

# TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS GOBERNACIONES

Información y participación  
en el proceso presupuestario

*Juan Luis Espada Vedia*



## TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS GOBERNACIONES

Información y participación en el proceso presupuestario



# TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS GOBERNACIONES

Información y participación  
en el proceso presupuestario

*Juan Luis Espada*

Espada, Juan Luis  
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA  
(Ed.)  
Transparencia en la gestión pública de las gobernaciones: Información  
y participación en el proceso presupuestario / Por Juan Luis Espada  
/ CEDLA

(Serie: Transparencia Fiscal)

La Paz: CEDLA, marzo de 2011, 52 páginas

I. t.

II. s.

#### DESCRIPTORES TEMÁTICOS:

<PRESUPUESTO><PRESUPUESTO PREFECTURAL> <INGRESOS>  
<GASTOS><INGRESOS FISCALES><PREFECTURAS><GASTO PUBLICO>  
<IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS><IDH>  
<IMPUESTO ESPECIAL A LOS HIDROCARBUROS> <IEHD> <REGALIAS>  
<HIDROCARBUROS><POLITICA FISCAL><ESTADISTICAS FISCALES>  
<LEY DE HIDROCARBUROS 3058><RENTA DE HIDROCARBUROS>  
<REFORMA FISCAL>

#### DESCRIPTOR GEOGRÁFICO

<BOLIVIA>

2011, CEDLA

Producción editorial: CEDLA

Cuidados de edición: Carmen Rivero

Diseño, armado y fotografías de tapa: CEDLA

Impreso en Bolivia  
*Printed in Bolivia*

CEDLA  
Av. Jaimes Freire N° 2940, Sopocachi  
Telfs. 2-412429 - 2-413175 - 2-413223  
Fax: (591) (2) 2-414625  
E-mail: [cedla@cedla.org](mailto:cedla@cedla.org)  
URL: [www.cedla.org](http://www.cedla.org)  
La Paz - Bolivia

Esta publicación ha sido elaborada gracias al apoyo de OXFAM Internacional e  
International Budget Partnership (IBP).

Ninguna parte de esta publicación, incluido el  
diseño de tapa, puede ser reproducida,  
almacenada o transmitida de manera alguna  
ni por ningún medio, sin permiso previo del  
editor.

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	7
INTRODUCCIÓN .....	9
¿Por qué es importante trabajar la transparencia presupuestaria en las gobernaciones? .....	10
METODOLOGÍA .....	13
RESULTADOS GENERALES DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA ....	15
¿Cuál es la situación de las nueve gobernaciones en el ITG? .....	15
¿Cuál es la situación de cada gobernación? .....	15
¿Cuál es la situación del acceso a documentación oficial? .....	16
El caso del proyecto de presupuesto de las gobernaciones. ....	20
ANÁLISIS POR VARIABLE .....	23
Formulación .....	23
Aprobación .....	26
Ejecución.....	30
Fiscalización .....	36
CONCLUSIONES .....	39
BIBLIOGRAFÍA .....	41
ANEXOS .....	43



Pocas veces se tiene la oportunidad de iniciar un proceso de reforma estatal –de dimensiones tan significativas como el establecimiento de autonomías subnacionales– con una línea base acerca de la situación del acceso a la información en la gestión pública de las gobernaciones departamentales. En este sentido, la presentación de presente Índice de Transparencia de Gobernaciones (ITG), elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), plantea el desafío de ir ajustando los procesos de transparencia y rendición de cuentas en el nivel de las gobernaciones, sobre la base de fortalecer la participación de la sociedad civil en el debate de la gestión pública en el nivel departamental.

Diversos han sido los motivos que han coincidido para darnos a la tarea de desarrollar el ITG. El primero responde a una capacidad desarrollada por el CEDLA durante esta última década, derivada de su experiencia de ser la institución de referencia en Bolivia en dos procesos internacionales de medición de la transparencia presupuestaria en los niveles de la administración central: por un lado, el Índice de Presupuesto Abierto (IPA), desarrollado por el Internacional Budget Partnership (IBP), del que CEDLA participa desde el año 2001; y el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP), iniciativa conducida por FUNDAR de México y en la que nuestra participación se inicia en el 2007. Por ello, decimos que se ha acumulado la experiencia necesaria –tanto a nivel de análisis como en la elaboración de metodologías– para trascender el nivel central y dar cuenta del acceso a la información en la gestión pública en los niveles subnacionales.

El segundo motivo tiene que ver con el mencionado escenario histórico que envuelve al país, de reforma institucional. Como se señaló, la reforma autonómica ha planteado un escenario en el que diversas competencias se han descentralizado y se ha confiado a las autonomías –al menos en el discurso y en la exposición de motivos de la nueva normativa– la difícil tarea de encarar tareas de desarrollo y transformación del patrón productivo, altamente dependiente de la renta proveniente de la explotación de recursos naturales. Respecto de este último punto, durante los últimos 6 años, en promedio, un 37% de los ingresos de las gobernaciones proviene de la renta de hidrocarburos, cifra a la que podría sumarse otro importante monto de regalías mineras en aquellos departamentos en los que predomina o es importante esa actividad económica. Por tanto, el acceso a la información presupuestaria se hace aún más relevante para poder incidir en políticas que se planteen, mínimamente, el desafío de reducir paulatinamente la dependencia de las regiones respecto de las actividades extractivas.

Para lo anterior, la participación de las organizaciones sociales en el debate de las políticas públicas de cada región, es un factor imprescindible para encarar tareas de desarrollo que superen el patrón primario exportador. No sólo lo



anterior, sino para que los beneficios de los recursos y de las políticas sean equitativos e inclusivos. Justamente este punto es el tercer y quizás el más importante motivo de publicar este primer ITG.

Agradecemos nuevamente en esta iniciativa –que da el puntapié inicial de un proceso que esperamos sea sostenido y amplio en materia de participación y apertura– a OXFAM Internacional y al IBP, por haber confiado en nosotros no sólo para llevar adelante el ITG, sino para contribuir a las organizaciones de la sociedad civil boliviana en cada una de las regiones incluidas en este informe, con el objetivo de que se introduzcan en el debate de la gestión pública.

La Paz, marzo de 2011.

Javier Gómez Aguilar  
**Director ejecutivo**

## INTRODUCCIÓN

**E**l Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”<sup>1</sup> plantea el desmontaje del colonialismo y del neoliberalismo, a través de un Estado “promotor y protagonista del desarrollo, distribuidor de riqueza y oportunidades, productor en unos casos de manera directa y entre otros como socio mayoritario e impulsor de la convivencia entre la economía privada comunitaria y mixta” (Bolivia 2007).

Para tal fin, propone la combinación de cuatro estrategias: socio-comunitaria, económica productiva, de relacionamiento internacional y del poder social. Esta última configura lo que se conoce como el pilar “Bolivia democrática”. La consolidación y la profundización de la democracia en el país se daría, según esta perspectiva, a partir de acciones concretas en dos instancias: por un lado, la descentralización y, por otro, la gestión pública y transparencia (Bolivia 2007).

Respecto del último ámbito, el balance realizado por el Gobierno en el PND resalta la exclusión de los sectores sociales en el manejo del Estado, como también la poca transparencia y control social en el manejo de los recursos públicos. Pese a que Bolivia tiene un registro extenso de normas que supondrían atención relevante a estas preocupaciones, se concluye que los resultados alcanzados aún son insatisfactorios. Entre las normas sobre transparencia podemos mencionar a: la Ley 1178, del 20 de julio del 1990, el Decreto Supremo (DS) 23318<sup>2</sup>, del 3 de noviembre de 1992, la Ley del Estatuto del Funcionario Público<sup>3</sup> y el DS 28168, que está dirigido a garantizar el acceso a la información de la gestión pública. Asimismo, debemos recordar que Bolivia ha ratificado varios convenios internacionales, uno de ellos es el de Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>4</sup>.

A razón de lo anterior, el Gobierno ha situado a la lucha contra la corrupción y por la transparencia en la gestión pública como una de

sus prioridades. Ello se ha traducido en la creación del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción<sup>5</sup>, la aprobación de la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción<sup>6</sup> y la aprobación de la Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas<sup>7</sup>. Asimismo, el Gobierno tiene pensado aprobar nuevas leyes para mejorar la transparencia, éstas son: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley de Participación y Control Social, Ley de Gestión Pública y la Ley del Servidor Público (MAS 2010).

Los esfuerzos mencionados anteriormente, junto con aquellos que se promoverán en el futuro próximo, estarían orientados a que en el 2015 se consolide “el control social y la participación ciudadana en el diseño, seguimiento y evaluación de políticas de desarrollo regionales y nacionales; alcanzando un alto nivel de transparencia en la gestión pública y disminuyendo drásticamente la corrupción” (MTILC 2009).

No obstante, pese a la existencia de un marco normativo extenso, que promueve la transparencia de la gestión pública, aún se evidencian dificultades, tanto en el acceso a información como en la transparencia de la gestión pública, ambos esenciales para impulsar la activa participación social en procesos de definición de política pública.

Se han realizado diferentes estudios –desde diferentes enfoques y ámbito de análisis– sobre transparencia en la gestión pública a nivel internacional, de los que Bolivia ha formado parte. En esta dirección, los indicadores descritos en el Cuadro 1, son una aproximación al estado de situación de la transparencia en la gestión pública en Bolivia. La mayoría de estos indicadores califica a nuestro país en una situación media hacia abajo, evidenciando que existen ámbitos y procesos de la gestión pública que aún requieren ser mejorados. Si bien los indicadores pueden ser debatidos por su alcance y las etapas o procesos que son parte

de su medición, éstos no dejan de ser un instrumento útil que contribuye a la identificación de ámbitos en la gestión pública que requieren atención.

Por ejemplo, la iniciativa del International Budget Partnership (IBP) y del Centro de Análisis e Investigación (FUNDAR) muestran acciones concretas que el Órgano Ejecutivo podría asumir para mejorar la transparencia en el proceso presupuestario; medidas tan sencillas como la de difundir el proyecto de presupuesto de la nación o la de elaborar un presupuesto ciudadano, entre otras. Iniciativas como la de Revenue Watch, alertan de la situación de la información sobre un sector que es estratégico para países como Bolivia, el de hidrocarburos.

Estas herramientas, además de identificar o proponer acciones concretas en la gestión pública para mejorar la transparencia y participación social, fortalecen la acción política de la sociedad civil organizada (Cuadro 1).

Producto de la experiencia institucional en el análisis de dos de las iniciativas internacionales descritas anteriormente, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) plantea el Índice de Transparencia de Gobernaciones (ITG), una propuesta que busca proporcionar a las organizaciones sociales, en particular, y a la sociedad civil, en general, elementos que ilustren la situación del acceso a la información en la gestión pública a nivel subnacional, en este caso de las nueve gobernaciones del país. Todo ello a partir de la valoración del proceso presupuestario de estas instancias públicas. Es importante enfatizar que el ITG no tiene el objetivo de medir la situación de corrupción en cada una de estas gobernaciones.

### **¿Por qué es importante mirar la gestión pública de las gobernaciones?**

i) Los indicadores nacionales configuran un escenario en el que el acceso a la información y la participación social tiene ciertas dificultades. Además de ello, la metodología que se usa en los indicadores resumidos hacen especial énfasis a las acciones de la administración central, dejando de lado la gestión pública en instancias descentralizadas o autónomas. En ese marco, la presente iniciativa pretende

consolidar un instrumento dirigido a medir fundamentalmente la gestión pública de estas instancias públicas, en este caso específico, de las gobernaciones.

ii) En julio del 2010, se aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), dando lugar a una reconfiguración del Estado a partir de las autonomías. Esta norma define que el “régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país” (LMAD 2010).

La LMAD incorpora capítulos referidos a la importancia y alcance de la participación social, sobre la transparencia de la gestión pública de los gobiernos autónomos y a la rendición de cuentas. Estos lineamientos –que seguramente requieren todavía ser regulados o apoyados por otras normas– deben ser cumplidos por todos los gobiernos autónomos; para asegurar que ello suceda, será de utilidad el presente índice, pues permitirá evidenciar el nivel de cumplimiento de los anteriores lineamientos respecto de los procesos y/o productos de la gestión pública departamental.

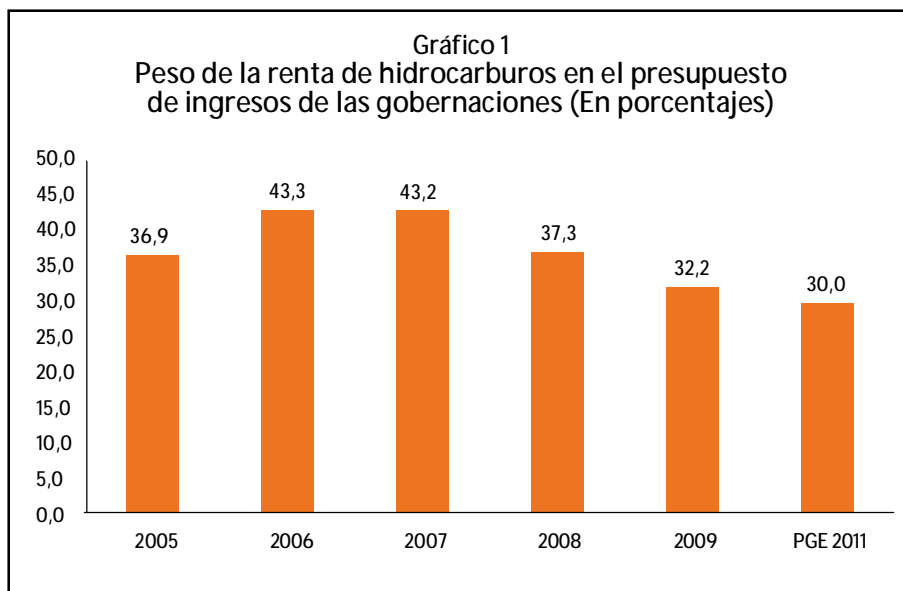
iii) Finalmente, se trata de un nivel descentralizado –las gobernaciones– que se han beneficiado significativamente con recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos, pues reciben recursos por el Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IEHD), Regalías Petroleras y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH); existen gobernaciones que también se benefician de regalías mineras.

Como se puede evidenciar en el Gráfico 1, según cifras sistematizadas de ejecución del presupuesto de ingresos de las gobernaciones, durante las gestiones 2006 y 2007 la Renta de Hidrocarburos alcanzó una participación ligeramente mayor al 43% en el total de ingresos de las gobernaciones, es decir, casi la mitad de sus ingresos totales. Para los años 2008 y 2009 esa participación tiende a disminuir, pero

Cuadro 1  
Situación y descripción de indicadores dirigidos a valorar la transparencia en la gestión pública en Bolivia

INDICADOR	BREVE DESCRIPCIÓN
Índice de Transparencia en las Industrias Extractivas	56,3 El Índice de Revenue Watch evalúa la disponibilidad de información en siete áreas clave del manejo de los recursos naturales: acceso a los recursos, generación de ingresos, marco institucional, compañías pertenecientes al Estado, fondos de recursos naturales, transferencias sub-nacionales y la implementación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas. Los puntajes de los países son construidos con un promedio de los indicadores de transparencia del Índice de Revenue Watch. Los países están posicionados de acuerdo a su puntaje promedio. Cada pregunta del cuestionario es calificada entre 0 a 100. Pare el caso de Bolivia, ese indicador lo sitúa en una situación media del ranking, que quiere decir que es un gobierno que provee a sus ciudadanos de información sobre el sector extractivo, pero con algunos vacíos en el acceso a información pública. (El dato corresponde al informe 2010).
Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP)	42 El ILTP evalúa la transparencia en el proceso presupuestario a partir de la aplicación de una encuesta que mide las percepciones de expertos, parlamentarios y actores clave de la sociedad civil sobre la transparencia presupuestaria. El cuestionario contiene, al menos, 78 preguntas que se repiten en todos los países y se agrupan en tres categorías: i) calificaciones sobre la transparencia del presupuesto en diferentes niveles, como en temas específicos de formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y acceso a la información; ii) calificaciones sobre la importancia de cada una de las etapas del presupuesto y iii) preguntas específicas sobre la transparencia en el presupuesto. La metodología contempla un marco formal práctico del proceso presupuestario, con todas las normas y prácticas respecto del acceso a la información. La calificación muestra la percepción inicial respecto del nivel de transparencia del proceso presupuestario, en una escala donde 0 significa nada transparente y 100 totalmente transparente. Según ella, Bolivia ocupa el penúltimo lugar la región, luego de Venezuela. (El dato corresponde al informe 2009).
Índice de Presupuesto Abierto (IPA)	13 La Encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership (IBP) evalúa la disponibilidad de ocho documentos presupuestarios clave en cada país, así como la exhaustividad de los datos contenidos en dichos documentos. En el estudio también se analiza en qué medida las Legislaturas y las Instituciones Superiores de Auditoría (ISA) realizan una vigilancia eficaz, así como las oportunidades para que el público participe en los procesos de toma de decisión en torno al presupuesto nacional. El cuestionario contiene un total de 123 preguntas. Las respuestas a las 92 preguntas que evalúan el acceso público a la información presupuestaria se promedian para conformar el Índice de Presupuesto Abierto. Cada pregunta es calificada en una escala de cero a 100. La calificación de Bolivia en el Índice de Presupuesto Abierto muestra que el gobierno proporciona al público poca información sobre el presupuesto del gobierno central y sobre las actividades financieras a lo largo del año presupuestario. (El dato corresponde al informe 2010).
Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)	2,7 El IPC es un índice compuesto, basado en 13 encuestas distintas realizadas a expertos y empresas. La puntuación del IPC correspondiente a un país o territorio indica el grado de corrupción en el sector público, según la percepción de empresarios y analistas del país. La puntuación oscila en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 10 (percepción de bajos niveles de corrupción). Bolivia ocupa el puesto 120 de 180 países. (El dato corresponde al informe 2009).

