



Ministerio de
**ECONOMÍA
Y
FINANZAS PÚBLICAS**
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

**VICEMINISTERIO DEL TESORO
Y CRÉDITO PÚBLICO**

PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Diciembre 2010

PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS



Ministerio de
**ECONOMÍA
Y
FINANZAS PÚBLICAS**
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA



UNIÓN EUROPEA

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Teléfono: 220 3434

Viceministerio del Tesoro y Crédito Público
Calle Bolívar esq. Indaburo N° 688, 2do. Piso
Teléfonos: (591) (2) 2201833 / 2201391
www.economiayfinanzas.gob.bo
La Paz - Bolivia



**PLAN DE ACCIÓN PARA LA
MEJORA DE LA GESTIÓN DE
LAS FINANZAS PÚBLICAS**

Diciembre 2010

Esta publicación se llevó a cabo gracias al apoyo institucional y el financiamiento del Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial - PAPS de la Unión Europea.

Las opiniones emitidas son de responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de las instituciones de la Unión Europea.

Depósito Legal:
4-1-51-11 P.O.

© MEFP

Impreso en FENIX Industria Gráfica
Av. Buenos Aires 804
Cels.: 762 05580
706 22390
796 63893
La Paz - Bolivia

RESOLUCION MINISTERIAL **341**
La Paz, **02 DIC 2010**

VISTOS Y CONSIDERANDO:

Que el Contrato de préstamo No. 2448/BL-BO, por \$US20 millones (Veinte millones 00/100 de Dólares de los Estados Unidos de Norte América), enmarcado en el Programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de Apoyo a la Política Fiscal y su Descentralización, suscrito en fecha 16 de noviembre de 2010, con el Estado Plurinacional de Bolivia como "Prestatario", establece al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) como Organismo Ejecutor de dicho Programa.

Que el contrato de préstamo referido, enmarcado en el Programa de Apoyo a la Política Fiscal y su Descentralización, establece en su cláusula No. 3.04, "Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas", como condición especial previa al desembolso de los recursos del financiamiento correspondiente, la aprobación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Resolución Ministerial, de un Plan de Acción integral de mediano plazo surgido del Informe Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), que incluya la elaboración, validación y ejecución de acciones destinadas a:

(i) Fortalecer la transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales, a través de la existencia de normas explícitas sobre distribución horizontal (distribución entre los niveles subnacionales de un mismo nivel) de las transferencias otorgadas por el gobierno central.

(ii) Mejorar la supervisión, por parte del Gobierno Central, del riesgo fiscal agregado, generado por entidades territoriales, para facilitar el registro, control y seguimiento adecuado de la deuda subnacional, para proveer información integral a partir de la cual se puedan elaborar reportes globales de riesgo fiscal.

Que el Decreto Supremo No. 29894, del 27 de febrero de 2009, por el que se establece la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, determina las atribuciones y funciones del Ministro de Economía y Finanzas Públicas, señalando entre otras, relacionadas a la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) las de: a) Formular las políticas macroeconómicas en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social.; b) Ejercer las facultades de Órgano



Rector del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público, en concordancia con los Artículos 322 y 341 de la Constitución Política del Estado.; c) Asignar los recursos en el marco del PGE y de acuerdo a la disponibilidad del Tesoro General de la Nación.; d) Desarrollar e implementar políticas que permitan precautelar la sostenibilidad fiscal, financiera y de endeudamiento de los órganos y entidades públicas.

Que el Decreto Supremo antes citado, igualmente determina las atribuciones del Viceministerio del Tesoro y Crédito Público, entre otras las de: a) Participar en la formulación de las políticas macroeconómicas en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social.; b) Formular, programar, ejecutar, controlar y evaluar las políticas fiscales en coordinación con los demás Viceministerios del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, establece una política de eficiencia y transparencia para la administración de los recursos públicos, expresada en los objetivos estratégicos del MEFP.

Que el Plan de Acción para la Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas (PAMGFP), se constituye en un instrumento apropiado mediante el cual se fortalezca la capacidad administrativa y financiera del Estado sobre los recursos públicos, en el marco de su política de transparencia y eficiencia y por tanto coadyuva al logro de objetivos del desarrollo nacional.

Que el indicado Plan, comprende un conjunto de acciones propuestas por las entidades participantes y responsables de la Gestión de las Finanzas Públicas, con el objetivo de optimizar los procesos y sistemas involucrados, e implica un programa de implementación de mediano plazo, costeadado y con indicadores de seguimiento y evaluación, comprendido en el periodo 2010-2015.

Que la implementación de un PAMGFP coadyuva a la optimización de los instrumentos de ayuda de las diversas agencias de cooperación internacionales y favorece la transición desde modalidades tradicionales basadas en programas y proyectos, a mecanismos que favorecen la apropiación, armonización, alineación, así como la gestión por resultados y la mutua responsabilidad, entre los que se destaca el Apoyo Presupuestario General.

Que el conjunto de las acciones propuestas por las entidades intervinientes y responsables de la Gestión de las Finanzas Públicas, han sido formuladas con un criterio de relacionamiento directo a las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y a los objetivos estratégicos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.



A

Que el PAMGFP, requiere de la intervención, esfuerzo y trabajo mancomunado entre las diferentes reparticiones públicas directamente relacionadas a la Gestión de las Finanzas Públicas, para una gestión de recursos financieros, técnicos y humanos que permitan su inmediata ejecución.

Que el citado Plan debe ser considerado como un instrumento técnico-conceptual indicativo y referencial y no así limitativo respecto a la implementación de sus acciones propuestas.

Que al ser el PAMGFP un instrumento de política pública, su aplicación es obligatoria.

POR TANTO:

El Ministro de Economía y Finanzas Públicas, en uso de sus atribuciones conferidas por el artículo No. 52 del Decreto Supremo No. 29894, del 27 de febrero de 2009,

RESUELVE:

PRIMERO.- Aprobar el **PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LA FINANZAS PÚBLICAS (PAMGFP)**, incluyendo el esquema institucional en él planteado.

SEGUNDO.- Ejecutar las gestiones de coordinación necesarias con las diversas Agencias de Cooperación Internacional e instancias gubernamentales pertinentes, con la finalidad de asegurar el financiamiento de las acciones propuestas en el PAMGFP y de las diversas actividades de asistencia técnica, capacitación y modernización de infraestructura y tecnología.

TERCERO.- Coadyuvar a la implementación gradual de las acciones propuestas en el PAMGFP en coordinación con cada una de las entidades participantes correspondientes y responsables de la ejecución de las acciones propuestas, sobre la base del escenario de priorización que dicho Plan contiene.

Regístrese, comuníquese y archívese.



Roger Edwin Rojas Ulo
VICEMINISTRO DEL TESORO
Y CREDITO PUBLICO
MINISTRO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS



Luis Alberto Arce Catacora
MINISTRO DE ECONOMÍA
Y FINANZAS PÚBLICAS

CONTENIDO

LISTA DE ACRÓNIMOS	11
PREFACIO.....	13
RESUMEN EJECUTIVO	15
CAPÍTULO 1.- MARCO INSTITUCIONAL Y MACROECONÓMICO DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	10
1.1. ANTECEDENTES.-	19
1.2. EVOLUCIÓN DE LAS MEJORAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-	19
1.3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-	22
1.4. CONTEXTO MACROECONÓMICO DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-	25
CAPÍTULO 2.- LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (PAMGFP)	29
2.1. DEFINICIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-	29
2.2. FUNDAMENTOS PARA LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS Y DE LAS ACCIONES PROPUESTAS.-	29
2.2.1. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y EL PLAN ESTRATÉGICO DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS.-.....	29
2.2.2. EL APOYO PRESUPUESTARIO GENERAL (APG).-	32
2.3. OBJETIVOS.-	36
2.3.1. OBJETIVO GENERAL.-	36
2.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.-	36
CAPÍTULO 3.- DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (PAMGFP)	39
3.1. DISEÑO Y ELABORACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-	39
3.2. ACCIONES PROPUESTAS PARA EL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-	41
3.3. IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES PROPUESTAS.-	48

3.4. ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-	51
3.5. CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-	54
3.6. COSTO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-	57
3.7. ORGANIGRAMA DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-	59
3.8. CONCLUSIONES Y RESULTADOS ESPERADOS.-	61
ANEXOS	63
• MATRICES DETALLADAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES PROPUESTAS	
• DETALLE DEL FINANCIAMIENTO REQUERIDO POR LAS ENTIDADES RECAUDADORAS	
• CUADRO RESUMEN DE OTROS PROGRAMAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL RELACIONADOS A LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	

LISTA DE ACRÓNIMOS

ALP	Asamblea Legislativa Plurinacional
ANB	Aduana Nacional de Bolivia
APG	Apoyo Presupuestario General
APS	Apoyo Presupuestario Sectorial
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CGE	Contraloría General del Estado
COA	Control Operativo Aduanero
CPE	Constitución Política del Estado
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DGAFT	Dirección General de Administración y Finanzas Territoriales
DGAPF	Dirección General de Análisis y Políticas Fiscales
DGSGIF	Dirección General de Sistemas y Gestión de Información Fiscal
DGCF	Dirección General de Contabilidad Fiscal
DGCP	Dirección General de Crédito Público
DGPOT	Dirección General de Programación y Operaciones del Tesoro
DS	Decreto Supremo
DUE	Delegación de la Unión Europea en Bolivia
EFIP	Evaluación de las Finanzas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GRACO	Grandes Contribuyentes
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPSAS	International Public Sector Accounting & Standards (NICSP: Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público de la IFAC)
ITF	Impuesto a las Transacciones Financieras
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAE	Máxima Autoridad Ejecutiva
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo
MPMP	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
NAI	Normas de Auditoría Interna
NCI	Normas de Control Interno
NIT	Número de Identificación Tributaria
PAC	Programa Anual de Contrataciones
PAMGFP	Plan de Acción para la Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas

PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Gasto Público y Rendición de Cuentas)
PET	Programa de Educación Tributaria
PGE	Presupuesto General del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
PRICO	Principales Contribuyentes
RIN	Reservas Internacionales Netas
RUAT	Registro Único para la Administración Tributaria
SABS	Sistema de Administración de Bienes y Servicios
SAIDS	Sistema de Administración e Información de Deuda Subnacional
SAP	Sistema de Administración de Personal
SIAP	Sistema de Información de Administración de Personal
SIET	Sistema de Información de Entidades Territoriales
SICOES	Sistema de Información de Contrataciones Estatales
SIGADE	Sistema de Información para la Gestión y Administración de la Deuda Externa
SIGEF	Sistema de Gestión Fiscal
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SIN	Servicio de Impuestos Nacionales
SINCOM	Sistema Integrado de Contabilidad Municipal
SISFIN	Sistema de Información de Financiamiento Externo
SISIN	Sistema de Información de Inversiones
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPNF	Sector Público No Financiero
TGN	Tesoro General de la Nación
UAI	Unidad de Auditoría Interna
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VPCF	Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal
VPT	Viceministerio de Política Tributaria
VTCP	Viceministerio del Tesoro y Crédito Público
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

PREFACIO

El Plan de Acción para la Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas (PAMGFP), representa un paso más por parte del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia para consolidar una Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) más eficiente, transparente y responsable, que refleje alta confiabilidad de la sociedad civil en la administración de los recursos públicos.

Esta línea de acción, está respaldada por un entorno macroeconómico estable que ha permitido un crecimiento sostenido de la economía, una política de fortalecimiento de la demanda interna mediante políticas redistributivas e importantes incrementos de las Reservas Internacionales Netas (RIN).

En ese sentido y como resultado de la autoevaluación de las Finanzas Públicas (EFIP) de 2008 y la evaluación a la GFP realizada en 2009 bajo la metodología del programa Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA por sus siglas en inglés), fueron puestos de manifiesto los siguientes procesos de la GFP susceptibles de mejoramiento:

1. Generación, procesamiento y seguimiento de información presupuestaria
2. Supervisión del riesgo fiscal
3. Previsiones fiscales plurianuales
4. Gestión de tesorería
5. Auditorías a la ejecución presupuestaria

Estas evaluaciones, plantearon al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) la necesidad de elaborar el PAMGFP que permita implementar políticas tendientes a mejorar la labor de las entidades vinculadas con los procesos de la GFP y que fue aprobado en diciembre de 2010, mediante Resolución Ministerial N° 341.

De esta manera, las políticas públicas planteadas a través de leyes y acciones contempladas en el PAMGFP, han sido priorizadas en función al fortalecimiento institucional de las entidades recaudadoras de impuestos, con el propósito de mejorar la generación de ingresos, en el marco de una adecuada política del gasto social y de inversión del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.

Por tanto, el PAMGFP contribuirá a preservar la estabilidad macroeconómica y coadyuvará a mejorar la equidad económica y social en el marco del mandato que tiene el MEFP.

Por otra parte, el PAMGFP plantea la implementación del Apoyo Presupuestario General (APG) como un objetivo para optimizar el uso y los procesos de administración de los recursos de créditos y donaciones provenientes de la Cooperación Internacional, cuya importancia radica en que ésta modalidad permitirá disponer oportunamente de recursos al Tesoro General de la Nación (TGN) para atender con mayor eficiencia las políticas de desarrollo del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.

Se agradece la apertura y disposición de las diferentes entidades que participan en el PAMGFP, incluyendo los Viceministerios y Direcciones Generales del MEF, Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), Contraloría General del Estado (CGE), Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), Aduana Nacional de Bolivia (ANB) y las Comisiones de Planificación, Política Económica y Finanzas de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP).

Se hace extensivo este agradecimiento a la Delegación de la Unión Europea (DUE) en Bolivia por el apoyo prestado en la elaboración de este documento.

La Paz - Bolivia, Diciembre de 2010

RESUMEN EJECUTIVO

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en su artículo 306 menciona: “El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos” y en su artículo 316, inciso 7, señala: “Promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país con objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones”.

