstos no son enviados al VIPFE.

Las empresas públicas y las instituciones de seguridad social registran también sus transacciones en el PGN, aunque éstas últimas financian sus actividades con recursos específicos provenientes de los aportes y no reciben recursos del TGN. Los presupuestos de estas entidades públicas (descentralizadas y autárquicas) presentan ciertas falencias debido a una falta de definición más precisa sobre la clasificación y las funciones de estas entidades (FMI, 2005)<sup>63</sup>. Es preciso recalcar que en ningún nivel de la administración pública, el proyecto de presupuesto anual prevé las implicaciones de mediano plazo sobre el gasto corriente de las nuevas inversiones.

Finalmente, el PGN incorpora datos sobre las variables económicas de relevancia para la proyección de ingresos del Estado, pero no incluye la metodología de pronóstico, ni tampoco información sobre las metas fiscales, los supuestos macroeconómicos, la ejecución presupuestaria de anteriores años, el nivel de deuda pública, las operaciones cuasi-fiscales, y otra información relevante para la comprensión del presupuesto de la nación.

---

<sup>63</sup> Por ejemplo existen entidades descentralizadas como ASANA que al tener un carácter aparentemente híbrido, adquieren deuda sin autorización previa.

### La participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario

Con las Leyes de Participación Popular (LPP) y del Diálogo Nacional (LDN) se ha institucionalizado parcialmente la participación de la sociedad civil en la asignación y supervisión de recursos públicos.<sup>64</sup> A nivel *nacional*, la LDN especifica que el *Mecanismo Nacional de Control Social* (MNCS) puede ejercer control respecto a las políticas, presupuestos, planes, programas, proyectos públicos y principalmente respecto al movimiento de las operaciones realizadas sobre la Cuenta Especial Diálogo 2000. En un análisis realizado por el Banco Mundial y el BID (2004a), se ha evidenciado que en la práctica la participación a nivel nacional de la sociedad civil en la evaluación sobre la asignación y la ejecución presupuestaria ha enfrentado ciertos problemas que se resumen a continuación:

- No existe una definición clara sobre la significación de la presupuestación participativa en un contexto nacional.
- No está bien definido cómo y en qué medida la sociedad civil puede participar en el proceso presupuestario.
- No se puede acceder a información presupuestaria relevante en un formato amigable. A través de Internet, la sociedad civil tiene acceso parcial a la información que está en el SIGMA. Un problema es que una correcta interpretación de la información disponible requiere mucho conocimiento de las reglas presupuestarias detrás de la información publicada. Usuarios no-técnicos podrían malinterpretar la información que está en el sistema.
- El MNCS no tiene suficiente capacidad técnica para entrar en discusiones profundas y efectivas sobre el presupuesto (ver más adelante).
- A muchas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) les falta conocimientos básicos para entender lo que es exactamente un presupuesto y lo que significa el concepto del techo presupuestario.

El control social en el nivel departamental es ejercido por los Mecanismos Departamentales de Control Social (MDCS). De acuerdo a las atribuciones otorgadas por Ley<sup>65</sup>, estas instancias no intervienen en ninguna etapa del proceso presupuestario de las Prefecturas de Departamento, excepto en el acceso a informes de fiscalización presentados por el Consejo Departamental. El control social regional es posiblemente el más débil de los tres niveles de organización del Estado, principalmente por la falta de recursos para su funcionamiento, lo que ha provocado el cierre de alguno de ellos<sup>66</sup>.

El proceso presupuestario a nivel *municipal* se considera como un proceso muy participativo, por lo menos en teoría (Banco Mundial y BID, 2004a). En este nivel administrativo, la sociedad civil interviene en tres etapas del proceso presupuestario municipal: (i) elaboración del POA cuyos objetivos deberán estar reflejados en la estructura programática del presupuesto municipal, (ii) pronunciamiento sobre la formulación del POA y, (iii) cumplimiento del POA y la ejecución presupuestaria. En el primer caso, la sociedad civil participa a través de sus Organizaciones Territoriales de Base<sup>67</sup> (OTBs), realizando propuestas y manifestando

<sup>64</sup> Para más detalles, ver ISS (2004b, 2005b).

<sup>65</sup> Referirse al artículo 31 de la Ley 2235 del Diálogo Nacional, y al artículo 28 del Decreto Supremo 26564 que reglamenta los Mecanismos de Participación y Control Social.

<sup>66</sup> Es el caso de MDCS de Pando, mientras que los MDCS de Sucre y Potosí se encuentran en una etapa de supervivencia.

<sup>67</sup> Las Organizaciones Territoriales de Base son sujetos de participación de popular, expresadas en las comunidades

necesidades que el Gobierno Municipal puede tomar en cuenta para priorizar sus inversiones. En el segundo y tercer caso, la sociedad civil interviene a través del Comité de Vigilancia (CV) que está encargada de articular y canalizar las demandas de las organizaciones sociales y de base con el Gobierno Municipal. En ambos casos, el mayor problema enfrentado es la débil capacidad técnica e institucional. No obstante, desde el inicio de sus actividades, los CVs son los que mayores problemas han enfrentado y que se resumen a continuación<sup>68</sup>:

- No están claramente definidos los roles, competencias y funciones de los CVs y su relación con el Mecanismo de Control Social en términos de su pertinencia, efectividad y perspectivas
- Algunos CVs van más allá de sus atribuciones, llegando a asumir una co-gestión con el Gobierno Municipal.
- En algunos casos, existe influencia de políticos de turno del municipio que intentan manipular o cooptar a los miembros del CV.
- Los principales problemas de los CVs están en el tema de la capacitación y en la gestión. En este sentido, en la mayoría de los casos, existe poco control ciudadano en el uso y gestión de los recursos públicos de los gobiernos municipales.
- Los CVs no siempre son representativos de la sociedad civil y pueden haber intereses políticos.

## La Ejecución

### *El presupuesto ejecutado versus el presupuesto aprobado*

Las interrogantes a resolver en esta sección se refieren a: ¿Cuáles son los sectores de mayor intervención en los que se utilizan los recursos disponibles? ¿Cuáles son las categorías (salarios, inversión) predominantes en el PGN y en el presupuesto de cada sector? ¿En qué se realizan los mayores gastos?

Para responder estas preguntas es necesario analizar tanto el presupuesto aprobado, como el modificado y el ejecutado, debido a que la importancia relativa de sectores o partidas puede cambiar de una etapa a otra durante todo el proceso presupuestario.

Por las características propias del proceso presupuestario en Bolivia, el PGN puede sufrir cambios continuos durante la etapa de ejecución, particularmente a nivel institucional. Estas modificaciones se producen, principalmente, por tres aspectos: (i) aumentos salariales derivados, por lo general, de demandas de grupos de presión con poder, como son el magisterio, la policía nacional, los militares y los médicos, (ii) menor recaudación de ingresos públicos en comparación a los estimados en la etapa de formulación del presupuesto<sup>69</sup> y, (iii) incorporación de montos importantes por concepto de donaciones o préstamos externos, así como su respectiva asignación institucional (FMI, 2005)

Como resultado, en esta fase del proceso presupuestario el PGN sufre los ajustes (*modificaciones*) más significativos<sup>70</sup> que se traducen, esencialmente, en una reasignación de la inversión pública hacia el

---

campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias (artículo 3, Ley 15551 de Participación popular)

<sup>68</sup> Información obtenida de: (i) Banco Mundial y BID (2004a). Revisión del Gasto Público. (ii) Peres et al. (2003). El Control Social en Bolivia. Un Aporte a la Reflexión y Discusión, y (iii) Visitas de campos a los municipios de Sucre, Chaquí y Yapacaní en agosto de 2005.

<sup>69</sup> Como se menciona en la sección de “Actores, roles y procesos del Presupuesto General de la Nación”, las discrepancia entre los ingresos estimados y los reales se debe a una sobreestimación en la eficiencia de las Instituciones recaudadoras.

<sup>70</sup> En la fase de ejecución, los cambios que enfrenta el PGN son más significativos a aquellos enfrentados en la fase de aprobación.

gasto corriente y/o una reasignación presupuestaria de una entidad a otra. Aunque algunos ajustes al PGN son revertidas en la fase de control de administración de efectivo, en general, la redistribución del gasto no se realiza siguiendo criterios claros y adecuados, por lo contrario suele ser altamente discrecional. Por tanto, la combinación de ajustes presupuestarios y el control de la administración de efectivo durante todo el año genera ganadores y perdedores, impone inseguridad respecto al flujo de recursos a diferentes sectores y ocasiona un espacio de negociación, donde los responsables públicos puedan tener acceso a recursos adicionales o lograr recortes menos serios<sup>71</sup> (Banco Mundial, BID, 2004a). En consecuencia, al final de la gestión se registra una importante discrepancia entre el presupuesto originalmente aprobado y el ejecutado.

Algunos ajustes al PGN no requieren la aprobación del Congreso, específicamente las reasignaciones al interior de las entidades públicas pueden ser efectuadas en cualquier momento del año con solo la aprobación del Ministerio de Hacienda. De la misma manera, los incrementos en recursos provenientes de la cooperación internacional solo deben ser informados al Congreso. En aquellos casos donde se requiere la aprobación del Congreso, los cambios o ajustes presupuestarios son realizados a priori y el Legislativo los valida, formaliza o regulariza mediante una Ley aprobada al final de la gestión.

Entre 1990 y 2002, el PGN *modificado* fue en promedio 6% más alto que el originalmente *aprobado*, aunque a partir de 1996 el incremento promedio ha sido del 10%. Como se mencionó anteriormente, el impacto de estas modificaciones presupuestarias en el transcurso del año no es el mismo para todas las partidas ni para todas entidades públicas. Así, en 2002 las modificaciones beneficiaron sobre todo las partidas “Servicios Profesionales y Comunicación”, “Bono Frontera” y “Bonificaciones – Categorías Médicas” a costa de la partida “Mantenimiento y Reparación – Edificios y Equipo”. De la misma manera, algunas Prefecturas (Pando y Tarija) lograron aumentar su presupuesto mucho más que otras en el periodo 1997–2002.

Las modificaciones al PGN finalmente enfrentan algunas restricciones rígidas cuando se realiza el control por la administración del flujo de caja. Así, entre 1990–2002, el presupuesto *ejecutado* resultó ser en promedio 8% más bajo que el *modificado*. El mayor recorte del presupuesto modificado se registró entre 1998 y 2002 a un promedio del 15%. Sin embargo, este mecanismo de control de gasto se realiza a costa de la representatividad y de manera discrecional. En 1998, por ejemplo, todos los ministerios ejecutaron menos de lo que figuraba en el presupuesto modificado, pero en términos porcentuales las reducciones del presupuesto por el control de administración de caja fueron más altas para el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos y el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión, y las más bajas para el Poder Legislativo y los Ministerios de Hacienda, de Defensa Nacional y de Educación, pese a que la mayor parte del control de gasto tuvo lugar en estos tres últimos ministerios por el peso que representan en el presupuesto total.

---

<sup>71</sup> Obviamente, los ajustes del PGN no afectan la parte de presupuesto financiado con fondos HIPC, ya que éstos tienen destinos fijados por ley, que son controlados rigurosamente por el Ministerio de Hacienda.

Año	Presupuesto en Millones de Bs. Corrientes			Indicadores de Eficiencia (%)		
	PPTO. APROBADO	PPTO. MODIFICADO	PPTO. EJECUTADO	M/A	E/M	E/A
<b>SECTOR PÚBLICO</b>						
1997	20.264	21.980	20.955	108	95	103
1998	22.063	23.527	24.544	107	104	111
1999	23.521	24.438	25.272	104	103	107
2000	22.652	26.107	26.873	115	103	119
2001	25.351	27.856	28.978	110	104	114
2002	26.799	29.236	29.054	109	99	108
2003	28.896	31.562	31.781	109	101	110
<b>Administración Central</b>						
1997	6.727	7.225	7.014	107	97	104
1998	9.338	9.389	8.534	101	91	91
1999	11.361	10.527	8.690	93	83	76
2000	11.237	10.911	9.848	97	90	88
2001	12.898	12.311	10.794	95	88	84
2002	13.905	14.782	12.858	106	87	92
2003	15.330	16.025	14.752	105	92	96
<b>Prefecturas</b>						
1997	3.061	3.068	2.767	100	90	90
1998	3.160	3.487	2.902	110	83	92
1999	3.155	3.506	3.009	111	86	95
2000	3.392	4.009	3.167	118	79	93
2001	3.955	4.510	3.746	114	83	95
2002	4.128	4.693	3.831	114	82	93
2003	4.751	5.285	4.213	111	80	89
<b>Municipalidades</b>						
1997	1.805	1.831	2.538	101	139	141
1998	1.655	1.851	2.301	112	124	139
1999	1.550	1.651	3.268	106	198	211
2000	1.494	1.636	3.285	110	201	220
2001	1.547	2.277	5.052	147	222	327
2002	1.774	2.370	4.886	134	206	275
2003	2.153	2.540	5.486	118	216	255
<b>Resto del Sector Público*</b>						
1997	8.670	9.857	8.636	114	88	100
1998	7.909	8.799	10.807	111	123	137
1999	7.455	8.754	10.304	117	118	138
2000	6.529	9.551	10.573	146	111	162
2001	6.951	8.758	9.386	126	107	135
2002	6.991	7.391	7.480	106	101	107
2003	6.663	7.712	7.330	116	95	110

#### **Cuadro B1: Presupuesto Consolidado del Sector Público 1997–2003**

Fuente: VMPC, Dirección General de Contaduría – Área de Estadísticas Fiscales,

Nota: M/A: Presupuesto Modificado en relación a lo aprobado; E/M: Presupuesto Ejecutado en relación a los Modificado; E/A: Presupuesto Ejecutado en relación a lo Aprobado

Para años más recientes se observa un comportamiento similar. Entre 2001 y 2003, el presupuesto total ejecutado de la Administración Central fue algo más bajo que su presupuesto aprobado. Sin embargo, en este caso también se registraron ganadores y perdedores. El Ministerio de Defensa y el Poder Legislativo ejecutaron un porcentaje superior al presupuesto aprobado en cada año, mientras que este no fue el caso para los Ministerios de Hacienda y de Salud, entre otros. Asimismo, de acuerdo a la información presentada en la página web del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría (VMPC) sobre el presupuesto consolidado del sector público según clasificación económica y funcional<sup>72</sup>, se ha podido evidenciar que los incrementos presupuestarios fueron los más altos para municipalidades. Además, es interesante observar que básica-

<sup>72</sup> La información contiene la serie histórica 1997–2003 sobre presupuestos aprobados de los componentes del sector público, como para los presupuestos modificados, ejecutados y pagados.

mente el control por la administración de caja durante la ejecución del presupuesto funcionó sólo para prefecturas y la Administración Central, aunque también otros factores – como falta de capacidad técnica – pueden ser la causa de un grado de ejecución más baja (Cuadro B1).

En lo que respecta la asignación presupuestaria, se puede observar en el Cuadro B2 que la mayor parte de los recursos de la Administración Central están destinados a la función de *servicios públicos*. Las Prefecturas, en cambio, erogan mayor cantidad de recursos para la función de *servicios sociales*, donde se destacan los sectores de salud y educación, relacionados básicamente con el pago de salarios a médicos y al personal docente. De la misma manera, la ejecución presupuestaria de las Municipalidades se realiza principalmente en *servicios sociales*, pero en este caso con mayor énfasis en vivienda y servicios comunitarios, y a partir de 2003 en educación. Esta estructura presupuestaria no cambia radicalmente entre 1997 y 2003, tampoco lo hace entre los diferentes tipos de presupuesto (aprobado, modificado y ejecutado). No obstante, se puede observar cuales han sido las funciones sacrificadas y beneficiadas durante los ajustes presupuestarios. En la Administración Central y las Prefecturas, los servicios sociales han sido, por lo general, las funciones donde el presupuesto ha sido incrementado significativamente, mientras que en los Gobiernos Municipales han sido las funciones más sacrificadas. De esta manera, se puede observar que la formulación y la ejecución presupuestaria no siguen ningún criterio de eficiencia de uso de los recursos.