Fuente: Elaboración propia en base a datos del International Budget Partnership, FUNDAR-México, Revenue Watch y Transparency International.



Fuente: Elaboración CEDLA en base a información de la Dirección de Contaduría  
 Nota: Los datos de la gestión 2011 son elaborados en base a Ley Financial.

representa 1/3 de los ingresos de las gobernaciones. La caída en la participación responde, esencialmente, a que en estos años existe una disminución de los saldos no ejecutados en estos rubros, correspondientes a gestiones anteriores. Por tanto, en el 2006 y 2007, además de contar con los montos que anualmente se transfiere por concepto de la renta de hidrocarburos, se añadía los saldos que no ejecutaban en la gestión anterior; debido a que estos saldos ya no son tan importantes, la participación de la renta de hidrocarburos descendió al 30% de participación en el 2011 (Gráfico 1).

Son gobiernos autónomos que sostienen sus acciones, fundamentalmente, con recursos de la renta de hidrocarburos; en el caso de las gobernaciones de Potosí y Oruro, habrá que adicionar las regalías mineras. Por tanto, si se parte del hecho de que este dinero se origina en la explotación de un recurso no renovable, es imprescindible asegurar que el mismo se ejecute, respondiendo a la demanda de cambio en la estructura económica del país y de las condiciones materiales de la población; ello implica, necesariamente, cambios estructurales en la

política pública, lo que requiere de la participación social en procesos de decisión sobre la gestión pública; y, para ello, es preciso que la sociedad civil esté informada acerca de la gestión administrativa y financiera en estas instancias.

En este contexto, el presente índice pondrá en agenda del debate en las regiones del país, la situación de la transparencia en la gestión pública de las gobernaciones y los desafíos que aún existen en este ámbito de la política pública, que, como se conoce, es fuertemente promovida por el Gobierno.

Como se verá en el desarrollo posterior, los resultados del análisis plantean un escenario preocupante; no obstante, éstos deben ser considerados como una línea base sobre la que es posible hacer seguimiento a las medidas correctivas que se decida tomar para mejorar la situación respecto del acceso a la información. De esta manera, esta herramienta podrá contribuir a fortalecer y mejorar la participación social, fundamentalmente, en el debate público para incidir en los procesos de definición de la gestión pública, lo que conduciría, en términos del PND, a un fortalecimiento de la democracia.

## METODOLOGÍA

**E**l ITG se basa fundamentalmente en la metodología que utiliza el Índice de Presupuesto Abierto (IPA), desarrollado por el Internacional Budget Partnership. El ITG fue preparado en la gestión 2011 y aplicado en solamente seis de las nueve gobernaciones del país (Tarija, Cochabamba, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz y Oruro); lamentablemente no se pudo levantar información en los casos de Potosí, Beni y Pando por razones técnicas.

El ITG se aplica a través de un cuestionario que se estructura con preguntas de selección múltiple y dos tablas que informan sobre la disponibilidad de documentación, que son consideradas clave para el proceso presupuestario en las gobernaciones. El cuestionario agrupa las preguntas en tres secciones: i) la primera está compuesta por dos tablas que indican la disponibilidad de documentación clave en el proceso presupuestario (el Proyecto de Presupuesto, Resumen Ejecutivo, Programa de Operaciones Anuales, Presupuesto Aprobado, Presupuesto ciudadano, Informes entregados durante el año, Análisis de Medio Año, Informe de Fin de Año, Informe de Auditoría Interna); ii) la segunda sección refiere específicamente a la disponibilidad del Proyecto de Presupuesto de las gobernaciones, este documento debe ponerse a disposición del público mientras aún es objeto de deliberaciones en la Asamblea Departamental, antes de su aprobación; y iii) la tercera sección, que cuenta con un total de 50 preguntas que son agrupadas en las siguientes etapas del proceso presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y fiscalización.

Las preguntas no tienen el propósito de evaluar la credibilidad de la información que haya sido suministrada por las gobernaciones. Por ejemplo,

en el caso de los gastos o de la renta de hidrocarburos, no se evalúa si esa información pudo haber sido desviada u omitida del registro de las cuentas de la Gobernación.

El responsable del llenado de la boleta debe tomar en cuenta los siguientes puntos:

- La boleta está diseñada para ser respondida por una persona, conocedora sobre el tema presupuestario en las prefecturas. Se ha identificado en cada región una persona conocedora de temas vinculados a la gestión pública de las gobernaciones.
- Las preguntas se respondieron en base a investigación empírica; los/as investigadores/as en cada caso han fundamentado sus respuestas con evidencia documental, o en su caso, con entrevistas realizadas a representante de organizaciones sociales en cada región y también con funcionarios, tanto del Órgano Ejecutivo de la Gobernación como de la Asamblea Departamental. En cada caso, varía el número de entrevistas como también la calidad de información que fue proporcionada en cada una de ellas.
- El cuestionario busca valorar la disponibilidad pública de la información presupuestaria de las gobernaciones y otras prácticas de rendición de cuentas sobre el presupuesto. En ese sentido, el investigador responsable del llenado del cuestionario consideró únicamente documentación *pública* de la Gobernación, es decir, aquella documentación que la prefectura dio a conocer a la opinión pública<sup>8</sup> (web, difusión de impresión, mediante solicitud formal a la prefectura-cartas, etc).

Información a la que se acceda mediante canales informales no se ha considerado como

documentación pública. Ello es muy común cuando se quiere acceder al proyecto de presupuesto de la Gobernación para el ejercicio fiscal siguiente; generalmente este documento es accedido por comunicadores que posteriormente divulgan la información; no obstante, se resalta que estas personas no accedieron al documento por vía formal u oficial de la Gobernación, sino a través de contactos informales –documentos “filtrados”– con alguna instancia de la Gobernación.

### Sobre el Índice de Transparencia de las Gobernaciones (ITG).

Al igual que en la metodología del Internacional Budget Partnership, en el ITG se asigna a cada Gobernación una calificación basada en el promedio de las respuestas a todas las preguntas del cuestionario; la calificación refleja una valoración del nivel de transparencia en la gestión pública de la Gobernación (Recuadro 1).

#### Recuadro 1 ¿QUÉ MIDE EL ITG?

**E**l Índice de Transparencia de las Gobernaciones (ITG) califica a las gobernaciones de 0 a 100, basado en un subconjunto de 77 preguntas del cuestionario. Estas preguntas se centran en la disponibilidad pública de los nueve documentos presupuestarios clave (con un particular énfasis en la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo), en la información que contienen, los espacios de participación social y otras características del proceso presupuestario.

Un puntaje de 81 a 100 indica que la Gobernación registra un nivel de **transparencia muy buena**. Un puntaje de 61 a 80 indica un nivel de **transparencia adecuado**, de 41 a 60 indica un nivel de **transparencia regular**, es decir, que se cuenta con alguna información, de 21 a 40 indica un nivel de **transparencia reducida**, y de 0 a 20 indica que el nivel de **transparencia es casi nulo**.

Por su importancia, se ha establecido como convención que los documentos referidos al Proyecto de Presupuesto y al Presupuesto ciudadano, tendrán un peso significativo en la determinación del ITG. En el caso del proyecto de presupuesto, tiene un peso en el ITG de un 32%<sup>1</sup>; en el caso del Presupuesto ciudadano su peso es de 6%. Es decir la ausencia de estos documentos quita a las gobernaciones 38 puntos.

La mayoría de las preguntas requieren que el investigador elija entre cinco respuestas. Las respuestas “a” o “b” describen una condición que representa una buena práctica en cuanto al tema en cuestión. La cuarta opción “d” expresa la calificación más baja “0”.

Para propósitos de agregar las respuestas, a la respuesta “a” se le otorgó la calificación numérica de 100, para la “b” de 67, para la “c” de 33 y 0 para la “d”. La respuesta “e” hace que la pregunta no se cuente como parte de la categoría agregada.

Algunas preguntas tienen tres respuestas posibles: “a,” “b,” y “c” (no aplica). Para estas preguntas, se asigna una calificación de 100 para la “a” y 0 para la respuesta “b.” La respuesta “c” hace que la pregunta no se incluya en la categoría agregada.

Otras preguntas tienen cuatro respuestas posibles: “a,” “b,” “c,” y “d” (no aplica). Para estas preguntas, se asigna al inciso “a” una calificación de 100. A la respuesta “b”, de 50, para la respuesta “c” la calificación es “0” y la respuesta “d” hace que la pregunta no se incluya en la categoría agregada.

#### NOTA

1. El caso del Índice de Presupuesto Abierto (IPA) del Internacional Budget Partnership (IBP), de las 91 preguntas que utilizan para calcular su índice, 58 están referidas a la Propuesta de Presupuesto, por lo que más del 50% del IPA está determinada por la disponibilidad y características de este documento.



## RESULTADOS GENERALES DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA DE LAS GOBERNACIONES 2011

### ¿Cuál es la situación de las nueve gobernaciones en el ITG?

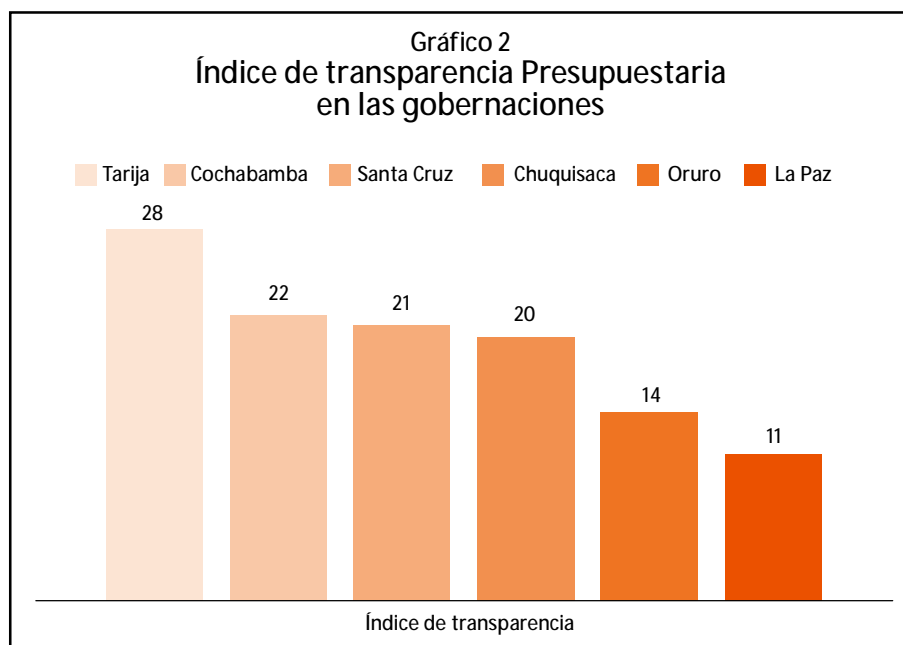
Los resultados expresan, sin duda, una situación preocupante respecto al grado de transparencia en la gestión pública de las gobernaciones. El ITG de las seis gobernaciones está por debajo de los 40 puntos, dato que expresaría un nivel de transparencia reducida. Es decir, que en términos de acceso a información, calidad y oportunidad de la información y participación social en el proceso presupuestario, las gobernaciones aún tienen deficiencias que exigen reformas y políticas; al mismo tiempo, expresan los límites en la aplicación de la norma vigente (Gráfico 2).

### ¿Cuál es la situación de cada Gobernación?

- 1) La Gobernación de Tarija muestra el ITG más alto de las seis gobernaciones evaluadas

(Próxima a los 30 puntos), puntuación que significaría que el nivel de transparencia en el proceso presupuestario es reducida, si consideramos la escala que se ha fijado dentro del índice (Recuadro 1); a esta Gobernación le faltaría solamente 12 puntos para alcanzar un nivel de transparencia regular. Si se considera la calificación que ha obtenido en cada etapa del proceso presupuestario, se notará que las calificaciones más bajas las obtuvo en la formulación y la aprobación (26 y 29 respectivamente), en tanto que la calificación más alta están en la ejecución y la fiscalización (58 y 45 respectivamente).

Ello quiere decir, que en las etapas de ejecución y fiscalización hay un grado de transparencia regular, que permite acceder a cierta información, pero que aún ésta tiene limitantes en cuanto a la forma de difusión, su contenido y oportunidad. En tanto que las etapas de



Fuente: Elaboración CEDLA



formulación y aprobación, claramente muestran restricciones, por ello el nivel de transparencia es mínimo. Más adelante se revisarán algunas características de cada una de estas etapas.

- 2) Le sigue la Gobernación de Cochabamba, con 22 puntos. En el caso de esta Gobernación, la calificación más baja se registró en la etapa de aprobación (20 puntos) y la puntuación más alta fue en la etapa de ejecución, con un registro de 44 puntos.
- 3) Posteriormente siguen las Gobernaciones de Santa Cruz y Chuquisaca, con una puntuación de 21 y 20 puntos, respectivamente. En ambos casos, la puntuación más baja fue en la etapa de aprobación, con 9,2 y 12,9 puntos, respectivamente. En tanto que la puntuación más alta se observó en la etapa de ejecución (42 puntos) en la Gobernación de Chuquisaca, mientras que para Santa Cruz el puntaje más alto fue en la etapa de formulación (52 puntos).
- 4) En el extremo opuesto, están las Gobernaciones de Oruro y La Paz, con un puntaje muy bajo, que es de 14 y 11 puntos, respectivamente, datos que expresarían que el nivel de transparencia es casi nulo. En el caso de Oruro, la calificación más baja fue registrada en la etapa de fiscalización (0 puntos), en tanto que la Gobernación de La Paz tuvo su dato más bajo en la etapa de aprobación (5,5 puntos); para este último departamento la calificación más alta fue en la etapa de fiscalización (44 puntos), en tanto que la Gobernación de Oruro mostró una situación mejor en la etapa de ejecución (33 puntos).
- 5) La información anterior muestra que: i) cuatro de las seis gobernaciones registran la puntuación más baja en la etapa de aprobación (Cochabamba, Chuquisaca, Santa Cruz y La Paz), constituyéndose en un momento del proceso presupuestario que requiere atención del ejecutivo y la asamblea departamental; ii) cuatro de las gobernaciones registraron su puntuación más alta en la etapa de ejecución (Oruro, Cochabamba, Chuquisaca y Tarija).

Con estos datos, que están resumidos en el Anexo 1, queda claro que la situación de transparencia en las gobernaciones exhibe importantes deficiencias, pese a que, en los últimos

años, el Estado fue emitiendo nuevas normas dirigidas a mejorar el acceso a información de la gestión pública y al fortalecimiento de la participación ciudadana. El problema, como suele suceder con las normas, radica en que éstas no se hacen efectivas ni existen mecanismos para hacerlas cumplir efectivamente; por tanto, en la práctica los lineamientos de transparencia no son incorporados en la gestión pública. En ese marco, la intención del Estado de crear unidades de transparencia en instituciones públicas configura un escenario favorable; claro está que gran parte del éxito de estas unidades parte del grado de independencia total de las mismas respecto a las instancias públicas.

Finalmente, se debe indicar que una de las razones que fue comentada en el levantamiento del ITG ¿y que tendría distintos efectos en la gestión pública de las gobernaciones? tiene que ver con el contexto político. Gobernaciones como la de Tarija, que registró en el mes de diciembre de 2010 la salida de su gobernador electo, o casos en los que la Asamblea Departamental está estructurada fundamentalmente por el oficialismo que ha dificultado la coordinación entre la Asamblea y el Ejecutivo de la Gobernación. Todos estos son aspectos que han influenciado en la gestión de información.

### ¿Cuál es la situación del acceso a documentación oficial?

En el mundo existe una infinidad de iniciativas y experiencias de trabajo sobre transparencia presupuestaria (Shapiro 2002), todas ellas han aportado con lineamientos de trabajo que hoy son de mucha utilidad en países como Bolivia. Uno de estos aportes está referido a la identificación de documentos clave dentro del proceso presupuestario, los que han sido útiles para valorar el nivel de transparencia en este ámbito.

Las denominadas *mejores prácticas* permiten identificar los principales tipos de reporte presupuestario que los gobiernos deben elaborar, pero fundamentalmente, reportes que deben estar disponibles al público. Por ejemplo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en su documento *Mejores Prácticas Presupuestarias*, identifica siete documentos: el presupuesto, el reporte preliminar, reporte

mensual, reporte de medio año, reporte de cuenta pública, reporte previo a las elecciones y el reporte de largo plazo. De igual manera, el Fondo Monetario Internacional (FMI), identifica algunos documentos presupuestarios, entre éstos menciona la elaboración de una guía clara y sencilla del presupuesto (Presupuesto ciudadano). Asimismo, las iniciativas internacionales como la del Internacional Budget Partnership (IBP) también identificó ocho documentos presupuestarios clave, los mismos que están relacionados al ciclo presupuestario.