En este ámbito, el MEFP en el marco de sus atribuciones establecidas, decidió desde inicios de la gestión de Gobierno del Presidente Evo Morales Ayma, llevar a cabo una serie de iniciativas que contribuyan a mejorar la administración y distribución de los recursos públicos como parte del proceso de optimización de la GFP.

En 2008 se realizó una autoevaluación a las Finanzas Públicas (EFIP) con criterios de la metodología PEFA, cuyo diagnóstico permitió al MEFP establecer un panorama base sobre el nivel de confiabilidad y eficiencia de la GFP, obteniendo los siguientes resultados: mejoras en el control y registro de la deuda, mayor eficiencia en el uso de procedimientos de planificación del presupuesto, eficacia en la recaudación de impuestos, adecuada frecuencia de análisis de sostenibilidad de deuda.

Posteriormente, con la finalidad de contar con una visión externa e independiente y respaldar los resultados de la primera autoevaluación, se realizó una segunda evaluación en coordinación con el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que culminó en octubre de 2009, siguiendo la metodología PEFA, la cual tuvo una cobertura más amplia sobre el Gobierno Central. Producto de esta segunda evaluación, se obtuvo un diagnóstico más preciso de todo el proceso de la GFP.

Basado en los diagnósticos de la EFIP de 2008 y de la evaluación PEFA de 2009, en 2010 se diseñó y elaboró el presente PAMGFP con el apoyo de la DUE, que tiene por finalidad proponer un programa de políticas y acciones que mejorará el desempeño de la GFP en el corto, mediano y largo plazo.

El desarrollo de las dos evaluaciones, está enmarcado en un buen desempeño macroeconómico caracterizado por un crecimiento sostenido de la economía, apoyado en la política de estímulo a la demanda interna, lograda en base a la inversión pública y la política social.

Estas políticas son respaldadas por significativos incrementos de ingresos fiscales originados en la nacionalización de los hidrocarburos y mayores niveles de exportación, permitiendo obtener continuos superávits fiscales y comerciales, estos resultados generaron una acumulación sin precedentes de Reservas Internacionales Netas (RIN), representando casi el 50% del PIB.

Asimismo, el contexto macroeconómico fue favorable para desarrollar la política de bolivianización de la economía, que se constituye en un factor importante de soberanía económica.

Dicho entorno económico beneficia a la implementación de políticas y acciones para mejorar el proceso de la GFP en áreas tales como el ciclo presupuestario, el fortalecimiento institucional, la infraestructura de las entidades públicas y la administración de los recursos provenientes del financiamiento externo.

Para el diseño de las políticas públicas, de las acciones propuestas y la definición de los objetivos del PAMGFP, se han considerado también como lineamientos estratégicos las políticas marco contempladas en el PND y los objetivos del Plan Estratégico del MEFP.

En este sentido, el objetivo general del PAMGFP considera:

Desarrollar un conjunto de políticas públicas y acciones para la GFP orientadas a mejorar la eficiencia de la capacidad administrativa de los recursos públicos del Estado Plurinacional, en el marco de su política de transparencia y cuya implementación coadyuvará a la labor del MEFP de promover un crecimiento económico sostenido y mejoras en la distribución del ingreso.

Por su parte, los objetivos específicos plantean los siguientes aspectos:

- i) Superar las debilidades identificadas en las evaluaciones de la GFP, a través de las políticas públicas y acciones propuestas en el PAMGFP, clasificadas de acuerdo al diagnóstico de la evaluación de la GFP, realizada en 2009.*
- ii) Implementar el APG como un sistema eficiente de administración de los recursos de financiamiento externo, migrando desde un esquema tradicional basado en programas y proyectos, para lograr una mejora cualitativa en el proceso de gestión, asignación y uso de estos recursos en el ciclo presupuestario.*

Al respecto y con relación al primer objetivo específico, éstas políticas y acciones no implican una respuesta directa al diagnóstico de la evaluación de la GFP, debido a que fueron formuladas con criterios más trascendentales que contribuyan a la disciplina fiscal, a la asignación estratégica de recursos y a una mayor eficiencia en la prestación de servicios.

En cuanto al segundo objetivo específico, está enfocado a mejorar la asignación y el uso de recursos de origen externo, como consecuencia de una mayor previsibilidad de los fondos, menores costos transaccionales y disminución del riesgo de una interrupción de flujos financieros.

También debe indicarse que los criterios de priorización de las políticas públicas y acciones del PAMGFP, están orientados por aquellas que logren resultados con mayor prontitud, por ejemplo en la mejora de la eficiencia de la capacidad recaudadora de impuestos, fortaleciendo su función generadora de recursos para brindar sostenibilidad a las políticas sociales y de inversión pública desarrolladas por el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.

Adicionalmente, se presenta un cronograma de implementación del PAMGFP, acorde con la estrategia de priorización, así como el detalle de la composición de su costo total que asciende aproximadamente a \$US170 millones, desagregado según las entidades responsables de las acciones propuestas.

Por todo lo anteriormente expuesto, el PAMGFP se constituye en un importante instrumento que permitirá mejorar el desempeño de las políticas fiscales y su gestión, en el marco del PND y del Plan de Gobierno 2010-2015.

En la última parte del documento, se presentan anexos con las matrices detalladas de las políticas y acciones propuestas por cada una de las entidades involucradas en el PAMGFP, basadas en el diagnóstico de la evaluación PEFA de 2009, así como los indicadores de seguimiento de las acciones, cronograma de implementación que empieza en 2010 y concluye en 2015 y el costeo desagregado por rubros de gasto. De manera separada, se presenta el detalle del financiamiento requerido para la implementación de las acciones propuestas de las entidades recaudadoras, debido a que constituye el 82% del costeo total del PAMGFP. Adicionalmente, se incluye un resumen de programas de crédito y donación relacionados con la GFP y que se vienen implementando a través de la Cooperación Internacional.

CAPÍTULO 1

MARCO INSTITUCIONAL Y MACROECONÓMICO DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1.1. ANTECEDENTES.-

En la década de los 90, destacan en el ámbito de las finanzas públicas las acciones implementadas a través de la normativa que generó por primera vez sistemas integrados de administración gubernamental y el impulso a sistemas informáticos especializados que marcaron una nueva fase en la GFP.

Como parte de este proceso, el MEFP ha realizado importantes esfuerzos orientados a fortalecer y mejorar el sistema de GFP, entendiendo éste como un medio que coadyuve a la implementación de las políticas de desarrollo, en el marco del PND. De esta manera, los avances más recientes para mejorar la GFP se efectuaron a través de la EFIP realizada en 2008 y la evaluación PEFA de 2009 en coordinación con el BM y el BID, las que permitieron un mayor aporte al fortalecimiento de las finanzas públicas.

Estas dos últimas evaluaciones fueron posibles gracias al entorno macroeconómico estable, desde el inicio de la gestión del Presidente Evo Morales Ayma, que permitieron identificar fortalezas y oportunidades de mejora para una administración de los recursos públicos más eficiente.

En el marco de la Constitución Política del Estado (CPE), donde se establece al modelo económico como plural y orientado a mejorar la calidad de vida de todas las bolivianas y los bolivianos, el MEFP ha tomado la iniciativa de llevar a cabo el PAMGFP con el apoyo de todas las instituciones públicas que participaron en la autoevaluación EFIP y en la evaluación PEFA y con la participación de la comunidad de donantes.

1.2. EVOLUCIÓN DE LAS MEJORAS EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-

El informe “Evaluación de la Gestión Financiera del País” (CFAA, por sus siglas en inglés) realizado en Bolivia en 1999 y 2004, y los documentos de “Revisiones del Gasto Público” (PER por sus siglas en inglés, del 2004 y 2006) del BM, destacan los avances establecidos en la GFP desde el año 2000, en temas relacionados con: i) la implantación del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA), que tuvo como objetivo, entre otros, mejorar la presentación de informes presupuestarios y financieros, implementar un sistema

de controles internos y fortalecer la gestión general de los gastos públicos y ii) la constitución de la Cuenta Única del Tesoro (CUT), que mejoró la administración general de los recursos públicos proporcionando al Gobierno Plurinacional información transparente en tiempo real sobre las cuentas fiscales.

Asimismo, se deben mencionar los importantes avances logrados desde el punto de vista de los sistemas donde se desarrolla el trabajo de las finanzas públicas, destacándose la implementación en 1990 de la Ley SAFCO de Administración y Control Gubernamentales y sus sistemas componentes como ser el Sistema de Presupuesto, de Administración de Bienes y Servicios, de Tesorería y Crédito Público y de Control Gubernamental integrado por el Control Interno y el Control Externo Posterior.

Adicionalmente, la implementación del Sistema de Información de Inversiones (SISIN), el Sistema de Información de Financiamiento Externo (SISFIN) y el Sistema de Información de Contrataciones Estatales (SICOES) son importantes debido a que automatizaron los procesos de generación y administración de información. También se han desarrollado plataformas de procesamiento de información del BCB, del INE y se han realizado importantes esfuerzos para nuevas plataformas de gestión y atención al contribuyente del SIN y de la ANB, con la finalidad de mejorar las tareas de recaudación impositiva.

En 2008, por primera vez se realizó la autoevaluación de las Finanzas Públicas con la metodología PEFA cuya cobertura abarcó al Ministerio de Hacienda (ahora MEFP), al Ministerio de Planificación del Desarrollo, a la Contraloría General de la República (ahora CGE) y a las Comisiones de Hacienda del Poder Legislativo.

Con ésta autoevaluación se produjo el siguiente diagnóstico, identificando en síntesis éstas mejoras:

- i) Fortalezas, en los temas relacionados con la presupuestación basada en políticas y contabilidad, registro e información, que implica el uso de procedimientos adecuados, fundamentalmente en los procesos de planificación del presupuesto. Destacan además, la baja desviación de los ingresos totales en comparación a lo presupuestado, los alcances y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de deuda y la eficacia en la recaudación de impuestos.
- ii) Oportunidades de mejora, relacionadas con una mayor cobertura de la ejecución presupuestaria en los diferentes niveles gubernamentales y modificaciones a la

normativa para una oportuna ejecución de las auditorías externas. Otros aspectos relevantes son: las desviaciones del presupuesto original aprobado en relación al gasto ejecutado, la ausencia de previsiones fiscales y asignaciones plurianuales y la falta de eficacia de las auditorías internas.

En marzo de 2009, el MEFP realizó una segunda evaluación de la GFP en base a la metodología PEFA, en coordinación con el BM y el BID, con la intención de contar con una visión externa que muestre independencia y que culminó en octubre del mismo año¹.

Las características de ésta metodología comprenden un conjunto de indicadores basados en parámetros de seguimiento de ingreso y gasto que se contemplan en la Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), el Código de Transparencia Fiscal del FMI y otras normas internacionales. Estos indicadores miden y controlan el desempeño de los sistemas de la GFP, sus procesos y sus instituciones.

A continuación se presentan las seis dimensiones de desempeño de acuerdo al Marco de Referencia para la Medición del Desempeño en materia de GFP² que miden y definen las características y calidad de los elementos esenciales de un sistema de GFP:

- 1. Credibilidad del presupuesto:** Implica un presupuesto realista y que se aplica según lo previsto.
- 2. Universalidad y transparencia:** El presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria.
- 3. Presupuestación basada en políticas:** El presupuesto se prepara teniendo en cuenta necesariamente la política pública.

1 El documento de la evaluación PEFA, se encuentra disponible en:
http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=1303&id_item=587
http://wwwds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/07/06/000334955_20100706065209/Rendered/PDF/AAA400Revised0110FinanzasOP1blicas2.pdf

2 El Marco de Referencia para la Medición del Desempeño en materia de GFP fue elaborado por la Secretaría del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas dependiente del Banco Mundial en 2005:
(<http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PMFSpanishFinal.pdf>)

4. **Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria:** El presupuesto se aplica en forma ordenada y previsible, existiendo mecanismos de control y custodia de la utilización de los fondos públicos.
5. **Contabilidad, registro e información:** Se elaboran, mantienen y dan a conocer registros e información adecuados para lograr objetivos de control, gestión e información sobre la toma de decisiones.
6. **Escrutinio y auditoría externos:** Se aplican mecanismos de escrutinio de las finanzas públicas y el Órgano Ejecutivo lleva a cabo el seguimiento correspondiente.

Sobre esta base y con un panorama claro de las fortalezas y debilidades del sistema de GFP, en la gestión 2010 el MEFP decidió avanzar en labor compartida con la DUE, sobre el diseño y elaboración del PAMGFP siguiendo las directrices del Marco de Referencia del Programa PEFA, referente a su enfoque consolidado³ y como resultado de los diagnósticos de las mencionadas evaluaciones que forman parte del proceso de optimización de la mejora de la GFP.

El PND, en su capítulo 3, inciso 3.4 también menciona sobre la modernización, eficiencia y transparencia de la Gestión Pública: “...desarrollar una estrategia de construcción de mecanismos de coordinación gubernamental al interior del Órgano Ejecutivo y la sociedad civil, aplicando sistemas de capacitación sobre los procesos de gestión pública, conformando escenarios donde interactúen el Estado, la sociedad civil, los movimientos sociales con el gabinete de ministros y otras entidades del Gobierno”.

1.3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-

La estructura institucional encargada de desarrollar la GFP, se basa en una administración moderna, eficiente y transparente en concordancia con la CPE, que establece el modelo económico boliviano como plural y orientado a mejorar la calidad de vida de todas las bolivianas y de todos los bolivianos⁴. Asimismo, la administración económica y financiera de todas las entidades públicas se rige por su presupuesto⁵, mientras que la política fiscal se basa en principios de capacidad económica, transparencia, universalidad, control y capacidad

3 El enfoque consolidado de apoyo a las reformas de la GFP tiene tres componentes: i) una estrategia de reforma y un plan de acción de GFP dirigida por los países; ii) un programa de trabajo de GFP integrado y plurianual coordinado por instituciones financieras internacionales y donantes, que respalde y esté alineado con la estrategia de reforma de GFP del gobierno y iii) un acervo común de información. El marco de referencia para la medición del desempeño es un instrumento para alcanzar el tercero de los objetivos mencionados.