ENTIDAD PÚBLICA	Estructura Porcentual del Presupuesto									Indicadores de Eficiencia (%)								
	1997			2000			2003			1997			2000			2003		
	PA	PM	PE	PA	PM	PE	PA	PM	PE	M/A	E/M	E/A	M/A	E/M	E/A	M/A	E/M	E/A
<b>ADMINISTRACIÓN CENTRAL</b>																		
SERVICIOS PÚBLICOS	73	58	60	50	49	48	60	53	55	100	98	98	96	90	86	98	92	91
Servicios Públicos Generales	40	28	28	29	24	22	38	28	28	75	99	74	84	81	68	71	89	64
Defensa	16	14	15	9	10	12	9	11	12	101	100	101	113	100	112	116	99	114
Orden Público y Seguridad	16	16	16	12	14	15	13	14	14	106	100	106	121	92	111	107	92	99
ASUNTOS ECONÓMICOS	14	5	4	13	10	9	6	7	6	42	74	31	77	84	65	122	71	87
SERVICIOS SOCIALES	14	37	36	37	41	42	35	40	40	296	94	279	113	91	103	110	89	98
Protección del Medio Ambiente	1	1	0	1	2	1	1	1	2	188	51	96	123	77	95	133	71	95
Vivienda y Servicios Comunitarios	1	1	1	2	2	2	2	2	1	162	61	99	113	60	67	126	55	70
Salud	1	2	2	3	3	3	3	4	3	142	82	116	128	79	101	125	70	87
Actividades Recreativas, Cultura y Religión	0	1	2	0	1	1	0	0	0	528	99	520	419	96	403	226	44	98
Educación	5	3	2	2	4	4	3	3	2	68	74	50	165	78	128	112	56	63
Protección Social	6	28	29	28	29	32	26	28	32	551	99	549	105	98	103	106	99	105
TOTAL GASTO	100	100	100	100	100	100	100	100	100	110	96	106	101	89	90	96	89	86
<b>PREFECTURAS</b>																		
SERVICIOS PÚBLICOS	5	5	5	6	5	4	4	4	4	100	91	91	118	78	92	112	80	89
Servicios Públicos Generales	5	5	5	6	5	4	4	4	4	100	99	99	109	58	63	120	85	101
Defensa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Orden Público y Seguridad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	31	31	0	111	0	2098	46	964
ASUNTOS ECONÓMICOS	24	24	18	16	21	19	14	20	14	100	66	66	149	74	110	170	55	93
SERVICIOS SOCIALES	71	71	77	78	73	77	82	76	82	100	94	94	109	86	94	112	85	95
Protección del Medio Ambiente	1	1	1	3	3	3	2	2	2	100	72	72	120	86	104	131	73	95
Vivienda y Servicios Comunitarios	3	3	5	3	4	3	3	3	3	100	145	145	155	65	101	119	52	62
Salud	11	12	11	12	11	12	13	12	12	102	87	88	108	85	91	109	84	91
Actividades Recreativas, Cultura y Religión	2	2	2	0	0	1	1	1	1	100	85	85	156	117	183	167	53	89
Educación	49	49	53	53	48	53	60	55	62	100	93	93	105	90	95	111	89	99
Protección Social	5	5	5	6	6	5	4	4	3	100	88	88	107	72	77	114	66	75
GASTO TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	87	87	115	82	95	121	79	95
<b>MUNICIPALIDADES</b>																		
SERVICIOS PÚBLICOS	16	16	27	12	11	18	12	10	17	101	147	149	109	203	221	117	219	256
Servicios Públicos Generales	16	16	27	12	11	18	12	10	16	100	206	206	100	228	228	100	262	262
Defensa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Orden Público y Seguridad	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	100	571	571	0	58742	0
ASUNTOS ECONÓMICOS	12	13	20	7	10	25	14	17	21	110	179	198	157	340	534	149	191	285
SERVICIOS SOCIALES	72	71	53	81	79	57	73	73	62	101	91	91	107	97	104	123	135	167
Protección del Medio Ambiente	0	0	6	11	11	6	3	3	8	0	14486	0	108	72	132	124	343	179
Vivienda y Servicios Comunitarios	44	43	23	54	51	21	57	50	21	100	63	63	104	56	58	109	65	71
Salud	0	0	4	1	2	8	3	5	10	0	7732	0	0	847	0	243	317	771
Actividades Recreativas, Cultura y Religión	28	28	7	2	3	7	3	3	6	100	31	31	155	297	460	118	289	341
Educación	0	0	11	13	12	13	5	8	17	0	81260	0	109	136	149	193	323	624
Protección Social	0	0	2	0	0	3	2	2	1	0	20246	0	73	3499	2564	177	77	136
GASTO TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	102	121	123	110	136	149	124	159	197

## Cuadro B2: Ejecución Presupuestaria de Gastos según Funciones, Clasificación Económica y Nivel Administrativo

Fuente: Dirección General de Contaduría – Área de Estadísticas Fiscales

NOTA: PA: Presupuesto Aprobado; PM; Presupuesto Modificado; PE: Presupuesto Ejecutado;

M/A: Presupuesto Modificado en relación a lo aprobado; E/M: Presupuesto Ejecutado en relación a los Modificado; E/A: Presupuesto Ejecutado en relación a lo Aprobado.

Dado que los gastos de la Administración Central constituyen la mayor parte del Sector Público (más del 60%), en el Cuadro B3 se presentan sus presupuestos aprobado, modificado y ejecutado para la gestión 2003 – el año más reciente con datos disponibles de la ejecución presupuestaria. Se puede observar que en Defensa y Orden Público y Seguridad, las remuneraciones tienen mayor peso en el total del gasto corriente (superior al 70%). Mientras que los gastos de capital tienen la participación más alta en Servicios Económicos y en Vivienda y Servicios Comunitarios. Las modificaciones más significativas en la partida de remuneraciones se registran en las funciones de Educación, Protección del Medio Ambiente y Protección Social. Para esta última función los cambios en los gastos de capital son también los más altos. El cuadro sugiere que el control de administración de efectivo funcionó salvo en Defensa. Como resultado, el presupuesto ejecutado fue mayor al presupuesto aprobado sólo en Defensa y en Protección Social. Finalmente, se puede observar que, en promedio, la Administración Central ejecutó el 96% del presupuesto aprobado.

FUNCIÓN / CUENTA ECONÓMICA	Presupuesto en Millones de Bolivianos			Indicadores de Eficiencia (%)		
	PPTO. APROBADO	PPTO. MODIFICADO	PPTO. EJECUTADO	M/A	E/M	E/A
<b>TOTAL</b>	<b>15.330</b>	<b>16.025</b>	<b>14.752</b>	<b>105</b>	<b>92</b>	<b>96</b>
<b>SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES</b>	<b>4.176</b>	<b>2.985</b>	<b>2.666</b>	<b>71</b>	<b>89</b>	<b>64</b>
GASTOS CORRIENTES	4.125	2.945	2.635	71	89	64
Gtos.Cons. - Remuneraciones	890	546	424	61	78	48
GASTOS DE CAPITAL	52	40	32	78	79	62
<b>DEFENSA</b>	<b>1.013</b>	<b>1.173</b>	<b>1.157</b>	<b>116</b>	<b>99</b>	<b>114</b>
GASTOS CORRIENTES	1.013	1.173	1.157	116	99	114
Gtos.Cons. - Remuneraciones	807	838	838	104	100	104
<b>ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD</b>	<b>1.383</b>	<b>1.483</b>	<b>1.364</b>	<b>107</b>	<b>92</b>	<b>99</b>
GASTOS CORRIENTES	1.333	1.425	1.322	107	93	99
Gtos.Cons. - Remuneraciones	957	975	908	102	93	95
GASTOS DE CAPITAL	51	58	42	114	72	83
<b>ASUNTOS ECONÓMICOS</b>	<b>617</b>	<b>753</b>	<b>537</b>	<b>122</b>	<b>71</b>	<b>87</b>
GASTOS CORRIENTES	378	465	343	123	74	91
Gtos.Cons. - Remuneraciones	115	113	103	99	91	90
GASTOS DE CAPITAL	239	288	194	120	67	81
<b>PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE</b>	<b>151</b>	<b>201</b>	<b>143</b>	<b>133</b>	<b>71</b>	<b>95</b>
GASTOS CORRIENTES	106	157	118	148	75	111
Gtos.Cons. - Remuneraciones	13	15	13	117	89	104
GASTOS DE CAPITAL	45	44	24	98	56	55
<b>VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNITARIOS</b>	<b>199</b>	<b>252</b>	<b>139</b>	<b>126</b>	<b>55</b>	<b>70</b>
GASTOS CORRIENTES	89	103	86	115	84	97
Gtos.Cons. - Remuneraciones	36	20	18	58	90	52
GASTOS DE CAPITAL	110	149	53	135	35	48
<b>SALUD</b>	<b>306</b>	<b>384</b>	<b>267</b>	<b>125</b>	<b>70</b>	<b>87</b>
GASTOS CORRIENTES	250	316	249	126	79	100
Gtos.Cons. - Remuneraciones	41	46	43	113	94	105
GASTOS DE CAPITAL	57	68	19	120	27	33
<b>ACTIVIDADES RECREAT., CULT. Y RELIG.</b>	<b>14</b>	<b>32</b>	<b>14</b>	<b>226</b>	<b>44</b>	<b>98</b>
GASTOS CORRIENTES	14	31	13	231	42	97
Gtos.Cons. - Remuneraciones	8	8	7	94	96	90
GASTOS DE CAPITAL	1	1	1	136	87	118
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>313</b>	<b>351</b>	<b>196</b>	<b>112</b>	<b>56</b>	<b>63</b>
GASTOS CORRIENTES	272	305	177	112	58	65
Gtos.Cons. - Remuneraciones	23	26	20	113	78	88
GASTOS DE CAPITAL	41	46	19	114	41	46
<b>PROTECCIÓN SOCIAL</b>	<b>2.862</b>	<b>3.024</b>	<b>3.008</b>	<b>106</b>	<b>99</b>	<b>105</b>
GASTOS CORRIENTES	2.861	3.023	3.006	106	99	105
Gtos.Cons. - Remuneraciones	3	6	6	172	95	163
GASTOS DE CAPITAL	1	1	1	209	75	157
<b>Financiamiento</b>	<b>4.294</b>	<b>5.387</b>	<b>5.261</b>	<b>125</b>	<b>98</b>	<b>123</b>

### Cuadro B3: Administración Central: Presupuesto Consolidado de Gastos según Funciones y Clasificación Económica – 2003

Fuente: Dirección General de Contaduría – Área de Estadísticas Fiscales

NOTA: El financiamiento no es una función; se incluye en este cuadro con fines de consistencia con el total ejecutado.

M/A: Presupuesto Modificado en relación a lo Aprobado; E/M: Presupuesto Ejecutado en relación a lo Modificado

P/E: Presupuestado en relación a lo Ejecutado; E/A: Presupuesto Ejecutado en relación a lo Aprobado

## El presupuesto y los programas de reducción de la pobreza

Las preguntas por resolver en esta sección son: ¿En qué medida se puede identificar un gasto pro-pobre en el PGN y los fondos HIPC? ¿Qué proporción del PGN (es decir, del presupuesto total incluyendo los fondos HIPC) es asignada a programas de reducción de pobreza? ¿La asignación presupuestaria es consistente con los objetivos de reducción de pobreza y con los ODMs? ¿Son explícitos los gastos con respecto a los ODMs?

El sistema presupuestario incluye los siguientes tipos de clasificación: (i) institucional, (ii) económica y, (iii) programática (FMI, Banco Mundial, 2004). En teoría, en el POA de cada entidad se presenta un presupuesto utilizando la clasificación programática, dónde se especifica actividades y proyectos. No obstante, en la práctica, el presupuesto ejecutado no está organizado con esta clasificación (ver también Montes 2003)<sup>73</sup>. Tampoco se presenta el presupuesto con una clasificación funcional que vincula el uso de fondos a los objetivos de la política pública.

Por esta razón es difícil, o prácticamente imposible identificar programas específicos de reducción de pobreza en el PGN. De la misma manera, por la neutralidad con la que es planteado el presupuesto original y el ejecutado, resulta aún más complicado distinguir aquellos programas que favorecen el cambio en las condiciones de las mujeres (presupuestos sensibles a género). En general, lo mismo se puede decir para los gastos con respecto a los ODMs.<sup>74</sup> Por lo mismo, se usan otros criterios para “identificar” el gasto público pro-pobre.

## Identificación del gasto público pro-pobre

La información del gasto social *corriente* está disponible a un nivel agregado y principalmente con una clasificación institucional. No hay disponibilidad de información desagregada por área geográfica. La información del gasto social de *capital* proviene de proyectos de inversión pública administrados por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) y de gastos de capital con recursos HIPC efectuados por los municipios.

El gasto social corriente representó el 75% del total del gasto público social en 2003, y el gasto social de capital el 25%. La mayor parte (73%) del gasto social de capital fue en forma de proyectos de inversión municipal, seguido por proyectos de inversión multi-municipal y nacional. Tanto la participación de la inversión municipal en el total del gasto social de capital, como la proporción del gasto social de capital ejecutado en municipios más pobres ha aumentado en los últimos años, debido a los recursos HIPC (Banco Mundial, 2004).

En teoría, la clasificación programática debe ser suficiente para identificar el gasto pro-pobre, a pesar de la falta de un vínculo claro entre programas y resultados. Sin embargo, todavía en 2005 no era posible identificar el gasto por función, programa o proyecto, dado que la información sobre la ejecución presupuestaria sólo se presenta y publica con clasificaciones institucionales y económicas.

Por esta razón, se identifica el gasto pro-pobre de acuerdo a los criterios establecidos en la EBRP, dónde se definió el gasto social como el

<sup>73</sup> El documento “Clasificadores Presupuestarios” preparado por el Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría (2005b) tampoco menciona la clasificación programática. Según el Viceministro de Presupuesto y Contaduría no existe una clasificación programática en Bolivia (fuente: comunicación personal).

<sup>74</sup> En el PGN es difícil identificar programas específicos relacionados con los ODMs. Sin embargo, existen algunos análisis de la ejecución presupuestaria relaciona a los ODMs (ver más abajo).

total del gasto público corriente y de capital en: (i) Salud; (ii) Educación; (iii) Saneamiento Básico; (iv) Urbanismo; y (v) Desarrollo Rural.<sup>75</sup> El gasto público “pro-pobre” – ó, gasto público anti-pobreza – se definió como el gasto público social, excluyendo el gasto en pensiones y en educación universitaria.<sup>76</sup> La Unidad de Programación Fiscal (UPF) del Viceministerio de Tesoro y Crédito Público (VMTCP) es la entidad responsable para la medición y seguimiento del gasto público social.

Los recursos HIPC están incluidos en el PGN. Como se mencionó en el primer informe de 2003, la asignación de estos recursos sigue criterios definidos en la Ley del Diálogo (LDN), donde se establece una transferencia de aproximadamente \$US27 millones al Fondo Solidario Municipal (FSM) para la educación escolar y la salud pública con el objetivo de cubrir el déficit acumulado hasta el año 2001 de personal docente, médico y paramédico. Una vez descontada la apropiación para el FSM, la LDN reglamenta la transferencia de recursos HIPC a la cuenta especial “Diálogo 2000” (en promedio \$US41 millones anuales) que son depositados a medida que se generan y cuando se deben realizar pagos por servicio condonado por el TGN en el Banco Central de Bolivia. De los recursos en la cuenta Diálogo 2000, un 10% pasa a la cuenta de solidaridad nacional para los insumos (personal y medicamentos) del SUMI. El resto es distribuido automáticamente a cuentas municipales, donde el 20% y el 10% de los recursos deben ser destinados a educación y salud. El 70% restante es distribuido a los municipios de acuerdo al índice NBI para Infraestructura Productiva y Social. La identificación de los gastos pro-pobre en el uso de los Fondos HIPC no es muy difícil, siguiendo los criterios establecidos. Sin embargo, no hay mucho detalle.

Cabe destacar que la forma de organización del presupuesto es inapropiada para hacer un seguimiento adecuado a los gastos orientados a la reducción de la pobreza. No se cuenta con información publicada del gasto público (social) con una clasificación funcional para la gestión 2005.<sup>77</sup> Sin embargo, existen iniciativas para incorporar tal clasificación para la gestión 2006.<sup>78</sup> Ya existe una versión sintética de la clasificación por finalidad y función.<sup>79</sup> En este contexto, uno puede preguntarse si es suficiente contar con una clasificación funcional ó si también se requiere una clasificación programática (cruzada con la clasificación funcional), para poder vincular el costo de programas específicos con ciertos indicadores de resultado/impacto.<sup>80</sup>

### Control, Monitoreo y Evaluación

En general, el control y el monitoreo de las políticas públicas en Bolivia no va más allá del seguimiento financiero y físico. Una excepción es el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs). A continuación se describen los principales sistemas de seguimiento y

<sup>75</sup> Banco Mundial (2004) incluye el gasto en el programa de empleo de emergencia (PLANE) en la categoría Desarrollo Rural.

<sup>76</sup> Ver también el PSIA sobre gasto social (Banco Mundial 2004).

<sup>77</sup> Sin embargo, se ha elaborado una serie histórica 1997–2004 de la ejecución presupuestaria del gasto público con clasificación funcional (ver VMPC, Boletín Gasto Según Funciones, Agosto 2005). La serie de 1997 a 2003 está publicada a nivel nacional (ver <http://vmpc.hacienda.gov.bo/pdf/bol2.pdf>) y municipal (<http://vmpc.hacienda.gov.bo/porfunciones.asp>).

<sup>78</sup> La UPF ha generado un cuadro del gasto social pro-pobre a partir del gasto público en 2003 con una clasificación funcional. La idea es que en el futuro se genere el cuadro del gasto pro-pobre directamente de la clasificación funcional de los gastos públicos (Fuente: entrevista UPF).