En el nivel nacional, a partir de algunas normas es posible identificar ciertos documentos que deben ser elaborados para el seguimiento y monitoreo de la política pública, en sus distintas instancias y puestos a disposición de la sociedad en general. Por un lado, está la LMAD que, en su artículo 140, indica que “Sin necesidad de requerimiento expreso, cada gobierno autónomo debe publicar de manera regular y crear canales de permanente exposición ante la ciudadanía de sus planes, programas y proyectos, las contrataciones y reportes de ejecución concERNientes a éstos, los informes físicos y financieros, resultados, evaluaciones, balances, así como toda información relacionada a la gestión pública a su cargo” (LMAD 2010).

Si se remiten a normas que promulgan las asambleas departamentales, se puede mencionar la Ley Departamental de la Gobernación de Tarija 005/2010<sup>9</sup>, que en su Artículo 2 sostiene que el gobernador deberá informar trimestralmente a la Asamblea Departamental, sobre el destino y resultados de los recursos utilizados, en la ejecución de los programas y proyectos concordantes con el Plan Operativo Anual (POA), aprobado para la gestión 2011 y sobre los recursos percibidos por concepto de ingresos por hidrocarburos, sobre las modificaciones presupuestarias, entre otras cosas.

Finalmente, se puede mencionar que el DS 28168, en su Artículo 10, indica que las entidades comprendidas en su ámbito de aplicación deberán publicar y actualizar, a través de sus respectivas páginas electrónicas, la siguiente información mínima: *i)* presupuesto aprobado por el Tesoro General de la Nación (TGN); *ii)* la nómina de servidores públicos y consultores permanentes y eventuales, pagados por el TGN o por otras

fuentes de financiamiento; *iii)* datos principales de los contratos de bienes, obras y servicios; *iv)* convenios celebrados por la institución; *v)* Programas Operativos Anuales (POA), reportes anuales de ejecución presupuestaria, planes anuales de Contratación de Bienes y Servicios y reportes actualizados de su ejecución.

Lo descrito anteriormente muestra que las Gobernaciones tiene la obligación de elaborar una variedad de documentos referidos a la gestión pública de la Gobernación y facilitar el acceso a los mismos. Dicha política de comunicación no solamente se debe limitar al intercambio de información entre la Gobernación y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), sino debe beneficiar también a la sociedad civil.

A razón de lo anterior, el ITG ha identificado un total de nueve documentos que son importantes para un conocimiento más adecuado de la gestión presupuestaria de la Gobernación, pero también para realizar una lectura de la política pública que es promovida por cada una de las gobernaciones. Este lista no debe comprenderse, necesariamente, como un piso mínimo en cuanto a los reportes que deben estar disponibles.

Los documentos son: El proyecto de presupuesto, Resumen Ejecutivo, Programa de Operaciones Anuales, Presupuesto Aprobado, Presupuesto Ciudadano, informes entregados durante el año, Análisis de medio año, Análisis o informe de fin de año e Informe de Auditoría Interna (Anexo 2).

Según la información sistematizada, se pueden notar los siguientes aspectos (Gráfico 3):

- En ninguna de las seis gobernaciones se elabora el presupuesto ciudadano y mucho menos el informe de medio año  
El primero de ellos se constituye en un desafío para las gobernaciones; esto sucede también a nivel nacional, El presupuesto ciudadano es una versión simplificada del presupuesto de la Gobernación, presentado en un formato accesible para la población, y con una redacción sencilla. Este documento debería contener como mínimo: *i)* una reseña del presupuesto; *ii)* un resumen claro de los objetivos de las políticas que implementará el Ejecutivo departamental en el ejercicio fiscal

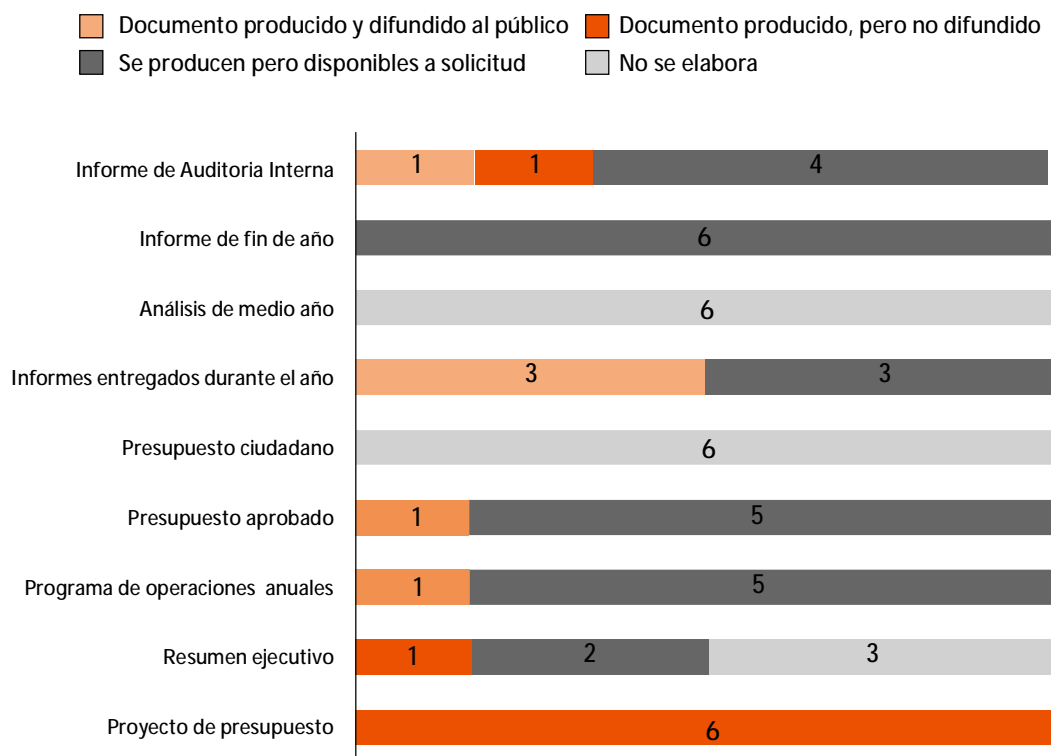
correspondiente; *iii*) una lista de los programas clave, previstos para el ejercicio fiscal y los resultados que se espera obtener; *iv*) una lista de los principales proyectos, los resultados que se esperan y sus fuentes de financiamiento; *v*) una explicación narrativa de las principales diferencias del presupuesto del año anterior y del presupuesto previsto para la presente gestión; *vi*) la política de financiamiento, prevista para la presente gestión, identificando los supuestos para tal previsión; *vii*) explicación y descripción de la transferencia de fondos de la Gobernación a otras instancias descentralizadas o dependencias de la misma Gobernación<sup>10</sup>.

El análisis de medio año, conocido también como informe de medio año, es un reporte sobre la ejecución presupuestaria al primer semestre del ejercicio fiscal. Este documento contiene una actualización exhaustiva del

ejercicio presupuestario, incluyendo una revisión de los supuestos económicos en que se basa el presupuesto, así como un pronóstico actualizado de los resultados para el año en curso, lo que posibilitaría un ajuste en indicadores en el presupuesto de ingresos y de gastos.

Este tipo de documento permite informar sobre los cambios o ajustes que se están realizando debido al comportamiento macroeconómico del país. En el caso boliviano, resaltaría en gran medida el comportamiento del precio del petróleo, pues éste determina los niveles de recaudación de la renta de hidrocarburos. Cambios en estos rubros afectan, sin duda, a los distintos niveles de gobierno, como es el caso de las gobernaciones, debido al peso que tienen los ingresos por concepto de renta de hidrocarburos (Gráfico 1).

Gráfico 3  
Disponibilidad de documentos oficiales clave



- En el caso de las seis gobernaciones, se elabora el proyecto de presupuesto, pero éste no es difundido al público. Este punto será tratado en adelante con un poco más de detalle.
- Tanto el presupuesto aprobado como el programa de operaciones anuales, son elaborados por todas las gobernaciones; no obstante, en cinco de estas gobernaciones no se puede afirmar que son difundidos ampliamente. Por un lado, se realizó la solicitud de esta documentación pero estos aun no fueron proporcionados, a excepción de la Gobernación de Tarija, que ha proporcionado estos dos documentos. Como notaremos más adelante, esta Gobernación es la que más ha proporcionado documentación, actitud positiva que corresponde a la Secretaria de Planificación e Inversión de la Gobernación, que entregó informes sin caer en la burocracia o protocolo. Se realizó la revisión de los sitios web<sup>11</sup> de las gobernaciones y, si bien existen links en algunos de estos sitios que mencionan estos documentos, al momento de ingresar a los mismos no se pudo localizar el programa de operaciones anuales o el presupuesto aprobado. Debido a lo anterior, es que para las cinco gobernaciones (Cochabamba, Chuquisaca, La Paz, Oruro y Santa Cruz), esta documentación es calificada como se produce pero están disponibles a solicitud.  
Del ejercicio de revisión de las páginas web, se pudo notar que la Gobernación de Santa Cruz es la que más documentación difunde a través de su sitio web<sup>12</sup>. Se ha podido encontrar información sobre el presupuesto aprobado de la gestión 2010; asimismo, se identificó su Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social, el Plan Estratégico Institucional (2008-2012), el Plan Productivo Departamental, como también un resumen ejecutivo del POA, documento que, si bien es útil, no puede suplir la versión completa de este documento. Otro aspecto que llama la atención –y que se trata de una medida que proporciona información sobre la gestión legislativa de la Gobernación– es la disponibilidad de Leyes y Decretos aprobados por la Asamblea Departamental desde la gestión 2008. La difusión de estas normas se ha realizado mediante una publicación impresa, denominada

Gaceta Oficial del Departamento Autónomo de Santa Cruz; esas normas también son difundidas en su sitio web.

A razón de lo anterior, se pudo evidenciar que los sitios web no están siendo bien aprovechados para difundir información. En el caso de gobernaciones como la de Chuquisaca, Tarija, Oruro y La Paz, la información es muy escasa, mientras que el sitio web de Cochabamba, al momento de elaborar el informe, estaba inhabilitado. Existe seguridad que este medio es la forma más sencilla y de muy bajo costo para difundir información pública. No se debe olvidar que el DS 28168<sup>13</sup> establece que las entidades públicas deben publicar en sus sitios web, información actualizada sobre presupuestos aprobados por el Tesoro General de la Nación, la nómina de servidores públicos y consultores permanentes y eventuales, datos principales de los contratos de bienes, obras y servicios y convenios celebrados por la institución, los programas operativos anuales, reportes anuales de ejecución presupuestaria y los planes anuales de contratación de bienes y servicios. No obstante, esta norma no se está cumpliendo.

- En el caso de los informes entregados durante el año (anexo 2). En tres gobernaciones se accedió a dicho documento, en dos de ellas mediante la nota dirigida a la gobernación (Tarija y Cochabamba), y la última, mediante la página web de la gobernación (Santa Cruz). Las otras gobernaciones aun no han proporcionado dicha documentación (Chuquisaca, Oruro y La Paz).
- Finalmente, se puede notar que, si bien estos documentos son elaborados dentro de las gobernaciones, muchos de ellos no son publicados y difundidos ampliamente, sino que estarían disponibles a solicitud formal, es decir mediante solicitud escrita, con la posibilidad de acceder a una copia del documento solicitado. Si bien este procedimiento es válido, el DS 28168, en su Artículo 11, referido al acceso directo de información (lo que se denomina transparencia activa), indica que “los peticionantes, debidamente identificados, solicitarán la información de manera verbal o escrita a la unidad de información establecida al efecto”.

Sin embargo, en varias de las gobernaciones no se ha logrado acceder a un ejemplar impreso de algunos de estos documentos; dichas solicitudes aún se encuentran en instancias de la Gobernación. Si a ello sumamos que el decreto anterior, en su Artículo 11 indica que “El servidor público responsable llevará un registro de todas las solicitudes presentadas. La información será puesta a disposición del solicitante en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, salvo caso de negativa justificada en las causales establecidas en el presente Decreto Supremo”, se ve que los plazos fueron sobrepasados y que, debido a ello, podría asumirse que estos documentos no están disponibles al público.

En el caso de la Gobernación de Potosí –que lamentablemente no es parte del informe por razones técnicas– la documentación solicitada aún no fue proporcionada. La Asamblea Departamental, a partir de un informe del asesor jurídico, textualmente indica sobre la solicitud realizada por nuestra institución que: “1. No acredita su personería y representatividad del peticionario director ejecutivo del CEDLA; 2. No procede la solicitud realizada por el Director Ejecutivo del CEDLA por tratarse de información institucional, además no existe sustento suficiente que justifique la misma”. Este es un claro ejemplo de las dificultades que existen para el acceso a información. En la misma nota, se dice que: “al tratarse de una institución autónoma, goza de lineamientos que limitan la entrega de determinada información”.

### **El caso del proyecto de presupuesto de las gobernaciones**

El ITG incorpora en su lista de documentos clave del proceso presupuestario al Proyecto de Presupuesto, debido a que éste se constituye en un instrumento público que da inicio al ciclo presupuestario; por esa razón éste contiene las propuestas iniciales de política pública que se ejecutarían durante el ejercicio fiscal correspondiente. En ese marco, éste se constituye en objeto de incidencia para la sociedad civil, en la fase de elaboración, pues, a través de él se podría influir en la toma de decisiones presupuestarias.

Al disponer de un borrador o proyecto de

presupuesto, se entiende que es más factible y oportuno plantear ajustes que, en el mediano plazo, signifiquen resultados económicos y sociales positivos para la región. Una vez aprobado el presupuesto, muy difícilmente las prioridades estratégicas pueden ser ajustadas.

Por lo expuesto anteriormente se considera esencial que este tipo de documentos presupuestarios sean difundidos a la sociedad civil, con la finalidad de generar un debate amplio sobre el rol de las gobernaciones en el desarrollo de la región.

Acertadamente, el IBP ha efectuado un análisis sobre la importancia del proyecto de presupuesto y, al mismo tiempo, ha sistematizado los usos que la sociedad civil podría efectuar teniendo en sus manos, y en el momento oportuno, el proyecto de presupuesto. A continuación, se cuenta con un resumen:

- **Identificar áreas económicas y sociales que, posteriormente, podrían requerir mayor trabajo en el ciclo presupuestario:** “Un análisis amplio y concienzudo de la propuesta presupuestaria cuando es divulgada por el ejecutivo ayuda a los grupos a identificar áreas particularmente importantes que pueden requerir más trabajo posteriormente en el ciclo presupuestario. Por ejemplo, si el análisis de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo muestra que el gasto en programas de asistencia social ha incrementado, entonces una organización podría hacer un seguimiento, evaluando si los beneficiarios a los que se dirigen estos programas realmente han recibido los beneficios” (IBP 2010).
- **Estudios breves para legisladores.** Las organizaciones de la sociedad civil pueden elaborar y presentar análisis en base al proyecto de presupuesto, con el fin de fortalecer el debate del Legislativo sobre este documento. Por ejemplo “el Instituto de Asuntos Económicos (Institute of Economic Affairs, IEA) de Kenya comienza su trabajo en torno a la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo antes de su divulgación, llevando a cabo audiencias públicas. Dado que el Parlamento keniano sólo cuenta con un periodo corto para debatir y aprobar el presupuesto, el IEA reúne anticipadamente a un equipo de expertos

para analizar la propuesta presupuestaria y desarrollar una guía para los miembros del Parlamento y así ayudarlos en el debate. El equipo del IEA pasa el fin de semana tras la introducción del presupuesto, peinando los estados financieros y el proyecto de ley financiera para sacar los puntos clave y hacer la información fácilmente comprensible para los miembros del Parlamento de manera oportuna” (IBP 2010).