4 CPE, artículo 306.

5 CPE, artículo 321.

recaudadora⁶, entre otros.

Para este efecto, el marco institucional de la GFP comprende al MEFP, CGE, Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), entidades subnacionales y a la Cooperación Internacional.

El D.S. N° 29894 del 7 de febrero de 2009, que establece el esquema organizacional del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia, define para el MEFP, en su artículo 51, la siguiente estructura:

- i) Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, conformado por las Direcciones Generales de Programación y Gestión Presupuestaria, Contabilidad Fiscal, Normas de Gestión Pública y Sistemas de Gestión de Información Fiscal.
- ii) Viceministerio de Política Tributaria, con las Direcciones Generales de Tributación Interna, de Asuntos Arancelarios y Aduaneros y de Estudios Tributarios.
- iii) Viceministerio de Pensiones y Servicios Financieros, constituido por las Direcciones Generales de Servicios Financieros y de Pensiones.
- iv) Viceministerio del Tesoro y Crédito Público, compuesto por las Direcciones Generales de Crédito Público, de Programación y Operaciones del Tesoro, de Administración y Finanzas Territoriales y de Análisis y Políticas Fiscales.

Entre las atribuciones del MEFP, concernientes al PAMGFP, se destacan en el artículo 52:

- Formular las políticas macroeconómicas en el marco del PND.
- Formular, programar, ejecutar, controlar y evaluar las políticas fiscales y financieras.
- Elaborar el proyecto del Presupuesto General del Estado (PGE), en coordinación con los Órganos y Entidades del sector público, en el marco del PND.
- Controlar la ejecución presupuestaria de los Órganos y Entidades del sector público, establecidos en la CPE.

⁶ CPE, artículo 323

- Asignar los recursos determinados en el PGE y de acuerdo a la disponibilidad del TGN.
- Desarrollar e implementar políticas que permitan precautelar la sostenibilidad fiscal, financiera y de endeudamiento de los Órganos y Entidades públicas.
- Establecer la política salarial del sector público.
- Elaborar y proponer planes, políticas, estrategias y procedimientos de endeudamiento nacional y subnacional en el marco del Plan Nacional de Endeudamiento y el Programa Anual de Endeudamiento.
- Recopilar, procesar y publicar información económica financiera de las Entidades del sector público de los diferentes niveles territoriales.

La Ley 1178 del 20 de julio de 1990 que regula los sistemas de Administración y de Control de los Recursos del Estado y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública, en su artículo 22 define al MEFP como la autoridad fiscal y Órgano Rector de los Sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa, Presupuesto, Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios, Tesorería y Crédito Público y Contabilidad Integrada, mientras que se designa a la actual Contraloría General del Estado (CGE) como el Órgano Rector del Sistema de Control Gubernamental.

Asimismo, en el artículo 213, inciso I de la CPE se define a la CGE, como: "...la institución técnica con autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa que ejerce la función de supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico".

Por otra parte, respecto a las atribuciones de la ALP, definidas en el artículo 158 de la CPE y relacionadas con la GFP, pueden resumirse en: i) aprobar el PND; ii) aprobar la contratación de empréstitos; iii) aprobar el PGE, presentado por el Órgano Ejecutivo; v) controlar y fiscalizar los Órganos del Estado y las instituciones públicas, de manera explícita las empresas públicas de capital mixto y toda entidad donde el Estado tenga participación económica.

De igual manera, el D.S. N° 29894, establece en su artículo 48 que el MPD, a través del VIPFE, tiene a su cargo la administración de políticas de inversión pública y financiamiento externo, así como su seguimiento y evaluación.

En esta estructura institucional las competencias dentro de la GFP de las entidades territoriales autónomas departamentales, municipales, regionales e indígena originario campesinas, están normadas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que a través de su Título IV, referido al régimen económico financiero, regula la asignación de recursos a las entidades territoriales autónomas, en el marco de lo dispuesto en la CPE, estableciendo lineamientos de sostenibilidad financiera en la prestación de servicios públicos, autonomía económica financiera, equidad con solidaridad, coordinación constructiva, lealtad institucional y asignación de recursos suficientes para reducción de la pobreza.

Finalmente, la Cooperación Internacional, representada por organismos multilaterales y bilaterales, desempeña también un papel primordial, como contraparte financiera de la cooperación al desarrollo, a través de instrumentos tales como programas y proyectos, canastas de fondos, apoyos presupuestarios, créditos y donaciones.

En este sentido, entre las condiciones para llevar a cabo las propuestas del PAMGFP, se pueden destacar los avances en la consolidación de un marco institucional adecuado para una eficiente GFP, la promulgación de la nueva CPE, un PND acorde a las necesidades de crecimiento continuo de la economía y el contexto macroeconómico estable logrado desde la gestión 2006.

1.4. CONTEXTO MACROECONÓMICO DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-

Desde el inicio de la gestión gubernamental del Presidente Evo Morales Ayma, se ejecutó una política económica adecuada, logrando un contexto macroeconómico estable que ha permitido implementar importantes políticas sociales y de inversión. Dicho escenario, constituye una base sólida que favorece la implementación de políticas y acciones para mejorar el proceso de la GFP y en consecuencia un uso eficiente y transparente de los recursos públicos comprendidos en el ciclo presupuestario, el fortalecimiento institucional, la infraestructura de las entidades públicas y la administración de los recursos provenientes de financiamiento externo, a través de organismos multilaterales y bilaterales.

Uno de los factores fundamentales que contribuyeron a ésta situación fue la nacionalización de los hidrocarburos, que permitió obtener mayores ingresos fiscales. Asimismo, a través del importante incremento de la inversión pública y de la exitosa implementación de la política social, se fortaleció la demanda interna.

La generación de mayores ingresos y el manejo responsable de las finanzas públicas,

propiciaron por cuarto año consecutivo una posición de superávit, situación sin precedentes en la historia fiscal boliviana.

Otros aspectos que contribuyeron al éxito macroeconómico, fueron las políticas del control de la inflación y un adecuado manejo del tipo de cambio, contribuyendo a la consolidación de la bolivianización de la economía, cuyo resultado se puede apreciar en el mayor uso de la moneda nacional, el aumento de la influencia de la política monetaria en la economía y la consiguiente generación de certidumbre en los agentes económicos.

Como consecuencia de ello, las RIN superaron los \$US9.000 millones en 2010⁷, representando prácticamente el 50% en términos del PIB, situando a Bolivia entre los países con más alto nivel de divisas en el mundo.

Este excepcional desempeño de la economía boliviana, ha estado marcado por elevadas tasas de crecimiento del PIB, como la registrada el 2008 que alcanzó 6,2%, constituyéndose en la más alta de las últimas cuatro décadas y en 2009, a pesar de la crisis global que afectó a tres cuartas partes de las economías del mundo, el crecimiento fue 3,4%, la tasa más alta de América Latina.

En el ámbito de la política fiscal, los ingresos más importantes de la economía tienen su origen en la comercialización de los hidrocarburos y en los ingresos tributarios, con una participación del 85% del total de ingresos en 2009, significando el 39% del PIB.

Los ingresos tributarios se incrementaron en 33% entre 2006 y 2009. Este componente del ingreso, es resultado del crecimiento económico a través del incremento de la demanda interna y un mayor nivel de consumo. Asimismo, estos ingresos tributarios también son producto de políticas eficaces de recaudación impositiva, implementadas por el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.

Respecto a los ingresos por hidrocarburos, entre 2006 y 2009 se incrementaron en más del 70% debido a tres motivos relevantes: i) la nacionalización de los hidrocarburos, permitiendo que los excedentes económicos generados por este sector permanezcan en el país; ii) el incremento de los volúmenes de exportación y de la demanda interna y iii) incremento de los precios de los commodities.

En cuanto al gasto corriente, se aprecia un leve incremento entre 2006 y 2009 de

⁷ Al 30 de noviembre de 2010, las RIN alcanzaron los \$US9.274 millones. (Fuente: Banco Central de Bolivia).

aproximadamente un 2,7% del PIB, debido a la implementación de la política social, referida a transferencias directas (bonos) a los sectores más vulnerables de la sociedad y los significativos incrementos salariales por encima de la inflación, a los sectores con menores niveles de remuneración como son Salud, Educación, Fuerzas Armadas y Policía Nacional, sin embargo, prevalece una política de austeridad del gasto reflejada, por ejemplo, en la eliminación de los gastos reservados.

La inversión pública, a partir de 2006 superó el umbral del 10,0% del PIB, registrando en 2009 un 12,8% (\$US2.200 millones aproximadamente). Este nivel de inversión se realizó en sectores importantes de la economía como empresas estratégicas estatales e infraestructura caminera, cuyo financiamiento con recursos internos significó un 83% del total, lo cual refleja la menor dependencia del financiamiento externo, que desde 2006 tiende a mantenerse en una proporción de (70% recursos internos) / (30% recursos externos), contrariamente a lo que ocurría en gobiernos anteriores, en que la relación del financiamiento era la inversa.

Sobre las perspectivas de la economía boliviana, las estimaciones prevén un crecimiento entre 4,0% y 4,5% para la presente gestión. Mientras que entre las principales medidas de política económica para impulsar el crecimiento, figura la continuidad al fomento de la demanda interna a través de la política social destinada a estimular el consumo y el avance gradual en el proceso de desarrollo de las empresas estratégicas, implicando mayores niveles de inversión que beneficiarán también a los sectores de la construcción, transporte y manufactura, promoviendo así la implementación del modelo productivo social-comunitario.

Adicionalmente, debe destacarse que la conducción responsable y eficiente de la economía, es reflejada en la constante mejora de la calificación riesgo-país por parte de las principales agencias calificadoras de riesgo⁸, así como los organismos financieros internacionales que en sus documentos analíticos resaltan el buen manejo de la política económica y social implementada por el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.

Es en este ámbito macroeconómico favorable que la GFP se verá respaldada con las iniciativas orientadas a su mejoramiento, permitiendo el fortalecimiento de la institucionalidad mediante la implementación de políticas, acciones, dotación de infraestructura física y tecnológica.

8 A principios de diciembre de 2010, Moody's elevó la calificación de Bolivia de B2 a B1, igualando la "B+" de Fitch Ratings.

CAPÍTULO 2

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (PAMGFP)

2.1. DEFINICIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-

El PAMGFP, se define como un conjunto de políticas públicas y acciones tendientes a optimizar los procesos y sistemas de las finanzas públicas para mejorar su desempeño y que coadyuve en la aplicación de políticas macroeconómicas y al logro de objetivos de desarrollo, basados en un sistema de GFP integral, implicando un programa de implementación de mediano plazo por parte de las entidades responsables, estimado entre el periodo 2010-2015.

Asimismo, el PAMGFP tiene un propósito fundamental asociado al fortalecimiento del desempeño institucional y del ejercicio de las funciones establecidas para el MEFP en el D.S. N° 29894, que define la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia.

En efecto, se espera que la implementación de las políticas públicas y acciones que contiene el presente PAMGFP coadyuve a mejorar el ejercicio de las atribuciones del MEFP, de manera de contribuir al logro de los objetivos y orientar la GFP a los lineamientos estratégicos del PND y a los objetivos del Plan de Gobierno 2010–2015.

2.2. FUNDAMENTOS PARA LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS Y DE LAS ACCIONES PROPUESTAS.-

2.2.1. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y EL PLAN ESTRATÉGICO DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS.-

Los objetivos del PAMGFP se vinculan al PND porque su logro permite una administración eficiente de los recursos públicos que financian las políticas de desarrollo. Dichos objetivos se alcanzarán mejorando los procesos y sistemas implicados en el desarrollo de las funciones reflejadas en el Plan Estratégico del MEFP.

En relación a los recursos económicos públicos, el Gobierno del Estado Plurinacional

de Bolivia, ha definido como políticas en el PND⁹: “i) La eficiencia y transparencia, para modernizar la gestión pública y la administración de recursos; ii) Mejoras en los procesos concernientes al relacionamiento entre Gobierno y Cooperación Internacional”.

Por otra parte, en concordancia con el PND, el Plan Estratégico del MEFP (2010-2014), señala los siguientes objetivos, vinculados a la GFP:

- Diseñar e implementar un nuevo modelo fiscal en el marco de un Estado Plurinacional y Autonómico.
- Generar un patrón equitativo de distribución del ingreso y la riqueza sobre la base de la complementariedad entre las políticas económicas y sociales.
- Desarrollar y ejecutar una política participativa de planificación y gestión presupuestaria.
- Diseñar e implementar una política de seguimiento y control a la calidad del gasto público.
- Desarrollar y ejecutar una política tributaria orientada a mejorar la equidad vertical del régimen tributario y a evitar la evasión tributaria.
- Diseñar e implementar una política arancelaria que incentive el desarrollo productivo, el valor agregado y el empleo.
- Desarrollar y ejecutar una política de endeudamiento público sostenible que contribuya a la ampliación y diversificación de la matriz productiva.
- Diseñar e implementar una política de prevención para hacer frente a coyunturas económicas negativas.
- Mejorar las condiciones de acceso a las prestaciones.
- Implementar una política de transparencia, control social y rendición pública de cuentas.

⁹ Capítulo III del PND aprobado por D.S. No. 29272, de 12 de septiembre de 2007.

- Generar las condiciones financieras, físicas y tecnológicas adecuadas para los servidores públicos del MEFP.

Todo el proceso de evaluación y diagnóstico de la EFIP y del PEFA, además de la elaboración y posterior implementación del PAMGFP, están enmarcados en el Plan de Gobierno 2010-2015, que en su Capítulo 17 (Economía Fuerte, Economía Productiva y Social) establece lineamientos estratégicos de acciones relevantes que se relacionan con el PAMGFP: “i) la optimización de la gestión pública financiera, ii) la continuidad de las políticas de redistribución del ingreso, iii) políticas fiscales para mantener el equilibrio entre ingresos y egresos, evitando fuertes déficits fiscales y ampliando los ingresos a través de una reorientación de la política tributaria y ampliación de la base contributiva y iv) política monetaria orientada a la estabilidad de precios y la administración de las tasas de interés en moneda nacional para generar un clima más propicio para las inversiones en el país”.