<sup>79</sup> Ver [http://www.hacienda.gov.bo/ppto2006/pdf/23cl-CLASIF\\_FIN\\_Y\\_FUN\\_2006\\_GMF.pdf](http://www.hacienda.gov.bo/ppto2006/pdf/23cl-CLASIF_FIN_Y_FUN_2006_GMF.pdf).

<sup>80</sup> Cabe notar que el VMPC publica un presupuesto institucional por categoría programática y grupo de gasto (ver <http://vmpc.hacienda.gov.bo/ppto/ppto2005/index.htm>). Sin embargo, las categorías programáticas son sólo una aproximación de una clasificación programática.

monitoreo, el rol del control social en seguimiento y monitoreo, el seguimiento de la ejecución presupuestaria, el seguimiento de los ODMs, y, finalmente, en que medida se realiza una evaluación de las políticas.

### **Sistemas de Seguimiento y Monitoreo**

Actualmente, existen varios sistemas de seguimiento que no necesariamente están integrados. Los principales que se pueden distinguir son:

**SIGMA.** El Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa fue instaurado oficialmente en el año 2000 con la promulgación del Decreto Supremo 25875. La entidad responsable de este sistema es el Ministerio de Hacienda. Actualmente el SIGMA está funcionando a nivel central en prácticamente todas las entidades públicas – aproximadamente el 90% de las transacciones de la administración central están registrados en el sistema. En el nivel descentralizado también hay varias entidades que están usando el sistema.<sup>81</sup> Recientemente, el SIGMA ha sido introducido en algunos municipios más grandes.<sup>82</sup> Para los municipios medianos y pequeños – donde actualmente se utiliza el sistema SINCOM diseñado por el Ministerio de Participación Popular<sup>83</sup> – el SIGMA ha sido adaptado a un SIGMA Municipal Simplificado (SMS). El manejo del SIGMA es relativamente sencillo, sin embargo, su cobertura es aún incompleta, sobre todo porque hay intereses políticos que impiden un avance más acelerado en la implementación de este sistema. No obstante, dado que el SIGMA tiene una mayor cobertura comparada con otros sistemas vigentes, actualmente se están realizando los ajustes necesarios al sistema en los procesos de agregación, consolidación e impresión, para que acepte la Clasificación Funcional y pueda ser aplicado en las Entidades del Sector Público a partir del mes de enero del 2006 (presentación Germán Molina).

**SISIN.** El *Sistema de Información Sobre Inversiones* funciona formalmente desde 1997. El SISIN es un instrumento de organización del Sistema Nacional de Inversión Pública – administrado por el VIPFE –, que reconoce al proyecto de inversión pública como unidad del sistema y permite recopilar, almacenar, procesar y difundir la información de carácter financiera y no financiera, relativa al ciclo de vida de cada proyecto de inversión y su financiamiento.<sup>84</sup> Teóricamente, el SISIN mantiene una interfase con el SIGMA, transfiriendo en forma automática el Anteproyecto de Presupuesto de Inversión Pública de una gestión al módulo de formulación presupuestaria del SIGMA, constituyéndose el Código SISIN en la llave para la identificación de los proyectos en su interrelación SIGMA/SISIN. Una vez aprobado el PGN, éste es transferido automáticamente al SISIN Central, para ser entregado por medio magnético a todas instituciones incluidas en el PGN.

**SISER.** El *Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados* – actualmente ubicado en el Viceministerio de Coordinación Gubernamental del Ministerio de la Presidencia – es un sistema para el seguimiento de compromisos de resultados y funciona como tal. Según el Ministerio de la Presidencia (2005), los antecedentes del SISER son la modernización del estado y la intención de establecer una Gestión por Resultados. Su misión es “realizar el seguimiento y evaluación de los compromisos de resultados (Plan de Gobierno)”. Un compromiso de

<sup>81</sup> Ver también [www.sigma.gov.bo](http://www.sigma.gov.bo).

<sup>82</sup> En Sucre, por ejemplo, se introdujo el SIGMA este año. Cabe notar que también existe resistencia a su introducción, lo que fue el caso en Oruro (ver también Reunión Trimestral PMAP, Agosto de 2005).

<sup>83</sup> En municipios pequeños se utiliza el Sistema Integrado de Contabilidad Municipal (SINCOM). En el marco del PMAP se asesorará a esos municipios, incorporando mejoras al sistema SINCOM y adecuar el SINCOM paulatinamente al SIGMA.

<sup>84</sup> Ver [www.vipfe.gov.bo/vipfe/Bases\\_Datos/](http://www.vipfe.gov.bo/vipfe/Bases_Datos/) para acceso a la base de datos del SISIN.

resultado es el instrumento mediante el cual cada entidad de la administración pública “se compromete a alcanzar los resultados priorizados en su POA en el ámbito de su competencia”. El cumplimiento de los compromisos es obligatorio. Entre otros resultados, se espera que el SISER mida en el corto plazo el nivel de cumplimiento del Plan de Gobierno, y en el mediano plazo el impacto de políticas públicas. El SISER recibe insumos de otros sistemas, como por ejemplo el SIGMA. Sin embargo, no juega el rol de un sistema que está integrado en el proceso presupuestario y diseñado para la evaluación del costo-efectividad de programas públicos y la retroalimentación de los resultados de este tipo de evaluación a la formulación y reformulación de políticas públicas. El SISER no cubre todo el POA, sino lo prioritario y no maneja indicadores de impacto.<sup>85</sup> Para una Gestión por Resultados se requiere vincular un verdadero sistema de evaluación de políticas públicas con el SIGMA – o hasta incorporar tal sistema en el SIGMA mismo.

*Cuadros de seguimiento-PMAP.* La medición y seguimiento del gasto público social en Bolivia es realizada por la UPF del Ministerio de Hacienda. Esta Unidad, en colaboración con otras entidades, hace una consolidación de los gastos del Sector Público No Financiero (i.e. Gobierno Central, Prefecturas, Alcaldías, Seguridad Social y Empresas Públicas). Con esta finalidad, la UPF hace un seguimiento a 111 municipalidades, que representan el 84% de la población y de 75 a 80% del gasto total de los gobiernos locales (ver Banco Mundial y BID 2004; FMI y Banco Mundial 2004b). Para el resto de las municipalidades, la UPF realiza una estimación de los gastos. En el marco del Programa Multi-Donante para Apoyo Presupuestario (PMAP), el Gobierno de Bolivia genera cuadros de seguimiento al gasto público social y al gasto pro-pobre. La cobertura de los cuadros es del sector público en su conjunto, incluyendo municipalidades y prefecturas. Las entidades públicas responsables para la elaboración de estos cuadros son:<sup>86</sup>

- La Unidad de Programación Fiscal del VMTCP.
- La Dirección General de Contaduría (DGC) y el Programa MAFP (Modernización de la Administración Financiera Pública) en el VMPC.
- La Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Ministerio de Desarrollo Económico.

Durante el año 2004, el Gobierno de Bolivia – y más específicamente el Ministerio de Hacienda – acordó con la cooperación internacional la elaboración de nuevos indicadores del gasto pro-pobre dentro del marco del Programa PMAP, hasta el primer trimestre de 2005.<sup>87</sup> Los cuadros todavía no están publicados. A partir de 2006, los nuevos cuadros serán generados directamente de la clasificación funcional del gasto.<sup>88</sup>

*CIMDM.* El SSPSAC (crédito cofinanciado por el Banco Mundial y Alemania) incorpora dentro de sus condiciones de cumplimiento el establecimiento de un sistema de monitoreo y seguimiento de las Metas del Milenio. Esto ha permitido la creación del Comité Interinstitucional de Metas de Desarrollo del Milenio (CIMDM), que está haciendo el

<sup>85</sup> Entrevista Hugo Duchon, Coordinador General – SISER.

<sup>86</sup> Anteriormente, los cuadros fueron formulados en base a tres fuentes de información: DGC, VIPFE, y estimaciones propias de la UPF de forma no oficial.

<sup>87</sup> Ver Reunión Trimestral PMAP, Abril de 2005.

<sup>88</sup> Ver Reunión Trimestral PMAP, Agosto de 2005.

seguimiento de los ODMs en Bolivia.<sup>89</sup> Con esta finalidad se ha establecido un sistema de indicadores seleccionados para el monitoreo y seguimiento de los ODMs. Con el asesoramiento de UDAPE, el Comité ha publicado el tercer informe de seguimiento a los ODMs. En el marco de las funciones del CIMDM, UDAPE está actualmente en proceso de elaboración de un documento sobre las estimaciones de costos y el financiamiento para el logro de los ODMs. Los sectores involucrados están apoyando técnicamente a la realización de este trabajo, sobre todo con la provisión de información necesaria. Hasta la presentación de este documento, las reuniones periódicas del CIMDM estaban paralizadas.

*Sistemas sectoriales.* Un sistema específico con respecto a educación es el *Sistema de Información Educativa* (SIE), el cual contiene estadísticas, mapas e indicadores a nivel nacional, departamental y (para algunos indicadores) a nivel municipal acerca de Unidades Educativas, matrícula, profesores y otros insumos educativos, así como la ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación. De la misma manera, en salud está funcionando el *Sistema Nacional de Información en Salud* (SNIS).

### **Seguimiento de la ejecución presupuestaria<sup>90</sup>**

A nivel nacional, el seguimiento de la ejecución presupuestaria se realiza principalmente en base a la información que contiene el SIGMA. Tanto el SIGMA como la Cuenta Única de Tesoro (CUT) sirven como mecanismos de *control interno* en la medida que no permiten gastos si no hay (suficientes) asignaciones presupuestarias, aunque en la práctica el control interno del SIGMA no siempre es efectivo. No obstante, la implementación del SIGMA y la CUT ha mejorado el manejo de recursos públicos mediante un registro oportuno y el monitoreo y el control de transacciones y gastos. La CUT ha permitido la centralización de más de 300 cuentas públicas, sobre todo de entidades de la administración central. Sin embargo, todavía muchas cuentas de las entidades descentralizadas no están cubiertas por la CUT.

El control interno está regulado por las Normas Básicas de Control Interno. Un sistema adecuado de seguimiento y control presupuestario requiere dos elementos: (i) un presupuesto que refleja lo que quiere realizar el gobierno, y (ii) un sistema de información que reporte oportunamente el estado financiero del gobierno. El presupuesto actual del gobierno y los sistemas de información no cumplen con estos requisitos.

Las debilidades en la formulación presupuestaria y el manejo del gasto público limitan la utilidad de la información del control de la ejecución presupuestaria. No es posible establecer si se usan los recursos para las metas definidas, ni si se los usan de manera efectiva. Es importante resaltar que también existe resistencia y falta de capacidad para establecer un control interno más efectivo. Existen dos iniciativas recientes de dotar cursos y material de capacitación en el marco del Programa de Transparencia, que están enfocadas en mejorar el control interno.

De acuerdo a la Ley SAFCO, el rol de la *auditoría interna* está diseñado como una evaluación ex post del gasto público. Más de 200 entidades públicas tienen una unidad de auditoría interna (UAI) que reporta al gerente de la entidad. Se envían copias de los informes de auditoría interna a la CGR. Los informes deberían evaluar el control interno e identificar áreas para mejoramiento, pero en la práctica la auditoría interna no es muy efectivo debido a factores como falta y cambios de personal, bajos niveles de remuneración y falta de capacidad técnica, así

<sup>89</sup> Ver NN.UU (2001), NN.UU, INE y UDAPE (2002) y UDAPE/CIMDM (2005).

<sup>90</sup> Esta sección está basada principalmente en el análisis presentado en el CFFA del Banco Mundial y BID (2004b).

como la falta de incentivos de mejorar el control interno de las entidades.

La *auditoría externa* es la responsabilidad de la CGR. La CGR tiene autonomía operacional, técnica y administrativa y es independiente. Cumple con su rol de reportar sobre la administración financiera del Gobierno. Revisa todas las auditorías internas, así como auditorías externas realizadas por empresas privadas. Provee el Congreso con informes y publica un resumen de cada informe en Internet.<sup>91</sup> Sin embargo, trabaja en un ambiente que no es muy conducente a mejorar el control en el sector público. El informe del Banco Mundial y el BID (2004b:28) concluye que “el rezago en entregar los estados financieros por las entidades, el gran número de recomendaciones de la CGR, y la falta de seguimiento por parte de la prensa y el Congreso implica que ó hay una falta de entendimiento de la importancia de control en el sector público, ó dentro del gobierno y por parte de la sociedad civil no existe mucha demanda para este tipo de información”. Se debe recalcar que la capacidad de la CGR para auditar 327 municipios y un número superior a 100 instituciones nacionales, sectoriales y descentralizadas es muy limitada.

A *nivel local*, los Gobiernos Municipales tienen la obligación de enviar información sobre su ejecución presupuestaria al Concejo Municipal, la Dirección General de Contaduría y a la CGR (antes del 31 de marzo). En la práctica no siempre cumplen con esta obligación.<sup>92</sup> Entre las principales causas para no cumplir con la entrega a tiempo de la información requerida se identifican: la falta de capacidad de generar información financiera y de conocimiento de los requisitos estatutarios, así como factores políticos. En este contexto, el hecho de que los Gobiernos Municipales no reportan a tiempo a la CGR y al Ministerio de Hacienda también puede estar relacionado con el aumento de la autonomía municipal y el mayor control externo a nivel local. Como se menciona en el informe de Revisión del Gasto Público del Banco Mundial y el BID<sup>93</sup>: este aumento “ha tenido el efecto no-intencional de hacerlos [los municipios] sentir menos responsables hacia el gobierno central, ya que la responsabilidad hacia su población local ha incrementado”. Al igual que los municipios, las prefecturas también tienen que entregar antes del 31 de marzo sus informes financieros sobre la gestión anterior, de acuerdo a los requisitos establecidos por el Ministerio de Hacienda. En este nivel tampoco se cumple periódicamente con este requerimiento.

En general, la capacidad de auditoría interna es baja. Según un informe de la CGR publicado en 2002, sólo 38 de los entonces 314 municipios tenían una unidad de auditoría interna. En cambio, todas las Prefecturas tienen una UAI. Pero mientras estas unidades producen sus informes de auditoría interna y los envían al Prefecto y a la CGR, generalmente transcurre demasiado tiempo en el proceso.

El Recuadro 4 describe algunos aspectos del control social en el seguimiento y monitoreo a los niveles nacional, departamental y municipal.

<sup>91</sup> Por ejemplo, en el mes de Junio 2005, emitió informes de evaluación de las UAIs de las siguientes entidades: el Senado, la Caja Nacional de Salud – Regional Tarija, el INRA, el SEDES de Cochabamba y la Corte Nacional Electoral (ver [www.cgr.gov.bo](http://www.cgr.gov.bo)).

<sup>92</sup> Ver también Banco Mundial y BID (2004b, Cuadro 2.3).

<sup>93</sup> Referirse a Banco Mundial y BID, 2004a, Recuadro 2.1 del Anexo

#### **Recuadro 4: Rol del control social en el seguimiento y monitoreo**

A nivel nacional, el MNCS ha continuado en la lógica de participar de las decisiones del gobierno y buscar la co-gestión y no el control de los recursos y compromisos adquiridos de gasto y resultados. En 2004 fue superado por el Directorio del Diálogo Nacional que reunía a muchos más actores sociales y por lo tanto entró en crisis. A la fecha están casi un año sin autoridad nacional y con problemas para obtener recursos para su funcionamiento. El problema permanente del MNCS, además de su desorientación, ha sido su falta de financiamiento. El MNCS intentó obtener el 2% de los recursos HIPC para su funcionamiento, forzando su inclusión dentro de los resultados finales del DNBP, pero no ha logrado su propósito hasta ahora, ya que esta asignación afectaría los recursos de los municipios, que por supuesto no están de acuerdo con perderlos. Sin embargo, en una gestión por resultados, el MNCS podría tener algún rol en el seguimiento de los indicadores o resultados y como mecanismo de alerta cuando hubiera problemas o desvío de los objetivos.

Hay algunas experiencias mejores en el nivel departamental, donde se debe resaltar el caso de Potosí, donde el mecanismo departamental realizó un gran esfuerzo por comprender cuál debería ser su verdadera función, a través de su participación en diferentes cursos de capacitación y comprendiendo la experiencia de otros países. Así, en Potosí no se busca una co-gestión, sino se apunta más a delatar actos de corrupción y malversación de fondos en la prefectura, sustentado en información. Por ahora, el problema es que difícilmente se accede a esta información, pero este es seguramente parte del proceso de aprendizaje.

A nivel municipal, los Comités de Vigilancia deben revisar presupuestos e informes financieros. Sin embargo, no siempre cumplen con este rol, debido a falta de capacidad y factores políticos. Según Banco Mundial y BID (2004b:19), el Monitoreo de los fondos HIPC por los Comités de Vigilancia no es eficaz. A veces también los Comités de Vigilancia tienden a la co-gestión.