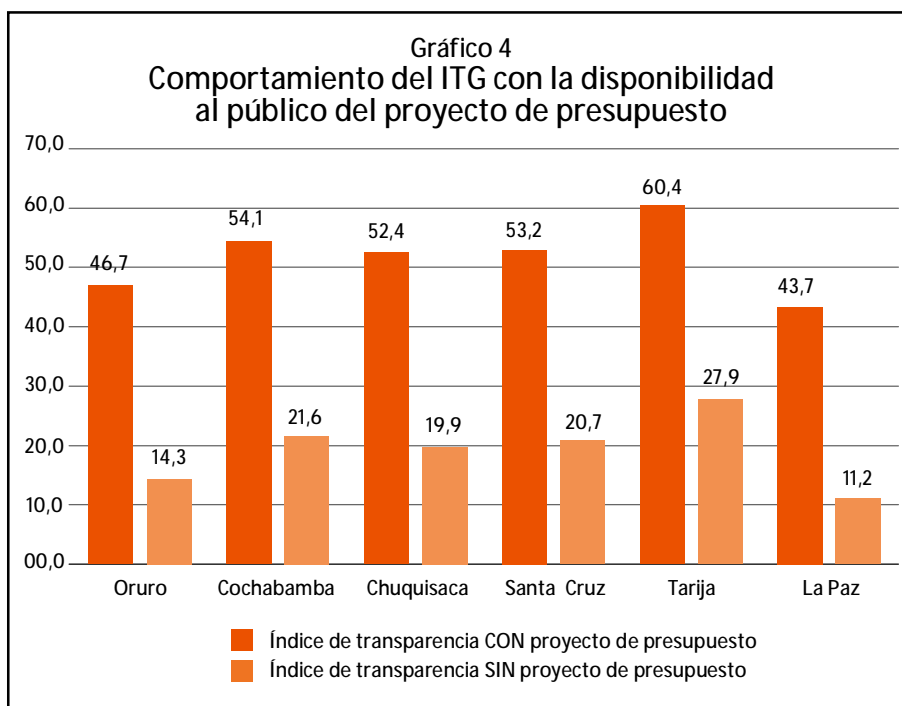
- **Análisis sectorial.** Estos análisis se orientan a revisar un sector —salud, educación, defensa o el sector productivo— en relación a otros sectores, con el objetivo de identificar prioridades o, en su caso, la ausencia de acciones gubernamentales en sectores que son estratégicos para las regiones.
- **Análisis de los efectos sobre diferentes grupos poblacionales.** Este tipo de análisis no es casi elaborado en instituciones bolivianas. Según el IBP, existen dos tipos de análisis que pueden efectuarse: *i)* examinar los efectos de las propuestas de gasto sobre diferentes grupos según ingreso, y *ii)* examinar los efectos del presupuesto gubernamental propuesto sobre un grupo poblacional definido por características diferentes al ingreso. Tal análisis

puede evidenciar los efectos del presupuesto sobre la población anciana, o sobre una minoría racial o étnica (IBP 2010).

- **Análisis económico general.** “El presupuesto tiene una influencia tremenda sobre la economía de un país, lo que subraya la importancia de evaluar los supuestos fiscales y económicos del presupuesto —especialmente su impacto en los pobres” (IBP 2010).

Si se parte del carácter no neutral del Estado, este tipo de análisis también permitiría valorar la orientación política del mismo, en el entendido de que éste se constituye en un medio para garantizar la realización del capital. Como se sabe, ello se expresa en políticas de gasto y de ingreso que están dirigidas a favorecer a determinados sectores, que no necesariamente son los más desprotegidos. Con el proyecto de presupuesto, puede evidenciarse lo anterior, hecho que puede generar un debate en el Legislativo sobre el rol de la entidad pública en la visión de desarrollo que se ha determinado para la región.

A razón de lo anterior, es que se ha considerado esencial que este documento esté disponible al público<sup>14</sup>, y para dar esa importancia en el



Fuente: Elaboración CEDLA



indicador, es que la disponibilidad de este documento explica el 32% del índice; es decir, frente a la ausencia de éste documento, se estaría quitando 32 puntos a la Gobernación. Como fue mencionado anteriormente, el proyecto de presupuesto no está disponible al público en ninguna de las gobernaciones.

Si ese documento estaría disponible al público, automáticamente los indicadores de cada Gobernación se incrementarían (Gráfico 4). En el caso de Santa Cruz, Cochabamba, Tarija y Chuquisaca, el ITG se encontraría por encima de los 50 puntos. Tarija alcanzaría los 60,4 puntos, lo que significaría que esta Gobernación estaría alcanzado un nivel de transparencia adecuado. Los casos de Oruro y La Paz registrarían una

calificación de 47 y 44 puntos, respectivamente; un nivel de transparencia regular.

Ahora bien, en esta primera versión del ITG, no ha incorporado una batería de preguntas dirigidas a valorar el contenido de un proyecto de presupuesto. Evidentemente porque dicho documento no existe, es posible que tal medida se efectúe en el mediano plazo. Es esencial iniciar una campaña dirigida, primero, a promover el acceso a este documento (Proyecto de Presupuesto) y posteriormente, a valorar y testificar la calidad y utilidad de dicho documento. Ello también podría realizarse en el nivel nacional, considerando que este documento no está disponible al público.

## ANÁLISIS POR VARIABLE

**E**n este acápite, se realizará una mirada a ciertas características del proceso presupuestario, ordenadas según el ciclo presupuestario, el proceso presupuestario consta de cuatro etapas: 1) la formulación, cuando el poder ejecutivo elabora el documento de presupuesto; 2) la aprobación, cuando la asamblea departamental debate y aprueba el presupuesto; 3) la ejecución del presupuesto; y 4) la fiscalización.

Posiblemente, las variables que fueron priorizadas en cada una de estas etapas hayan omitido elementos de análisis del proceso presupuestario que otros actores ven importantes al momento de valorar la transparencia de la gobernación. En ese sentido, entendemos que el debate que se promueva con este instrumento, no solamente logrará incorporar en la agenda de los actores sociales la situación y perspectivas de la política de transparencia en el nivel local, sino también, que dicho debate permitirá al equipo institucional el incorporar ajustes a este instrumento en el mediano plazo.

### FORMULACIÓN

Como puede observarse en el Gráfico 5, la Gobernación de Santa Cruz es la que recibe el puntaje más alto dentro de la etapa de formulación (51,8 puntos); le sigue la Gobernación de Chuquisaca con un puntaje de 33,2. En el extremo opuesto, está la Gobernación de Oruro que registra una puntuación de 18,6, y el resto de las gobernaciones exhiben una puntuación de entre 20 a 30 puntos.

En esta etapa de la formulación se ha valorado las siguientes condiciones:

**Disponibilidad de tiempo en la formulación del presupuesto.** Es sabido que una de las principales observaciones al proceso presupuestario está relacionada con la disponibilidad de tiempo que tienen las

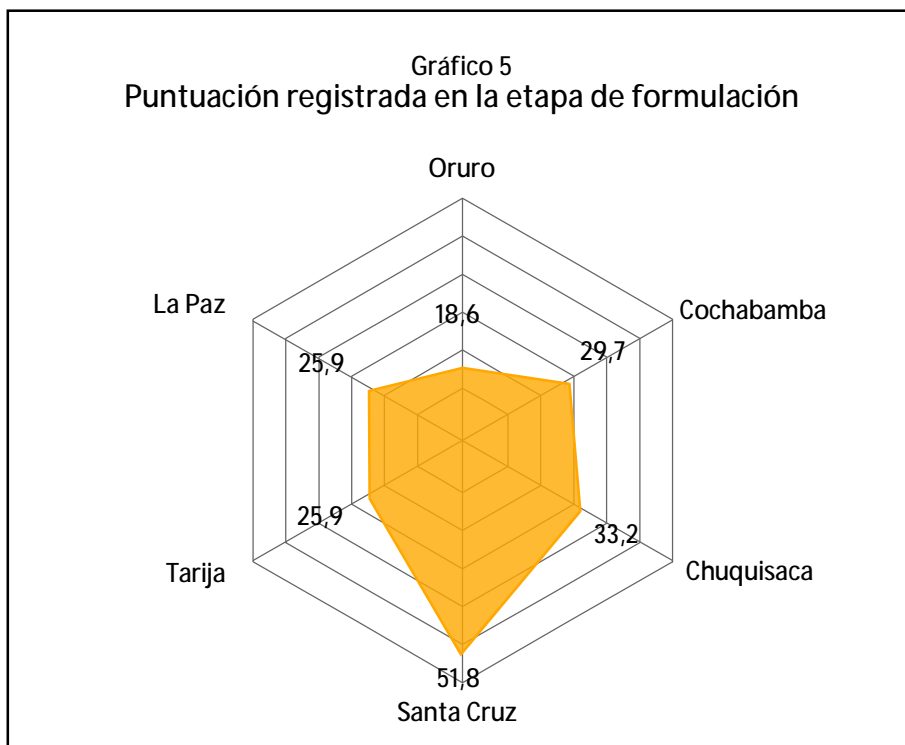
organizaciones sociales y el Órgano Legislativo para debatir las distintas políticas de gobierno, que son promovidas en cada ejercicio fiscal. Para el caso de las gobernaciones no hay duda que ese margen de tiempo es sustancial para la aprobación del proyecto de presupuesto, pero además, ese margen de tiempo estaría determinado por el espacio que le toma al Ejecutivo elaborar dicho documento, proceso que, coordinado adecuadamente debería derivar en la presentación del proyecto de presupuesto a la Asamblea Departamental con el tiempo suficiente para que esa instancia debata el contenido del documento.

No obstante, se pudo notar que algunos técnicos de las gobernaciones resaltaron el hecho de que el Órgano Ejecutivo demora en proporcionar todos los instructivos para la formulación del proyecto de presupuesto. Así por ejemplo, una de las gobernaciones mostró un instructivo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), enviado el 24 de agosto de 2010, que señala varios aspectos para la formulación del presupuesto, entre ellos los techos presupuestarios, pero, además de ello, el mencionado ministerio solicita que el anteproyecto de presupuesto sea remitido “a más tardar el 24 de septiembre”. Es decir que le da un plazo de un mes a la Gobernación para que remita su presupuesto.

La misma nota indica que el proceso de formulación de presupuesto se inició el mes de marzo con la capacitación de técnicos y autoridades de cada entidad.

En este contexto, se puede señalar que, si bien existen regulaciones establecidas por el MEFP que son enviadas a las gobernaciones con cierta demora, también es cierto, que las gobernaciones conocen las regulaciones nacionales que establecen que aproximadamente tres meses antes del cierre del presente ejercicio fiscal el Estado debe remitir el proyecto del Presupuesto General del Estado





Fuente: Elaboración CEDLA

(PGE). Ello supone una alerta a la gestión pública de las gobernaciones para ir tomando las previsiones en la formulación de tan importante documento, y de esa manera aportar a la posibilidad de que la Asamblea Departamental disponga del tiempo para la aprobación del proyecto de presupuesto.

Sobre este tema, cuatro de las gobernaciones argumentaron la demora del MEFP en la entrega de documentos para la formulación. En tanto que las otras dos gobernaciones sostuvieron que ese proceso está normado por ley, señalándose implícitamente que tanto los procesos como los plazos son conocidos por las gobernaciones. Son los casos de las gobernaciones de Chuquisaca y Santa Cruz.

#### **Conociendo los pasos de la formulación.**

Se valoró la actitud del Ejecutivo para dar a conocer los pasos a seguir en la formulación del presupuesto. Este procedimiento permitiría que las organizaciones sociales e instituciones conozcan las actividades que el Ejecutivo emprenderá en su formulación. Este documento es de mucha utilidad para los actores sociales que tengan programado incidir en su formulación. Todas las

gobernaciones, a excepción de la de Santa Cruz, indicaron que existe un cronograma, que además lo cumplen fielmente, pero que no es dado a conocer al público.

Para el caso de Santa Cruz, dicho cronograma fue dado a conocer en su sitio web. Según las entrevistas realizadas, ese documento de planificación fue también difundido por medios de prensa.

**Participación social y/o consultas con el Legislativo durante el proceso de formulación del presupuesto.** Las consultas que efectúa el Ejecutivo con la Asamblea Departamental son limitadas. Según se informó, en las gobernaciones de Chuquisaca, Tarija y Oruro, el Ejecutivo, por lo general, no realiza consultas con la Asamblea a fin de determinar prioridades en el presupuesto público. Situación que fue justificada por el corto tiempo de funcionamiento que tiene la Asamblea, o por aspectos específicos. Como en el caso de Oruro, donde se indica que el actual déficit de la Gobernación configuraría un escenario que imposibilitaría cualquier iniciativa o demanda de la sociedad civil. Debido a ello, así se sostuvo en la entrevista, no sería necesario consultar sobre

la orientación de la inversión pública, ni a la sociedad civil ni a la Asamblea Departamental. En el caso de Chuquisaca y Tarija, se hace mención a una falta de coordinación entre la Asamblea y el Ejecutivo.

En los casos de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, si bien el Ejecutivo sostiene reuniones con la Asamblea, éstas solamente consideran a un grupo del Legislativo departamental, que generalmente son asambleístas del oficialismo. En Cochabamba, por ejemplo, se indicó que, de los 34 asambleístas, 29 son del MAS y 5 de la oposición; en esta estructura los procesos de coordinación privilegian al primer grupo.

Ahora bien, si se considera la participación de organizaciones sociales durante la formulación del presupuesto, se ve que en las gobernaciones de Oruro, Cochabamba, Chuquisaca y La Paz no han institucionalizado espacios en los que la sociedad civil participe a fin de debatir y proponer iniciativas que sean incorporadas en el proyecto de presupuesto. La institucionalización de espacios cobra importancia pues supone procesos regulados (ordenados) y metodologías claras y transparentes.

En los casos de Santa Cruz y Tarija, se menciona la existencia de espacios institucionalizados, aunque debe indicarse, que éstos son cuestionados por organizaciones sociales de la misma región. En el caso de Santa Cruz, se hace referencia a los resultados alcanzados en el Diálogo Departamental, que fue iniciado a principios de 2009 y concluido en 2010. Este espacio cuenta con normas que regulan su desarrollo, como la Ley 04 de julio de 2008. En el caso de la Gobernación de Tarija, se hizo mención a las mesas de concertación y a las audiencias de transparencia y rendición de cuentas<sup>15</sup>; sin embargo, como se mencionó anteriormente, la legitimidad y credibilidad de estos espacios son cuestionadas por algunos actores sociales.

**Conociendo los resultados o acuerdos de los talleres.** En el caso de todas las gobernaciones, un balance efectuado con representantes de organizaciones sociales, señala que los acuerdos o resultados de esos talleres, mencionados en el punto anterior, no son dados a conocer al público. Estas resoluciones cobran importancia, pues permiten hacer un seguimiento de los acuerdos

asumidos entre el Ejecutivo y las organizaciones sociales.

En el sitio web de la Prefectura de Santa Cruz, se publicó la sistematización del informe del Diálogo Departamental 2010–2025, lo cual se ajusta a la consulta realizada a las organizaciones. Sin embargo, las entrevistas efectuadas a un conjunto de organizaciones indicaron desconocer los acuerdos o resultados de los espacios en los que participa la sociedad civil. Ello mostraría que un sitio web otorga información a determinados segmentos de la población, poniendo como desafío innovar nuevas formas de comunicación.

**Cambian la inercia del presupuesto.** Una de las observaciones a los presupuestos públicos está referida a la inercia del gasto. Es decir que, gran parte de los presupuestos arrastran orientaciones de gasto de gestiones anteriores, procedimiento que en muchos casos no es justificado, debido a que esa definición no responde a un proceso de evaluación de los resultados que se está logrando con ese tipo de gasto. En ese sentido, cobra relevancia la disponibilidad en esta etapa de documentos que planeen una evaluación de resultados de las acciones emprendidas por la institución.

Como bien señalan las directrices presupuestarias de la gestión 2011, en su Artículo 9, “El POA de las entidades del sector público, deberá ser elaborado en el marco de los lineamientos establecidos en los Planes Estratégicos Institucionales, previa evaluación de los POAs y ejecución de los presupuestos de las dos últimas gestiones y el periodo vigente”. Es decir, que en el proceso de formulación, se debería considerar evaluaciones de la política pública de las últimas gestiones, ello a fin de ratificar o ajustar la orientación presupuestaria que hasta ese momento las gobernaciones van promoviendo.

Una valoración de tal procedimiento mostró que la Gobernación de Santa Cruz realiza una evaluación de resultados del ejercicio fiscal anterior, como también de los resultados alcanzados en el marco del POA, en el caso de la Gobernación de Oruro hace una evaluación, pero no de todo el POA.

En Chuquisaca, Tarija y Cochabamba, solo se realizaría una evaluación financiera (ejecución) de las acciones estratégicas del POA de la gestión anterior, dejando de lado los resultados alcanzados.

Sin embargo, casos como el de Cochabamba, afirman que se está trabajando en un sistema de seguimiento que permitirá posteriormente valorar el impacto del gasto ejecutado o de los ingresos captados.

Por otro lado, en aquellos espacios que promueven las gobernaciones durante el proceso de formulación con las organizaciones sociales, el Ejecutivo realiza una presentación muy regular de los resultados alcanzados en el marco del POA y del Plan de Desarrollo Departamento (PDD). Si bien en Santa Cruz, dentro de los procesos internos del Ejecutivo, consideran evaluaciones de resultados, no existe esa actitud con las organizaciones sociales. En el caso de Tarija, donde afirmaron haber realizado una evaluación financiera y programática, esa información no fue dada a conocer en los espacios que tiene con organizaciones sociales; las personas entrevistadas sostuvieron que hay un alejamiento entre el Ejecutivo y estos actores sociales.

**Debatido el uso de la renta de los recursos naturales en la etapa de formulación.** La importancia fiscal que tienen los recursos, generados por la explotación de recursos no renovables en la gestión pública de las gobernaciones, exige por parte de éstas una promoción y discusión mínima con la Asamblea Departamental, la orientación que se le dará a los recursos fiscales por la explotación de hidrocarburos o por la minería.

En ese sentido, se consultó si el Ejecutivo presenta al Legislativo información sobre la renta de hidrocarburos y minería. En ese sentido, en las gobernaciones de Oruro y La Paz se indicó que no hay espacios donde esta instancia del gobierno presente ni debata con los legisladores la utilización de los recursos fiscales que se reciben por la explotación de recursos no renovables.

El resto de las gobernaciones dieron a entender que, si bien el Ejecutivo presenta un informe al Legislativo sobre la utilización de los recursos fiscales que se reciben por la explotación de recursos no renovables, su pertinencia no es sujeto de debate.

