



¿Por qué el Viceministro del Tesoro es más importante que el de Hacienda?

Ausencia real de institucionalidad presupuestaria

Una estimación próxima a la realidad nos señala que la duración promedio en el cargo de Ministro de Hacienda en Bolivia es de un año, denotando con ello una gran inestabilidad en tan importante cargo, que tiene la obligación de asegurar la estabilidad económica del país, junto al Presidente del Banco Central. No es casual que hoy en día, ambos se constituyan en las principales autoridades económicas de cualquier Estado, llámese Ministro de Hacienda, de Finanzas o Secretario del Tesoro, por un lado, o Presidente/Gobernador del Banco Central o Reserva Federal, por el otro.

Hoy, es normal la reunión conjunta de estas autoridades económicas en eventos internacionales, comenzando por aquella en el mundo desarrollado denominada el G7. En la región la Comunidad Andina de Naciones, y el Mercosur y Estados Asociados, convocan periódicamente a reuniones conjuntas de estos mandos económicos con el propósito de intercambiar información y experiencias y también para coadyuvar a los procesos de integración comercial y económica, en los cuales la región hace tiempo está abocada.

Un comportamiento similar de inestabilidad al señalado para el Ministro de Hacienda, en esa repartición estatal, ofrece el cargo de Viceministro de Presupuesto, cargo que en teoría es jerárquicamente inmediato inferior al de Ministro de Hacienda, pero no en la práctica ya que quien ejerce esta importancia es el Viceministro del Tesoro, denotando con ello que lo del

El Presupuesto General de la Nación es simplemente una formalidad, donde el registrado volumen de gastos siempre está por encima de la realidad de los ingresos, algo que no parece interesar a los representantes nacionales, quienes concentran sus preocupaciones en el volumen de recursos de inversión que el Poder Ejecutivo está pensado destinar a las regiones.

Por: Armando Mendez Morales

la organización de cualquier tipo de actividad; es decir, la presupuestación es lo estratégico y la ejecución lo táctico.

La denominada Ley SAFCO (Ley N° 1178) que desde ya hace catorce años es la normatividad fundamental para la administración y el control de los recursos públicos agrupa los sistemas de administración en dos: el primero, denominado sistemas para programar y organizar actividades, y que son: programación de operaciones, organización administrativa y presupuesto; y el segundo, los sistemas para ejecutar lo programado, (administración de personal, administración de bienes y servicios, tesorería y crédito público y contabilidad integrada).

¿Por qué en la práctica el Viceministerio del Tesoro es de lejos el más

día, lo urgente, supera lo importante en el manejo de recursos públicos.

Ni programación de operaciones ni presupuesto

La teórica calificación que otorga mayor jerarquía al Viceministerio de Presupuesto que al Viceministerio del Tesoro proviene tanto de las ciencias de la administración como de la propia ley en Bolivia. La moderna administración enseña que lo primero, y por tanto lo más importante en la gestión, ya sea pública o privada, es la programación y organización de las actividades, para luego ejecutar lo planeado. Se supone que la creatividad, las iniciativas, la consideración de las restricciones y la visión de futuro se hacen presentes en la fase de la programación y de

Se puede calificar al PGN de documento poco inteligible, que tiene una extensión de 600 páginas, que, como único sustento programático y de política económica conlleva unos pocos indicadores económicos que se espera se alcanzarán en la gestión, sin ninguna explicación de cómo y con qué política económica se piensa alcanzar dichas metas, y menos existe un documento adjunto de programación de las operaciones que se supone es el sustento para cualquier presupuesto.

importante del Ministerio de Hacienda? Por la sencilla razón de que el Presupuesto General de la Nación (PGN) es simplemente una formalidad que se cumple, donde el registrado volumen de gastos siempre está por encima de la realidad de los ingresos, algo que no parece interesar a los representantes nacionales, quienes concentran sus preocupaciones en el volumen de recursos de inversión que el Poder Ejecutivo (PE) está pensado destinar a las regiones. En la realidad como el PGN registra gastos por encima al de los ingresos al momento de la ejecución, tarea que corresponde al Viceministerio del Tesoro, se enfrenta con la ineludible obligación de racionar los recursos, -o endeudarse- dada la evidente insuficiencia de los mismos, con lo que el verdadero PGN se lo hace al momento de la ejecución.