#### **Detección de gastos extra-presupuestarios**

Existen gastos extra-presupuestarios a pesar de que no están permitidos, aunque estos gastos no son muy significativos. Es decir, constituyen normalmente menos de 3% del gasto total del Gobierno Central.<sup>94</sup> Hasta fines de 2002 todavía una gran parte de las transacciones extra-presupuestarias se manejaban fuera del sistema SIGMA. El SIGMA tampoco permite transacciones extra-presupuestarias. Sin embargo, registrando transacciones manualmente en el sistema, las instituciones podían justificar los gastos ex post mediante un Decreto Ejecutivo. Dicha práctica está prohibida desde enero del 2003 (FMI y Banco Mundial 2004).

Sin embargo, aún existen transacciones extra-presupuestarias, en la medida que el PGN no toma en cuenta los ingresos propios de las Universidades, equivalentes a alrededor de 1% del gasto total del Gobierno Central. Sólo las transferencias del Gobierno Central a las universidades están incluidas. En cambio, el presupuesto incluye los ingresos propios de hospitales y embajadas. Los hospitales y las embajadas necesitan autorización del Congreso Nacional antes de que puedan gastar los ingresos propios, si la recaudación de estos ingresos durante la ejecución presupuestaria resulta ser mayor al nivel estimado inicialmente. En el caso de donaciones de la cooperación internacional, a veces a nivel local no se registran estas donaciones en el presupuesto de inversión. Sin embargo, se trata de operaciones que no son muy significativos en términos de valor (FMI y Banco Mundial, 2004).

<sup>94</sup> En 2002, el porcentaje fue 3.6 (FMI y Banco Mundial 2004). En 2003, los gastos extra-presupuestarios sumaron a 1.2% del PIB (Banco Mundial y BID 2004b:50).

## Seguimiento de los ODMs

Hasta ahora se han elaborado tres informes sobre el cumplimiento de los ODMs en Bolivia.<sup>95</sup> En el tercer informe (UDAPE/CIMDM 2005) se seleccionaron 17 indicadores para el monitoreo y seguimiento de los ODMs (ver también UDAPE 2005c).<sup>96</sup> El informe asocia los indicadores seleccionados a ciertos programas ejecutados. Sin embargo, los vínculos establecidos entre indicadores y programas son más bien de manera cualitativa en base a experiencia, y no tanto en base a análisis profundos del impacto de los programas. Además, el informe describe la ejecución presupuestaria de los principales programas y políticas asociados al desempeño de los indicadores seleccionados. Esta descripción es más detallada que aquella en el segundo informe (ver NN.UU. 2002).

Una limitación del seguimiento de los indicadores seleccionados es que se trata del desempeño promedio a nivel nacional. Detrás de los promedios pueden existir marcadas diferencias en niveles de los indicadores de acuerdo a, por ejemplo, área de residencia (urbano, rural) o región del país. Cabe notar que el Tercer Informe (UDAPE/CIMDM, 2005) presenta desagregaciones por área geográfica de algunos de los indicadores seleccionados.

El Cuadro B4 presenta un resumen de cómo consideran los tres informes de progreso la probabilidad de lograr cada uno de los ODMs. Es interesante notar que según el segundo informe, la probabilidad de lograr los ODMs 2 y 3 disminuyó, mientras que aumentó la probabilidad de alcanzar los ODMs 4 y 5.

**Cuadro B4: Probabilidad de Lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Objetivo de Desarrollo del Milenio	Indicador Seleccionado en Bolivia	Última Observación	MDM 2015	Probabilidad de Alcance según Informe		
				2001	2002	2003-2004 (2)
1 Erradicar la extrema pobreza y el hambre	1 Incidencia de pobreza extrema (%)	2002	41,3	24,0		
	2 Prevalencia de desnutrición en menores de 3 años	2003	24,2	19,0	PP	PP
2 Alcanzar la educación universal	3 Tasa de cobertura neta de primaria	2003	97,1	100,0	AP	P
	4 Tasa de término bruta de 8° de primaria	2003	75,0	100,0		
3 Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer	5 Brecha de género en tasa de término bruta de 8° de primaria	2003	3,4	0,0	AP	P
	6 Brecha de género en tasa de término bruta de 4° de secundaria	2003	-0,1	0,0		
4 Reducir la mortalidad de la niñez	7 Tasas de mortalidad infantil (por 1,000 n.v.)	2003	54,0	30,0	PP	PP
	8 Cobertura de vacuna pentavalente en menores de 1 año	2003	80,0	95,0		
5 Mejorar la salud materna	9 Tasa de mortalidad materna (por 100,000 n.v.)	2003	229,0	104,0	PP	P
	10 Cobertura de partos institucionales	2003	55,3	70,0		
6 Combatir el VIH-SIDA y otras enfermedades	11 Porcentaje de municipios con una tasa de infestación de chagas mayor a 3% (%)	2003	31,0	0,0	PP	PP
	12 Índice de parasitosis anual de malaria (IPA) por 1000 hab.	2004	4,1	2,0		
	13 Porcentaje de pacientes con tuberculosis curados del total de evaluados	2002	81,2	95,0		
	14 Prevalencia de casos de SIDA por millón	2004	13,4	13,0		
7 Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente	15 Cobertura de agua potable a nivel nacional (%)	2004	72,3	78,5	PP	P
	16 Cobertura de saneamiento a nivel nacional (%)	2004	41,6	64,0		
8 Implementar alianzas globales para el desarrollo	17 Proporción del gasto de bolsillo de los hogares en medicamentos respecto al gasto nacional en salud	2002	21,6	15,0	N/D	N/D

## según los Informes de Progreso<sup>1</sup>

Fuentes: NN.UU (2001), NN.UU, INE, UDAPE (2002) y UDAPE/CIMDM (2005)

Notas: (1) No incluye octava meta: Implementar alianzas globales para el desarrollo; (2)

Clasificación propia sobre resultados de proyecciones presentadas en UDAPE/CIMDM (2005);

(3) AP=altamente probable; P=probable; PP=poco probable

<sup>95</sup> Véase NN.UU (2001), NN.UU, INE y UDAPE (2002) y UDAPE/CIMDM (2005).

<sup>96</sup> Inicialmente fueron propuestos 48 indicadores por el comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE. La definición de los indicadores seleccionados para Bolivia no siempre es la misma que aquella de los indicadores propuestos originalmente, debido a restricciones en las fuentes de información y el carácter multi-causal de los problemas abordados por los MDMs.

### La evaluación del impacto de programas

En Bolivia no se han realizado muchas evaluaciones de impacto social de las políticas públicas. Una excepción es la evaluación del SUMI que fue realizado en el marco del SSPSAC II (ver UDAPE 2005b y Walker Information y Gallup Internacional 2005) y la evaluación del Fondo de Inversión Social que se llevó a cabo en 1998.

Hay muy poco análisis sobre costo-efectividad en Bolivia y este es uno de los desafíos a futuro. Como se explica en el informe del Banco Mundial y BID (2004a), supuestamente el rol de la CGR es evaluar los diferentes programas del gobierno en términos de su eficiencia y efectividad, pero en la práctica no se llevan a cabo este tipo de evaluaciones en Bolivia.<sup>97</sup> Como consecuencia, actualmente la formulación del presupuesto no está basada en criterios de prioridad y efectividad de las acciones públicas.

En alguna medida, los PSIA elaborados por el Banco Mundial se pueden considerar como evaluaciones (*ex ante*) del impacto de ciertas acciones públicas. El PSIA es definido como el análisis de las consecuencias de intervenciones de política en el bienestar de la población (buscadas o no), principalmente enfocándose en los grupos pobres o más vulnerables. En el caso boliviano, el Banco Mundial consideró relevante apoyar al gobierno en análisis de impacto social en tres temas: impacto de ajuste en los precios de los hidrocarburos en la población (gasolina y gas licuado de petróleo – GLP); incidencia distributiva del gasto social; y, evaluación del costo de la Reforma de Pensiones. Los estudios fueron elaborados por el Banco Mundial con la contribución y participación activa de entidades del sector público boliviano. Entre 2003 y 2004 se han realizado 3 estudios PSIA en el Banco Mundial, ninguno de ellos ha sido publicado oficialmente hasta ahora y solo han sido compartidos con el gobierno.

El nuevo marco de presupuesto para 2006 (y la ley que lo acompañaría) estará solicitando a todas las instituciones públicas que remitan sus demandas presupuestarias junto con un Plan Estratégico de 5 años, donde indiquen para cada uno de los programas que este incorpore sus objetivos, metas, indicadores de resultado y sistema de medición de impacto. El análisis costo-efectividad debería seguramente apoyar este plan estratégico, pero esto no está en los planes ni posibilidades en el corto plazo. Esto obviamente será muy difícil de lograr en un primer ejercicio, pero a futura parece ser la dirección correcta.

Como fue mencionado anteriormente, se han realizado análisis del impacto sobre el bienestar del gasto social, las pensiones y los ajustes en los hidrocarburos. Sin embargo, es probable que haya necesidad de mucho más trabajo en todas las áreas mencionadas.

### Recomendaciones para mejorar el proceso presupuestario

En la *Revisión del Gasto Público*, el Banco Mundial y el BID (2004a) han realizado algunas recomendaciones en cuanto a políticas para ayudar a mejorar la eficiencia, equidad y transparencia del proceso presupuestario de Bolivia. Las recomendaciones que consideramos son más importantes incluyen:

1. Evitar estimaciones de la actividad económica e ingresos fiscales que

---

<sup>97</sup> Ver también Banco Mundial y BID (2004b).

se basen en motivaciones políticas, utilizando proyecciones de mercado consensuadas como base para la planificación del presupuesto, mientras se substraen un pequeño componente “prudencial” de las proyecciones, tal como se hace en Canadá;

2. Modificar la ley de tal manera que el Congreso no pueda incrementar el déficit o el gasto total durante el proceso de aprobación, y se concentre únicamente en la toma de decisiones relativas a la asignación;
3. Imponer límites en la capacidad del Ejecutivo de modificar el presupuesto prácticamente al azar en el transcurso del año, permitiendo así que el Congreso retome su papel principal y haga que el proceso presupuestario sea más democrático y transparente;
4. Establecer algún tipo de oficina presupuestaria no partidaria en el Congreso, para brindar asistencia técnica a los legisladores en la preparación del presupuesto y para evaluar la ejecución de los presupuestos anteriores, y dar más tiempo al Congreso para discutir el presupuesto y hacer un análisis y modificación válidos del gasto gubernamental.

### **III. La Gestión por Resultados: ¿Tiene un Marco Factible en Bolivia?**

El Gobierno de Bolivia ha iniciado el proceso de introducir un presupuesto plurianual con mayor orientación a resultados, el cual puede ser un instrumento importante para mejorar las políticas de reducción de pobreza. Como se mencionó anteriormente, la idea central de una gestión por resultados es hacer el presupuesto más transparente en términos de lo que se quiere lograr y hacer el gobierno más responsable para lo que pretende lograr. En este contexto hay que enfatizar que es necesario medir el éxito no sólo por los resultados finales, sino también en términos de resultados intermedios o el proceso.

El objetivo del Ministerio de Hacienda es hacer estimaciones más realistas del techo agregado y cambiar el proceso presupuestario hacia un proceso en que la formulación y ejecución del presupuesto reflejen mejor la priorización de necesidades y tomar más en cuenta la efectividad de programas, y no tanto factores políticos. Actualmente, el VMPC está ejecutando proyectos con el SIN y la ANB en el lado de los ingresos (contratos de rendimiento), y con Educación y Salud en el lado de gastos, para establecer una programación multi-anual orientada a resultados. En estos proyectos se están desarrollando indicadores para el seguimiento de la ejecución presupuestaria. El gobierno quiere eliminar la fase del manejo de flujo de caja presente en el proceso presupuestario actual, para que los gastos reflejen mejor las prioridades de las políticas públicas.<sup>98</sup>

En esta sección describimos cuáles son los principales requisitos para poder establecer un sistema de gestión por resultados, algunos progresos observados para establecer tal sistema en Bolivia, y lo que son, o pueden ser limitaciones. También analizamos las funciones a ser cumplidas y los posibles roles institucionales, incluyendo el rol de los donantes.

#### **Principales requisitos**

Es probable que lo que más se requiera sea apoyo político y voluntad a todos los niveles. Si no se cuenta con este apoyo, será muy difícil, si no casi imposi-

---

<sup>98</sup> Entrevista a Oscar Montaña, Viceministro de Presupuesto y Contaduría.

ble introducir cambios en el proceso presupuestario hacia una programación multi-anual orientada a resultados. Relacionado a esto, es importante que en las entidades del sector público no haya resistencia a la creación de un ambiente de control interno más riguroso. También se requiere un alto nivel de realismo de presupuestos y clasificación de gastos.

Otro requisito principal es que haya mucho más capacidad en contabilidad básica y auditoría interna, tanto al nivel central como en prefecturas y municipios y que haya un conocimiento de procesos presupuestarios y de análisis de costo-efectividad de programas (o, más en general, de evaluación de programas). Será obvio que se necesita capacitación, no sólo para mejorar y actualizar el conocimiento que se acaba de mencionar, sino también para familiarizarse con el concepto de gestión por resultados y el manejo de los sistemas de información (SIGMA, en especial).

Es necesario contar con suficientes recursos financieros para la implementación de las mejoras en el proceso presupuestario, sobre todo para financiar la capacitación y asegurar que la gente capacitada siga trabajando con el gobierno (y no con los donantes). En cuanto a recursos de la cooperación internacional, sería importante para la sostenibilidad de las acciones relacionadas a la implementación de una gestión por resultados que el gobierno pueda contar con un flujo de recursos que sea más o menos seguro durante los próximos años.

Un requisito para la función del control social en una gestión por resultados es que el presupuesto debería tener una forma clara y sencilla de presentación, para que la gente común entienda cuáles son las prioridades de política pública y dónde van los recursos públicos.

Finalmente, se requiere un marco legal adecuado, que al menos en parte podría brindarlo la Ley Marco de Presupuesto presentada a finales de 2005 al Congreso por el Ministerio de Hacienda.

### **Algunos progresos observados**

El gobierno está iniciando la introducción de la clasificación funcional de gasto en la presentación de presupuestos por las instituciones públicas a partir de 2006. A partir del mismo año, los nuevos cuadros de indicadores del gasto pro-pobre serán generados directamente de la clasificación funcional del gasto. Para los años 1997–2003 se ha generado una serie histórica de la clasificación funcional de la ejecución presupuestaria de todas las entidades del sector público.

Con respecto al SIGMA, se ha introducido el sistema en algunos municipios grandes. En el 2005 estaba previsto implementar el SIGMA en tres municipios grandes. Se ha introducido el sistema en Sucre y, según PMAP (2005), también se estaba iniciando su implementación en Santa Cruz. Para el nivel municipal se adaptó el SIGMA a un SMS (SIGMA Municipal Simplificado), a ser introducido en municipios medianos y pequeños.

También hay progreso en otros ámbitos. Por ejemplo, se está elaborando una Ley Marco de Presupuesto y el Congreso Nacional ha decidido crear la Oficina Técnica de Presupuesto, la cual intentará ser una instancia técnica de apoyo al Congreso en este tema.

### **Progreso en la introducción del MTEF<sup>99</sup>**

El VMPC está ejecutando proyectos con el SIN y la ANB en el lado de

<sup>99</sup> Se ha advertido que "mejorar la formulación presupuestaria mediante un presupuesto multi-anual no debe verse como una panacea para resolver la multitud de problemas existentes. Inclusive se corre el riesgo de distraer la atención de la necesidad de mejorar lo básico" (Banco Mundial y BID 2004a, Anexo 2.2).

los ingresos (contratos de rendimiento), y con Educación y Salud en el lado de gastos, para establecer una programación multi-anual orientada a resultados. En estos proyectos se están desarrollando indicadores para el seguimiento de la ejecución presupuestaria y se está capacitando a personal de las entidades involucradas.

A nivel descentralizado no hay avances en la introducción de la programación multi-anual. Los presupuestos siguen siendo anuales.<sup>100</sup>

Se ha creado también un Fondo de Asistencia Técnica (FAT) en el marco del PMAP. Este fondo facilitará recursos para el desarrollo de las mejoras en el proceso presupuestario y la introducción de un marco de mediano plazo para el presupuesto.

### **Algunas limitaciones**

Con respecto al SIGMA, una limitación es que a veces existe resistencia a su introducción. Este fue el caso cuando se intentó implementar el sistema en el municipio de Oruro (ver PMAP 2005). Todavía se requiere mucha capacitación, quizás por ello hasta ahora se ha usado el SIGMA más como un sistema de contabilidad que un sistema de presupuestación. Hace falta también un verdadero sistema de seguimiento y evaluación de resultados que cubra todo el POA y que sea integrado a los sistemas de presupuestación. Otra limitación es que hasta ahora no se compatibiliza la formulación del presupuesto con el marco fiscal de mediano plazo.

Un factor limitante en cuanto a la introducción de un MTEF es la falta de una buena coordinación entre las instancias encargadas en el Ministerio de Hacienda de coordinar la presupuestación del gasto corriente (VMPC) y el gasto de inversión (VIPFE). En una programación multi-anual se requiere un mejor vínculo entre estas dos responsabilidades.