Basados en estas líneas de acción, se han formulado los objetivos del PAMGFP y las acciones propuestas, que reflejan los **tres niveles de resultados presupuestarios**, citados a continuación y conocidos también como objetivos claves en la gestión del gasto público¹⁰ :

- i) **Disciplina fiscal:** Como respaldo a la estabilidad macroeconómica, es necesaria la aplicación de controles eficaces al proceso presupuestario y a la gestión de los riesgos fiscales, cuyos totales deberán ser sostenibles más allá del mediano plazo.
- ii) **Asignación estratégica de recursos:** La planificación y ejecución del presupuesto conforme a las prioridades gubernamentales contribuye a la instrumentación de las políticas de gobierno.
- iii) **Eficiente prestación de servicios y optimización en el uso de los recursos:** La gestión eficiente del uso de los recursos presupuestados debe contribuir a mejorar la prestación de servicios públicos.

Siendo que los recursos provenientes del financiamiento externo se vinculan a estos tres niveles presupuestarios respaldando la estabilidad macroeconómica, mediante una asignación prioritaria y eficiente, resulta necesario plantear como un objetivo del PAMGFP, la migración desde modalidades tradicionales de administración de estos recursos, basadas en programas y proyectos, hacia el APG, permitiendo una optimización de su uso.

¹⁰ El Marco de Referencia para la medición del desempeño en materia de GFP del Programa PEFA, refiere los tres niveles de resultados presupuestarios planteados a nivel conceptual en el “Manual para la Gestión del Gasto Público del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial, 1998).

2.2.2. EL APOYO PRESUPUESTARIO GENERAL (APG).-

El APG, es la modalidad de apoyo financiero de créditos o donaciones, establecido mediante acuerdos más amplios, basado en políticas gubernamentales y administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del país beneficiario, a través de su presupuesto nacional, y por tanto, no implica una adscripción sectorial a programas específicos de inversión pública.

Los recursos gestionados a través del APG, pueden ser dispuestos oportunamente, por el Gobierno Central, en función de sus prioridades, para financiar cualquier partida del Presupuesto General del Estado (PGE).

Con la visión de fortalecer la política de relacionamiento con la Cooperación Internacional, el PND señala en su inciso 5.3.1.: “mejorar la asignación de recursos, facilitar su programación flexible, armonizar mecanismos de monitoreo y evaluación, reforzar el liderazgo del Gobierno y mejorar los procesos de alineamiento y coordinación”, planteándose como uno de los objetivos del PAMGFP, la migración hacia la modalidad del APG, dentro del esquema de administración del financiamiento externo, debido a que se evidencian algunas ineficiencias en la administración de los recursos provenientes de esta fuente.

La implementación del APG fortalece el tránsito hacia modalidades de ayuda de las agencias de Cooperación Internacional que trascienden la lógica tradicional de proyectos, caracterizadas usualmente por la existencia de unidades ejecutoras paralelas, financiamiento y asistencia condicionada, generándose considerables costos transaccionales, principalmente por:

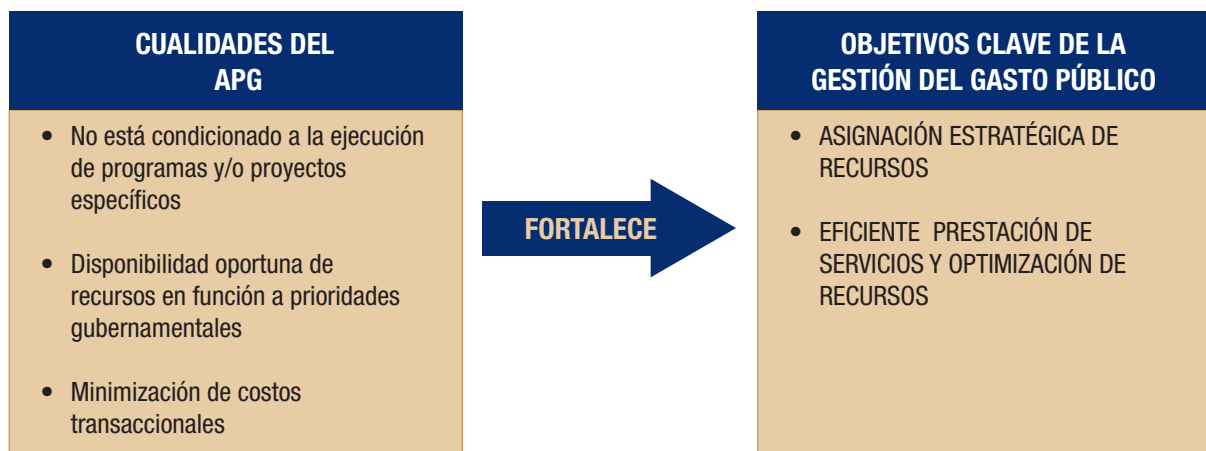
- Retrasos implicados en el trámite burocrático del ciclo de desembolso, hasta su ejecución (utilización efectiva de los recursos) por parte de la entidad sectorial correspondiente.
- Procesos poco consistentes, de planificación y programación de las distintas fases de la ejecución de los proyectos por parte de algunas instituciones.
- Desembolsos realizados a sub cuentas sectoriales, cuando los proyectos no se encuentran aún en etapa de ejecución, mientras que los recursos no utilizados ya están generando costos financieros (cuotas de compromiso).
- Falta de coordinación al interior de las instituciones.

En referencia a lo anterior, el PND reconoce en su parte introductoria que “...el carácter puntual de los proyectos de desarrollo financiados por la cooperación externa, dio lugar a la conformación de unidades sujetas exclusivamente a los objetivos de los proyectos. Pese a su articulación con diversas instancias gubernamentales, la ejecución de proyectos fragmentados y dispersos no resolvió el problema, pero sí contribuyó al debilitamiento del Estado. De esta manera, tales proyectos de desarrollo, articulados a instancias estatales nacionales, departamentales y municipales, significaron una inyección externa de recursos financieros y tecnológicos que no se tradujo en desarrollo, sino en un gasto ineficiente de ahorro externo”.

El siguiente cuadro, resume las características comparativas del enfoque basado en programas y proyectos y la modalidad de los Apoyos Presupuestarios:

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS MODALIDADES FINANCIERAS		
Modalidad Financiera	Ventajas/Potencial	Desventajas/Desafío
1) Financiamiento Proyecto (en paralelo)	<ul style="list-style-type: none"> - Útil cuando la recaudación común es difícil o cuenta mucho - Útil en países donde las transferencias de fondos públicos hacia el sector privado enfrentan complicaciones y donde los procedimientos para el desembolso de los fondos públicos, en general, son complicados - Útil para acomodar cooperantes que tienen restricciones de aportar en un fondo común - Disminuye el riesgo de una interrupción total de los flujos financieros 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificulta la armonización de procedimientos entre cooperantes - Debilita los intereses comunes y debilita los incentivos para armonizar - Costos más altos de transacción y coordinación - Hay riesgo de que pueda regresar a una modalidad proyecto - No fomenta el control y fortalecimiento del Sector Público
2) Financiamiento Fondo común (compartido, con sus variaciones)	<ul style="list-style-type: none"> - Más simplificado y desembolso más rápido - Mecanismo único de Implementación y reporte del fondo común - Pérdida de atribución dentro del programa, permite enfoque en los resultados e impactos 	<ul style="list-style-type: none"> - Requiere trabajo adelantado en la evaluación fiduciaria, aumento de capacidad, y mecanismos de reducción en los riesgos - Uso de los sistemas locales (en su estado actual); es posible sólo cuando existe buen sistema y capacidad local - Riesgo en la complejidad de su diseño o implementación - Riesgo de que los procedimientos administrativos se acuerden al nivel del menos flexible de los participantes y que se pierda agilidad en la implementación
3) Apoyo Presupuestal (o una variación: Financiamiento compartido, no asignado o asignado al sector programas)	<ul style="list-style-type: none"> - El mecanismo de desembolso más sencillo - Plena integración en el proceso y ciclo presupuestario del gobierno - Uso pleno de los sistemas locales - Mayor enfoque en sistemas locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Definiendo una matriz e hitos de política apropiada y realista - Requiere un compromiso del Estado a no cambiar el uso de los fondos para otros fines - Requiere un manejo financiero público fuerte y confiable (por ejemplo, tener un Plan Multianual de Gasto Público/ MTEF, prioridades presupuestarias sólidas, buena ejecución del presupuesto, buena rendición de cuentas)

Las ineficiencias señaladas, tienden a reducirse a través de las modalidades de ayuda programática basadas en apoyo presupuestario. En este sentido, se considera a la modalidad proporcionada por el APG, como la más adecuada para la administración del financiamiento externo, por sus cualidades de amplitud, flexibilidad y su aporte a la apropiación y liderazgo gubernamental y a la armonización con la Cooperación Internacional.



Sobre la base de las experiencias ganadas en cuanto a modalidades tradicionales de Cooperación Internacional, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia ha venido ejecutando una serie de medidas para propiciar el tránsito desde modalidades sectoriales o de proyectos a modalidades generales de apoyo presupuestario. En tal sentido, se destacan a continuación algunos aspectos que reflejan condiciones adecuadas a la modalidad del APG:

i) Situación económico-social:

En cuanto al análisis del marco macroeconómico, se presenta un contexto positivo, con crecimiento relevante del PIB, inflación controlada, disminución del stock de deuda pública, aumento de las RIN y las condiciones externas favorables que permiten inferir que no se generarán impactos exógenos que afecten la estabilidad macroeconómica.

ii) Gestión de las Finanzas Públicas:

En párrafos precedentes se mencionaron los progresos dentro del proceso de optimización de la GFP, a los que se suman las iniciativas más recientes de las evaluaciones de desempeño, bajo la metodología PEFA y el PAMGFP.

iii) Política Nacional de Desarrollo:

El Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia cuenta con el PND, aprobado en septiembre de 2006, que expone los lineamientos estratégicos y políticas en función a las cuales deben diseñarse los instrumentos de planificación sectoriales y presenta además una proyección de la inversión pública para el próximo quinquenio.

iv) Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP):

Si bien puede afirmarse que aún no se cuenta con un MPMP, el PND expone una planificación de gastos multianual, constituyéndose en el principal marco de referencia financiero a nivel nacional.

Existe un consenso generalizado a nivel gubernamental y de la Cooperación Internacional respecto a la necesidad de profundizar el trabajo relacionado con el diseño de un MPMP. En tal sentido, se han encomendado a las entidades pertinentes, el desarrollo de algunas tareas importantes, como por ejemplo: i) la elaboración de un Marco Macroeconómico Fiscal de Mediano Plazo, como un instrumento que coadyuve a la elaboración del Presupuesto Plurianual; ii) la determinación de los vínculos de planificación con el presupuesto, con el fin de garantizar el flujo financiero del presupuesto plurianual.

En relación a lo anterior, en el PAMGFP se identifican una serie de acciones relacionadas con la elaboración de un Marco Macroeconómico Fiscal y el diseño de estrategias sectoriales que impulsarán las condiciones requeridas para el diseño e implementación del APG.

De la consideración de estos aspectos, surge una **relación de complementariedad** entre los objetivos del PAMGFP y la implementación de APG, debido a que ayuda al logro del objetivo de mejora del desempeño de la GFP mediante la asignación eficiente y oportuna de recursos y la optimización prioritaria en su uso.

Asimismo, debe destacarse que el tránsito hacia una modalidad de APG se ve favorecido por la existencia de un marco macroeconómico estable, en el que se mantiene la disciplina y control sobre el gasto, generando un escenario de alto nivel de confianza en los donantes y favoreciendo su implementación.

2.3. OBJETIVOS.-

Los objetivos del PAMGFP se relacionan con:

- Los objetivos macro expresados en el PND, mediante la implementación de las políticas públicas y acciones que contribuyen a la administración y asignación eficientes de los recursos que permiten implementar políticas de desarrollo y respaldar la estabilidad fiscal y macroeconómica.
- El APG, porque contribuirá con una mejor asignación de recursos de origen externo y optimización de su uso.
- El Plan de Gobierno, porque plantea la optimización de la gestión pública financiera, dando continuidad a las políticas fiscales para mantener el equilibrio entre ingresos y egresos que propiciará mayores niveles de inversión pública.
- El Plan estratégico del MEFP, a través de la consolidación de procesos y sistemas que ayuden a la toma de decisiones de política económica, responsables, oportunas y adecuadas.

2.3.1. OBJETIVO GENERAL.-

Desarrollar un conjunto de políticas públicas y acciones para la GFP orientadas a mejorar la eficiencia de la capacidad administrativa de los recursos públicos del Estado Plurinacional, en el marco de su política de transparencia y cuya implementación coadyuvará a la labor del MEFP de promover un crecimiento económico sostenido y mejoras en la distribución del ingreso.