Confusas competencias, imprecisiones, y recursos públicos sin objetivos

Se supone que las competencias del Poder Legislativo (PL) y del PE en materia presupuestaria son claras, ya que la Constitución Política del Estado (CPE) determina que el Presidente la República debe presentar al Poder Legislativo “los presupuestos nacional y departamentales... y *proponer durante su vigencia las modificaciones necesarias*”. Adicionalmente la CPE dispone que “la cuenta de los gastos públicos *conforme al presupuesto* se presentará anualmente” para que el PL los apruebe. Es decir, la formulación presupuestaria

y su ejecución corresponden al PE y la aprobación del presupuesto y la correspondiente fiscalización de lo ejecutado corresponden al PL.

Sin embargo, hay interrogantes que no tienen una respuesta precisa, comenzando por definir el alcance y el contenido de lo que se denominan “presupuesto nacional y departamentales” o “Administración Pública”, cuando la presentación del PGN contiene a los siguientes grupos institucionales: Administración Central, Instituciones públicas descentralizadas, prefecturas departamentales, gobiernos municipales, instituciones de la seguridad social, empresas públicas e instituciones financieras; pero el PE no presenta en este mismo formato la rendición de cuentas, sino únicamente lo hace de la Administración Central, informe financiero que, además, hace varios años no es considerado ni menos aprobado por el PL.

Sin ningún atrevimiento adjetival se puede calificar al PGN de documento poco inteligible, que tiene una extensión de 600 páginas agrupadas en dos tomos; el primero, bajo el Título de Resumen General y el segundo bajo el título de Presupuestos Institucionales. Como único sustento programático y de política económica el PGN conlleva unos pocos indicadores económicos que se espera se alcanzarán en la gestión (PIB nominal, tasa real de crecimiento del PIB, tipo de cambio, tasa de inflación, eficiencia de recaudación para la renta y la aduana y el déficit fiscal con relación al PIB), sin ninguna explicación de cómo y con qué política económica se piensa (se programa) alcanzar dichas metas, y menos existe un documento adjunto de programación de las operaciones que se supone es el sustento para cualquier presupuesto. Pero como estos indicadores/metras no se incluyen explícitamente en la ley presupuestaria anual, tampoco son compromisos y obligaciones del PE, como contraparte a los recursos que maneja.

¿Qué realmente aprueba el poder legislativo?

¿Cuál el grado de desglose y de detalle del presupuesto que supuestamente aprueba el PL? Un presupuesto por el lado del gasto se clasifica en grupos de gasto, estos en partidas y luego en subpartidas, al interior de lo que técnicamente se denominan “programas” (conjunto de actividades afines para la consecución de resultados). Hay muchas preguntas: ¿la aprobación congresal debe ser el monto global del presupuesto? ¿global por institución, por

programas, por grupos de gastos o hasta el nivel de subpartidas?. Estas preguntas son pertinentes responderlas porque durante la ejecución del presupuesto se aplican las normas de transferencia presupuestaria aprobadas por decreto supremo (decisión del PE y no del PL) por las que se pueden realizar transferencias de recursos entre instituciones, entre programas y grupos de gastos y por supuesto entre partidas y subpartidas, con algunas restricciones como aquella que determina que no se pueden transferir recursos de inversión a gasto corriente. A esto, en alguna oportunidad, alguien denominó la “chequera en blanco” que el PL otorgaba al PE en materia de manejo presupuestario.

A su vez, la Ley SAFCO determina un tratamiento presupuestario diferente para las instituciones públicas en función a si se tratan de entidades que son financiadas con los impuestos o instituciones que generan sus propios recursos. Para el primer caso, los presupuestos representan límite máximo de gasto, pero para el segundo caso se convierten en instrumentos que son indicativos de “sus operaciones de funcionamiento y de inversión”. También esta ley determina que el Sistema de presupuesto deberá estar en función de las prioridades de la política gubernamental y de los requerimientos monetarios de la programación de operaciones y de la organización administrativa, lo cual el PL no comprueba porque no se acompaña al PGN ningún documento que tenga este contenido.

Existe la Ley 2042 (administración presupuestaria) que tampoco da luces sobre de cómo se debe formular y presentar el PGN, ni que es lo que debe aprobar el Poder Legislativo. Tampoco existe claridad normativa sobre el rol que cumple este poder con relación al déficit fiscal y al respectivo endeudamiento público, ya sea interno o externo, porque nada se dice al respecto en la ley anual de presupuesto. Si bien la CPE determina que todo empréstito debe ser aprobado por el PL, sólo se cumple y de manera formal con los provenientes del exterior, pero no con los empréstitos internos. La experiencia histórica indica que el PL siempre aprueba el endeudamiento externo, sin considerar la capacidad de endeudamiento del país, con lo cual quién realmente decide el nivel de endeudamiento -y sus consiguientes peligros- es el Poder Ejecutivo, y sobre lo cual parece no tener ninguna competencia real el PL. El endeudamiento interno en la práctica demuestra que el Ministerio de Hacienda ejerce esto plenamente, ya que no existe autoridad interna alguna que pueda controlar y limitar.