Los elementos anteriores han determinado las calificaciones para cada una de las gobernaciones, (Gráfico 5). Se entiende que muchas de las dificultades son producto de una combinación de factores políticos que dificultan los procesos

de coordinación; es preciso recalcar que las actividades, en esta etapa, suelen ser exclusivamente marcadas por procesos internos del Ejecutivo, dentro del cual aún no se ha considerado prioritario abrir este proceso a actividades de participación social. Si bien ello puede entenderse desde el punto de vista técnico, sería recomendable que existan acciones sencillas para que el proceso de formulación también sea participativo y transparente. El ejemplo más sencillo es el de la elaboración de los cronogramas o el de la difusión de los documentos de evaluación.

#### APROBACIÓN

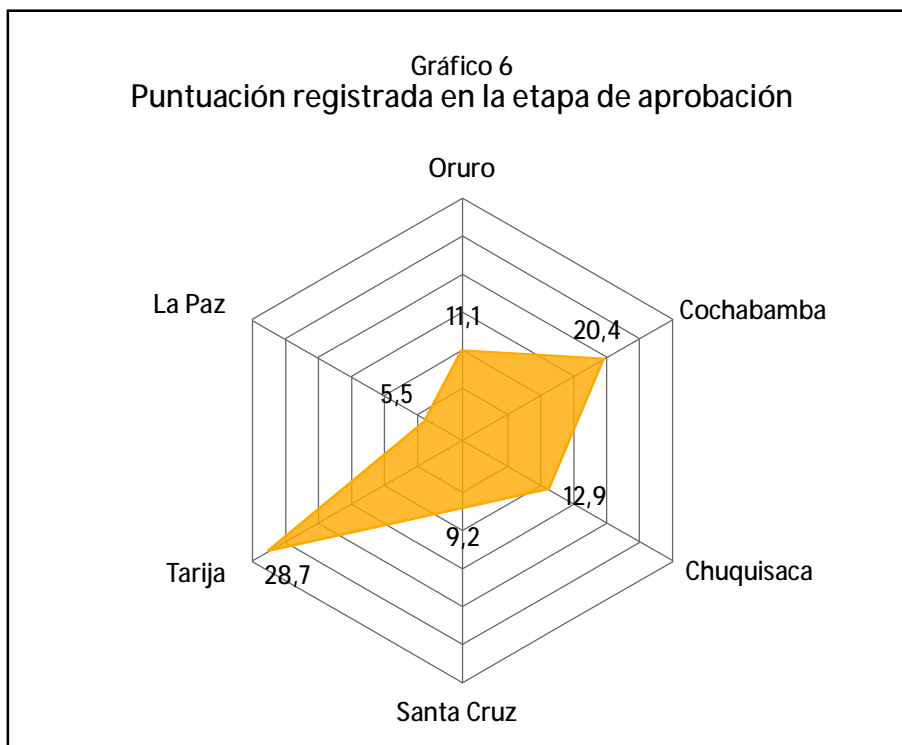
Como puede observarse en la gráfica 6, la Gobernación de Tarija es la que recibe el puntaje más alto dentro de la etapa de aprobación (28,7 puntos), le sigue la Gobernación de Cochabamba con 20,4 puntos. En el extremo opuesto, están las gobernaciones de Santa Cruz y La Paz, que registran una puntuación de 9,2 y 5,5 puntos, respectivamente, mientras que el resto de las gobernaciones exhiben una puntuación de entre 10 y 15 puntos (Gráfico 6).

A continuación, se describen algunas condiciones que fueron valoradas en la etapa de aprobación:

**Tiempo que tuvo la Asamblea Departamental para debatir el contenido del presupuesto de la Gobernación.** En los últimos años la aprobación del Presupuesto General del Estado se ha realizado por fuerza de ley. De las siete leyes financieras que fueron emitidas desde el 2005, cinco se aprobaron por fuerza de ley. Es decir que, al no haber sido aprobado por el Congreso Nacional, el Ejecutivo, amparado en la Constitución Política del Estado (CPE), aprobó el PGE del ejercicio fiscal correspondiente.

Entre las razones de lo descrito anteriormente, es que el legislativo no dispone de tiempo como para llevar adelante un debate profundo sobre el contenido del presupuesto, por lo cual esta instancia no se pronuncia al respecto. En el caso de las gobernaciones, ello es preocupante; según se informó, las Asambleas Departamentales disponen de muy poco tiempo para aprobar el presupuesto.

En las gobernaciones de Santa Cruz, Cochabamba, Tarija y Oruro el proyecto de



Fuente: Elaboración CEDLA

presupuesto se presentó una semana antes de la fecha límite. Es decir, sin tiempo para realizar un debate adecuado sobre dicho documento. Debido a esa situación, Tarija optó por aprobar en febrero una norma que obligue al Ejecutivo a presentar ese documento a la Asamblea Departamental por lo menos 20 días antes de que sea derivado al MEFP.

Los casos más críticos son los de Oruro y La Paz. En el primero, el Ejecutivo presentó un documento parcial faltando tres días para la fecha límite fijada por el MEFP. Pese a la ampliación en la fecha fijada por el MEFP, el documento final fue remitido nuevamente faltando muy poco para esa nueva fecha. Debido a que ese nuevo límite fijado por el Ministerio de Economía era fatal, la asamblea aprobó el POA y el presupuesto en solamente 24 horas.

Finalmente, el caso de La Paz fue crítico, pues la Asamblea recibió para su consideración el POA y presupuesto el 7 de octubre de 2010 e inmediatamente esta instancia tuvo que pronunciarse. Ahora bien, si consideramos que la fecha tope que fijó el MEFP fue el 1 de octubre, se que, en este caso, la presentación del documento

fue una semana después de los límites fijados por el propio MEFP.

Los datos anteriores, sin duda, son alarmantes, pues no existe, en ningún caso, el tiempo como para realizar una reflexión y debate adecuado sobre el contenido del ejercicio fiscal programado para la siguiente gestión, y pese a ello, ese documento es remitido al MEFP, y éste incorporado al PGE.

Debido a lo anterior, acciones como ajustar o modificar el proyecto de presupuesto, brindar explicaciones sobre el presupuesto y el POA, dar información adicional solicitada por la Asamblea o una explicación adecuada sobre las nuevas políticas que la Gobernación vaya a emprender, son muy limitadas por el tiempo que se dispone para la revisión y aprobación del proyecto de presupuesto.

**La participación ciudadana.** La LMAD, en su Artículo 138, sostiene que “La normativa de los gobiernos autónomos debe garantizar la participación y el control social, sin discriminación de orden social, económico, político u otros, de conformidad a las previsiones de la ley correspondiente” y que “la participación social

se aplica a la elaboración de políticas públicas, como a la planificación, seguimiento y evaluación, mediante mecanismos establecidos y los que desarrollan los gobiernos autónomos en el marco de la ley”.

A razón de lo anterior, se entiende que la participación social debe concretarse en las distintas etapas de la gestión pública de las gobernaciones, una de ellas es la de aprobación del presupuesto. Según información sistematizada, en cinco de las gobernaciones analizadas (Chuquisaca, Oruro, La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) la valoración de los actores entrevistados indica que en el proceso de aprobación del proyecto de presupuesto, la comisión de la Asamblea no promueve audiencias públicas en las que participe activamente las organizaciones sociales, pese a que en algunos casos se pudo constatar que las comisiones tienen entre sus atribuciones la posibilidad de promover dichos espacios.

Por ejemplo, en el reglamento general de la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz en su Artículo 39, indica que “las comisiones podrán realizar audiencias públicas, en las que las ciudadanas o ciudadanos, representantes de instituciones pueden hacer conocer sus planteamientos en torno a asuntos legislativos, de fiscalización o de gestión”. Asimismo, en el caso del reglamento interno de la Asamblea Legislativa Autónoma del Departamento de La Paz, en su Artículo 34, parte del capítulo referido a las funciones de la comisiones, indica que deberán propiciar eventos destinados al análisis de los asuntos referidos a su área y recibir, promover y coordinar las iniciativas ciudadanas departamentales.

Hasta aquí, existen lineamientos que pueden orientar a la Asamblea para promover dichos espacios; lamentablemente estos no son efectivizados. Entre algunos comentarios a resaltar sobre las razones que han llevado a la no realización de estos espacios, está por un lado, el corto tiempo que dispone esta instancia de la Gobernación para aprobar el presupuesto; ello quedó claramente comprobado en el análisis anterior; también pudo identificarse la justificación de un asambleísta, quien sostenía que la Asamblea Departamental es la expresión de la sociedad civil y que, por tal razón, no sería necesario promover este tipo de espacios.

En el caso de la Gobernación de Tarija, se habría realizado alguna audiencia, sin embargo ésta no contó con la participación esperada de organizaciones sociales. Por otro lado, se indicó que, de ese espacio, no se socializó informe alguno.

**El presupuesto aprobado.** Con todas las dificultades y demoras descritas anteriormente, el presupuesto es aprobado mediante una ley departamental. La interrogante que surge sobre este documento es el nivel de detalle con el que se presenta, y en ese sentido, solo se pudo constatar en el caso de la Gobernación de Tarija, que el presupuesto aprobado incluye un nivel de detalle exhaustivo.

En casos como el de La Paz, Santa Cruz y Chuquisaca, al momento de realizar el presente informe, estas gobernaciones no facilitaron documentación. Aunque, según las entrevistas realizadas, esos documentos tendrían un nivel de detalle adecuado. Sin embargo, frente al hecho de que ese documento no fue conocido hasta la fecha señalada, la calificación en este punto no fue la mayor.

Para el caso de Oruro, tampoco se accedió a dicho documento, aún se está a la espera del mismo. Sin embargo, se conoció por otras fuentes la ley departamental mediante la que se aprobó el presupuesto. El detalle consideraba los clasificadores convencionales, detalle de gasto a nivel de inversiones, programas y actividades, entre otros. Es decir, utiliza los formatos o clasificadores convencionales del sector público; en ese sentido, no se incorpora el ordenamiento del gasto según el clasificador funcional.

En el caso de la Gobernación de Cochabamba el detalle no es exhaustivo; así se verifica en la Ley Departamental 016/2010.

En resumen, vemos que existen dificultades para acceder a este documento. Por otro lado, el formato en el que es presentada esta información no suele ser de fácil manejo o comprensión, haciendo de este documento un instrumento netamente técnico que está elaborado en un lenguaje que pocas personas pueden entender.

**El presupuesto ciudadano.** Debido a lo anterior, surge la importancia de un documento que presente la información fiscal en un lenguaje sencillo y sustancial. Es decir que con una mirada a este documento, cualquier ciudadano pueda comprender los principales ejes que ordenan el presupuesto, conocer las prioridades de desarrollo

así como las dificultades que atraviesa la gestión pública de la Gobernación.

Para el IBP, el presupuesto ciudadano debería contener: i) una reseña del presupuesto; ii) un resumen claro de los objetivos de las políticas que implementará el Ejecutivo Departamental en el ejercicio fiscal correspondiente; iii) un lista de los programas clave, previstos para el ejercicio fiscal y los resultados que se espera obtener; iv) un lista de los principales proyectos, los resultados que se espera y sus fuentes de financiamiento; v) una explicación narrativa de las principales diferencias del presupuesto del año anterior y del presupuesto previsto para la presente gestión; vi) la política de financiamiento prevista para la presente gestión, identificando los supuestos para tal previsión; vii) una explicación y descripción de la transferencia de fondos de la Gobernación a otras instancias descentralizadas o dependencias de la misma Gobernación. (Nota: el punteo anterior fue elaborado considerando algunas orientaciones planteadas en el Boletín 38 del International Budget Partnership).

Lamentablemente, las seis gobernaciones no elaboran un presupuesto ciudadano. De las entrevistas realizadas, solo en el caso de la Gobernación de Cochabamba se alude a la posibilidad de generar un documento de este tipo. Así como sucede en algunas regiones del mundo (Recuadro 2), la sociedad civil puede y debe demandar al Ejecutivo (Nacional y Departamental) un esfuerzo mayor para transmitir la información en formatos que sean claros y sencillos, y que incorpore información sustancial de los presupuestos públicos.

**Los beneficios fiscales provenientes de la explotación de recursos no renovables.** Así como se consultó en la etapa de formulación, se preguntó en esta etapa si el presupuesto aprobado incorpora algún segmento o modulo que haga referencia exclusivamente a la renta generada en la explotación de recursos naturales.

Al respecto se puede indicar que: i) la Gobernación de Cochabamba proporcionó un resumen ejecutivo del presupuesto de 2011, y en ese documento se puede identificar información

#### Recuadro 2

### LOS GRUPOS TAMBIÉN PUEDEN PARTICIPAR EN, O ABOGAR POR, LA PRODUCCIÓN DE UN PRESUPUESTO CIUDADANO

- El gobierno de México abordó a la organización de la sociedad civil Fundar para obtener sugerencias de cómo producir un Presupuesto ciudadano. La discusión subsecuente llevó a la publicación de un Presupuesto ciudadano, basado en la información incluida en el Presupuesto Aprobado para el 2010.
- Al momento de la creación de esta guía, una coalición de la sociedad civil de la República Democrática del Congo, llamada ROPI (Reseau des Organisations Partenaires de FIFES) se encontraba en discusiones abiertas con el gobierno sobre la creación de un Presupuesto ciudadano. ROPI llevó a cabo un taller con expertos y miembros de la sociedad civil y el gobierno para poder definir las características principales que podría incluir un Presupuesto ciudadano. Después de esto, se preparó un borrador y se le entregó al gobierno para una revisión previa a su publicación.
- En Namibia, el Instituto para la Investigación de Políticas Públicas publicó un documento en el que se establecían lineamientos que podrían seguirse para crear un Presupuesto ciudadano, así como una muestra de uno. El documento se publicó con la esperanza de que el gobierno de Namibia tomaría la iniciativa y publicaría dicho presupuesto ([http://www.ippr.org.na/Briefing%20Papers/IPPR%20Briefing%20Paper%20No%2049%20Citizens%20budget%20 paper-final.pdf](http://www.ippr.org.na/Briefing%20Papers/IPPR%20Briefing%20Paper%20No%2049%20Citizens%20budget%20paper-final.pdf)).

#### FUENTE

IBP (2010). Guía para la transparencia en los documentos presupuestarios del gobierno: cómo la sociedad civil puede usar los documentos presupuestarios para la investigación e incidencia. Washington DC. IBP, editores Vivek Ramkumar e Isaac Shapiro.



del uso de recursos provenientes de la renta de hidrocarburos, sin embargo, esa información no se ordena en un capítulo o módulo específico dentro del presupuesto; por otro lado, la información no establece una explicación y justificación del uso de estos recursos; lo mismo pudo notarse en la Ley Departamental 016/2010, que aprueba el presupuesto y POA del 2011. Si bien en las entrevistas efectuadas dieron a entender que en el documento aprobado del presupuesto hay mucha más información, no se pudo acceder a ese informe; *ii)* en el caso de Tarija puede notarse información desagregada sobre el uso de la renta de hidrocarburos, sin embargo esa información no se ordena en un acápite específico y al mismo tiempo, no cuenta con una explicación sobre la asignación y distribución; *iii)* en el caso de Chuquisaca y Santa Cruz se ha afirmado que esa información existe, sin embargo no se ha podido validar o comprobar tal situación; *iv)* en el caso de La Paz y Oruro, si bien la documentación aún no fue proporcionada por vía formal, se accedió a documentación que no fue aprobada, y mediante un canal distinto al ejecutivo. Esta documentación muestra que existe información sobre la renta de hidrocarburos, no obstante es información general y es presentada dentro del informe general, es decir, no existe un acápite específico que concentre los datos y/o una explicación sobre el uso que se dará a estos recursos fiscales.

Se debe indicar que este punto fue estructurado en base a la información disponible, y en otros casos se revisó versiones no aprobadas.

**Difusión del presupuesto aprobado.** Se ha consultado con actores públicos y a algunas organizaciones sociales sobre la difusión del presupuesto aprobado; al respecto indicar que en las seis gobernaciones no se verificó que el ejecutivo haya llevado adelante talleres en el primer trimestre del año con el fin de socializar dicho documento. Como se mencionó anteriormente, dicho documento estaría disponible a solicitud.

**¿Las gobernaciones cuentan con una Ley Departamental sobre Transparencia?** Según las entrevistas realizadas, y la información sistematizada, solo una de las cinco gobernaciones cuenta con una norma emitida por la Asamblea Departamental dirigida a dar atención a la problemática de la transparencia y participación

social; esa Gobernación es la de Santa Cruz, que el 22 de julio de 2008 aprobó la Ley Departamental de Transparencia y Acceso a la Información; en el marco de esa norma, se establece que “Todos los ciudadanos bolivianos en el Departamento Autónomo de Santa Cruz podrán solicitar información y copias de los documentos generados por el Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz y la misma será proporcionada en un plazo no mayor a los diez (10) días calendario”.

Sin embargo, este lineamiento queda en entredicho, pues, como se mencionó anteriormente, se cuentan con solicitudes a la Gobernación de Santa Cruz, que aún no fueron respondidas.

Si recordamos que en el país se ha ido emitiendo una variedad de normas dirigidas a asegurar el acceso a información de la gestión pública, resulta llamativo que las gobernaciones emitan también sus propias normas. Al final del día, se podría disponer de nueve normas sobre transparencia y acceso a información, que, sumadas a las normas del Gobierno nacional, constituirían un paquete de políticas orientadas a asegurar el acceso a información y la participación social.