Hay además limitaciones en términos de capacidad técnica. Por ejemplo, en el Congreso no existe suficiente capacidad técnica para hacer un análisis apropiado del proyecto de presupuesto, ni para ejercer un control efectivo de la ejecución presupuestaria o el seguimiento de los resultados de las políticas públicas. De igual manera, en la Contraloría General de la República no existe suficiente capacidad técnica para efectuar estudios de costo-efectividad. Tampoco existe suficiente capacidad técnica para mejorar el proceso presupuestario en el nivel municipal y departamental.

Finalmente, hace falta un cronograma preciso y más realista para el proceso presupuestario.

### **¿Cuáles deberían ser las funciones a cumplir?**

Sin tratar de hacer un listado exhaustivo, se pueden identificar las siguientes funciones (o actividades) a ser cumplidas para la gestión por resultados:

- Establecer un marco fiscal de mediano plazo.
- Hacer una estimación más realista del techo presupuestario general y hacer este techo compatible con el marco fiscal de mediano plazo acordado con la comunidad internacional. Se recomienda que se utilicen proyecciones de mercado consensuadas y que se reduzca la estimación del techo presupuestario general con un pequeño componente de “prudencia”.
- Coordinación en la programación de inversión y los gastos corrientes.

<sup>100</sup> En Sucre, por ejemplo, se está pensando en la idea de elaborar un presupuesto trienal (entrevista a Ruddy Albis Villa, Director de Planificación de la Alcaldía de Sucre).

- Elaboración de indicadores de desempeño.
- Formulación del presupuesto en base a resultados de indicadores de desempeño y evaluaciones (ex ante y ex post) de programas.
- Análisis técnico del presupuesto formulado.
- Ajuste y aprobación del presupuesto formulado en base a resultados del análisis técnico del presupuesto formulado y criterios transparentes.
- Modificaciones con aprobación ex ante (en vez de ex post) en base a criterios claros, y más no en base a motivaciones políticas.<sup>101</sup>
- Control de flujo de caja (limitado lo más posible – pro rata, con excepción de programas de reducción de pobreza).
- Seguimiento fiscal y físico.
- Control y auditoria (interna y externa).
- Monitoreo de indicadores de resultado y evaluación de impacto de programas (ex ante y ex post); análisis costo-efectividad.<sup>102</sup>
- Retroalimentación en el siguiente ciclo presupuestario, tomando los resultados de programas como una base para negociar techos presupuestarios con y para las entidades del sector público.

### **Roles institucionales y posible rol de los donantes**

Hay que reconocer que, actualmente, muchas de las entidades públicas en el área de presupuestación están haciendo mucho de lo que se esperaría de ellas en un proceso presupuestario. Obviamente no se debe empezar desde cero para asignar roles institucionales, cuando se quiere implementar un sistema de presupuestación orientado a resultados, sino ver cuáles instituciones existentes podrían asumir nuevas funciones necesarias, dónde se podría llegar a mejores resultados mediante una reasignación de roles institucionales (es decir, una reorganización de funciones y personal), y en qué medida se requeriría crear nuevas instituciones. Para asumir nuevas funciones será necesario fortalecer las instituciones existentes y capacitar al personal involucrado.

Además, ya hubo una apropiación por parte del gobierno boliviano de las recomendaciones para la implementación de una presupuestación por resultados incluidas en los informes sobre la revisión del gasto público (PER), el CFAA y el “HIPC tracking” preparados por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como un alto grado de apropiación de los 18 indicadores sobre procesos presupuestarios en el marco del PMAP. En este contexto, el Gobierno elaboró el “Plan de Acción de Mediano Plazo para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas 2005–2007” (ver PMAP 2004, Ayuda Memoria, Anexo B).

En el Cuadro B5 se resumen las recomendaciones hechas en los informes mencionados arriba (u objetivos formulados) y las acciones más relevantes para establecer un sistema de gestión por resultados, así como la institución que se considera la más adecuada para poner en práctica dichas acciones.

La mayoría de los representantes de *donantes* opina que la presupuestación por resultados es muy importante, pero que todavía está lejos de realizarse. Su importancia radica en que las agencias (y sus

<sup>101</sup> Sin embargo, hay que reconocer es inevitable que factores políticos juegan un rol en el proceso presupuestario, pero a través de criterios claros se puede llegar a un proceso más transparente de modificaciones del presupuesto.

<sup>102</sup> Es necesario contextualizar el análisis costo-efectividad. No es lo mismo hablar de estos criterios en contextos de inestabilidad.

sedes) quieren conocer los efectos de las políticas para reducir la pobreza, particularmente de aquellas para alcanzar las Metas del Milenio. Sin embargo, un representante opina que este enfoque tiene el riesgo de caer en miopía, ya que no siempre es posible establecer cuáles son los efectos de determinadas políticas. Por ejemplo, ¿cuáles podrían ser los efectos de políticas de desarrollo? Es más factible establecer eso en sectores como educación o agua y saneamiento.

Entre las razones por las cuales Bolivia todavía está lejos de una presupuestación por resultados se mencionan la falta de voluntad política, también a nivel descentralizado, y la falta de capacidades técnicas suficientes. Además falta información sobre el impacto de políticas, sobre todo al nivel local.

Algunos donantes están dando apoyo técnico y financiero para que el gobierno introduzca sistemas como el SIGMA, y también existe ayuda externa para mejorar la información requerida para la medición de impacto (por ejemplo, a través del FAT).

Básicamente, las áreas en que los donantes podrían contribuir son las tres áreas mencionadas anteriormente: *(i)* apoyo financiero y técnico para la introducción de mejores sistemas de contabilidad, *(ii)* asistencia técnica para mejorar los procesos presupuestarios, y *(iii)* apoyo técnico y financiero para ampliar y mejorar la recolección de datos para medir los impactos de políticas. En cada área, el apoyo y las ideas de los donantes deberían ajustarse a la situación actual y a los planes e iniciativas del gobierno.

Además de eso, los donantes también podrían brindar apoyo financiero para programas amplios de capacitación en gestión financiera, entonces en sistemas de presupuesto y contabilidad, análisis costo-efectividad de actividades y programas, etc., para que el nivel de conocimiento en la gestión financiera en general mejore. Esta capacitación podría dirigirse a funcionarios del gobierno en ministerios, prefecturas, municipios y otras instituciones.

## Cuadro B5: Resumen de Recomendaciones, Acciones y Entidades Públicas

Recomendación u objetivos*	Acción o función	Entidad del Sector Público Responsable
Compatibilizar la formulación presupuestaria con Programa Financiero con el FMI	Armonización del PGN 2005 y el Programa Financiero con el FMI	Unidad de Programación Fiscal (UPF), y otras entidades relacionadas.
En paralelo con la expansión prevista para el SIGMA, la función de contabilidad del gobierno central deberá migrar del registro de transacciones hacia la inclusión de actividades analíticas (CFAA).	Cotejar los importes de la ejecución presupuestaria mensual que envían las entidades públicas con las cifras mostradas en los Estados Financieros Anuales para establecer la consistencia necesaria	Dirección General de Contaduría (DGC), VMPC
Reportes financieros dentro del año deberán ser ampliados para incluir balances financieros con el formato, contenido y las explicaciones apropiados (CFAA).	Desarrollo de Estados Financieros Comparativos (para comparar los resultados de distintas gestiones) en el SIGMA durante el periodo octubre 2004 hasta marzo del 2005.	Programa MAFP
	Lo mismo para el SINCOM, que permitirá captar información proveniente de las municipalidades todavía no conectadas al SIGMA.	Viceministerio de Participación Popular
Establecer un plan de acción para asegurar el cumplimiento de plazos de presentación de informes de Estados Financieros de las instituciones públicas a la Dirección General de Contaduría (HIPC Tracking)	D.S. y un Procedimiento Administrativo interno del Ministerio de Hacienda para sancionar a las entidades que no cumplan con los plazos con sanciones como ser congelamiento de cuentas, suspensión de trámites u otros	DGC, en coordinación con el Viceministerio de Participación Popular
Analizar la posibilidad de reducir los plazos de presentación de informes de Estados Financieros de las instituciones públicas a la DGC de 3 meses a 2 meses	Elaboración de un proyecto de D.S. que hace explícitas las sanciones que efectuará el Ministerio de Hacienda en caso de incumplimiento de entrega de información financiera y fiscal por parte de las municipalidades.	DGC, en colaboración con el Viceministerio de Participación Popular
Buscar alternativas de política/ parámetros e indicadores que permitan una mejor asignación de recursos presupuestarios a las universidades públicas	Proponer medidas para una mejor asignación de los recursos públicos con base en indicadores (eficiencia, eficacia, resultado, impacto, calidad entre otros) para el PGN 2006	Dirección General de Presupuesto, VMPC Dirección de Análisis y Estrategia Presupuestaria
Coordinar con las comisiones de Hacienda del Congreso y el ejecutivo el apoyo al mejoramiento del tratamiento técnico en el tema presupuestario	Acercamiento con la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados para coordinar el tema presupuestario de manera tal de realizar esfuerzos comunes (PGN 2005)	Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados
Crear capacidad técnica en la Comisión de Hacienda, Honorable Cámara de Diputados (CFAA).	Proyecto para la Reinstalación de la Oficina Técnica Económica y de Presupuesto dentro de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados	Comisión de Hacienda, Honorable Cámara de Diputados, en coordinación con VIPFE

### Responsables para Mejorar el Proceso Presupuestario

Fuente: PMAP 2004, Ayuda Memoria, Anexo B

\* Entre paréntesis se menciona el informe en que se basa la recomendación u objetivo.

### La Factibilidad de una Gestión por Resultados: Conclusiones preliminares

- Dadas las debilidades del proceso presupuestario vigente y las recomendaciones de los equipos del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo al respecto, el Gobierno de Bolivia y el Ministerio de Hacienda en especial, ha iniciado un proceso de mejoras en la presupuestación, para que sea más orientada a los resultados y que tenga un horizonte multi-anual.
- Se ha avanzado en mejorar paulatinamente el sistema presupuestario y tratar de cambiarlo hacia un sistema de gestión orientado a resultados en un marco de mediano plazo, a pesar de las limitaciones institucionales existentes y la falta de capacidad técnica e información oportuna.
- Un factor clave que ha permitido iniciar la implementación de mejoras en el proceso presupuestario es la voluntad política para realizar cambios que existió en 2005 en el Ministerio de Hacienda. Esto no quiere decir que no exista ninguna resistencia a cambios.
- Una pregunta es si después de las Elecciones Generales de finales de 2005 seguirá este contexto favorable para la implementación de

reformas en el proceso presupuestario.

- Obviamente, la disponibilidad de recursos de la Cooperación Internacional para financiar la modernización de la administración pública (en el marco del PMAP) ha ayudado a implementar los cambios. No obstante, el Gobierno ha seguido cumpliendo con las condiciones en el ámbito presupuestario a pesar de una reducción de desembolsos de los donantes en el presente año.
- Aunque a nivel central también hay debilidades institucionales, parece que los mayores obstáculos para implementar un sistema de gestión por resultados no se encuentran tanto a dicho nivel, sino más bien a nivel local, donde hay más debilidad institucional, falta de capacidad técnica y, tal vez, resistencia a cambios, que impiden realizar mejoras en la formulación, ejecución y control presupuestario y el monitoreo y evaluación de resultados.
- Dado que una parte del PGN está descentralizado a los municipios, no va a ser fácil hacer un seguimiento de la ejecución de esta parte del presupuesto y un monitoreo y evaluación de los resultados.
- Lo anterior sugiere que en el corto plazo no será factible llegar a tener un sistema muy elaborado de gestión por resultados. En el mediano plazo se considera ser más factible, por lo menos parcialmente a nivel central, aunque hay factores que podrían influir negativamente la factibilidad de establecer dicha sistema. Un factor es la orientación del nuevo gobierno y el interés que pueda tener por este tema. Otro factor es la Asamblea Constituyente. Un tercer factor puede ser una posible inestabilidad económica debido a, por ejemplo, un entorno externo menos favorable para Bolivia que enfrenta el país actualmente.
- Aparte de una clasificación funcional (que será introducida en el PGN a partir de 2006), también se requiere una clasificación programática para poder vincular el presupuesto a programas específicas de reducción de pobreza.

# Bibliografía

Banco Central de Bolivia, Asesoría de Política Económica Sector Externo (2005). Reporte del Sector Externo, Enero – Marzo 2005. La Paz, Bolivia.

Banco Mundial (2004a). Poverty and Social Impact Analysis (PSIA). Impact of Hydrocarbon Price Increases. A Vision from the Perspective of MECOVI Surveys. (Document prepared by the World Bank with contributions from UDAPE). April 2004.

Banco Mundial (2004b). Poverty and Social Impact Analysis (PSIA). Social Expenditure and its Relation to Poverty and Equity in Bolivia. (Document prepared by the World Bank with contributions from UDAPE). June 2004.

Banco Mundial (2005). “Bolivia: Crédito Programático para los Sectores Sociales-Segunda Fase (SSPSACII) – Misión de Pre – Evaluación”, La Paz, Bolivia.

Banco Mundial y BID (2004a). Bolivia. Public Expenditure Management for Fiscal Sustainability and Equitable and Efficient Public Services. Report No. 28519-Bo. Chapter 7. World Bank and Inter-American Development Bank. April 7, 2004.

Banco Mundial y BID (2004b). Republic of Bolivia. Draft: Country Financial Accountability Assessment. World Bank and Inter-American Development Bank. June 24, 2004.

Camacho, Marco A., José Luis Carvajal and Vladimir M. Marinkovic (2005a). Plan Nacional de Armonización y Alineamiento. La Paz.

Camacho, Marco A., José Luis Carvajal and Vladimir M. Marinkovic (2005b). Plan Nacional de Armonización y Alineamiento: Plan de Implementación. La Paz.

- Crosby, B. L., (1992). "Stakeholder Analysis: A Vital Tool for Strategic Managers." Technical Notes, no. 2. Washington, DC: Implementing Policy Change Project for the US Agency for International Development (USAID).
- FMI y Banco Mundial (2004). Bolivia – Heavily Indebted Poor Countries Initiative Assessment. August, 2004.
- Fundación Milenio (2004a). Informe de Milenio sobre el Acontecer Político en Bolivia. Agosto 2003 – Agosto 2004 Nro. 7. La Paz, Bolivia.
- Fundación Milenio (2005b). Informe de Milenio sobre la Economía en el Año 2004 Nro. 18. La Paz, Bolivia.
- Gobierno de Bolivia (2000). Ley del Diálogo 2235. La Paz, Bolivia.
- Gobierno de Bolivia (2003). Decreto Supremo 27164. Creación del Directorio del Diálogo. La Paz, Bolivia.
- ISS (2003b). 'La estrategia boliviana de reducción de pobreza: ¿La nueva brillante idea?'. Informe País – Bolivia 2003, La Haya: Instituto de Estudios Sociales (documento preparado para Asdi por Kristin Komives, Juan Carlos Aguilar, Cecilia Larrea y Geske Dijkstra; <http://www.iss.nl/prsp> ).
- ISS (2004b). 'Más de Lo Mismo?', Informe País – Bolivia 2004. La Haya: Instituto de Estudios Sociales (documento preparado para Asdi por Kristin Komives, Juan Carlos Aguilar, Cristóbal Kay y Geske Dijkstra; <http://www.iss.nl/prsp> ).
- Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría (2005a). Directrices de Formulación Presupuestaria Gestión 2005. Julio de 2005.
- Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría (2005b). Boletín Gasto Según Funciones, Agosto de 2005.
- Ministerio de la Presidencia (2005). Viceministerio de Coordinación Gubernamental. SISER – Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados. (Powerpoint).
- Ministerio de Salud y Deportes (2003). "Implementación del Modelo de Gestión, Redes de Salud, DILOS, SUMI y SNUS. Módulo de Inducción", 2003.
- Montes, Carlos (2003). Results-based Public Management in Bolivia. ODI Working Paper No.202, London ODI.

- NN.UU (2001). Primer Informe Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Bolivia 2003–2004. Naciones Unidas, La Paz, Bolivia.
- NN.UU, INE y UDAPE (2002). Segundo Informe Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Bolivia 2003–2004. Naciones Unidas, INE, UDAPE, La Paz, Bolivia.
- PADEM, Enlared Municipal (2005). Foro de Participación Popular, Boletín # 61. La Paz Bolivia.
- Periódico La Razón (2004–2005). Varias Ediciones. La Paz, Bolivia.
- PMAP (2005a). Ayuda Memoria. Programa Multidonante de Apoyo Presupuestario. Reunión de Revisión Trimestral. 25 y 26 Abril de 2005.
- PMAP (2005b). Ayuda Memoria. Programa Multidonante de Apoyo Presupuestario. Reunión de Revisión Trimestral. Agosto de 2005.
- Roberts, John (2003). Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction. ODI Working Paper No. 203, London: ODI.
- Ruiz Mier Consulting and Research (2005). Percepciones de Fin de Mes – Mediciones de Abril de 2005. La Paz, Bolivia.
- Saénz, R. (2005). La Segunda Renuncia de Carlos Mesa. En Socialismo Revolucionario # 0, Periódico de Socialismo o Barbarie Bolivia. [www.socialismo-o-barbarie.org](http://www.socialismo-o-barbarie.org).
- Secretaria Técnica del Diálogo (2003). Diálogo Nacional Bolivia Productiva. Presentación Power Point.
- Secretaria Técnica del Diálogo (2005a). Marco Conceptual del Diálogo Nacional Bolivia Productiva. En Resultados del Diálogo Nacional Bolivia Productiva. La Paz, Bolivia.
- (2005b). Resultados del Pre-Diálogo Bolivia Productiva. La Paz, Bolivia.
- (2005c). Resultados del Diálogo Nacional Bolivia Productiva. La Paz, Bolivia.
- (2005d). Informe Financiero de Corte Cooperación Internacional al 31 De Marzo De 2005. La Paz, Bolivia.
- UDAPE (2005a) Desempeño Económico y Social Primer Trimestre 2005. La Paz, Bolivia.