¿Y el déficit fiscal?

Anualmente, se aprueba la ley del PGN que abarca una gestión igualmente anual y, que en su primer artículo, dictamina el monto total máximo no de gastos sino del total de recursos, que el sector público puede utilizar tanto para gastos como para la amortización de la deuda, monto que por definición es igual a los ingresos del sector público más el endeudamiento bruto. Pero si este techo está sobrestimado, -como siempre lo está- la verdadera asignación de los recursos lo tiene que efectuar el PE. La ley no dice nada con relación al volumen del déficit fiscal

El PL en un intento de tener una mayor participación en la aprobación del presupuesto, en los últimos dos años, ha ingresado en un detalle que no parece lo más aconsejable ni eficiente, como por ejemplo: reducciones puntuales y en porcentajes en partidas de gasto en determinadas instituciones y no en otras, para incrementar a su vez los gastos de algunas instituciones; fusión y supresión de entidades públicas; todo ello sin el sustento técnico imprescindible que debería ser presentado previamente por el PE. En lugar de ocuparse el

Poder Legislativo de lo grande del presupuesto, del volumen del déficit fiscal y su forma de financiamiento sustentable, viendo, analizando y evaluando la política económica y los propósitos que animan al Poder Ejecutivo, con el uso de recursos públicos y su evolución en el tiempo, se observa que está comenzando a prestar atención a lo secundario, pero no a lo fundamental.

El cuadro expuesto nos permite entender por qué nuevamente el país está atravesando por una crisis fiscal que se manifiesta en el voluminoso déficit fiscal y en la voluminosa deuda pública acumulada, y por qué cuando el PGN para el año 2004 ya está aprobado y se encuentra en plena ejecución, las universidades y otros sectores, que dependen del sector público, se encuentran en las calles ¡pidiendo presupuesto!, que debe atender paradójicamente el Poder Ejecutivo y no el Poder Legislativo.

Seguramente el Delegado Presidencial para el Desarrollo Institucional recientemente nombrado por el Presidente de la República ha de tomar cartas en esta problemática, a partir del principio de que formular el Presupuesto es competencia indelegable del PE y no del PL. La atribución del

Existe la Ley 2042 que tampoco da luces sobre de cómo se debe formular y presentar el PGN, ni que es lo que debe aprobar el Poder Legislativo. Tampoco existe claridad normativa sobre el rol que cumple este poder con relación al déficit fiscal y endeudamiento público, porque nada se dice al respecto en la ley anual de presupuesto. Si bien la CPE determina que todo empréstito debe ser aprobado por el PL, sólo se cumple y de manera formal con los provenientes del exterior, pero no con los empréstitos internos.

PL debería ser aceptar o rechazar el proyecto de PGN, o en su defecto exigir al PE las enmiendas correspondientes, para que esa instancia de gobierno realice los ajustes pertinentes de forma rigurosa y no de manera improvisada. ■

UN MUNDO DE OPORTUNIDADES PARA LA INDUSTRIA NACIONAL LO ENCUENTRAS EN...

La fuerza de la Industria Boliviana
Llámenos:
772-64151
2252347

RDP
Lunes a Viernes
de 14:30 a 15:30
Repris de 8:30 a 9:30

ROSANIA S.R.L.

Plan Familiar
Venga a disfrutar
del Verano
en Santa Cruz

50\$us 40\$us
Por familia 2 mayores
y 2 menores de 15 años Por pareja

Desayuno Buffet Americano - Sauna - Gimnasio y Piscina
Salón de Juegos - Llamadas Locales - Parqueo Privado
Cajas de Seguridad - Internet Gratis 24 hrs - TV Cable
Transfer Gratis - Hotel/Aqualand/Hotel

Hotel Cortez

Informes y Reservas: Toll Free: 800-10-4940
Av. Cristóbal de Mendoza 280 - Tel.: 3 331234
Fax: (591-3) 3 351186 - hcortez@entelnet.bo
www.hotelcortez.com - Santa Cruz - Bolivia