La disponibilidad de normas en las gobernaciones tendrían sentido si al final son éstas las que efectivizan, con acciones concretas, la transparencia en la gestión pública de las gobernaciones; sin embargo, todo hace notar que aún persisten estas dificultades.

## EJECUCIÓN

A diferencia de las etapas descritas anteriormente, en la fase de ejecución los puntajes son altos. La gobernación de Tarija registra una puntuación mayor a los 50 puntos; las gobernaciones de Cochabamba, Chuquisaca y Santa Cruz registran una puntuación ligeramente mayor a los 40 puntos; mientras que las gobernaciones de Oruro y La Paz, registran las puntuaciones más bajas, de 33,3 y 18,1 respectivamente (Gráfico 7).

A continuación pasamos a describir algunas condiciones que fueron valoradas en la etapa de ejecución:

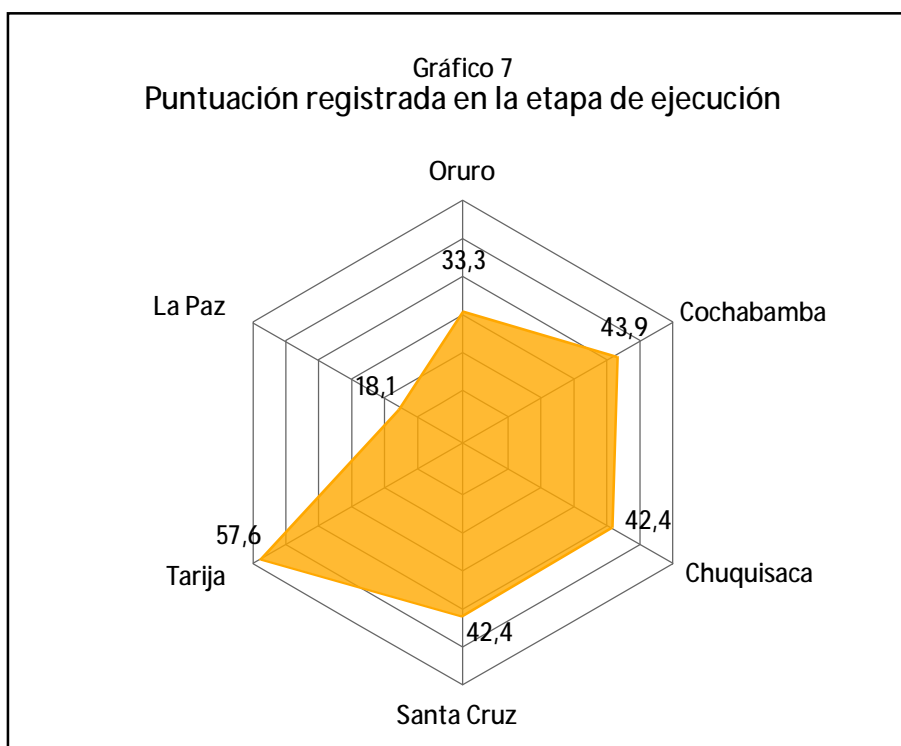
**Periodicidad de los informes de gasto e ingreso.** La revisión de aquella documentación a la que se tuvo acceso, y en otros casos

considerando las entrevistas, muestra las siguientes particularidades:

- i) En la Gobernación de Cochabamba, se evidenció que los informes de gasto de 2010 fueron preparados semestralmente, pese a que existe una reglamentación interna que establece que dichos informes deben ser presentados de forma trimestral<sup>16</sup>, por otro lado, si bien estos informes incorporan información de todo el gasto de la gobernación, la forma en la que se presenta esa información no es detallada. En el caso de los informes de ingreso, en las entrevistas realizadas se indicó que dichos informes no existen, no obstante una revisión al informe de ejecución, muestra datos sobre la estructura de financiamiento de la gobernación; aunque éstos son presentados de forma general. Usualmente, estos informes hacen especial énfasis en la estructura y orientación del gasto, posiblemente ello explique la afirmación de ausencia de los informes de ingresos.
- ii) El caso de la Gobernación de Oruro, los informes de ejecución revisados<sup>17</sup>, tanto para

el gasto como para el ingreso son elaborados de forma semestral. En ambos casos estos informes incorporan toda la información sobre gastos e ingresos de la gobernación. Sin embargo, cabe hacer notar que, a diferencia de Cochabamba, estos documentos muestran bastante información.

- iii) En el caso de Chuquisaca, no se pudo obtener una copia de los informes de ejecución, por tanto no se comprobó la periodicidad de los mismos. Sin embargo, las entrevistas realizadas indicaron que los informes de gasto son realizados mensualmente, pero estos están pensados para el MEFP. A la fecha de elaboración del presente análisis, aún no se tiene respuesta por parte de la gobernación a la solicitud de información.
- iv) Para el caso de Santa Cruz, como sucede con otras gobernaciones, la carta de solicitud para acceder a estos informes aún no fue atendida, sin embargo, una mirada a la página web de esa gobernación, muestra un informe de ejecución a noviembre de 2010, este informe incorpora todos los gastos e ingresos de la gobernación con un nivel de desagregación



Fuente: Elaboración CEDLA



interesante. En la misma web, no se pudo identificar informes trimestrales.

- v) En el caso de la Gobernación de La Paz, aún no se ha recibido una respuesta formal de la solicitud realizada. Se debe hacer notar que en la entrevista con uno de los funcionarios de la gobernación, se indicó que los informes de gasto son elaborados mensualmente para el ente rector, pero que estos no son difundidos a la sociedad civil. Asimismo sugirió dirigir una solicitud de dichos informes al MEFP. Ello, sin duda, es cuestionable pues la gobernación tiene la obligación de proporcionar estos informes de forma directa, sin que exista alguna mediación.
- vi) Finalmente, tenemos el caso de Tarija, según las entrevistas realizadas –que por cierto incluyen a organizaciones sociales, miembros de la asamblea y técnicos de la gobernación–, los informes de ejecución de gastos e ingresos no son elaborados periódicamente, sino que éstos estarían disponibles a solicitud, o en su caso a fin de gestión. Es decir que, la asamblea tendría que realizar una petición de ese informe, o esperar al cierre de gestión para conocer información fiscal de dicha gobernación. Sin embargo, el informe de ejecución proporcionado por una de las unidades del ejecutivo muestra que estos informes incorporan una gran cantidad de datos, toda la ejecución de ingresos y gastos, así como análisis del comportamiento de la ejecución presupuestaria, este último aspecto es de realzar, considerando que generalmente los informes de ejecución son un compendio de cuadros estadísticos con poco análisis .

Para finalizar este punto, debemos indicar que en varios casos, la periodicidad de los informes fue declarada como mensual, principalmente por los técnicos de la gobernación. Sin embargo se señaló que estos informes son remitidos al MEFP, procedimiento que conocemos está regulado entre estas instancias públicas. Pero esta situación evidenció la ausencia de informes periódicos remitidos a la asamblea o hacia las organizaciones sociales.

Otro elemento a destacar, es que los informes de ejecución no incorporan una explicación

cualitativa de la ejecución financiera, por lo menos así se evidenció en los documentos sistematizados.

#### **Algunas características de los informes.**

En este punto se podría haber hecho un análisis exhaustivo de cada informe, sin embargo, se priorizaron algunos aspectos:

**Manejo del código funcional.** Uno de los clasificadores que el Ejecutivo nacional solía manejar en sus bases de información, es el denominado Clasificador Funcional. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el código funcional es una “clasificación detallada de las funciones u objetivos socioeconómicos que persiguen las unidades del gobierno (...), es una clasificación de las erogaciones de los gobiernos en funciones que la experiencia ha demostrado que son de interés general y susceptibles de ser utilizadas en una amplia variedad de aplicaciones analíticas. Las estadísticas sobre la salud, la educación, la protección social y la protección ambiental, por ejemplo, pueden servir para analizar la efectividad de los correspondientes programas del gobierno” (FMI, 2001).

La incorporación de este tipo de clasificador sería de mucha utilidad para las organizaciones sociales y la Asamblea Departamental. El manejo del código funcional fortalecerá la participación social y podría convertirse en un instrumento útil para que miembros de la asamblea y el resto de la sociedad realicen una lectura de las cifras presupuestarias, que, como se conoce, son emitidas en documentos con mucha información, tanta que en ocasiones requiere de mucho tiempo para hacer una lectura correcta.

La información sistematizada, da cuenta que en todas las gobernaciones, ese clasificador no es utilizado, pese que en algunas entrevistas se indicó su uso para ordenar la información. Con la documentación sistematizada ello no pudo comprobarse.

#### **Detalle de los informes de ejecución de gasto e ingresos.**

Una de las finalidades de los informes de ejecución es que proporcionen información desagregada y comparativa, respecto a otras gestiones. En ese sentido, una revisión de la

documentación facilitada, además de las entrevistas realizadas permiten hacer las siguientes apreciaciones breves:

- Como se dijo anteriormente, para el caso de Santa Cruz se obtuvo un informe de ejecución a noviembre de 2010 de su página web. De la revisión del mismo se puede señalar que existe un nivel de información interesante, a partir de ese informe se puede conocer la estructura de financiamiento público, identificar en estos cuadros generales información de los recursos fiscales provenientes de hidrocarburos, las transferencias que realiza el Tesoro General de la Nación (TGN), identificar el plan de inversiones por dirección entre otras cosas. Sin embargo, aún requiere mayor desagregación por partidas, e, incluso, en las mismas direcciones mostrar el gasto por partidas.

El informe compara la ejecución respecto a lo programado. Sin embargo, como alguna información es general, la comparación de lo programado frente a lo ejecutado no es la más adecuada.

En el caso de los ingresos, existe un nivel de información interesante, aunque falta incorporar clasificadores, por ejemplo: por fuente de financiamiento o la de organismo financiador. Por otro lado se ha podido notar que los datos de ingresos ejecutados son comparados con los programados. Para finalizar, debemos indicar que este documento está en un formato electrónico que dificulta el procesamiento adicional de estos datos (construcción de indicadores, entre otras cosas), situación que se podría resolver transcribiendo todos los cuadros, trabajo que podría evitarse si la gobernación difunde estos informes en formatos que permitan un mejor manejo de cifras.

- En el caso de Tarija, el informe de ejecución cuenta con bastante información de ingresos y gastos, con un nivel de detalle importante. Lo que se destaca en este caso es el hecho que ese documento cuenta con un capítulo que establece un análisis de la ejecución presupuestaria. Es decir, no solamente se trata de información

cuantitativa, sino que, además, se incluye una lectura de esa tendencia o comportamiento en la ejecución, como también una serie de sugerencias y recomendaciones.

- Para Chuquisaca y Oruro, como se indicó líneas arriba, no se cuenta con reportes de ejecución, por tanto no es posible dar una apreciación sobre estos documentos. La ausencia de estos datos ha derivado en la asignación de una calificación menor.
- Para el caso de la Gobernación de Oruro, el informe de ejecución al que se accedió muestra bastante información, que está ordenada en base a los clasificadores convencionales. No obstante, a diferencia de otras gobernaciones, este informe muestra cuadros que son extraídos del sistema de información SIGMA. Si bien es cierto que este sistema contiene toda la información presupuestaria de las entidades públicas, el formato de publicación es poco manejable, por otro lado, el informe no cuenta con una explicación cualitativa de la ejecución.
- En la Gobernación de Cochabamba, si bien en las entrevistas se indicó que los informes de ejecución tienen un nivel de detalle importante. Tanto para el gasto como para el ingreso, el documento al cual se tuvo acceso, muestra información poco desagregada respecto a los informes presentados por Tarija o Santa Cruz.

**Los informes de deuda.** El proceso de descentralización y, recientemente, el autonómico, ha derivado en mayores competencias para las gobernaciones, hecho que sin duda generará presiones por el lado del gasto público. Frente a ese problema, se suele recurrir a procesos de endeudamiento, que, como se conoce, no es un mecanismo inadecuado en sí mismo, la dificultad se origina cuando estas deudas no son bien utilizados y son contratadas sin valorar adecuadamente la situación fiscal de la entidad pública.

A razón de lo anterior, se indagó sobre las gobernaciones que preparan informes relacionados a la deuda, y los resultados son los siguientes: i) en el caso de Las Paz no se pudo acceder a

informes sobre deuda, y por tanto no se tiene una referencia física sobre el nivel de detalle; ii) para Oruro, indicaron que esos informes son emitidos únicamente para procesos internos, aclarando, además que estos informes no fueron solicitados; iii) en la Gobernación de Cochabamba, se señaló que los informes de deuda generalmente se producen a solicitud y que éstos usualmente son detallados. Lamentablemente no se cuenta con esos documentos como para verificar tal situación; iv) en la Gobernación de Chuquisaca, se indicó que estos informes, al menos, se elaboran semestralmente, pero que la unidad está en condiciones de generar estos informes a solicitud expresa. Esta gobernación proporcionó un reporte que, evidentemente, resume la situación de la deuda pública de la gobernación. Convirtiéndose éste en el único caso en el que se accedió a un reporte; v) en el caso de Tarija los entrevistados indicaron que este tipo de informes no son dados a conocer, debido a ello no se puede indicar si éstos tienen o no un nivel de detalle importante; aunque se pudo evidenciar que uno de los asambleístas estaba bien informado sobre la situación de endeudamiento de la gobernación de Tarija; vi) finalmente, en el caso de Santa Cruz,

no se pudo validar si se produce o no un informe de deuda.

Lo anterior es sumamente relevante, pues todas las gobernaciones registran en su presupuesto de gastos asignaciones dirigidas a cubrir el servicio de deuda, anualmente se ejecuta por este concepto la suma promedio de Bs 262 millones (Cuadro 2), alrededor de \$us 37 millones de dólares.

**El informe de fin de año.** Este documento permite mirar lo realizado por el Ejecutivo y plantear hacia adelante cambios o, en caso de que se requiera, reafirmar y consolidar los resultados. En ese sentido, su utilidad puede resumirse en dos ámbitos relacionados entre sí. Por un lado, evaluar el desempeño de la gestión de gobierno, comparando los resultados alcanzados frente a los desafíos planteados en sus planes y, por otro lado –dependiendo del nivel de profundidad de dicho informe– éste servirá para discutir cambios en la estructura y orientación de los presupuestos.

Para la (OCDE), es aconsejable que el informe de fin de año sea presentado, a más tardar, seis meses después de concluido el ejercicio fiscal. En ese marco, según los datos sistematizados, en todas las gobernaciones el informe se presenta

Cuadro 2  
Gasto de servicio de deuda según gobernaciones 2004 - 2009  
(En millones de bolivianos)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Beni	7	13	13	16	8	18
Chuquisaca	9	14	24	29	31	33
Cochabamba	11	15	16	28	38	38
La Paz	32	39	44	58	55	21
Oruro	10	13	15	34	20	19
Pando	3	4	4	4	4	7
Potosí	0	23	34	34	42	50
Santa Cruz	61	59	60	65	61	59
Tarija	67	37	43	44	44	43
Total general	201	217	252	311	303	286

Fuente: Elaboración CEDLA con información del sistema de información fiscal de CEDLA, construido con datos de la Unidad de Contabilidad Fiscal.

en el lapso de tiempo recomendado por la OCDE, es más, todas las gobernaciones sostuvieron que ese informe se presenta en el primer trimestre de cada gestión.

En el momento de cierre de las actividades de levantamiento de información, no se pudo acceder a dichos informes. En ese marco, se rescató –a partir de las entrevistas– apreciaciones sobre las características de este documento. Se debe señalar que en la mayoría de los casos, los comentarios configuran un informe de fin de año amplio;

A excepción de Tarija que, como se había indicado anteriormente, el informe presentado es más ilustrativo que comparativo. Es por este motivo que las explicaciones sobre: i) las diferencias de los indicadores de desempeño con los resultados efectivos, ii) la baja o elevada ejecución presupuestaria tienden también a ser limitadas.

No se intentó sistematizar el informe de fin de año de 2009, debido a que éste correspondería a una gestión de gobierno saliente, pues en abril de 2010 se llevó adelante la elección de gobernadores y de los asambleístas.

**El informe de medio año.** En el listado de documentos que han sido calificados como clave para valorar la transparencia en la gestión pública de las gobernaciones, está el denominado informe de medio año. Este documento debe contener una actualización exhaustiva del ejercicio presupuestario, incluyendo una revisión de los supuestos económicos en los que se fundamenta a fin de que los actores sociales de la región conozcan si éstos son o no realistas, o si el contexto económico nacional e internacional hacen que estos supuestos y proyecciones<sup>18</sup> sean completamente irreales, situación que en ese momento demandaría una actualización de dichos pronósticos.

Uno de los ámbitos que debe constantemente monitorearse en las gobernaciones, está vinculado a los cambios del precio del petróleo en el contexto internacional. Dependiendo de su comportamiento, la gestión de las gobernaciones podría fortalecerse o, en otros casos, presentar problemas de sostenibilidad preocupantes. Prever escenarios al inicio de gestión, evaluarlos y ajustarlos a medio año permitiría al Ejecutivo de

la gobernación contar con políticas que respondan a los acontecimientos generados por la fluctuación de los precios internacionales del petróleo.