UDAPE (2005b). Situación Económica y Social Durante 2004. La Paz, Bolivia.

UDAPE (2005c). Informe de Seguimiento Segunda Fase del Crédito Programático de Ajuste Estructural para los Sectores Sociales (SSPSAC). Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. La Paz, Bolivia.

UDAPE (2005d). Indicadores Seleccionados para el Seguimiento del Logro de los ODMs. Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. La Paz, Bolivia.

UDAPE/CIMDM (2005). Tercer Informe Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Bolivia 2003–2004. Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales y Comité Interinstitucional para el Seguimiento a las Metas de Desarrollo del Milenio. La Paz, Bolivia.

WalkerInformation Gallup International (2005). Evaluación Externa del Seguro Universal Materno Infantil. La Paz, Bolivia.

# Anexo 1

## Listado de Entrevistados

### Instituciones del Gobierno

Jorge Brito	Director General Ejecutivo	Unidad de Programación Financiera – Ministerio de Hacienda
Fernando Espinoza	Director de Análisis y Seguimiento	Unidad de Programación Financiera – Ministerio de Hacienda
Oscar Montaña Vacaflor	Viceministro	Viceministerio de Presupuesto y Contaduría – Ministerio de Hacienda
Edwin Aldunate	Director General de Presupuesto	Viceministerio de Presupuesto y Contaduría – Ministerio de Hacienda
Germán Molina Díaz	Director General de Contaduría	Viceministerio de Presupuesto y Contaduría – Ministerio de Hacienda
Rodrigo Castro Otto	Viceministro	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo – Ministerio de Hacienda
Victor Hugo Bacarreza	Director General de Financiamiento Externo	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo – Ministerio de Hacienda
Gonzalo Mondaca	Director de Procesamiento Contable	Contaduría General del Estado Programa de Modernización Financiera Pública (MAFP) – Ministerio de Hacienda
Hugo Duchén Mostajo	Coordinador General – SISER	Viceministerio de Coordinación Gubernamental – Ministerio de la Presidencia
Diego Zabaleta	Secretario Técnico I	Secretaría Técnica del Diálogo
José Nuñez	Secretario Técnico II	Secretaría Técnica del Diálogo
Mauricio Acosta Perú	Coordinador Logístico	Secretaría Técnica del Diálogo
Julio Mallón	Encargado del Pre-Diálogo Sectorial en Salud	Secretaría Técnica del Diálogo
Marco Mendoza	Encargado del Pre-Diálogo Sectorial en Justicia	Secretaría Técnica del Diálogo
Rudy Moscoso	Desarrollo Institucional	Ministerio de Educación
Gloria Ardaya Salinas	Ex Ministra	Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular
María Eugenia Ortiz	Coordinadora para la implementación de los Centros Integrados de Justicia	Viceministerio de Justicia
Roberto Rivero	Economista de Área	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales

## Sociedad Civil

Jorge Pinelo	Representante	Comité de Enlace de Pequeños Productores
Lourdes Montero	Ex- Asesora	
Ex- Viceministra	Ministerio de Participación Popular	
Viceministerio de la Pequeña Empresa		
Adela Callejas	Contadora General	Federación de Asociación Municipales de Bolivia
Donald Mercado	Coordinador Nacional de Desarrollo Económico Local	Federación de Asociación Municipales de Bolivia

## Municipio de Sucre y Departamento de Chuquisaca

Rudy Albis Villa	Director de Planificación	HAM Sucre
Margarita Padilla	Oficial Mayor Administrativa	HAM Sucre
Franz Ramirez	Dirección de Finanzas	HAM Sucre
Marlene Yarmira	Dirección de Finanzas	HAM Sucre
Pedro Llanos	Dirección de Finanzas – Tesorería	HAM Sucre
Marco Antonio Sánchez	Jefe de Educación, Dirección de Desarrollo Social	HAM Sucre
Freddy Carmona	Director de Desarrollo Social	HAM Sucre
Fidel Herrera Ressini	Presidente	Concejo Municipal de Sucre
Juan Valda	Concejal	Concejo Municipal de Sucre
Ever Romero Ibañez	Oficial Mayor de Planificación, Gestión y Modernización Administrativa	Concejo Municipal de Sucre
Mary Echenique	Concejala Muncipe	Concejo Municipal de Sucre
Eduardo Rollano	Presidente – Vocal Distrito 4	Comité de Vigilancia del Municipio de Sucre
Blanca Velez Flores	Vocal Distrito 5	Comité de Vigilancia del Municipio de Sucre
Mauricio Lambertin	Vocal Distrito 2	Comité de Vigilancia del Municipio de Sucre
Juan Picho	Vocal Distrito 6	Comité de Vigilancia del Municipio de Sucre
Juan Alaca	Vocal Distrito 8	Comité de Vigilancia del Municipio de Sucre
Walter Mallo	Director Distrital de Educación del Municipio de Sucre a.i.	SEDUCA Sucre
Roberto Vilar	Investigador independiente	
Lidia Torres Flores	Directora Departamental	SEDUCA Sucre
Agustín Mendieta Quiroga	Jefe Unidad Técnico-Pedagógica	SEDUCA Sucre
Ana María Arroyo	Coordinadora	Asociación de Pequeños Productores de Leche de Chuquisaca
Elizabeth Barrientos	Consultora	SIGMA
Oscar Montero	Consultor	GTZ – HAM Sucre

## Municipio de Yapacaní y Departamento de Santa Cruz

Juan Siancas	Alcalde	HAM Yapacaní
Glodomiro Huanca	Director Administrativo Financiero	HAM Yapacaní
Felix Vallejos	Director de Desarrollo Económico Productivo	HAM Yapacaní
Pablo Colque	Director	Depto. de Desarrollo Humano, HAM Yapacaní
Gabriela Victoria	Oficial	Depto. de Desarrollo Humano, HAM Yapacaní
Eusebio Sipe A.	Presidente	Asociación de Productores de Leche (ASOPLA)
	Encargada de Planta	Planta "La PURITA"
Teodoro Serrudo	Presidente	Asociación de Productores Apícolas de Yapacaní

	Encargado de la Planta de Acopio y Depósito	Planta de Semilla, Proyecto DISAPA (Difusión de Semilla de Arroz de alta calidad para Pequeños Agricultores)
Jorge Valverde	Técnico Agropecuario	CEPAC (Centro de Promoción Agropecuaria Campesina)

## Municipio de Chaquí y Departamento de Potosí

Valeriano Rodríguez	Alcalde	HAM Chaquí
Huaranca		
Hugo Martínez Loayza	Oficial Mayor Técnico	HAM Chaquí
Juan Carlos Gonzáles	Técnico MINKA – Oficiala Mayor	HAM Chaquí
Flores		
René Sanchez	Comisión Educación y Salud	Concejo HAM Chaquí
Mario Mamani Antequera	Director Distrital de Educación	SEDUCA
Ernesto Vargas	Director de Núcleo	
Rosario Laime Muñoz	Presidenta	Mecanismo Departamental de Control Social – Potosí
Ramiro Campos	Secretario Ejecutivo	Mecanismo Departamental de Control Social – Potosí
Jorge Camargo	Director Departamental a.i	SEDUCA Potosí
Edwin Anaya	Técnico de Planificación – Jefe unidad de Planificación a.i.	SEDUCA Potosí
Raúl Arancibia Hieta	Gerente General	Asociación de Municipalidades de Potosí

## Cooperación Internacional

Rebeca Borda de Anastasov	Oficial de Programas de Educación e Investigación	Asdi
Trine Monsted	Primer Secretario	Embajada Real de Dinamarca
Robert Petri	Concejero Jefe de Cooperación	Embajada Real de los Países Bajos
Ana Rochkovski		
	Primera Secretaria Experta Sectorial en Educación	Embajada Real de los Países Bajos
Jorge Rivera Zabaleta	Asesor Principal Componente 2: Reforma Institucional y Modernización Administrativa	GTZ
Stefan Zeeb	Director	KfW
Annelies De Backer	Concejera de la Cooperación Internacional	Embajada del Reino de Bélgica
Sonia Aranibar	Especialista en Programas de Desarrollo	USAID
Naotaka Yamaguchi	Director Representante Residente	JICA
Ruth Huber	Directora Residente a.i	COSUDE
Eddy Linares	Especialista Sectorial	BID
Mariano Perales	Especialista Financiero	BID
Jan Schollaert	Especialista Sectorial	BID
Eduardo Antelo Callispieris	Economista Principal, Estudios Económicos	CAF
Christian Jetté	Especialista de Políticas Públicas	PNUD
Vivian Arteaga	Analista de Proyectos	PNUD
Edwin Vos	Jefe sección de cooperación	Comisión de la Unión Europea
Simón Cuevas	Representante en Bolivia	FMI
Oscar Antezana	Especialista en Desarrollo	Banco Mundial
Carlos Mollinedo	Economista	Banco Mundial

## Taller para la “Evaluación del Diálogo Nacional Bolivia Productiva”

### Grupo Focal con Representantes del Gobierno

Juan José Castro Guzmán	Asesor General	Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
Víctor Hugo Vásquez Viscarra	Director de Gestión y Reforma	Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
Jacqueline Durán Cossio	Coordinadora de Proyectos: Equidad en los Municipios	ACOBOL
Marcelo Uribe Adamczyk	Director General de Fortalecimiento Prefectural	Ministerio de Participación Popular
Jesús Enrique Limpías Calancha	Director Área Planificación Estratégica	Ministerio de Desarrollo Sostenible – Viceministerio de Planificación
Marcelo Barrón Arce	Analista de Financiamiento Externo	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Cecilia Ramos	Responsable de Desarrollo Económico en Tierras Comunitarias de Origen	Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios
Oscar Suárez	Director General de Micro y Pequeño Productor	Viceministerio de Micro y Pequeño Productor
Carlos Villalba	Director de Desarrollo Productivo Sectorial	Viceministerio de Asuntos Campesinos y Desarrollo Rural

### Grupo Focal con Representantes de la Sociedad Civil

María Esther Ibañez Roca	Responsable Área de Desarrollo Laboral y Productivo	Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza
Renato García	Responsable de Comunicación	CIOEC – Bolivia
Emiliana Yujra Alanoca	Tesorera	CIOEC – Bolivia
Nelson Lavayen Tamayo	Asesor	CONAMYPE
Alex Díaz Mamani	Asesor Técnico	CSUTCB
José Herrera R.	Secretario de Relaciones	Confederación Sindical de Artesanos de Bolivia
Fernando Halding Rodríguez	Secretario delegado de la COB	Confederación Sindical de Artesanos de Bolivia
Dario Alanoca C.	Comisión DNBP/2004	Mecanismo Departamental del Control Social de La Paz
José Luis Méndez		Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB)

# Anexo 2

## Agenda Política 2005–2006

Nº	ACTIVIDAD	REFERENCIA LEGAL	PLAZO LEGAL	INICIO	CONCLUSION
1	Convocatoria a Elecciones Generales y Prefecturales por el Poder Ejecutivo.	Art. 84-CE DS Nº 28228 y 28229	Por lo menos 150 días antes del día de la elección	-----	06-Jul-05
2	Convocatoria a la Asamblea Constituyente	Ley Especial 3091			16-Jul-05
3	Inicio de la Campaña Electoral.	Art. 114 CE	Al día siguiente de la publicación oficial de la <u>Convocatoria a Elecciones</u>	07-Jul-05	02-Dic-05
4	Inicio de la inscripción ciudadana en el Registro Electoral.	Art 101 CE	-----	15-Ago-05	05-Sep-05
5	Inscripción de programación, tiempos, horarios y tarifas de los medios de Comunicación Social en la Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales.	Art. 119 CE	-----	-----	26-Ago-05
6	Presentación e Inscripción de Listas de Candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados ante la Corte Nacional Electoral. (ELECCIONES GENERALES)	Art. 112 CE	90 días antes del día de la elección	-----	05-Sep-05
7	Último día para el registro de alianzas políticas ante la Corte Nacional Electoral y Cortes Departamentales Electorales (ELECCIONES GENERALES Y ELECCIONES PREFECTURALES)	ART. 37 LPP.	Hasta el último día de inscripción de Candidatos.	-----	05-Sep-05
8	Presentación e Inscripción de Listas de Candidatos a Prefecto, ante las Cortes Departamentales Electorales (ELECCIONES PREFECTURALES)	Art. 112 CE	-----	-----	05-Sep-05
9	Cierre de la inscripción ciudadana en el Registro Electoral.	ART. 101 CE	90 días antes del día de la elección	-----	05-Sep-05
10	Publicación de las listas de candidatos por la Corte Nacional Electoral y Publicación de las listas a candidatos a PREFECTO por las Cortes Departamentales Electorales. (ELECCIONES GENERALES Y ELECCIONES PREFECTURALES)	Art. 112 CE	10 días después de la inscripción de Candidatos	-----	15-Sep-05
11	Inicio de la Propaganda Electoral, por los Partidos Políticos, Agrupaciones Ciudadanas, Pueblos Indígenas.	ART. 114 CE.	60 días antes del cierre de la campaña de las elecciones.	03-Oct-05	02-Dic-05
12	Inicio de Propaganda Electoral Gratuita en medios de comunicación estatal.	ART. 115 CE	60 días antes del día de la elección	05-Oct-05	02-Dic-05
13	Entrega de la documentación que acredite el cumplimiento de los artículos 104 y 105 del CE, por los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas a la CNE	Art. 112 CE	Hasta 40 días después de la inscripción de Candidatos	-----	15-Oct-05
14	Modificación excepcional de listas de candidatos por renuncia, ante la CNE para ELECCIONES GENERALES y ante las Cortes Departamentales Electorales para ELECCIONES PREFECTURALES.	ART. 113-D CE.	Hasta 45 días antes del día de la elección	-----	20-Oct-05
15	Modificación excepcional de listas de candidatos por inhabilitación o muerte, ante la CNE para ELECCIONES GENERALES y ante las CDE para ELECCIONES PREFECTURALES.	ART. 113-d CE.	Hasta 72 horas antes antes del día de la elección	-----	30-Nov-05
16	ELECCIONES GENERALES Y PREFECTURALES	ART. 85 CE	Tercer domingo de diciembre	-----	domingo 18 de diciembre de 2005
17	Cómputo Departamental.	ART. 164 CE	El día de las elecciones a horas 18:00	04-Dic-05	24-Dic-05
18	Último día para presentar demandas de inhabilitación de elegidos Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados ante la Corte Nacional Electoral y de PREFECTO ante las Cortes Departamentales Electorales.	ART. 193 CE	Hasta 5 días después de verificada la elección	-----	09-Dic-05
19	Repetición de votación en caso de mesas anuladas.	ART. 171 CE	14 días después de las elecciones	-----	18-Dic-05
20	Conclusión del Cómputo Nacional.	ART. 35, 166, 177 CE DS. Nº 28228	5 días después de recibido el último Cómputo Departamental	-----	19-Dic-05
21	Remisión al Presidente de la República del Acta de Cómputo Nacional de las Elecciones Prefecturales.	Art. 12 Ley Nº 3015	5 días después de la suscripción del acta	-----	29-Dic-05
22	Entrega de Credenciales a los elegidos Senadores, Diputados Plurinominales y Uninominales por la Corte Nacional Electoral.	ART. 182 CE	-----	-----	06-Ene-06
23	Posesión de cargo al nuevo Presidente de la Nación	ART. 183 CE	-----	-----	22-Ene-05
25	ELECCIÓN DE INTEGRANTES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE	Ley 3091			Primer domingo mes de julio 2006

Fuente: Corte Nacional Electoral – [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo)

Nota: Aún no se definieron las actividades específicas para llevar a cabo la Asamblea Constituyente