2.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.-

- Superar las debilidades identificadas en las evaluaciones de la GFP, a través de las políticas públicas y acciones propuestas en el PAMGFP, clasificadas de acuerdo al diagnóstico de la evaluación de la GFP, realizada en 2009.*
- Implementar el APG como un sistema eficiente de administración de los recursos de financiamiento externo, migrando desde un esquema tradicional basado en programas y proyectos, para lograr una mejora cualitativa en el proceso de gestión, asignación y uso de estos recursos en el ciclo presupuestario.*

En cuanto al primer objetivo específico, éste comprende el conjunto de políticas y acciones propuestas por las entidades participantes en la GFP, enfocadas hacia las siguientes metas clasificadas de acuerdo a las seis dimensiones de desempeño:

DIMENSIÓN DE DESEMPEÑO	META
CREDIBILIDAD DEL PRESUPUESTO	Mejorar los procedimientos de presupuestación (estimación, sistemas y seguimiento)
UNIVERSALIDAD Y TRANSPARENCIA	Mejorar el alcance de generación y procesamiento oportuno de información presupuestaria y de supervisión del riesgo fiscal
PRESUPUESTACIÓN BASADA EN POLÍTICAS	Lograr una mayor vinculación entre el presupuesto y la política fiscal
PREVISIBILIDAD Y CONTROL PRESUPUESTARIO	Mejorar la aplicación del presupuesto y control del uso de fondos públicos
CONTABILIDAD, REGISTRO E INFORMACIÓN	Mejorar el registro y administración de información presupuestaria y contable
ESCRUTINIO Y AUDITORÍA EXTERNOS	Mejorar los mecanismos de escrutinio a las finanzas públicas
PRÁCTICA DE DONANTES	Mejorar los procesos de alineación, coordinación y armonización con la Cooperación Internacional

Respecto al segundo objetivo específico, está enfocado a propiciar la asignación estratégica de los recursos públicos, en función a sus requerimientos prioritarios, mejorando la eficiencia en la prestación de los servicios y evitando las ineficiencias en su administración.

En este sentido, los resultados esperados de la implementación del PAMGFP tendrán impactos que contribuyan a conseguir los objetivos del PND como apoyar al crecimiento económico sostenido y una redistribución del ingreso más justa, logrando mejoras en la asignación de los recursos del PGE y a desarrollar e implementar políticas que permitan precautelar la sostenibilidad fiscal, financiera y de endeudamiento de las entidades públicas.

CAPÍTULO 3

DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (PAMGFP)

El PAMGFP apoyará las políticas del desarrollo económico, en tanto que los recursos humanos, financieros, normativos, tecnológicos y físicos (infraestructura y equipamiento) requeridos para tal fin, sean administrados de forma eficiente, prioritaria y oportuna.

Bajo ésta lógica, el PAMGFP ha establecido estos requerimientos, sobre la base de los diagnósticos de la GFP, identificando su aporte a la disciplina fiscal, la asignación estratégica de recursos y la optimización de los mismos.

3.1. DISEÑO Y ELABORACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-

Para el diseño y elaboración del PAMGFP¹¹, se ha adoptado un esquema de trabajo coordinado entre las entidades involucradas, mediante el cual cada una propuso sus políticas y acciones en función a aquellos procesos y sistemas susceptibles de mejoramiento, basándose en el diagnóstico referencial de la evaluación PEFA de 2009.

Bajo este esquema, se distribuyeron las actividades en las siguientes etapas:

- Interiorización
- Trabajo de Campo
- Diseño
- Complementación
- Sustentación
- Ajuste
- Definición
- Costeo
- Priorización

Las principales actividades desarrolladas en orden cronológico, dentro de estas etapas, han sido ejecutadas de la siguiente manera:

¹¹ El trabajo de elaboración del PAMGFP se desarrolló entre enero y julio de 2010.

- i) Recopilación, revisión y análisis de documentación base.
- ii) Reuniones introductorias con las instancias involucradas (coordinadores designados).
- iii) Seguimiento y asistencia al llenado de matrices de acciones propuestas.
- iv) Diseño del PAMGFP.
- v) Revisión, análisis y depuración de información preliminar recabada (acciones propuestas).
- vi) Sesiones de discusión con coordinadores de las entidades involucradas, con el fin de realizar un análisis de consistencia de las acciones propuestas.
- vii) Elaboración del primer borrador del documento del PAMGFP.
- viii) Elaboración de propuesta de acciones alternativas a aquellas poco consistentes (inducción).
- ix) Ronda de sesiones de discusión y consulta sobre las acciones alternativas.
- x) Taller de operativización del PAMGFP, con la finalidad de difundir y coordinar las acciones propuestas, entre todas las entidades involucradas.
- xi) Ajuste y definición consensuada de las acciones propuestas, con las entidades participantes.
- xii) Elaboración y presentación del documento final del PAMGFP.

La información sobre las políticas y acciones propuestas fue recabada a través de matrices prediseñadas, que contienen requerimientos de actividades, justificación, tiempos de ejecución, indicadores de seguimiento, evaluación y costos estimados. En base a esta información se definió un programa de implementación del PAMGFP.

El carácter participativo de cada una de las entidades, se materializó involucrando al más alto nivel ejecutivo del MEFP, de sus respectivos Viceministerios y a sus niveles técnico-operativos.

3.2. ACCIONES PROPUESTAS PARA EL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-

El resultado del diagnóstico PEFA de la evaluación de 2009, se expresa a través de las calificaciones asociadas a sus indicadores que miden el desempeño operacional de los elementos clave de los sistemas de GFP, los procesos e instituciones del Gobierno Central, el Órgano Legislativo y el sistema de auditoría externa de un país.

La propuesta del PAMGFP, trasciende el marco de referencia del PEFA y no implica necesariamente, una respuesta mecánica a sus dimensiones e indicadores de desempeño.

Sin embargo, el diagnóstico PEFA considerado como una herramienta útil para la medición del desempeño de la GFP ha sido la base referencial para la formulación de las acciones, cumpliendo así con la finalidad de la evaluación PEFA del año 2009.

A continuación se exponen las políticas públicas y acciones propuestas por las entidades involucradas en la GFP, orientadas a atender aquellos aspectos susceptibles de mejora, diagnosticados mediante la metodología PEFA en función a las dimensiones de desempeño de un adecuado sistema de GFP y que tienen la cualidad de englobar todas las fases del ciclo presupuestario:

i) Credibilidad del presupuesto.-

La evaluación PEFA diagnosticó que no se presentan variaciones significativas entre el gasto agregado ejecutado (pagado) y el presupuesto originalmente aprobado, además de una buena estimación de ingresos fiscales. Por otra parte, estableció que la credibilidad del presupuesto se ve afectada por varias modificaciones en la composición del presupuesto ejecutado en relación al aprobado e información insuficiente para el seguimiento a atrasos de pagos, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

i) CREDIBILIDAD DEL PRESUPUESTO:

El presupuesto es realista y se aplica según lo previsto

ASPECTO DIAGNOSTICADO	PRINCIPALES ACCIONES PROPUESTAS	JUSTIFICACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE
Realización de varias modificaciones en el monto y composición del presupuesto ejecutado con relación al aprobado	Implementación de nueva normativa de Gestión Presupuestaria	Se pretende normar los procedimientos sobre modificaciones en el presupuesto	Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal
Insuficiencia de datos para efectuar un seguimiento a los atrasos en los pagos	Diseño y desarrollo del nuevo Sistema de Gestión Fiscal (SIGEF), que incluye módulos financieros y administrativos, para el procesamiento de información presupuestaria, de tesorería, de contabilidad, de compras y contrataciones y de personal	Es indispensable implementar un nuevo sistema que permita extender su cobertura a más entidades del sector público	

ii) Universalidad y transparencia:

En cuanto a esta dimensión, se observa una amplia cobertura del PGE además de la incorporación de los programas y proyectos financiados por donantes (créditos y donaciones), así como la existencia de reglas claras para la distribución horizontal de las transferencias otorgadas por el nivel central. Sin embargo, también diagnostica la necesidad de mayores respaldos de documentación e información explícita para la presentación del proyecto de presupuesto a la ALP y de la generación de informes globales sobre el riesgo fiscal agregado de gobiernos subnacionales, como se detalla en el siguiente cuadro:

ii) UNIVERSALIDAD Y TRANSPARENCIA: El presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal, y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria

ASPECTO DIAGNOSTICADO	PRINCIPALES ACCIONES PROPUESTAS	JUSTIFICACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE
<ol style="list-style-type: none"> Insuficiencia de documentación de respaldo para la presentación del proyecto de Ley del Presupuesto Plazos inadecuados para la otorgación de techos presupuestarios definitivos 	Implementación de nueva normativa de Gestión Presupuestaria	<ol style="list-style-type: none"> En el marco de la CPE, el Órgano Ejecutivo a través del MEFP presentará adecuaciones al respecto, en el Proyecto de la nueva normativa de Gestión Presupuestaria, incluyendo todos los respaldos considerados suficientes y necesarios Con el establecimiento normado de plazos para la etapa de formulación, los techos presupuestarios serán de conocimiento de las entidades públicas en un tiempo prudencial 	Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal
<p>Sobre la información presupuestaria y contable de las entidades públicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> Consolidación a nivel sectorial y seguimiento detallado, no adecuados Mejoras en el seguimiento a la posición fiscal de los municipios 	<ol style="list-style-type: none"> Generación de un Sistema Único y Centralizador de información presupuestaria y contable Creación en la Dirección General de Contabilidad, de una unidad de seguimiento y evaluación presupuestaria Implementación de normativa de endeudamiento público Desarrollo e implementación del Sistema de Monitoreo y Seguimiento de Deuda Pública SAIDS 	<ol style="list-style-type: none"> El módulo programado permitirá recopilar en un plazo específico reportes de información presupuestaria que contempla la desagregación funcional y sectorial La normativa, permitirá establecer los procesos y procedimientos para la realización de operaciones de crédito público a nivel nacional y subnacional 	<ol style="list-style-type: none"> Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal Viceministerio del Tesoro y Crédito Público
<ol style="list-style-type: none"> Mejoras en procedimientos de actualización y conciliación de registros de deuda interna y externa Presentación oportuna de informes y calidad de la información del servicio de deuda además de su volumen y operaciones 	<ol style="list-style-type: none"> Actualización del SIGADE y elaboración de informes más frecuentes sobre deuda Desarrollo e implementación del Sistema de Información de las Entidades Territoriales (SIET) 	<ol style="list-style-type: none"> El SIGADE es utilizado para registro de la deuda (interna y externa). Por lo tanto es necesario introducir la versión más desarrollada del SIGADE. Esta nueva versión permite generar reportes e información con mayor facilidad. El nuevo módulo de ésta versión permitirá realizar análisis de riesgo y análisis de sostenibilidad El SIET permitirá generar información que conduzca al resultado fiscal de manera oportuna 	Viceministerio del Tesoro y Crédito Público

iii) Presupuestación basada en políticas:

Con relación a esta dimensión, se observa la existencia de un calendario anual claro para la presentación del proyecto de presupuesto por parte del Órgano Ejecutivo y la aprobación en el Órgano Legislativo. Mientras, que por otra parte se precisa la implementación de normas que incluyan fechas y plazos para las etapas intermedias de la formulación y comunicación oportuna de directrices y techos presupuestarios para cada entidad:

iii) PRESUPUESTACIÓN BASADA EN POLÍTICAS

El presupuesto se prepara teniendo debidamente en cuenta los lineamientos de la política fiscal

ASPECTO DIAGNOSTICADO	PRINCIPALES ACCIONES PROPUESTAS	JUSTIFICACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE
<ol style="list-style-type: none"> 1. Calendario fijo, no normado para la formulación del presupuesto 2. Directrices insuficientemente claras sobre preparación de documentos presupuestarios 3. Proceso no reglamentado de análisis y aprobación del Proyecto de Ley Presupuestario en la Asamblea Legislativa Plurinacional 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementación de nueva normativa de Gestión Presupuestaria 2. Reglamentación específica de revisión y aprobación del Proyecto de Ley del Presupuesto, en la Asamblea Legislativa Plurinacional 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La normativa de Gestión Presupuestaria determinará el inicio de la programación presupuestaria en una fecha determinada, con la finalidad de tener un calendario anual fijo, de manera que permita a las entidades contar con el tiempo necesario para iniciar su planificación articulada al presupuesto institucional 2. El proyecto de Ley de Gestión presupuestaria indica que las directrices establecerán los lineamientos de participación y Control Social y transparencia de todo el proceso presupuestario 3. La Asamblea Legislativa Plurinacional considera necesario, reglamentar los procesos de revisión, aprobación y plazos para garantizar la conclusión de su tratamiento en ambas Cámaras 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal 2. Asamblea Legislativa Plurinacional-Comisiones de Planificación, Economía y Finanzas Públicas-Cámaras de Senadores y Diputados
<ol style="list-style-type: none"> 1. Lograr un mayor alcance para estimaciones de los agregados fiscales, que vayan más allá del año fiscal en cuestión 2. Estrategias sectoriales poco contundentes, en relación a su determinación plurianual respecto a gasto corriente y de inversión 	<p>Implementación de nueva normativa de Gestión Presupuestaria</p>	<p>La normativa de Gestión Presupuestaria considerará el Marco Macroeconómico Fiscal para el Presupuesto Plurianual a mediano y largo plazo</p>	<p>Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal</p>

iv) Previsibilidad y control presupuestario:

En lo concerniente a los ingresos, las obligaciones y pasivos tributarios de los contribuyentes, se registran y reportan de manera transparente y están enmarcados en una legislación exhaustiva que limita una aplicación discrecional de los procedimientos; existe un sistema de registro único de contribuyentes, con vínculos con otros sistemas de registro público y un sistema eficaz en el cobro de atrasos tributarios; el manejo y la disponibilidad de fondos para la ejecución del presupuesto se ve favorecido por el funcionamiento efectivo de la CUT, la preparación de previsiones de flujo de caja mensuales y la consolidación y conciliación diarias de saldos de caja. Sobre los topes máximos para comprometer gastos, estos se aprueban y comunican mensualmente para gasto de inversión y trimestralmente para gasto corriente, lo cual reduce el horizonte de tiempo que tienen las entidades para una adecuada planificación y monitoreo de sus compromisos de gastos, pudiendo generar atrasos de pagos y la administración y control del gasto salarial (planillas) se ven afectados por la falta de vinculación directa entre las bases de datos de personal que mantiene cada entidad y los sistemas de generación de planillas de pago:

iv) PREVISIBILIDAD Y CONTROL PRESUPUESTARIO

El presupuesto se aplica en forma ordenada y previsible, y existen mecanismos de control y custodia de la utilización de los fondos públicos