En ese marco, se revisó y consultó si este tipo de documentos son realizados por la gobernación, y el resultado general es que ninguna de las gobernaciones produce este documento. Por la importancia del mismo, se espera que en el mediano plazo este informe sea parte de aquellos reportes que son preparados por la gobernación.

**Talleres para informar sobre la ejecución presupuestaria.** Una actividad que tendría que ser rutinaria y sustancial, es que el Ejecutivo de la gobernación realice talleres con organizaciones sociales así como con instituciones públicas y privadas, con la finalidad de socializar el estado de situación de la ejecución presupuestaria.

La valoración de dicha actividad dio los siguientes resultados: en las gobernaciones de Chuquisaca y Oruro se habría realizado, por lo menos, un taller. Sin embargo, en el primer caso no fue posible acceder a una lista de participantes, con el objetivo de obtener apreciaciones sobre el contenido de este taller. En el caso de Oruro, se informó que el taller para la socialización del informe sobre ejecución presupuestaria contó con la presencia de 257 personas, llama la atención que la mayoría de ese grupo corresponde a funcionarios del gobierno. Por otro lado, fueron consultados algunos ejecutivos de organizaciones sociales que habrían asistido a este taller, constatándose que éstos desconocían los temas tratados. Esto, podría deberse a que no necesariamente el ejecutivo de la organización social asiste a los eventos; sino que esta tarea es delegada a algún otro miembro de la institución, que parece ser no habría informado sobre los contenidos del mismo.

En el caso de las demás gobernaciones, esa actividad no habría sido efectuada por el Ejecutivo, pero en algunos de estos casos se notó que los asambleístas habrían promovido espacios a fin de dar a conocer el avance físico y financiero de la ejecución presupuestaria. Asimismo, se mencionó, que pese a que la gobernación cuenta con la unidad de transparencia, ésta generalmente actúa sobre hechos de denuncia y no prioriza actividades de acceso y disponibilidad de información.

### FISCALIZACIÓN.

Como ocurrió en la etapa de ejecución, la fase de fiscalización también registró puntuaciones elevadas. Las gobernaciones de La Paz, Tarija y Santa Cruz acumularon puntuaciones ligeramente menores a los 45 puntos; mientras que las gobernaciones de Cochabamba y Chuquisaca, ambas registraron una puntuación de 22 puntos; en tanto que la Gobernación de Oruro registró cero puntos (Gráfico 8).

Estas son algunas características que se pueden destacar de dicha etapa:

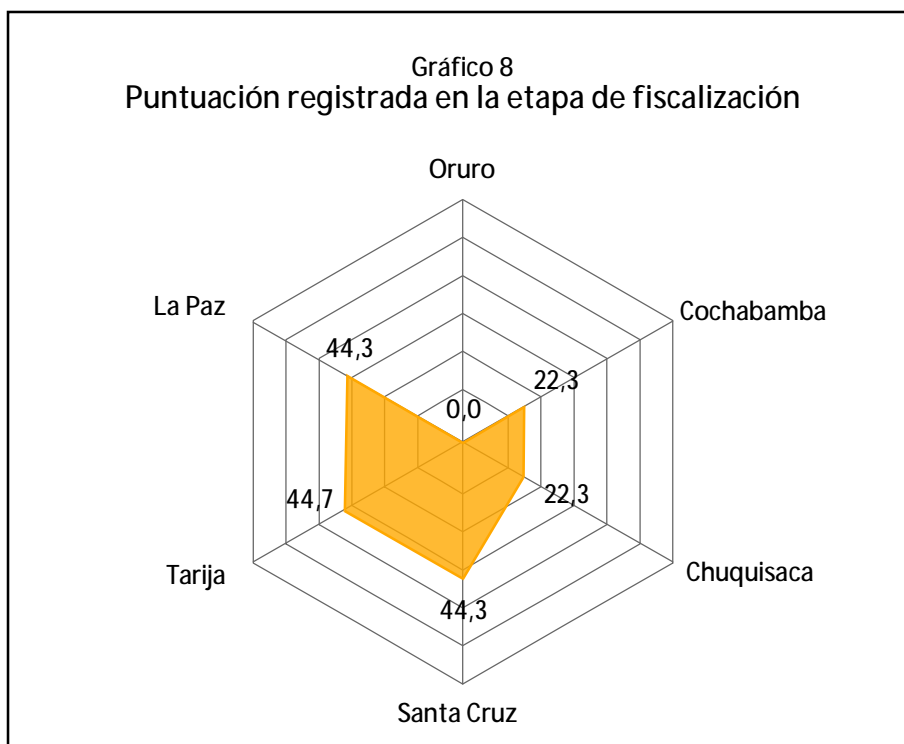
**Proporción del gasto que es auditado.** Para cinco de las gobernaciones se indicó que alrededor de dos tercios del gasto son auditados y que dichos informes están a disponibilidad del público. En algunos casos se indicó que estos informes están en el sitio web de la Contraloría.

En el caso de la Gobernación de Tarija se proporcionaron una serie de documentos, entre los cuales están: la auditoría de confiabilidad de los registros y estados financieros de la Gobernación del Departamento de Tarija de la gestión 2009, un listado denominado

Determinación de las prioridades – gestión 2011, que es un resumen de las auditorías que se llevarían adelante en la presente gestión. Este listado evidencia la carga de trabajo que representa la realización de auditorías (Anexo 2).

**Socialización de las recomendaciones de las auditorías.** Todo informe de auditoría genera una serie de recomendaciones a la gestión pública de las gobernaciones, producto del examen realizado. Este examen proporciona los siguientes resultados: *i)* notas sobre cheques pendientes de cobro; *ii)* la falta o ausencia de documentación de respaldo (por ejemplo en la adquisición de activos); *iii)* la incorrecta apropiación contable y presupuestaria del gasto; *iv)* deficiencias en actas de entrega; *v)* bienes inmuebles no registrados en el certificado de propiedad emitido por derechos reales, *vi)* registro de inventarios incompleto, entre otras cosas<sup>19</sup>.

De la actividad anterior, las recomendaciones, son un insumo importante para la gestión de la Asamblea Departamental como también para actores sociales de la región, pues éstos hacen referencia a ámbitos que requieren un seguimiento



Fuente: Elaboración CEDLA

y monitoreo exhaustivo. Por ejemplo, en el 2011 (Anexo 3), se ha establecido la Auditoría Operativa del IDH, gestión 2010, actividad que, sin duda, proporcionará importantes resultados sobre el uso de estos recursos.

En el caso de todas las gobernaciones no se publica o no existe una socialización amplia de estas recomendaciones y, por tanto, se desconoce el cronograma de implementación de las recomendaciones, así como los responsables de su cumplimiento.

### NOTAS

1. El PND fue promulgado mediante DS 29272, en septiembre de 2007.
2. Es el reglamento de la responsabilidad por la función pública.
3. Ley 2027.
4. Esta convención en su Capítulo II sobre Medidas Preventivas (Art. 5) indica que los Estados deben, en materia de prevención de la corrupción, formular, aplicar o mantener en vigor políticas que promuevan entre otras cosas, la transparencia en la gestión pública. El Artículo 10, sobre Información Pública, dispone que los Estados deben adoptar medidas necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones.
5. Esta instancia pública nace el 2006 como un Viceministerio y parte de la estructura del Ministerio de Justicia. En el 2009, mediante DS 29894, se creó esta repartición con nivel ministerial.
6. Aprobado mediante DS 214, en julio de 2009.
7. Esta norma se ha denominado Marcelo Quiroga Santa Cruz y fue aprobada en marzo de 2010, mediante Ley 004.
8. Definimos “**disponibilidad de documentación**” como aquella información o documentación que cualquier ciudadano puede obtener, sea mediante internet, los documentos están disponibles en centros de documentación o por medio de una solicitud a las autoridades públicas encargadas de generar y emitir dicha información.
9. Promulgada en octubre de 2010, por la Asamblea Legislativa Departamental.
10. El punteo anterior fue elaborado considerando algunas orientaciones planteadas en el Boletín No 38 del Internacional Budget Partnership.
11. [www.santacruz.gob.bo](http://www.santacruz.gob.bo);  
[www.gobernacionlapaz.gob.bo](http://www.gobernacionlapaz.gob.bo);  
[www.chuquisaca.gob.bo](http://www.chuquisaca.gob.bo);  
[www.cochabamba.gob.bo](http://www.cochabamba.gob.bo);  
[www.tarija.gob.bo](http://www.tarija.gob.bo);  
[www.oruro.gob.bo](http://www.oruro.gob.bo).
12. La página web de la gobernación de Santa Cruz, contiene variedad de documentación, pero estos documentos, no corresponden al listado que hemos identificado para el presente ejercicio. Sin embargo, se quiere resaltar esa actitud de dar a conocer documentación oficial de la gobernación mediante su página web.
13. Al Artículo 2 del DS 28168 establece que se aplica en el ámbito del Poder Ejecutivo, tanto a nivel central como descentralizado, autárquico y desconcentrado; empresas y sociedades del Estado y sociedades con participación estatal mayoritaria. Dentro de este ámbito de aplicación también se incluyen las gobernaciones, pues éstas son parte del Ejecutivo, ello se comprueba a partir del clasificador presupuestario de la gestión 2011, en el que se muestra que las gobernaciones están bajo tuición del Ministerio de Autonomía.
14. Este documento estuvo disponible al público cuando la Gobernación lo difundió; entre el momento en el que fue presentado a la Asamblea Departamental y hasta antes de su aprobación.
15. Estos espacios son parte del esquema de participación, denominado Comité de Desarrollo, que fue estructurado a partir de Resoluciones del Consejo Prefectural No. 76/2006 y 185/2006.
16. Afirmación de un asambleísta de la gobernación.
17. Estos informes no fueron entregados por el ejecutivo.
18. El análisis planteado en el informe de mitad de año considera dimensiones macro y micro.
19. Este es un listado que se elaboró en base al informe de auditoría, proporcionado por la Gobernación de Tarija.





## ALGUNAS CONCLUSIONES

- El ITG refleja que la gestión pública de las gobernaciones requiere de medidas orientadas a asegurar al ciudadano, de cualquier región, el acceso a información de las políticas públicas que la gobernación promueve y ejecuta. Asimismo, el ITG, en esta su primera versión, busca alertar que, en las etapas del proceso presupuestario, se requiere consolidar y construir espacios de participación social, los que deben orientarse a que la ciudadanía, en general, y las organizaciones sociales, en particular, tengan la posibilidad de incidir en la definición de las políticas públicas de su región, así como también permitan el seguimiento y evaluación de la gestión de gobierno.  
El índice es un llamado a que el Ejecutivo de las gobernaciones, los miembros de las Asambleas Departamentales y la sociedad civil actúen de forma coordinada para que la gestión pública alcance los resultados esperados por la población.  
Lo anterior no necesariamente implica nuevas normas, sino más bien efectivizar que los lineamientos de normas actualmente vigentes se incorporen efectivamente a la gestión pública de las gobernaciones. Por ejemplo, el DS 28168 determina que las instituciones públicas publiquen en su sitio web una lista de información mínima, como el presupuesto aprobado por el Tesoro General de la Nación (TGN), la nómina de servidores públicos y consultores permanentes y eventuales pagados por el TGN o por otras fuentes de financiamiento, datos principales de los contratos de bienes, obras y servicios y convenios celebrados por la institución, Programas Operativos Anuales, entre otros. Asimismo, esta norma señala que todas las solicitudes mediante nota escrita sean atendidas en un plazo máximo de 15 días.  
Sólo con aplicar esas medidas, los índices de transparencia mejorarían sustancialmente en cada departamento; aunque lo anterior no sólo implica una simple y llana formalidad, pues, con el acceso que tendría la población a esa información, no se podría detener el dinamismo con que las organizaciones sociales encararían acciones de exigibilidad de sus derechos y de incidencia en la política pública.
- Los procesos políticos electorales departamentales han significado la adecuación y consolidación en sus instancias gubernamentales y legislativas dirigidas a llevar adelante políticas públicas en sus niveles de gobierno descentralizado; de esta manera, los funcionarios y líderes sociales se encuentran en una etapa de formación sobre las diferentes dinámicas de la gestión departamental. Este hecho, junto con algunos casos en los que las autoridades electas han confrontado problemas con el nivel central y han sido removidas de sus cargos, han sido los factores más concretos por los que el ITG ha mostrado resultados por debajo de lo regular en materia de acceso a la información. No obstante, ello no debe situar en segundo plano las debilidades institucionales del Estado boliviano, que no necesariamente responde a una gestión de Gobierno, sino que arrastran desde hace varios años.
- Uno de los aspectos que fue fortalecido en el nivel municipal ha sido la institucionalización de espacios en los que se discute la planificación de corto y largo plazo; en el caso de las gobernaciones, la LMAD contempla la posibilidad de institucionalizar estos espacios en el nivel departamental. No obstante, el



balance realizado muestra que en las etapas del proceso presupuestario, estos espacios son reducidos y en otros casos no existen; por tanto, es importante que los gobiernos departamentales consoliden y regulen dichos mecanismos, tanto desde el punto de vista normativo (cumplir con lo que dice la ley), como de procedimientos y prácticas adecuadas.

- La revisión de los sitios web de las gobernaciones muestra que éstas no publican mucha información que le corresponde por norma. En un extremo, se encuentra la Gobernación de Cochabamba, en la que su sitio web no está siquiera en funcionamiento. En otros casos, se tienen sitios web, como el de la Gobernación de Santa Cruz, en los que se puede notar esfuerzos para dar a conocer ciertos documentos. Este instrumento es sin duda el práctico y de bajo costo cuando se tiene que dar a conocer documentación que suele ser muy extensa, en ese sentido, este instrumento nace como una de las respuestas inmediatas a las dificultades de acceso de información.

Si bien los sitios en internet son útiles para amplificar la difusión de información, es también necesario acompañar con otros medios de comunicación para que dicha información alcance a segmentos de población que no tienen acceso a internet.

- En la agenda mundial, regional y nacional surge, desde distintos enfoques, la importancia de la transparencia tanto de las actividades de explotación de recursos naturales y como de los beneficios fiscales y económicos que genera dicha actividad. En ese marco, las gobernaciones son una instancia pública que se ha beneficiado, desde el punto de vista fiscal, con importantes cantidades de dinero, a tal punto que estos recursos representan poco más de un tercio de sus ingresos totales. En este sentido, el ITG busca contribuir al establecimiento de espacios de participación social como ejes de discusión sobre cómo utilizar el dinero de la renta de hidrocarburos o de la renta minera; por ello, los informes incorporarán acápite que muestren la dimensión de estos recursos, su peso en el total de las finanzas de las gobernaciones, así

como también evaluaciones sobre el impacto o resultados que se alcanzó con la utilización de dichos recursos.

- Cuando se habla de transparencia en la gestión pública, inmediatamente surge como actor central la entidad pública; sin embargo, dentro de este proceso, se considera como actor central al ciudadano, pues, amén del principio de obligatoriedad del Estado, en la medida en que el/la ciudadano/a exija participación social e información, el derecho de acceso a la información pública tendrá condiciones apropiadas para ser una realidad en la práctica. Es decir, asegurar una gestión transparente parte de una actitud proactiva y de interpelación por parte de la sociedad civil. Para el ITG, se han recolectado algunos testimonios de funcionarios públicos, en los que se sostuvo que algunos informes –como el de deuda pública– no se producían porque no son solicitados por ninguna institución. A veces, la actitud pasiva de algunas organizaciones e instituciones se convierte en una justificación de la poca transparencia en una gestión de gobierno. Este informe busca que las organizaciones sociales demanden paulatinamente más información de las entidades públicas, y al mismo tiempo, en los casos que sucedan, denuncien el incumplimiento en el acceso a la información.
- En términos del índice, la ausencia de un presupuesto ciudadano y, fundamentalmente, la no disponibilidad del proyecto de presupuesto, han llevado a que el ITG sea bajo en todas las gobernaciones. Una acción que podría traducirse en un mejoramiento del ITG es elaborar el primer documento y dar a conocer el segundo, a partir del momento en que el Ejecutivo presenta este documento al Legislativo departamental para su correspondiente aprobación. Esto último debe acompañarse con esfuerzos del Ejecutivo para dar a la Asamblea Departamental el tiempo suficiente para debatir dicho documento; asimismo el MEFP debe proporcionar, lo antes posible, los instrumentos que son necesarios para que dichas gobernaciones aceleren el proceso de formulación del presupuesto.