# Anexo 3

## Indicadores Económicos

Indicadores	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Sector Real y Precios</i>															
Tasa de Crecimiento PIB (%)	4,6	5,3	1,6	4,3	4,7	4,7	4,4	5,0	5,0	0,4	2,3	1,5	2,8	2,5	3,6
Tasa de Crecimiento PIB per cápita (%)	2,4	2,8	-0,8	1,8	2,2	2,2	2,0	2,5	2,6	-1,9	-0,1	-0,8	0,4	0,2	1,3
PIB per cápita (US\$)						887	957	1.001	1.063	1.011	1.000	927	903	898	952
Tasa Inflación Anual (%) <sup>(1)</sup>	18,0	14,5	10,5	9,3	8,5	12,6	8,0	6,7	4,4	3,1	3,4	0,9	2,5	3,9	4,6
<i>Sector Monetario</i>															
Reservas Internacionales Netas (Millones de US\$) <sup>(2)</sup>	132,2	200,3	233,4	370,9	502,4	650,2	950,2	1066,0	1063,4	1113,5	1084,8	1077,4	853,8	975,8	1123,3
Índice Tipo de Cambio Bilateral (EE.UU.) (Base=1996)	101	101	103	105	105	100	101	99	102	108	115	123	135	138	140
Índice Tipo de Cambio Multilateral (Base=1996)	87	90	89	95	105	102	100	96	98	96	98	100	99	111	117
<i>Sector Fiscal</i>															
Superavit/Déficit Global (%PIB)	-4,4	-4,2	-4,4	-6,1	-3,0	-1,8	-1,9	-3,3	-4,7	-3,5	-3,7	-6,9	-9,0	-8,1	-5,5
Déficit de Pensiones (%PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-2,5	-4,0	-4,1	-4,5	-4,8	-5,0	-4,9	-4,6
Superavit/Déficit sin Pensiones (%PIB)	-4,4	-4,2	-4,4	-6,1	-3,0	-1,8	-1,9	-0,8	-0,6	0,6	0,8	-2,1	-4,0	-3,2	-0,9
Financiamiento externo (%Total)	56,0	76,6	87,8	83,2	122,8	199,2	131,4	83,6	58,7	55,2	52,6	44,1	67,7	67,3	73,2
Financiamiento interno (%Total)	44,0	23,4	12,2	16,8	-22,8	-99,2	-31,4	16,4	41,3	44,8	47,4	55,9	32,3	32,7	26,8
<i>Sector Externo (%PIB)</i>															
Índice Términos de Intercambio (Base 1990)	100,0	87,1	76,3	67,3	68,9	69,0	67,5	67,5	63,7	60,6	62,5	59,4			
Superavit/ Déficit en Cuenta Corriente	2,0	-4,1	-7,3	-7,1	-1,2	-4,5	-4,9	-7,0	-7,9	-5,9	-5,3	-3,4	-4,5	0,6	3,0
Deuda Pública Externa	77,5	67,8	67,2	65,6	70,3	66,7	58,1	53,5	54,7	55,0	53,3	54,2	55,0	63,8	58,4

Fuente: BCB, UDAPE, INE

(1) Tasa de Inflación Acumulada

(2) Reservas Internacionales Netas del Banco Central

# Anexo 4

## Evolución del Gasto Social (Estructura Porcentual y como Porcentaje del PIB)

DETALLE	1999		2000		2001		2002 (e)		2003		2004 (p)	
	EST. %	% PIB	EST. %	% PIB	EST. %	% PIB	EST. %	% PIB	EST. %	% PIB	EST. %	% PIB
<b>GASTO CORRIENTE</b>	<b>100,0</b>	<b>12,3</b>	<b>100,0</b>	<b>12,4</b>	<b>100,0</b>	<b>13,7</b>	<b>100,0</b>	<b>14,5</b>	<b>100,0</b>	<b>14,4</b>	<b>100,0</b>	<b>14,4</b>
Salud	23,3	2,8	22,8	2,8	22,6	3,1	21,0	3,0	21,8	3,1	20,0	2,9
Programas Nacionales	9,9	1,2	9,9	1,2	9,7	1,3	9,0	1,3	8,4	1,2	6,0	0,9
Cajas de Salud	11,8	1,4	11,4	1,4	11,5	1,6	10,5	1,5	10,9	1,6	11,3	1,6
Alcaldías	1,4	0,2	1,4	0,2	1,3	0,2	0,9	0,1	1,6	0,2	1,9	0,3
Prefecturas	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,6	0,1	0,9	0,1	0,9	0,1
Educación	43,6	5,3	41,8	5,2	42,9	5,9	45,0	6,5	44,6	6,4	46,4	6,7
Programas Nacionales	29,3	3,6	27,6	3,4	28,9	4,0	29,6	4,3	28,1	4,0	29,9	4,3
Universidades	12,7	1,6	12,7	1,6	12,6	1,7	13,0	1,9	13,4	1,9	13,6	2,0
Alcaldías	1,5	0,2	1,4	0,2	1,3	0,2	0,9	0,1	1,3	0,2	1,4	0,2
Prefecturas	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	1,5	0,2	1,8	0,3	1,4	0,2
Gestión Social (Prefecturas)	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	0,4	0,1	1,0	0,1
Pensiones 6/	30,5	3,7	33,2	4,1	32,3	4,4	31,8	4,6	31,1	4,5	30,8	4,4
Aportes (AFP's)	2,5	0,3	2,1	0,3	2,1	0,3	2,0	0,3	2,0	0,3	1,9	0,3
<b>GASTO DE CAPITAL</b>	<b>100,0</b>	<b>4,4</b>	<b>100,0</b>	<b>4,8</b>	<b>100,0</b>	<b>5,4</b>	<b>100,0</b>	<b>5,8</b>	<b>100,0</b>	<b>4,9</b>	<b>100,0</b>	<b>5,0</b>
Salud	11,3	0,5	15,4	0,7	11,5	0,6	12,6	0,7	11,4	0,6	13,6	0,7
Educación	21,0	0,9	21,1	1,0	25,3	1,4	25,6	1,5	23,8	1,2	23,7	1,2
Saneamiento Básico	27,2	1,2	23,0	1,1	17,2	0,9	11,0	0,6	10,3	0,5	15,9	0,8
Urbanismo	13,3	0,6	12,5	0,6	15,0	0,8	14,2	0,8	15,8	0,8	11,5	0,6
Desarrollo Rural	27,2	1,2	28,1	1,3	31,0	1,7	36,6	2,1	38,8	1,9	35,3	1,8
<b>TOTAL GASTO</b>	<b>100,0</b>	<b>16,7</b>	<b>100,0</b>	<b>17,2</b>	<b>100,0</b>	<b>19,1</b>	<b>100,0</b>	<b>20,2</b>	<b>100,0</b>	<b>19,3</b>	<b>100,0</b>	<b>19,4</b>
Salud	20,1	3,3	20,7	3,6	19,5	3,7	18,6	3,8	19,2	3,7	18,4	3,6
Educación	37,6	6,3	36,0	6,2	37,9	7,2	39,4	8,0	39,4	7,6	40,5	7,9
Saneamiento Básico	7,2	1,2	6,4	1,1	4,9	0,9	3,1	0,6	2,6	0,5	4,1	0,8
Urbanismo	3,5	0,6	3,5	0,6	4,3	0,8	4,1	0,8	4,0	0,8	3,0	0,6
Desarrollo Rural	7,2	1,2	7,8	1,3	8,8	1,7	10,5	2,1	9,8	1,9	9,1	1,8
Gestión Social (Prefecturas)	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,3	0,1	0,7	0,1
Pensiones	22,4	3,7	24,0	4,1	23,1	4,4	22,7	4,6	23,3	4,5	22,8	4,4
Aportes (AFP's)	1,9	0,3	1,5	0,3	1,5	0,3	1,4	0,3	1,5	0,3	1,4	0,3

Fuente: Unidad de Programación Fiscal – Ministerio de Hacienda

(e) Datos estimados, para octubre, noviembre y diciembre de 2002

(p) Datos preliminares con ejecución a Diciembre de 2004

# Anexo 5

## Objetivos de Desarrollo del Milenio

Objetivo de Desarrollo del Milenio		Indicador Seleccionado en Bolivia	Línea Base		Última Observación		Proyección 2015	MDM 2015
1 Erradicar la extrema pobreza y el hambre	1	Incidencia de pobreza extrema (%)	1996	41,2	2002	41,3	26,5	24,0
	2	Prevalencia de desnutrición en menores de 3 años	1989	38,3	2003	24,2	19,8	19,0
2 Alcanzar la educación universal	3	Tasa de cobertura neta de primaria		n.d	2003	97,1	99,1	100,0
	4	Tasa de término bruta de 8° de primaria	1992	55,4	2003	75,0	90,6	100,0
3 Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer	5	Brecha de género en tasa de término bruta de 8° de primaria	1992	6,6	2003	3,4	1,0	0,0
	6	Brecha de género en tasa de término bruta de 4° de secundaria	1992	3,4	2003	-0,1	0,0	0,0
4 Reducir la mortalidad de la niñez	7	Tasas de mortalidad infantil (por 1,000 n.v.)	1989	89,0	2003	54,0	34,0	30,0
	8	Cobertura de vacuna pentavalente en menores de 1 año	1994	68,0	2003	80,0	92,0	95,0
5 Mejorar la salud materna	9	Tasa de mortalidad materna (por 100,000 n.v.)	1989	416,0	2003	229,0	144,0	104,0
	10	Cobertura de partos institucionales	1995	27,0	2003	55,3	67,5	70,0
6 Combatir el VIH-SIDA y otras enfermedades	11	Porcentaje de municipios con una tasa de infestación de chagas mayor a 3% (%)		n.d.	2003	31,0	0,0	0,0
	12	Índice de parasitosis anual de malaria (IPA) por 1000 hab.	1990	7,5	2004	4,1	4,4	2,0
	13	Porcentaje de pacientes con tuberculosis curados del total de evaluados	1995	52,6	2002	81,2	90,2	95,0
	14	Prevalencia de casos de SIDA por millón	1990	1,8	2004	13,4	14,2	13,0
7 Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente	15	Cobertura de agua potable a nivel nacional (% población)	1992	57,5	2004	72,3	82,0	78,5
	16	Cobertura de saneamiento a nivel nacional (% población)	1992	28,0	2004	41,6	65,0	64,0
8 Implementar alianzas globales para el desarrollo	17	Proporción del gasto de bolsillo de los hogares en medicamentos respecto al gasto nacional en salud	1995	17,8	2002	21,6	18,0	15,0

Fuente: UDAPE, CIMDM, Banco Mundial, PROCOSI, 2005. Tercer Informe Bolivia 2003–2004.

Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Asociados al Desarrollo Humano". La Paz, Bolivia

# Anexo 6

## Detalle de Ejecución

### Presupuestaria del DNBP, según

### Organismo Financiador

DETALLE	DFID	DINAMARCA	JAPON	HOLANDA	PNUD	SUECIA	COSUDE	GTZ	ACDI(e)	Total
<b>Pre-diálogo</b>	<b>209.863,15</b> <b>19,2%</b>		<b>496.444,02</b> <b>45,4%</b>	<b>140.988,48</b> <b>12,9%</b>	<b>1.033,93</b> <b>0,1%</b>	<b>245.400,20</b> <b>22,4%</b>				<b>1.093.729,78</b> <b>100,0%</b>
<b>Proceso del Diálogo</b>		<b>276.025,16</b> <b>51,7%</b>		<b>184.651,00</b> <b>34,6%</b>		<b>18.969,62</b> <b>3,6%</b>			<b>54.673,33</b> <b>10,2%</b>	<b>534.319,11</b> <b>100,0%</b>
Mesas Municipales		276.025,16 69%		59.025,61 15%		18.661,39 5%			44.335,50 11%	398.047,66 100%
Mesas Departamentales				99.158,54 95%		308,23 0%			4.683,03 4%	104.149,80 100%
Mesa Nacional				26.466,85 82%					5.654,80 18%	32.121,65 100%
<b>Comunicación</b>		<b>3.943,00</b> <b>1,8%</b>		<b>79.332,07</b> <b>36,3%</b>	<b>6.821,00</b> <b>3,1%</b>	<b>71.671,40</b> <b>32,8%</b>	<b>31.793,00</b> <b>14,5%</b>	<b>25.000,00</b> <b>11,4%</b>		<b>218.560,47</b> <b>100,0%</b>
<b>Gastos Operativos y Administrativos</b>	<b>102.454,65</b> <b>12,8%</b>	<b>9.702,04</b> <b>1,2%</b>	<b>2.000,00</b> <b>0,3%</b>	<b>140.879,29</b> <b>17,6%</b>	<b>305.140,64</b> <b>38,2%</b>	<b>237.309,99</b> <b>29,7%</b>	<b>1.589,65</b> <b>0,2%</b>			<b>799.076,26</b> <b>100,0%</b>
Asistencia Preparatoria STD					70.488,00 100,0%					70.488,00 100,0%
Secretaría Técnica	96.509,76 13,8%			135.241,51 19,3%	230.952,64 33,0%	237.309,99 33,9%				700.013,90 100,0%
Costos Administración PNUD	5.944,89 34,5%	9.702,04 56,3%					1.589,65 9,2%			17.236,58 100,0%
Otros (auditoría)			2.000,00 17,6%	5.637,78 49,7%	3.700,00 32,6%					11.337,78 100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>312.317,80</b>	<b>289.670,20</b>	<b>498.444,02</b>	<b>545.850,84</b>	<b>312.995,57</b>	<b>573.351,21</b>	<b>33.382,65</b>	<b>25.000,11</b>	<b>54.673,33</b>	<b>2.645.685,73</b>

Fuente: Elaboración propia en base a STD (2005): "Informe Financiero de Corte Cooperación Internacional al 31 de Marzo de 2005"

# Anexo 7

## Cronograma del DNB

Año-Meses		2003												2004												2005					
Etapas del DNB		7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
Pre-DNB	Diseño del proceso																														
	Captación de recursos																														
	Convocatoria al DNB																														
	Pre-Diálogo Sectorial Justicia																														
	Pre-Diálogo Sectorial Salud																														
	Pre-Diálogo Sectorial Educación																														
	Pre-Diálogo Sectorial Género																														
	Pre-Diálogo Municipal FAM																														
	Pre Diálogo Sociedad Civil																														
DNB	Mesas Municipales																														
	Mesas Departamentales																														
	Mesa Nacional																														
Post-DNB	Sistematización																														
	Cierre operativo y técnico																														
	Cierre administrativo y financiero																														

Fuente: STD

Nota: Cronograma Planteado en Teoría  
Cronograma en la Práctica



Fuente: STD

## Cronograma Específico del DNB

ETAPA	CRONOGRAMA	
<b>PRE DIALOGO</b>	<b>DESDE</b>	<b>HASTA</b>
Convocatoria	12-Feb-04	
Trabajo por organización	18-May-04	23-Nov-04
Sistematización PD	28-Ago-04	30-Nov-04
<b>MESA MUNICIPAL</b>	<b>DESDE</b>	<b>HASTA</b>
Convocatoria	15-Ago-04	
Piloto Municipal Viacha	07-Jun-04	08-Jun-04
Piloto Municipal Urubichá	07-Jul-04	08-Jul-04
Capacitación SCZ, BEN, PAN	22-Jul-04	24-Jul-04
Capacitación CHU, TRJ, POT	22-Jul-04	24-Jul-04
Capacitación LPZ, ORU, CBB	26-Jul-04	28-Jul-04
Realización Mesas Municipales	30-Ago-04	19-Nov-04
Sistematización MM	01-Sep-04	10-Nov-04
<b>MESA DEPARTAMENTAL</b>	<b>DESDE</b>	<b>HASTA</b>
Convocatoria	06-Nov-00	
Realización Mesas Departamentales	11-Nov-04	17-Dic-04
Sistematización MM	12-Nov-04	19-Dic-04
<b>MESA NACIONAL</b>	<b>DESDE</b>	<b>HASTA</b>
Realización Mesa Nacional	21-Dic-04	22-Dic-04
Sistematización MM	23-Dic-04	30-Dic-04