ASPECTO DIAGNOSTICADO	PRINCIPALES ACCIONES PROPUESTAS	JUSTIFICACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE
<ol style="list-style-type: none"> Infraestructura física y administrativa insuficiente de entidades recaudadoras de impuestos Falta de coordinación entre las entidades recaudadoras, para actividades de registro y control de contribuyentes 	<ol style="list-style-type: none"> Dotación de infraestructura física y fortalecimiento institucional Coordinación inter-institucional en las actividades de registro y control Creación de la Central de Riesgos Tributarios Implementación de nueva normativa tributaria 	<ol style="list-style-type: none"> Coordinación de SIN y ANB para identificar potenciales contribuyentes que ingresen en incumplimiento, así como generar controles cruzados que beneficien a todas las entidades del Estado En los últimos 5 años, la dinámica de la actividad económica ha generado mayores demandas de atención a los contribuyentes, tanto en tecnología como en procedimientos tributarios 	<ol style="list-style-type: none"> Viceministerio de Política Tributaria Aduana Nacional de Bolivia Servicio de Impuestos Nacionales
Mejorar la generación de información oportuna con relación a la disponibilidad para el gasto corriente y de inversión	Implementación de nueva normativa para la generación de un Sistema Único de información financiera (Programación y ejecución del gasto a nivel central) Creación de un Sistema de Control de Tesorería del nivel central y sus enlaces con la sistematización del flujo de caja del TGN	Permitirá que las entidades públicas cuenten con información sobre gasto corriente y gasto de inversión de forma mensual	Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal
Necesidad de auditorías externas a los procesos de liquidación de nómina y a los sistemas de información que se utilizan para su procesamiento	Organización y ejecución de una auditoría de todo el sistema de la nómina	<ol style="list-style-type: none"> Ejecutar auditorías de la nómina en todas las entidades públicas durante la gestión 2012 y 2013 Recibir los estados liquidados de planillas de las entidades públicas Centralizar los procedimientos de conciliación de planillas en la Dirección General de Operaciones del Tesoro 	<ol style="list-style-type: none"> Contraloría General del Estado Viceministerio del Tesoro y Crédito Público
Incumplimiento de: - Normas de Control Interno - Normas de responsabilidad para las unidades de Auditoría Interna	<ol style="list-style-type: none"> Establecimiento de normativa para regir el trabajo de las UAI's Evaluación de los resultados del trabajo de la UAI's, cuando corresponda, a través del control externo posterior Capacitación a los auditores internos en el área de su competencia 	Ausencia de independencia de las UAI's Verificar si el trabajo realizado por las UAI's corresponde a los hechos analizados Facilitación del ejercicio del control externo posterior El MEFP toma las acciones en función a los resultados de los informes de las UAI's Los informes de recomendaciones tengan un efecto real de implementación	Contraloría General del Estado

v) Contabilidad, registro e información:

En esta dimensión se señala que la implementación y expansión del sistema SIGMA, tanto central como local, ha permitido mejorar de manera significativa la disponibilidad de información sobre la ejecución presupuestaria. Mientras que la emisión de estados financieros anuales todavía se limita únicamente a la administración central y estos estados no se someten a una revisión de auditoría externa que emita un juicio independiente respecto de la confiabilidad y razonabilidad de la información financiera del sector público:

v) CONTABILIDAD, REGISTRO E INFORMACIÓN

Se elaboran, mantienen y dan a conocer registros e información adecuados, para perseguir objetivos de control, gestión e información sobre la toma de decisiones

ASPECTO DIAGNOSTICADO	PRINCIPALES ACCIONES PROPUESTAS	JUSTIFICACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE
Generación de información mensual sobre: - Conciliación y compensación de partidas de orden y anticipos de servicios de salud y educación - Prestación de servicios de salud y educación	1. Generación de un Sistema Único y Centralizador de información presupuestaria y contable 2. Ajuste del Sistema de contabilidad gubernamental que incluya el enfoque productivo desarrollando un plan de cuentas sectorial	1. Existe un porcentaje relativamente menor de cuentas que tienen retraso en conciliaciones 2. Se necesita contar con información presupuestaria y contable centralizada y consolidada sectorialmente	Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal
Homologación de cuentas a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS)	Coordinación con la Dirección General de Normas de Gestión Pública para solicitar se realicen compatibilizaciones y adecuaciones a las Normas Internacionales, para obtener información pertinente, que refleje tal situación	La actual Norma Básica aprobada el año 2007, amerita ser actualizada en función de las últimas determinaciones de Política Gubernamental, en especial hacia la incorporación de una Contabilidad de Costos para el Sector Productivo Público que emerge en el país	

vi) Escrutinio y auditoría externos:

Con referencia a éste aspecto, se diagnosticó que la CGE no realiza auditorías de los estados financieros de la administración central, ni de la ejecución presupuestaria consolidada, ni a nivel general, ni a nivel de entidades individuales y el escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual y de las auditorías externas es limitado. Si bien todos los informes emitidos por la CGE se remiten al Órgano Legislativo, no está previsto, ni se cuenta con los recursos necesarios, para realizar el estudio o revisión sistemática de esos informes, lo que se observa en el siguiente cuadro:

vi) ESCRUTINIO Y AUDITORÍA EXTERNOS

Se aplican mecanismos de escrutinio de las finanzas públicas y el Poder Ejecutivo lleva a cabo el seguimiento correspondiente

ASPECTO DIAGNOSTICADO	PRINCIPALES ACCIONES PROPUESTAS	JUSTIFICACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE
Necesidad de realización de auditorías de los estados financieros de las entidades públicas	Ejecución de auditorías a los componentes de los Estados Financieros de mayor riesgo de todo el sector público	Se considera pertinente analizar, detectar y reportar irregularidades en procedimientos de gasto público	Contraloría General del Estado
Inexistencia de reglamentación que defina explícitamente, procedimientos, plazos y coordinación entre las Cámaras Legislativas para la revisión del Proyecto de Ley del Presupuesto	Elaboración de un reglamento para el tratamiento del Proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado en el ámbito de la Asamblea Legislativa Plurinacional	Es necesario, reglamentar los procesos de revisión y aprobación de dicho Proyecto de Ley, así como los plazos para su tratamiento, de manera que se garantice la conclusión por parte de ambas Cámaras	Asamblea Legislativa Plurinacional- Cámara de Senadores-Cámara de Diputados
El Órgano Legislativo no lleva a cabo un examen, ni comunicación de los resultados y emisión de recomendaciones sobre los informes de auditoría externa recibidos de la CGE	Implementación de una Oficina de Presupuesto que atienda los requerimientos de los Asambleístas en cuanto a la información presupuestaria, que apoye sus labores de fiscalización y que realice el examen de los informes de auditoría externa	No se realiza el escrutinio de los informes de auditoría externa recibidos de la CGE y tampoco existe una eficiente labor de fiscalización de la ejecución presupuestaria debido, en parte, al limitado presupuesto del Órgano Legislativo para la contratación de recursos humanos calificados, por lo que se requiere del financiamiento necesario para la implementación de una oficina, en la que se desarrollen estas funciones	Asamblea Legislativa Plurinacional- Cámara de Senadores-Cámara de Diputados

***) Práctica de donantes:¹²**

Cabe resaltar que la mayoría de los donantes (bilaterales y multilaterales) no se rigen por la clasificación presupuestaria del Gobierno y que los principales donantes que presentan información trimestral (y en algunos casos mensual) no siempre brindan un desglose coherente con la clasificación del Gobierno. Por lo menos, el 50% de los fondos desembolsados por los donantes son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales:

¹² Si bien este aspecto del diagnóstico PEFA no forma parte de las seis dimensiones de desempeño, es importante por la fuente de recursos que proviene de la Cooperación Internacional.

(*) PRÁCTICA DE DONANTES

ASPECTO DIAGNOSTICADO	PRINCIPALES ACCIONES PROPUESTAS	JUSTIFICACIÓN	ENTIDAD RESPONSABLE
<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de mejorar los procedimientos de programación del financiamiento en relación a la estimación de la inversión pública - Necesidad de mejorar la coordinación con los donantes para disponer de información oportuna sobre la programación y flujo de desembolsos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consideración en el desarrollo del nuevo Sistema de Financiamiento Externo (SISFIN) de la vinculación con el Sistema de Inversión Pública (SISIN) para la integración de la programación de financiamiento con la estimación y registro presupuestario de inversión pública de carácter automatizado 2. Implementación en el nuevo SISFIN de un módulo de conexión con los donantes para disponer de primera línea la programación y flujo de desembolsos actualizado 3. Implementación de nueva normativa sobre inversiones 	<p>Es necesario mejorar la eficiencia de los procesos de administración del financiamiento externo, que implican necesariamente a los donantes</p>	<p>Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo</p>

Con la finalidad de evitar la duplicación del financiamiento para una misma finalidad, las acciones contempladas en el PAMGFP han sido propuestas por cada una de las entidades responsables, con la consideración de que no tengan recursos comprometidos bajo otros programas de financiamiento.

3.3. IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES PROPUESTAS.-

La importancia de las políticas públicas y de las acciones propuestas radica en su contribución directa al logro de resultados esperados en el propio PAMGFP e indirecta a los objetivos contemplados en el PND.

En el siguiente cuadro se señalan las acciones enfocadas a apoyar la disciplina fiscal necesaria para mantener la estabilidad macroeconómica, como ser la reducción del déficit fiscal y un manejo sostenible de la deuda pública:

1) DISCIPLINA FISCAL		
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	PAMGFP	DIMENSIÓN (ÁREA DE ACCIÓN)
REDUCCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL	Consideración en la propuesta de nueva normativa de Gestión Presupuestaria y de un Marco Macroeconómico Fiscal como herramienta para estimar el comportamiento de esta variable de acuerdo a políticas establecidas	Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria
TRAYECTORIA SOSTENIBLE DE LA DEUDA PÚBLICA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inclusión de Gobernaciones y Gobiernos Municipales en el análisis de sostenibilidad 2. Realización de un taller de análisis de sostenibilidad cada año 3. Mejoramiento de la capacidad de análisis de Sostenibilidad de Deuda utilizando la metodología Bretton Woods 4. Ampliación de la cobertura de los actuales sistemas informáticos (SIGADE-SAIDS-SIET) de apertura, seguimiento y monitoreo de deuda 	Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria
POLÍTICAS DE RECAUDACIONES CONSIDERAN UNA BASE TRIBUTARIA AMPLIA CREANDO MECANISMOS QUE EVITEN LA EVASIÓN, ELUSIÓN TRIBUTARIA Y ARANCELARIA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inversión operativa en control aduanero 2. Dotación de infraestructura y fortalecimiento institucional 3. Coordinación institucional y operacional entre el SIN y la ANB y el Viceministerio de Política Tributaria 4. Implementación de nueva normativa tributaria 	Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria
FLUJOS DE CAJA Y ENDEUDAMIENTO CONSISTENTE	Fortalecimiento de la gestión del flujo de caja del TGN para permitir más confiabilidad y horizonte de la información proporcionada a las entidades	Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria
ACCIONES PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE FINANZAS PÚBLICAS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluación bajo la metodología PEFA 2. Elaboración del PAMGFP 3. Implementación del PAMGFP 	TODAS
COORDINACIÓN CON LOS PODERES PARA LA LEGISLACIÓN, FISCALIZACIÓN Y GESTIÓN DE LOS PODERES CONSTITUIDOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reglamentación de la presentación de todos los documentos de respaldo para el tratamiento en la Asamblea Legislativa Plurinacional del presupuesto 2. Reglamentación de la revisión y aprobación del proyecto de Ley Presupuestaria 3. Creación de una unidad de seguimiento presupuestario y de seguimiento a los informes remitidos por la CGE 	Exámenes de auditoría externos

En cuanto a la asignación estratégica de recursos, se plantean acciones que contribuirán a mejorar la planificación estratégica plurianual y las políticas de financiamiento externo, alineadas con el PND y armonizadas en sus procedimientos, como se aprecia en el siguiente cuadro:

2) ASIGNACIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	PAMGFP	DIMENSIÓN (ÁREA DE ACCIÓN)
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PLURIANUAL	Consideración en la propuesta de la normativa de Gestión Presupuestaria de un Marco Macroeconómico Fiscal para el Presupuesto Plurianual a mediano y largo plazo	Presupuestación basada en políticas
PROGRAMACIÓN PLURIANUAL	Implementación de: normativa de Gestión Presupuestaria - Marco Macrofiscal de Mediano Plazo - Presupuesto Plurianual diferenciando gasto corriente y gasto de inversión	Presupuestación basada en Políticas
POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO EXTERNO ALINEADAS CON EL PND Y ARMONIZADAS EN SUS PROCEDIMIENTOS	Coordinación del MEFP con el VIPFE para: <ul style="list-style-type: none"> - Gestionar el Apoyo Presupuestario Generalizado de acuerdo a Políticas Gubernamentales - Coordinar con la cooperación bilateral y multilateral, para que se brinde oportunamente la información - Integrar sistemas de información financiera entre el VIPFE y la Cooperación Internacional - Conciliar con los donantes los procedimientos de gasto más apropiados 	Prácticas de Donantes
INCREMENTO DEL GASTO DE GOBIERNO CON ÉNFASIS EN DETERMINADOS SECTORES SOCIALES	Implementación de la normativa de Gestión Presupuestaria que propiciará la articulación POA-PRESUPUESTO	Credibilidad del Presupuesto

Sobre la gestión eficiente del uso de los recursos públicos que debe contribuir a mejorar la prestación de servicios, se basará en la implementación de sistemas únicos de registro y la inclusión de un enfoque productivo en el sistema de contabilidad gubernamental:

3) EFICIENTE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y OPTIMIZACIÓN EN EL USO DE RECURSOS

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	PAMGFP	DIMENSIÓN (ÁREA DE ACCIÓN)
MEJORAS EN LA DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN SOBRE RECURSOS TRANSFERIDOS A LAS UNIDADES BÁSICAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD Y EDUCACIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generación de un Sistema Único y Centralizador de Información Presupuestaria y Contable 2. Ajuste del Sistema de Contabilidad Gubernamental que incluya el enfoque productivo desarrollado en un plan de cuentas sectorial 	Contabilidad, Registro e informes

3.4. ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-

Los criterios de priorización del PAMGFP se dividen en dos grupos:

- i) Políticas y acciones que generen con mayor prontitud los recursos necesarios para financiar las estrategias de desarrollo.
- ii) Políticas y acciones que mejorarán el desempeño del ciclo presupuestario y por tanto permitirán mejoras en la asignación de los recursos públicos.