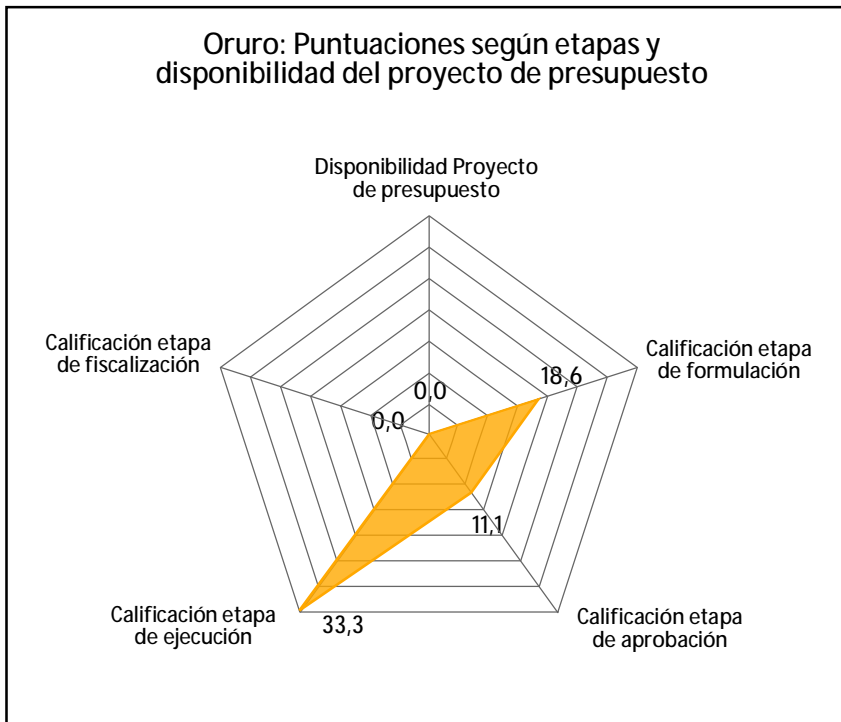
- Bolivia, G. d.  
2007                      Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. La Paz. Gobierno de Bolivia.
- LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN  
2010                      Ley Marco de Autonomías y Descentralización. La Paz.
- MOVIMIENTO AL SOCIALISMO  
2010                      2010-2015 Programa de Gobierno: Bolivia País Líder. La Paz. MAS.
- MINISTERIO DE TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN  
2009                      Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. La Paz. MTILC.
- INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
2010                      Guía para la transparencia en los documentos presupuestarios del gobierno: cómo la sociedad civil puede usar los documentos presupuestarios para la investigación e incidencia. Washington DC, IBP.
- SHAPIRO, I.  
2002                      Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario, IBP.
- FMI  
(2001)                      Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas. Washington DC, FMI.



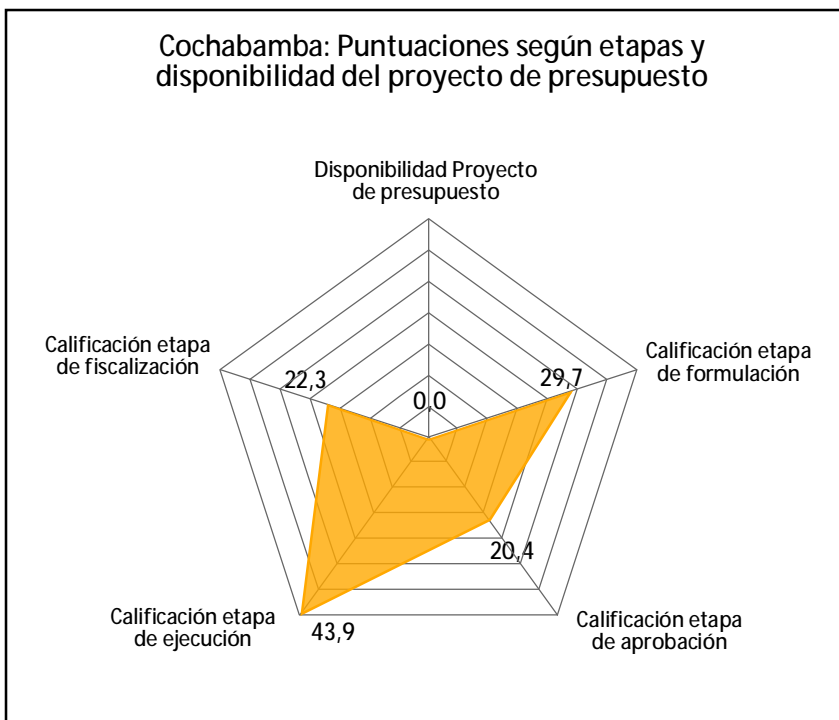
**ANEXOS**



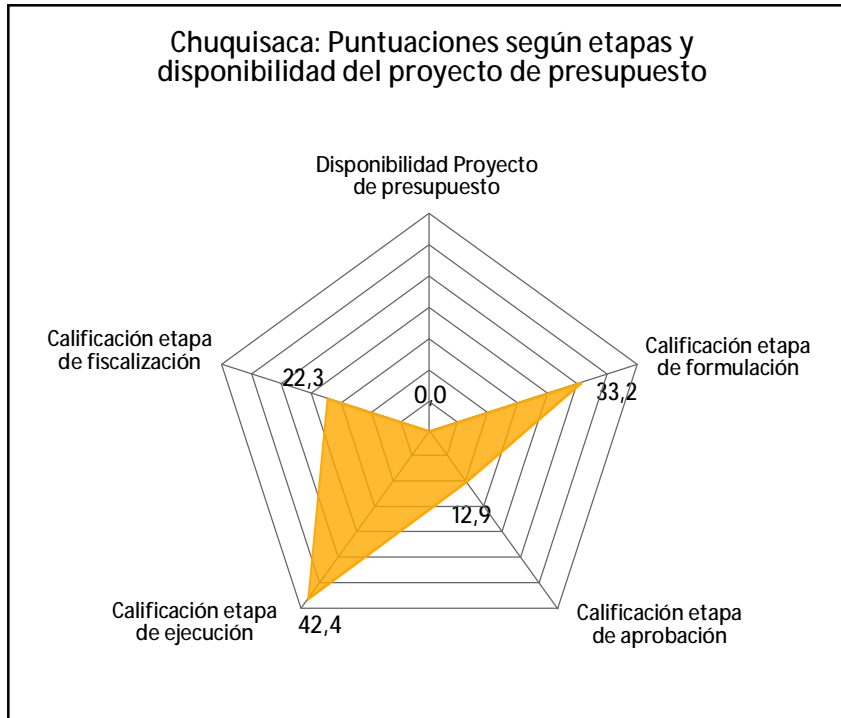
### Anexo 1 CALIFICACIÓN POR GOBERNACIÓN SEGÚN ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO



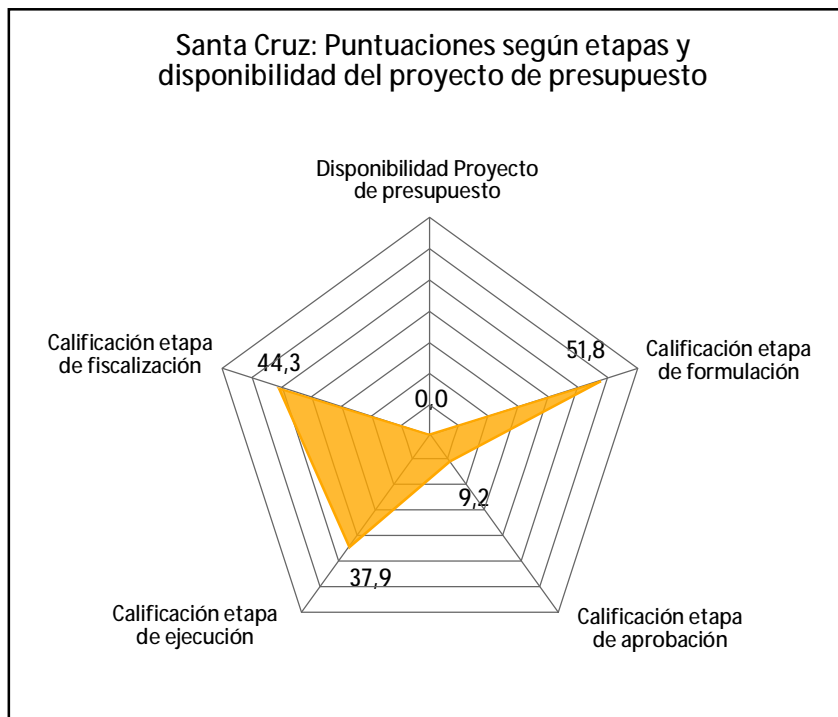
Fuente: Elaboración CEDLA



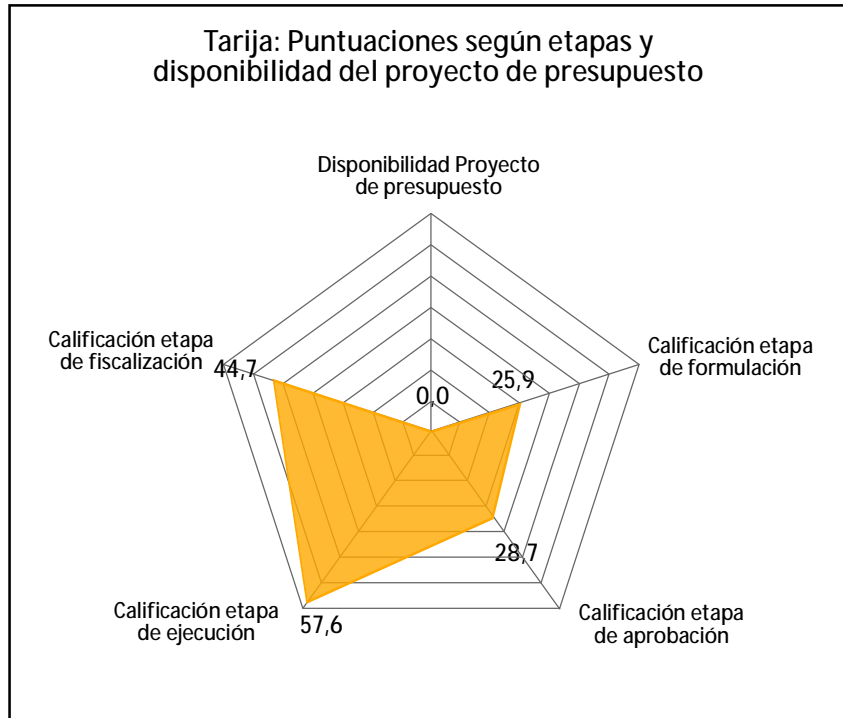
Fuente: Elaboración CEDLA



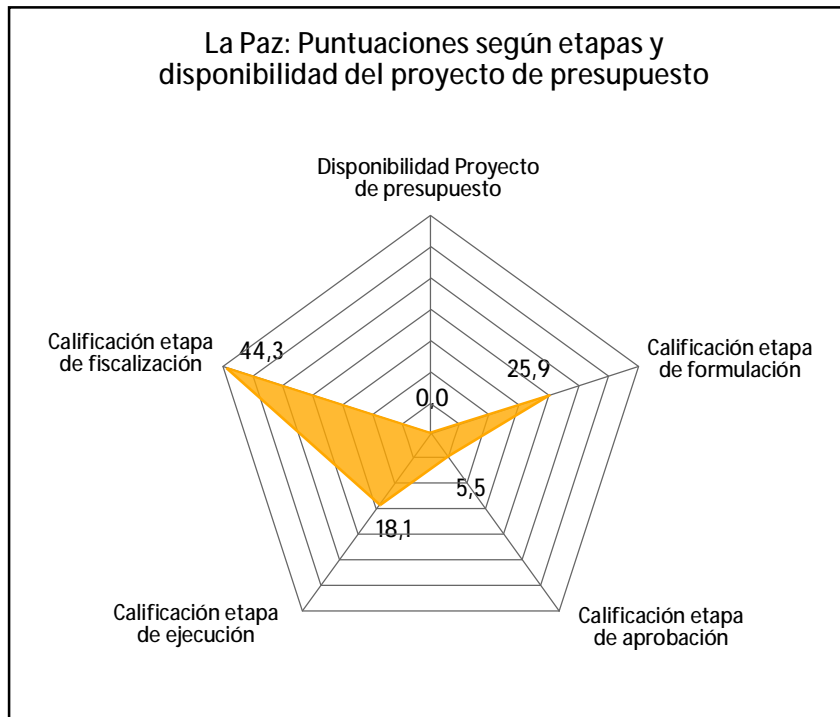
Fuente: Elaboración CEDLA



Fuente: Elaboración CEDLA



Fuente: Elaboración CEDLA



Fuente: Elaboración CEDLA



Anexo 2

## ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS DOCUMENTOS DEL ITG

### **El Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo.**

El Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo de la Gobernación, es el resultado de la etapa de formulación. Este documento presenta una declaración detallada de las políticas y las prioridades a seguir en el próximo año fiscal, incluyendo asignaciones específicas, tanto por el lado del presupuesto de ingresos como del gasto.

Este documento debe ponerse a disposición del público mientras es objeto de deliberaciones en el concejo de la prefectura, antes de su aprobación.

Para fines de la boleta, no se emplea la versión aprobada del presupuesto en las respuestas a las preguntas: 1 de la sección 2 y, de la 1 a la 9 de la sección 3; relacionadas con la propuesta de presupuesto del ejecutivo.

### **Disponible al público:**

Este documento estuvo disponible al público cuando la Gobernación lo difundió; entre el momento en el que fue presentado a la samblea departamental hasta antes de su aprobación.

Nuestro interés es comprobar que el documento de proyecto de presupuesto fue difundido antes de su aprobación. Se comprenderá que lo óptimo es que este tipo de documentos (proyectos) sean debatidos por las organizaciones de la sociedad civil antes de su aprobación, no tiene sentido si éste documento es difundido después de la aprobación.

### **Presupuesto Aprobado**

Una vez que se ha discutido la propuesta de presupuesto, elaborada por el ejecutivo de la Gobernación, la Asamblea Departamental aprueba el presupuesto o documento de asignaciones presupuestarias. Una vez aprobado es remitido al

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

### **Informes Emitidos durante el Año**

Estos informes también se conocen como informes mensuales o informes trimestrales, de ejecución de ingreso, gastos, deuda, etc. Estos informes permiten a los ciudadanos supervisar si las gobernaciones están gastando lo prometido en sectores clave, así como conocer si la orientación del gasto está alcanzando a los beneficiarios deseados.

### **Análisis de Medio Año**

El análisis de medio año también se conoce como informe de medio año. Este documento debe contener una actualización exhaustiva del ejercicio presupuestario, incluyendo una revisión de los supuestos económicos en que se basa el presupuesto, así como un pronóstico actualizado de los resultados para el año en curso.

Como podrá notarse se trata de un documento mucho más elaborado que aquellos informes emitidos durante el año. Por ejemplo, un cambio inesperado en el precio del petróleo y el gas puede generar una gran cantidad de ingresos inesperados ó déficit en los balances fiscales. Estos cambios, que en términos fiscales afectan a la estructura del presupuesto y a las estrategias de desarrollo, priorizados por la instancia pública, deben ser evaluados y consecuentemente ajustados y pronosticados para lo que resta del ejercicio fiscal.

### **Informe de fin de año**

El informe de fin de año es expedido, ya sea como un informe consolidado de toda la Gobernación o como diversos informes para cada unidad administrativa. A diferencia del informe de la auditoría, descrito más adelante, el informe de fin de año es generado por el ejecutivo de la prefectura.

### **Informe de la auditoría**

En el cuestionario se hace mención a la auditoría interna como a la externa. Se deberá considerar los informes de las auditorías de las entidades responsables de elaborar y emitir esos informes.

### **Programa de operaciones anuales**

Es un plan de acción de corto plazo, que emerge del plan de largo plazo. Es un instrumento que permite una adecuada ejecución, seguimiento y evaluación de acciones estratégicas y operativas priorizadas para el corto plazo, basados en objetivos estratégicos, metas, e indicadores de

mediano plazo, elaborados con la finalidad concretar en el plazo de un año, las propuestas de cambio<sup>1</sup>.

Según el Artículo 21 de las normas básicas del Sistema de Programación de Operaciones, el programa de operaciones anual se articulará con el presupuesto, vinculando los objetivos de gestiones institucionales o específicos con las categorías programáticas del presupuesto.

### **NOTA**

1. Elaborado en base a las directrices de presupuesto de 2010.

Anexo 3  
 Determinación de las prioridades - Gestión 2011  
 Clasificación de las prioridades por tipo de auditorías

TIPO DE AUDITORÍA	FACTORES A CONSIDERAR	RIESGOS	DÍAS
Auditoría de Confiabilidad de los Registros y Estados Financieros de la Gobernación del Departamento de Tarija	Cumplimiento al Art. 27 inc. e) de la Ley 1178	A	397
Auditoría Operativa del IDH gestión 2010	Cumplimiento al punto 2 acápite V del artículo 2 del Decreto Supremo N° 28421 del 21 de octubre de 2005	A	385
Auditoría especial de vehículos en Villa Montes	Existen problemas en la ubicación de los vehículos en el Corregimiento Mayor de Villa Montes, por lo que se verificará su existencia física y el derecho propietario de los mismos	A	63
Auditoría especial de Fondos en Avance de la Administración Central	Falta de presentación de descargos de fondos recibidos en gestiones pasadas.	A	63
Auditoría especial de uso de combustible en Yacuiba	Falta de control en la entrega de combustible y elevado consumo del mismo.	A	74
Auditoría especial de Cargos de cuenta documentada en Yacuiba	Falta de presentación de descargos de fondos recibidos en gestiones pasadas.	A	68
<b>TOTAL</b>			<b>1.050</b>



Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario  
Telfs: 241-3175 / 241-3223 / 241-2429

Av. Jaimes Freyre N° 2940, Sopocachi  
E-mail: [cedla@cedla.org](mailto:cedla@cedla.org) / Casilla 8630  
La Paz - Bolivia

Visite:  
[www.cedla.org](http://www.cedla.org)