# Anexo 8

## Perfil Económico, Social e Institucional del los Municipios Seleccionados para el Estudio

DATOS	SUCRE	YAPACANI	CHAQUI
<b>Organización Geográfica</b>			
Departamento	Chuquisaca	Santa Cruz	Potosí
Provincia	Oropeza	Ichilo	Cornelio Saavedra
Circunscripción	1 y 2	60	42
Código Municipal	10101	70403	50302
Nro. Mancomunidades Pertenece	2	1	1
Categoría Poblacional	D	C	B
<b>Datos Generales</b>			
Total población Censo 1992	153.153	20.353	9.070
Total población Censo 2001	215.778	31.538	9.644
Población Área Urbana	193.876	14.589	0
Población Área Rural	21.902	16.949	9.644
Tasa anual crecimiento intercensal	3,7	4,73	0,66
Hogares Particulares Censo 2001	49.470	6.691	2.653
Densidad Poblacional (hab/km <sup>2</sup> )	122,1	3,3	2,4
Incidencia de Pobreza - 2001 (NBI)	40,0%	71,0%	94,5%
Idiomas	Quechua, Castellano	Quechua, Castellano	Quechua, Castellano
Actividad Económica Principal	Pn. de leche sin tratar, serv. Postgrado, turismo	Arroz con cáscara, cultivo de frutas cítricas, turismo	Haba, papa, turismo
<b>Recursos Humanos HAM</b>			
Nro. Funcionarios Municipales	367	47	16
Nro. Concejales	11	5	5
Nro. Concejales en ejercicio	3	2	2
Nro. Concejales suplentes	5	5	3
<b>Información Económica (En Bs.)</b>			
Coparticipación Tributaria 1994	7.047.274,0	1.454.417,0	410.872,2
Coparticipación Tributaria 2004	44.424.030,0	6.492.993,0	1.985.491,0
Ingresos Propios 1998 (Capital y Corriente)	11.666.131,0	906.477,0	314.983,0
Ingresos Propios 2003 (Capital y Corriente)	80.234.407,5	8.845.762,0	3.327.954,0
Recursos HIPC en Bs. 2001 (% ejecución)	3.189.099 (19,1%)	911.163 (31,2%)	456.821 (47,6%)
Recursos HIPC en Bs. 2004 (% ejecución)	8.373.318 (56,5%)	2.010.841 (62,4%)	946.744 (64,3%)
<b>Estadísticas e Indicadores Educación</b>			
Años promedio de estudio femenino-2001 (pob. 19 años ó más)	8,55	6,25	2,13
Años promedio estudio masculino-2001 (pob. 19 años ó más)	9,8	4,78	3,93
Tasa de analfabetismo femenino-2001 (pob. 19 años ó más)	19,10%	28,50%	58,80%
Tasa de analfabetismo masculino -2001 (pob. 19 años ó más)	8,20%	9,70%	24,70%
# docentes en primaria, u.e públicas - 2003	1.751	343	137
# alumnos x aula primaria-2003 (púb./priv.)	31	21	13
Matrícula escolar femenina primaria-2003	23.256	4.352	1.127
Matrícula escolar masculina primaria-2003	23.979	4.696	1.183
Porcentaje de docentes interinos	3,40%	36,0%	18,6%
<b>Estadísticas e Indicadores Salud</b>			
Puestos de salud	9	8	2
Centros de salud	20	2	1
Hospital básico	1	1	0
Hospital General	1	0	0
# Camas en total	196	28	4
<b>Diálogo Nacional Bolivia Productiva 2004</b>			
Productos Priorizados	i) Turismo Integral, ii) leche y derivados, iii) cursos de post grado de alto nivel, iv) manufactura de prendas de vestir, v) productos ecológicos y orgánicos, agroalimenticios vi) tarwi y wayaba	i) turismo integral, ii) arroz, iii) fruticultura-citricos, iv) producción y comercialización agrícola, v) ganado, carne y leche, vi) madera	i) papa, ii) haba, iii) turismo, iv) durazno, v) hortalizas, vi) piscícola
Inclusión de resultados en PDM	Hay un intento por recuperar los resultados		Por cambio de alcalde no se toma muy en cuenta los resultados

Fuente: [www.fam.enlared.org.bo](http://www.fam.enlared.org.bo); [www.minedu.gov.bo](http://www.minedu.gov.bo), [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)

# Anexo 9

## Matriz Comparativa de Municipios sobre Resultados Obtenidos en el Trabajo de Campo

Detalle	Yapacaní	Sucre	Chaquí
<b>Característica General</b>	. Municipio urbano/rural . Incidencia de pobreza: 71%	. Municipio principalmente urbano . Incidencia de pobreza: 40%	. Municipio rural . Incidencia de pobreza: 94%
<b>Visión de Desarrollo del GM 2005</b>	. Orientación a actividades productivas . Genera ingresos propios . Se beneficia más de los RR. NN (petróleo, áridos, madera). . La idea del IDH nació en este municipio	. Orientación a actividades productivas, sobre todo el turismo, pero también educación.	. Orientación a actividades productivas, sobre todo actividades agropecuarias (haba verde y seca, papas, fruta (durazno))
<b>Plan</b>	"Plan cambio para vivir mejor" (10 programas, 49 proyectos)	PDM 2003-2007 (4 ejes: institucional, territorial, productivo, social)	PDM 2004-2007
<b>Proyectos</b>	Cuatro grandes: - arroz bajo riego - mejoramiento genético (ganado bovino) - agro-ecológico - servicios ambientales	- Seguridad Ciudadana - Desarrollo Humano	No hay proyectos importantes. GM está tratando de continuar proyecto MINK'A (agropecuario). Mayoría de los proyectos en área social. Pequeños proyectos de micro-riego.
<b>Presupuesto</b>	. Proceso anual . El municipio tiene problemas de endeudamiento (herencia GM anterior).	. Proceso anual . Más de 50% de los recursos internos a DH . Participación de la SC (co-gestión); SIGMA en proceso de implementación	. Proceso anual . Muy pocos recursos propios. . Recursos de co-participación más importantes . Endeudamiento (herencia GM anterior) . Ni el concejo ni los comunarios involucrados en elaboración POA.
<b>Seguimiento</b>	"Participación comunitaria". Fuerte control social. 170 OTBs, entre otros Federación de Colonizadores. CV "un poco debilitado"	Financiero y físico. Incremento en la participación de la SC. SIGMA en proceso de implementación	Financiero y físico (interno). 2 supervisores externos para parte técnica. Control social por parte de los comunarios. CV débil. Dificultado porque GM no ha entregado informes.
<b>Evaluación y gestión por resultados</b>	Ninguna evaluación formal	Ninguna evaluación de impacto	Ninguna evaluación de impacto
<b>Educación</b>	. No está ejecutando el PROME . GM está ejecutando proyectos educativos (el problema es financiamiento) . No cuenta con Desayuno Escolar, pero GM está analizando posibilidades de introducir ese programa para próximo año . Municipio decidido apoyar la educación (y salud) . Cuenta con "Proyecto Andino" (con petroleras) . Inversión de corto plazo	. Se inició el PROME en el 2002 . Ejecuta PEN y PER  . Desayuno Escolar (hasta 5to de primaria), diferenciado según área rural/urbano  . Se busca la redistribución . Quieren incluir tema productivo en currículo.  . PRE: programa de transformación implementado hasta el 6to de primaria. Falta de disponibilidad de materiales . Fuentes de financiamiento: coparticipación, recursos propios, FPS, HIPC, CI (bilateral).	. PROME en proceso de elaboración, a cargo del director distrital.  . Desayuno Escolar: está en el POA, pero GM no está ejecutando el programa.  . Mayor problema deserción debido a migración y factores climatológicos.  . Implementación PRE relativa (existe resistencia). Falta de disponibilidad de materiales. Principales recursos: coparticipación y HIPC. Mayores logros: mejoramiento infraestructura, capacitación pedagógica (con CEDEPRES) y apoyo Juntas Escolares
<b>Género</b>	. No proyectos incluidos en el POA. . Federación de Asociaciones de Mujeres está ejecutando proyectos (capacitación).  . La institución "El positivo" juega un rol.	. No hay problemas de brechas de género en educación . Problemas en términos de violencia, por ende, presupuesto más enfocado en Defensorías y a los SLIMs	. Sensibilización . No cuenta con proyectos específicos . Defensoría está funcionando.

Siglas: CI: Cooperación Internacional; FPS: Fondo de Inversión Productivo y Social; OTB: Organización Territorial de Base; PROME: Programas Municipales Educativos; POA: Plan Operativo Anual; PER: Proyecto Educativo Rural; PDM: Plan de Desarrollo Municipal; RR.NN: Recursos Naturales; SLIM: Servicios Legales Integrales Municipales;

# Anexo 10

## Competencias de los Gobiernos Municipales para Gastos en Proyectos de Inversión

Marco Legal	Educación	Salud y Deporte	Desarrollo Económico Local y Promoción de Empleo	Seguridad Ciudadana y Reducción de Riesgos
Ley No. 1551 Participación Popular 20/04/1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción, dotación, administración, mantenimiento, y renovación de la infraestructura física de los servicios públicos de educación</li> <li>- Dotar, administrar y supervisar el uso de equipamiento, mobiliario, material didáctico, insumos, suministros.</li> <li>- Supervisar el desempeño de las autoridades educativas, directores y personal docente</li> <li>- Proponer a la autoridad educativa dptal, previa justificación, la ratificación o remoción de docentes</li> <li>- Promover y fomentar políticas que incorporen las necesidades de las mujeres</li> <li>- Atender los programas de alimentación complementaria incluyendo los desayunos escolares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción, dotación, administración, mantenimiento y renovación de la infraestructura física de los serv. públicos de salud y deportes</li> <li>- Dotar, administrar y supervisar el uso de equipamiento, mobiliario, material didáctico, insumos, suministros.</li> <li>- Fiscalizar, supervisar y proponer el cambio o la ratificación de las autoridades en el área de salud pública</li> <li>- Promover y fomentar las prácticas deportivas</li> <li>- Promover y fomentar políticas que incorporen las necesidades de las mujeres</li> <li>- Atender los programas de alimentación complementaria incluyendo los desayunos escolares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción, dotación, administración, mantenimiento y renovación de . Caminos Vecinales . Microriego</li> <li>- Contribuir al mantenimiento de los caminos secundarios y vecinales que pasen por el municipio</li> <li>- Promover el desarrollo rural mediante la utilización de tecnologías propias y otras aplicadas.</li> <li>- Promover y fomentar políticas que incorporen las necesidades de las mujeres</li> <li>- Ordenamiento territorial y, desarrollo de catastros</li> </ul>	
Ley No. 1886 Derechos y privilegios para los Mayores de Edad 14/08/1998		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pago semestral del Seguro Médico Gratuito de Vejez que se financia mediante una prima anual por cada asegurado mayor de 60 años de edad de \$US 56 y que determina una proporción de pago del 40% para los GMs y del 60% para el TGN</li> </ul>		
Ley No. 2028 Municipalidades 28/10/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo departamental y nacional destinadas a la promoción del desarrollo humano</li> <li>- Promover y desarrollar programas y proyectos para la equidad de género</li> <li>- Supervisar el desempeño de las autoridades, personal docente y administrativo del sector de educación. Ratificar o remover este personal directamente o a solicitud de OTBs o CVs</li> <li>- Promover y atender los programas de alimentación complementaria y suplementaria de grupos o personas que sean sujetos de subsidios público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo departamental y nacional destinadas a la promoción del desarrollo humano</li> <li>- Promover y desarrollar programas y proyectos para la equidad de género</li> <li>- Supervisar el desempeño de las autoridades, personal médico, paramédico y administrativo del sector salud. Ratificar o remover este personal directamente o a solicitud de OTBs o CVs</li> <li>- Promover y atender los programas de alimentación complementaria y suplementaria de grupos o personas que sean sujetos de subsidios público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover el crecimiento económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas comparativas</li> <li>- Promover y desarrollar programas y proyectos para la equidad de género</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programar recursos y asumir las actividades correspondiente de los Servicios Legales Integrales</li> </ul>
Ley No. 2140 de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres 25/10/2000				<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programar los recursos necesarios para la atención de riesgos y desastres.</li> </ul>

Marco Legal	Educación	Salud y Deporte	Desarrollo Económico Local y Promoción de Empleo	Seguridad Ciudadana y Reducción de Riesgos
Ley No. 2235 Diálogo Nacional 31/07/2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipamiento escolar que incluye equipos y sistemas de informática</li> <li>- Mantenimiento de infraestructura escolar</li> <li>- Adquisición de materiales</li> <li>- Alimentación complementaria pre-escolar y escolar y</li> <li>- Dotación de incentivos a programas que eviten la deserción escolar primaria</li> <li>- Transferencias de recursos a las familias que tengan niños en primaria</li> <li>- Subsidio para transporte escolar</li> <li>- Otras iniciativas que respondan a las realidades locales</li> <li>- Ampliación, refacción y construcción de infraestructura escolar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipamiento que incluye inversiones en medios de transporte, equipos y sistemas de informática y telemedicina</li> <li>- Adquisición de insumos</li> <li>- Mantenimiento de infraestructura del sector de salud pública</li> <li>- Ampliación, refacción y construcción de infraestructura de salud y sistema de alcantarillado y saneamiento básico</li> <li>- Capacitación de los recursos humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expansión y mantenimiento de vías de acceso a frentes de producción, infraestructura de caminos vecinales, captaciones de agua y micro riego, electrificación y otra infraestructura productiva de carácter público.</li> <li>- Infraestructura pública turística</li> <li>- Programas de educación alternativa</li> <li>- Ordenamiento territorial, desarrollo de catastros y</li> <li>- Asistencia técnica de apoyo a la producción y la microempresa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atención de desastres naturales declarados por autoridad competente</li> <li>- Programas de seguridad</li> </ul>
Ley No. 2426 Seguro Único Materno Infantil 21/11/2002		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10% de coparticipación tributaria destinados al financiamiento de insumos, servicios no personales y medicamentos esenciales vinculados exclusivamente con las prestaciones del SUMI</li> </ul>		
Ley No. 2770 Deporte 7/07/2004		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para el desarrollo del deporte dentro de la jurisdicción municipal debe asignarse el 3% como mínimo de los recursos de coparticipación tributaria</li> </ul>		
D.S 28421 de Distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos 21/10/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento de la gestión educativa municipal:</li> <li>- Institucionalización y consolidación de la gestión educativa municipal.</li> <li>- Planificación Municipal de Educación, en el marco del PDM y bajo las directrices nacionales, co-financiado por el Gobierno Nacional</li> <li>- Provisión de asistencia técnica para la implementación del PME</li> <li>- Promoción al acceso y permanencia escolar a través de:</li> <li>- Provisión de servicios de alimentación complementaria escolar</li> <li>- Servicios de transporte escolar</li> <li>- Implementación de internados escolares y hospedajes</li> <li>- Generación de becas escolares e incentivos</li> <li>- Provisión de infraestructura, procesos pedagógicos y equipamiento:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento de los DILOS para:</li> <li>- Supervisión de servicios de salud</li> <li>- Operación de los Comités de Análisis de la Información Municipal y comunitario</li> <li>- Planificación Estratégica Municipal en Salud, ligada al PDM</li> <li>- Campañas masivas de vacunación y acciones municipales de prevención y control de enfermedades endémicas, programadas por el MSD. El financiamiento municipal cubrirá los gastos operativos, insumos (excepto biológicos e insecticidas) y la contratación de servicios relacionados</li> <li>- Asistencia nutricional complementaria para el menor de dos años</li> <li>- Brigadas Móviles de Salud (estipendio, combustible, lubricantes y mantenimiento)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asistencia técnica y capacitación al sector productivo</li> <li>- Prog. y prys. de investigación e innovación tecnológica</li> <li>- Investigación de mercados</li> <li>- Gestión calidad y procesos</li> <li>- Fortalecimiento a organizaciones productivas</li> <li>- Elaboración de planes de negocios para la micro, pequeña y mediana empresa</li> <li>- Rueda de negocios</li> <li>- Capacitación para la transformación de productos primarios</li> <li>- Provisión de servicios, infraestructura y equipamiento de centros de acopio, centros artesanales, maquicentros, centros de promoción turística, centros feriales, centros de formación y/o capacitación para la producción, centros de investigación y desarrollo, incubadoras de empresas, zonas y parques industriales y/o tecnológicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dotar a la Policía Nacional de módulos o instalaciones policiales, equipamiento, mantenimiento y provisión de servicios básicos, para la prestación de servicios policiales y de seguridad ciudadana integrales.</li> </ul>

Marco Legal	Educación	Salud y Deporte	Desarrollo Económico Local y Promoción de Empleo	Seguridad Ciudadana y Reducción de Riesgos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Dotación de equipamiento, mantenimiento y reposición de equipo informático y software, audiovisuales, material didáctico, bibliotecas de escuela y de aula</li> <li>. Dotación y reposición de material de escritorio, limpieza e higiene y seguridad a las u.e.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conformación de fondos municipales de contraparte para proyectos integrales de promoción de la salud y prevención de enfermedades</li> <li>- Programas operativos de vigilancia y control epidemiológico a nivel local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción del empleo a través de la participación operativa en programas nacionales de generación de empleo temporal y permanente</li> <li>- Desarrollo de programas de capacitación, seguimiento del mercado laboral y creación de bancos de empleo</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Construcción, ampliación, refacción y mantenimiento de la infraestructura y mobiliario educativos</li> <li>. Construcción, ampliación, refacción y equipamiento de los Centros de Recursos Pedagógicos</li> <li>- Distribución y conservación de los materiales educativos producidos por el ME</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitación al acceso al sistema financiero de la micro, pequeña y mediana empresa, con la conformación de fondos de garantías, capital semilla, capital de riesgo, subsidios a los costos de transacción y seguros u otros mecanismos de financiamiento público – privado, de acuerdo a reglamentación respectiva</li> </ul>	



*El mayor desafío de nuestra época es reducir la pobreza del mundo a la mitad. Para lograrlo se requieren cooperación y sostenibilidad. Los países contraparte son responsables de su propio desarrollo. Asdi distribuye recursos y desarrolla conocimientos y competencias, ésto enriquece al mundo.*



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia  
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00  
Telefax: +46 (0)8 20 88 64  
sida@sida.se, [www.asdi.org](http://www.asdi.org)