Con respecto al primer grupo, el PAMGFP prioriza a las entidades recaudadoras (SIN-ANB) bajo una visión estructural de largo plazo, con el fin de fortalecer la función generadora de ingresos fiscales e incrementar la disponibilidad de recursos corrientes, mediante la dotación de:

- **Infraestructura física:** Relacionada con las construcciones de infraestructura para el SIN y la ANB, cuyo propósito es extender la cobertura de las labores administrativas en ciudades y provincias donde se incrementaron las actividades comerciales y en lugares cuyas instalaciones resultan insuficientes para una adecuada gestión.
- **Equipamiento tecnológico:** Referido especialmente al apoyo operativo en el control aduanero como equipos y transportes aéreos y terrestres de tecnología moderna. Estas inversiones incluyen también soporte informático tanto para la ANB como para el SIN.
- **Asistencia en procesos de gestión:** Relacionados a reingeniería organizacional del SIN, que incluye la actualización de normativa interna, estructuras administrativas más eficientes y difusión comunicacional para fomentar la educación tributaria del contribuyente.

Al respecto, en lo que concierne a infraestructura física, a pesar de la antigüedad institucional de las entidades recaudadoras de impuestos (ANB y SIN), en el caso de esta última entidad, aún se recurre al alquiler de instalaciones para el funcionamiento de áreas operativas y agencias locales tributarias, gastos que representan alrededor de \$US600 mil anuales, por lo que se precisa de la construcción de edificaciones propias que faciliten el normal desempeño de las funciones de control tributario. En cuanto a la ANB, se requiere de renovación de

mobiliarios de seis de los nueve comandos regionales de control aduanero.

Con referencia al equipamiento tecnológico, la ANB precisa de equipos de telecomunicaciones satelitales móviles que provean acceso a los sistemas y servicios informáticos en cualquier punto del país para verificar y ejercer acciones de control en línea a los procesos de importación y exportación de mercancías. Respecto a equipamiento informático, se requiere de una base de datos de respaldo ante cualquier eventualidad que ponga en riesgo el actual centro de información. Asimismo, se requiere la dotación de transporte aéreo y terrestre, para apoyar la represión al contrabando en las fronteras y carreteras del país¹³. En lo que concierne al SIN, se requiere de nuevos sistemas informáticos de gestión tributaria para la aplicación de reformas impositivas.

Por su parte, en lo que respecta a la asistencia en procesos de gestión tanto del SIN como de la ANB, el incremento de la actividad económica ha generado mayores demandas en la atención de los contribuyentes en los últimos cinco años, por lo que existe la necesidad de mejorar la plataforma tecnológica, la capacitación de los recursos humanos y cambios en su estructura organizacional.

En este sentido, el periodo de implementación de las actividades de la ANB, está contemplado entre 2011 y 2014, mientras que las correspondientes al SIN se estima realizarlas entre 2010 y 2015.

Todas estas acciones tienen un alto impacto en la mitigación de riesgos potenciales de corrupción, contrabando y evasión fiscal, que están asociadas al objetivo de mejorar la disciplina fiscal y la sostenibilidad de ingresos que coadyuvan a desarrollar las políticas sociales y de inversión implementadas por el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.

En cuanto al segundo criterio de priorización, el PAMGFP plantea una visión de corto y mediano plazo basada en políticas y acciones que implican un impacto directo sobre el desempeño de los procesos y sistemas de la GFP en los siguientes ámbitos:

- **Normativo:** Que comprende gestión presupuestaria, tesorería, endeudamiento público, fideicomisos, tributación e inversión pública.
- **Sistemas:** Entre los que se destacan la expansión del SIGMA, Sistema Único de Información

¹³ La inversión en estas acciones es recuperable por la efectividad generada en las incautaciones. Por ejemplo en la gestión 2009 se tuvo 2,298 operativos exitosos, llegando a un valor de \$US21 millones, mientras que el presupuesto institucional fue de \$US1,3 millones.

Presupuestaria y Contable, Sistema de Información de Entidades Territoriales, Sistema de Monitoreo de Deuda Pública y actualización del Sistema de Gestión y Administración de Deuda Externa.

- **Asistencia técnica y capacitación:** Aplicada al personal encargado del desarrollo e implementación de normativas, sistemas informáticos, presupuestación plurianual, instrumentos administrativos y de gestión, programación financiera e implementación del APG.
- **Otros:** Auditorías a la nomina, creación de una unidad de seguimiento y evaluación presupuestaria, creación de una central de riesgos tributarios, programas de educación tributaria, implementación de una oficina de seguimiento y análisis presupuestario, equipamiento informático, dotación de mobiliario y refacción de ambientes.

Por otra parte, a lo largo del proceso de implementación del PAMGFP, una primera fase contempla acciones relacionadas con la disciplina fiscal y una segunda fase que está relacionada con el APG, que permitirá priorizar la asignación de recursos conforme a las políticas sociales y de inversión del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, logrando una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

A continuación se presenta un cuadro esquemático referido a la priorización del PAMGFP:

ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PAMGFP	
CRITERIOS ESTRATÉGICOS	FINALIDAD
<p>1° VISIÓN DE LARGO PLAZO Optimización de procesos de gestión y mejoramiento de infraestructura y equipamiento tecnológico de entidades recaudadoras (ANB-SIN)</p>	<p>Fortalecer la generación de ingresos fiscales e incrementar la disponibilidad de recursos corrientes para dar sostenibilidad a las políticas sociales y de inversión.</p>
<p>2° VISIÓN DE CORTO Y MEDIANO PLAZO Optimización de procesos y sistemas de la Gestión de las Finanzas Públicas</p>	<p>Mejoras en normativas, procesos y sistemas presupuestarios, contables, de información, tesorería y de control y análisis presupuestario.</p>

3.5. CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LA FINANZAS PÚBLICAS.-

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, se presenta una matriz que incluye el cronograma priorizado de implementación de las principales políticas públicas y acciones de las entidades involucradas, en función al grado de impacto de los objetivos del PAMGFP, que están relacionados a los objetivos estratégicos del MEFP.

En dicha matriz, el ítem “otros” comprende el costo de financiamiento de montos menores pero necesarios para mejorar las condiciones del trabajo cotidiano en la GFP, por ejemplo dotación de equipamiento en general, mobiliario, etc.¹⁴

Adicionalmente, el cronograma de implementación propuesto, presenta varias acciones que actualmente se vienen implementando, como ser las referidas a los diferentes marcos normativos (políticas públicas).

¹⁴ El detalle por rubros de gasto de estos requerimientos, está desglosado en el acápite de los anexos.

3.6. COSTO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-

El financiamiento de las políticas y acciones del PAMGFP, se aplicará de acuerdo a la priorización propuesta como visión estratégica, debido a que ésta permitirá alcanzar las metas y objetivos con la oportunidad deseada, en el ámbito de la GFP y en apoyo a las políticas de desarrollo económico.

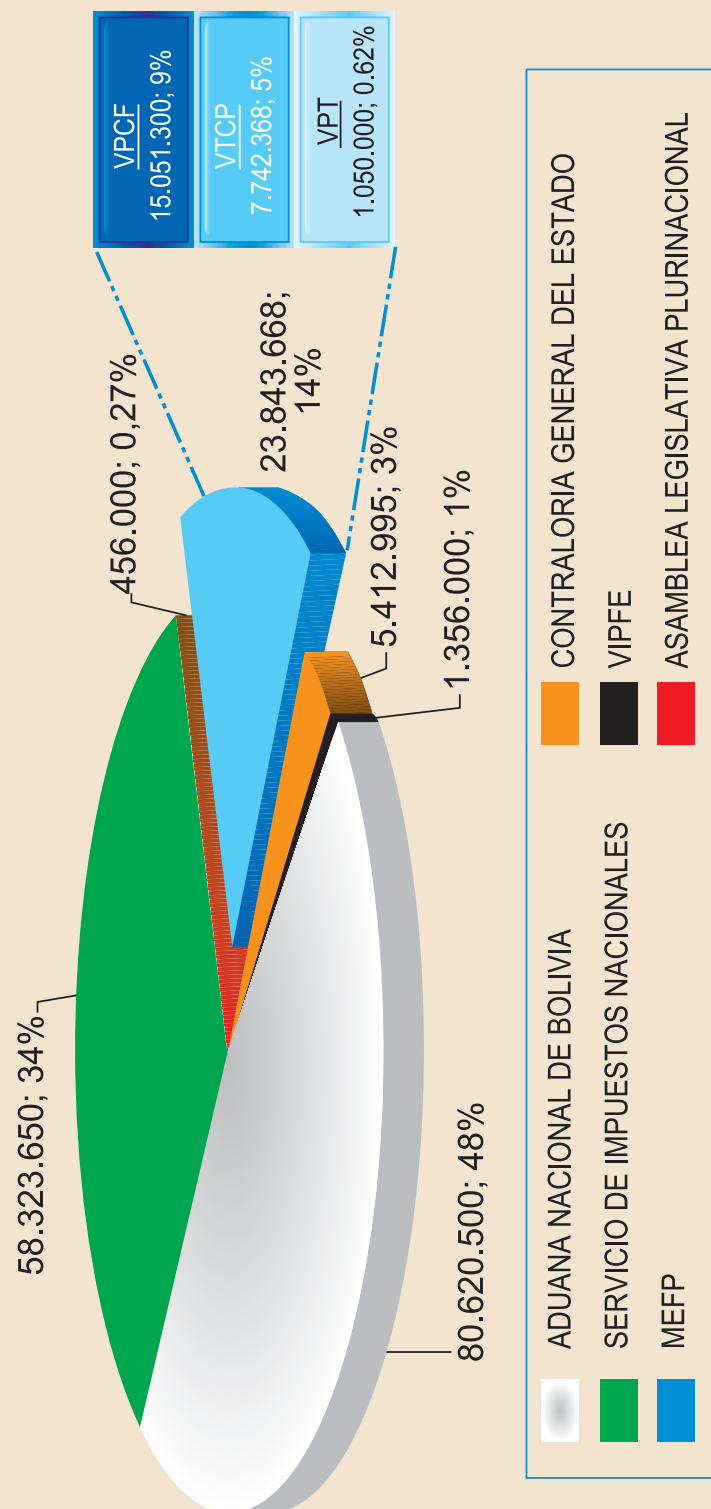
A este respecto, una vez que las entidades participantes identificaron sus requerimientos y necesidades operativas, administrativas y de infraestructura, se valoró su costeo en base a precios referenciales de mercado, habiéndose obtenido un resultado global que asciende aproximadamente a \$US170 millones.

Las entidades recaudadoras (ANB y SIN), representan el 82% (\$US139 millones aproximadamente) del costo total, lo que refleja la importancia para el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia de la estrategia de generación de recursos que contribuirá al crecimiento económico.

El restante 18% (\$US31 millones) que comprende al MEFP, la CGE, el VIPFE y la ALP, representa el costo de implementación de las políticas y acciones orientadas a la mejora del desempeño del ciclo presupuestario. Estos montos tienen un componente importante de inversión en recursos humanos a través de asistencia técnica y capacitación como un aporte al fortalecimiento institucional.

En el siguiente gráfico, se presenta el detalle de costeo total de implementación del PAMGFP, según las entidades involucradas:

COMPOSICIÓN DEL COSTO SEGÚN ENTIDADES
(COSTO TOTAL: \$US 170.012.813)



3.7. ORGANIGRAMA DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.-

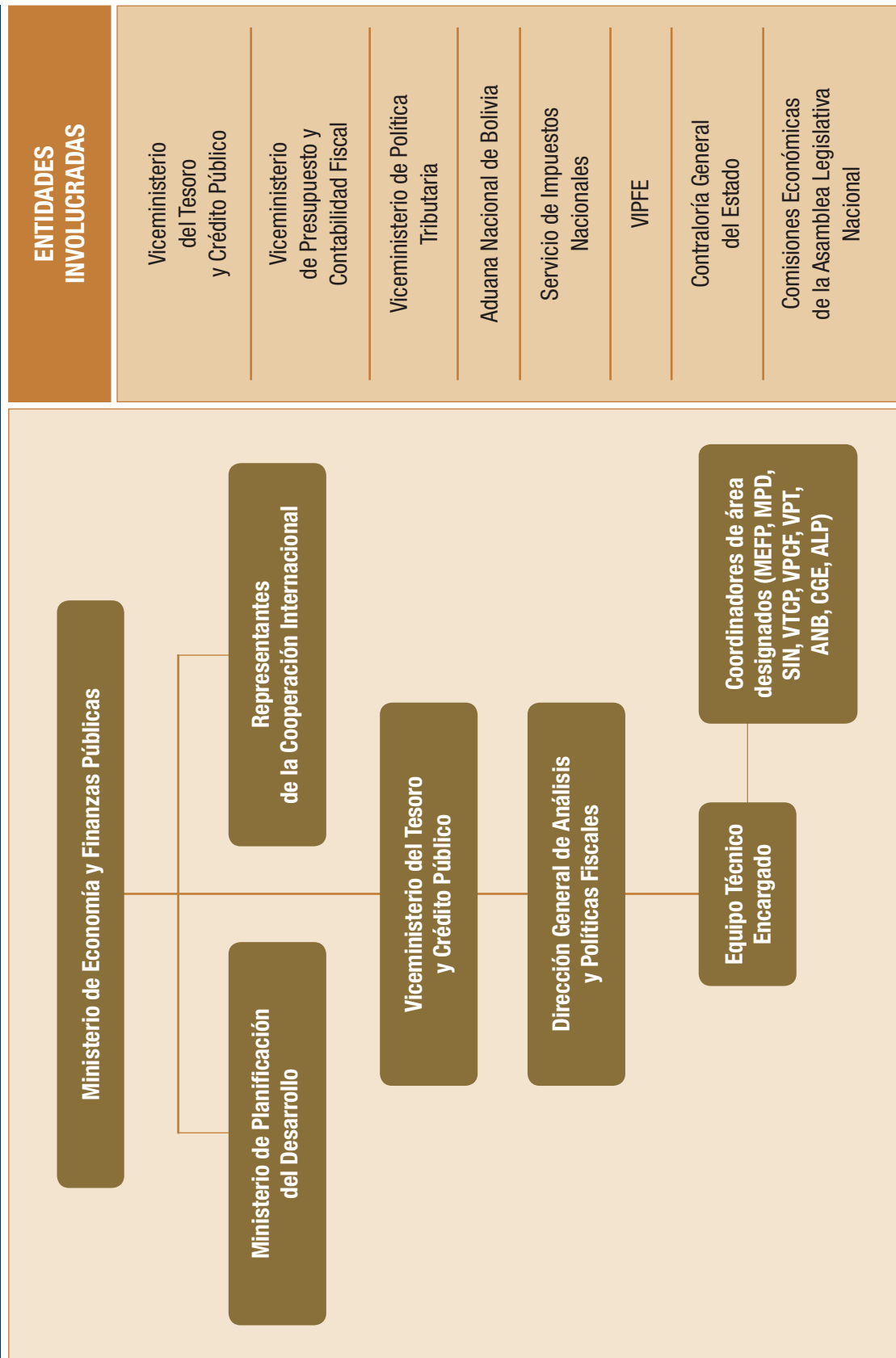
Siendo que la implementación del PAMGFP se ha previsto aproximadamente hasta el 2015, es necesario el establecimiento de instancias de coordinación entre los niveles directivo, técnico y operativo para la ejecución de las políticas públicas y acciones propuestas.

La implementación de las acciones contempladas en el PAMGFP, se operativizará a partir de los coordinadores de área de cada entidad involucrada (nivel técnico y operativo), bajo la supervisión de sus autoridades ejecutivas. La coordinación general estará a cargo del Viceministerio del Tesoro y Crédito Público, que se constituirá en el vínculo para la toma de decisiones entre el nivel directivo, conformado por las máximas autoridades ejecutivas del MEFP, del MPD y representantes de la Cooperación Internacional, con los niveles técnico y operativo.

En esta estructura, el MEFP se constituye en la entidad encargada de monitorear la implementación del PAMGFP de acuerdo a sus atribuciones conferidas por ley.

A continuación se presenta el organigrama institucional donde el MEFP tiene un nivel de coordinación directo con el MPD y la Cooperación Internacional:

ESQUEMA INSTITUCIONAL DEL PAMGFP



3.8. CONCLUSIONES Y RESULTADOS ESPERADOS.-

- Tanto la EFIP de 2008 como la evaluación PEFA de 2009, fueron etapas fundamentales para establecer un estado de situación preciso sobre el desempeño de la GFP permitiendo el planteamiento de una serie de acciones para mejorar la administración de los recursos públicos.
- El PAMGFP constituye un instrumento de política pública en base al cual se implementarán un conjunto de políticas a través de leyes y acciones orientadas a mejorar el desempeño de los procesos y sistemas de la GFP, basado en los diagnósticos de las evaluaciones EFIP de 2008 y PEFA de 2009, aunque no representa una respuesta exclusiva y mecánica a ellos.
- La implementación de estas políticas y acciones, respaldarán las políticas de desarrollo en proceso de ejecución como ser las políticas sociales y de inversión, ya que han sido propuestas bajo los lineamientos estratégicos planteados en el PND y en los objetivos estratégicos del MEFP, orientadas a respaldar la disciplina fiscal necesaria para preservar una macroeconomía estable.
- El objetivo de implementación del APG, propiciará la asignación estratégica de recursos y su optimización, en función a las prioridades del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Considerando estos objetivos, la visión estratégica del PAMGFP está basada, por una parte en un criterio de largo plazo generando ingresos fiscales que sustenten las políticas sociales y de inversión pública y por otra, un criterio de corto y mediano plazo que implemente políticas y acciones tendientes a optimizar los procesos y sistemas de la GFP, influyendo fundamentalmente sobre el ciclo presupuestario. Es por ésta razón que el PAMGFP tiene una visión que trasciende más allá de responder únicamente al diagnóstico PEFA.
- La implementación del PAMGFP, debe estar basada en las entidades involucradas y en la Cooperación Internacional que tiene un rol importante como principal financiador del PAMGFP.

ANEXOS

MATRICES DETALLADAS DE ACCIONES PROPUESTAS

**MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y FINANZAS
PÚBLICAS**

**VICEMINISTERIO
DE PRESUPUESTO
Y CONTABILIDAD
FISCAL**

**MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y FINANZAS
PÚBLICAS**

**VICEMINISTERIO
DEL TESORO
Y CRÉDITO
PÚBLICO**

**MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y FINANZAS
PÚBLICAS**

**VICEMINISTERIO
DE POLÍTICA
TRIBUTARIA**

CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

**MINISTERIO
DE PLANIFICACIÓN
DEL DESARROLLO**

**VICEMINISTERIO
DE INVERSIÓN
PÚBLICA Y
FINANCIAMIENTO
EXTERNO**

VICEMINISTERIO DE INVERSIÓN PÚBLICA Y FINANCIAMIENTO EXTERNO																														
DIAGNÓSTICO	INTERVENCIONES PROPUESTAS	INDICADOR DE PROGRESO	JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN	ACTIVIDADES PREVISTAS	CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN (TRIMESTRAL)												RECURSOS REQUERIDOS (VALOR TOTAL EN \$US.)													
					2010			2011			2012			2013			2014			2015			CONSULTORIA	CAPACITACIÓN	EQUIPOS INFORMÁTICOS	SOFTWARE Y LICENCIAS	MOBILIARIO Y OTROS EQUIPOS	INFRA-ESTRUCTURA	OTROS	COSTO TOTAL (\$US.)
					1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2								
Los informes fiscales incluyen información completa sobre ingresos y gastos correspondientes al 90% (en valor) de los proyectos financiados por donantes (préstamos y donaciones), salvo los insumos proporcionados en especie.	1) Desarrollo del nuevo sistema SISFIN. 2) Establecer conexión en línea con el MEFP y BCB. 3) Desarrollo de una nueva normativa inherente a donaciones	Sistema SISFIN operando y generando reportes respectivos. Normativa aprobada y en aplicación. Conexión con Organismos internacionales y ONGs	El SISFIN es un sistema de registro que administra el VIPPE, sin embargo es pertinente su actualización a la nueva coyuntura y a las políticas de gobierno. Se debe optimizar y precisar el alcance de la normativa.	Contratación de consultoría, equipamiento, capacitación y gastos administrativos para desarrollo SISFIN-Web Desarrollo del sistema Implementación y conexión del SISFIN-Web Desarrollo de una nueva norma legal sobre donaciones Socialización de la norma	200.000	35.000	85.000																			20.000	340.000			
Decisiones sobre inversiones mantienen planes débiles con los países, y si bien se solicita información y compromiso sobre el costo operativo de las obras de inversión, no se incorporan a estimaciones presupuestarias futuras.	1) Coordinación y apoyo al MEFP para el desarrollo conceptual de un presupuesto plurianual vinculado con el SISFIN y SISIN. 2) Elaboración Propuesta de la ley de inversiones. 3) Conclusión normativa referida a Inversión Pública (SNIP)-SEFD. 4) Concluir los componentes SISIN Web e interfaz integral con los otros sistemas nacionales, uno de los módulos es "Demandas de inversión" cuyo producto es el Programa de Inversión Plurianual	Documento conceptual MEFP/MPD desarrollado, Instrumentos 100% en aplicación	No se dispone un documento que permita guiar el desarrollo de un presupuesto conceptual, actualmente solo se tiene una visión de corto plazo (gestión fiscal). Asimismo, se trabaja sobre sistemas que no están relacionados con la programación multianual	Contratación de consultoría (facilitador) para desarrollo conceptual Aprobación y socialización de la normativa respectiva Contratación de consultorías para la elaboración del proyecto de ley de inversiones. Contratación de consultorías, equipamiento, capacitación, asistencia técnica y gastos administrativos para la conclusión del SISIN-Web en todos sus módulos e interfaces de integración con otros sistemas de integración.	15.000	5.000																						15.000		
Bolivia no recibió apoyo presupuestario directo durante los ejercicios bajo análisis, 2006, 2007 y 2008.	Trabajar con el MEFP	n/a	El tema del apoyo presupuestario directo es generado a requerimiento del MEFP según la previsibilidad de un déficit fiscal en una gestión.		260.000	35.000	135.000	16.000																		34.000	170.000	650.000		

ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA

SERVICIO NACIONAL DE IMPUESTOS

**ASAMBLEA
LEGISLATIVA
PLURINACIONAL**

**DETALLE
DEL
FINANCIAMIENTO
REQUERIDO POR
LAS ENTIDADES
RECAUDADORAS**

ADUANA NACIONAL DE BOLIVIA	
INVERSIÓN	COSTO TOTAL (\$US)
Compra de (3) Helicópteros para las operaciones de represión al contrabando	30.000.000
Adquisición de siete escaneres móviles para fortalecimiento de todo el sistema de control no intrusivo de contenedores, vehículos y carga, en los pasos fronterizos	24.580.000
Licenciamiento EA Microsoft y Oracle	7.000.000
Sistema Nacional de Comunicaciones de los Comandos Regionales de La Paz, Oruro, Santa Cruz, Tarija	6.000.000
Equipamiento requerido para implementar el Sitio Alternativo de Procesamiento, SAP Cochabamba (Servidores, almacenamiento, actualización Sistema Satelital para el Centro de Procesamiento de Datos - CPD La Paz, sistema de Telecomunicaciones para el SAP Cochabamba, sistema de aire acondicionado y energía eléctrica)	4.000.000
Compra de (63) vagonetas 4x4 para operaciones de represión al contrabando e inteligencia, proceso de compra mediante Invitación Pública	3.465.000
Aduanas Itinerantes (Móviles)	2.100.000
Compra de (47) camionetas 4x4 para operaciones de represión al contrabando e inteligencia, proceso de compra mediante invitación pública	1.645.000
Control a medios de transporte con permisos de porteo internacional a través de GPS	940.000
Casa móviles para puestos de control móviles, proceso de compra mediante invitación pública	280.000
Adquisición de cámaras de control	180.000
Compra de (65) motocicletas para operaciones de represión al contrabando e inteligencia, proceso de compra mediante invitación pública	160.500
Acceso biométrico a equipos de computación personales y sistemas de la ANB, para 300 usuarios	100.000
Renovación del mobiliario de los Comandos regionales de La Paz, Oruro, Santa Cruz, Tarija, Cochabamba y Potosí	70.000
Sistema de video conferencia	60.000
Compra de (20) equipos portátiles para control en ruta	40.000
COSTO TOTAL (ANB)	80.620.500

SERVICIO DE IMPUESTOS NACIONALES	
INVERSIÓN	COSTO TOTAL (\$US)
Dotación de recursos humanos, moviliarios y equipos	21.583.650
Construcción Edificio Nacional S.I.N.	12.750.000
Capacitación y concientización en obligaciones tributarias	6.000.000
Construcción Edificio Gerencia Graco y GSH Santa Cruz	3.150.000
Difusión comunicacional	2.500.000
Construcción Edificio Gerencia Graco Cochabamba	1.750.000
Construcción Edificio Gerencia Distrital El Alto	1.400.000
Ampliación Edificio Gerencia Distrital Santa Cruz	1.350.000
Construcción archivo institucional	1.350.000
Implementación de mobiliario institucional	1.250.000
Ampliación Edificio Gerencia Distrital Oruro	1.050.000
Construcción de un edificio de apoyo administrativo para las Gerencias Distrital y Graco Cochabamba	1.050.000
Implementación de agencias locales tributarias	880.000
Elaboración de reglamentos operativos	500.000
Adquisición de terreno para archivo institucional	450.000
Actualización de normativas internas	360.000
Adquisición de terreno para Gerencia Graco	300.000
Implementación de nuevos sistemas, para la aplicación de reformas impositivas	300.000
Adquisición de terreno para archivos, depósitos, salas múltiples y oficinas de proyectos	250.000
Elaboración de nuevo diseño de estructura organizacional	100.000
COSTO TOTAL (SIN)	58.323.650

CUADRO RESUMEN DE OTROS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

OTROS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL						
INTERVENCIÓN	AGENCIA COOPERANTE	MONTO (\$US.)	DONACIÓN / PRÉSTAMO	ENTIDAD EJECUTORA	DESCRIPCIÓN	
PROGRAMA DE APOYO A LA EFICIENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA	BID	30.000.000	PRESTAMO	VPCF	Apoyar acciones de política para mejorar y consolidar mecanismos para la gestión eficaz, eficiente y transparente del gasto público basada en resultados.	
PROGRAMA DE CONSOLIDACION DE REFORMAS EN EL AREA DE INGRESOS PUBLICOS	BID	15.000.000	PRESTAMO	SIN/ANB/ VPT	Apoyo a la eficiencia del área de ingresos públicos en su conjunto, mediante el fortalecimiento, coordinación y consolidación de los procesos de reforma institucional de las entidades responsables.	
PROGRAMA DE APOYO FINANZAS PÚBLICAS SUB NACIONALES	BID	20.000.000	PRESTAMO	VTCP	Apoyar acciones de política para implementación de marco fiscal ordenado en la Ley de Autonomías.	
APOYO A LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2007-2013 DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO	CANADA	3.894.080	DONACIÓN	CGE	Financiamiento directo para costos operativos y administrativos de la entidad, con la finalidad de contribuir a la mejora y fortalecimiento de los servicios generados por la CGE	
TOTAL COSTO INTERVENIONES		68.894.080				

