

# El Apoyo Presupuestario Sectorial en Bolivia: Conceptos y Prácticas

**SEGUNDA EDICIÓN - ACTUALIZADA**

**VERSIÓN INTERACTIVA**



DELEGACIÓN DE LA  
UNIÓN EUROPEA  
EN BOLIVIA



# El Apoyo Presupuestario Sectorial en Bolivia: Conceptos y Prácticas

**SEGUNDA EDICIÓN - ACTUALIZADA**



**EL APOYO PRESUPUESTARIO SECTORIAL EN BOLIVIA:  
CONCEPTOS Y PRÁCTICAS - Segunda edición**  
Delegación de la Unión Europea en Bolivia

Responsable de contenidos: Franco Mendizábal

Colaboradores: Hernán Benchaya  
Javier Revollo

Producción: Grupo Acento  
Visibilidad de la Cooperación de la Unión Europea en Bolivia

Diseño: Percy Mendoza - Grupo Acento

Edición: © Delegación de la Unión Europea en Bolivia

Impreso en Bolivia  
2015

# TABLA DE CONTENIDO

<b>Abreviaciones y acrónimos</b> .....	5
<b>Presentación</b> .....	7
<b>Prefacio</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<b>Marco Conceptual del Apoyo Presupuestario Sectorial</b> .....	13
Acuerdos internacionales .....	15
Enfoque coordinado de la UE.....	19
Plataforma para el diálogo.....	21
Apoyo financiero a las políticas públicas utilizando los sistemas del país.....	21
Evaluación del desempeño y resultados.....	22
Desarrollo de capacidades.....	22
Objetivos del apoyo presupuestario de la UE .....	23
Beneficios de los apoyos presupuestarios.....	23
Elementos técnicos de las modalidades de apoyo presupuestario .....	24
Criterios de elegibilidad para la aprobación de los programas y posteriores desembolsos.....	25
Asignación, desembolso y principios básicos .....	26
Contrato de Reforma Sectorial (CRS), una aproximación .....	27
La Asistencia Técnica Internacional, una nueva aproximación.....	29
El nuevo enfoque de asistencia técnica de la UE en Bolivia .....	32
Conclusión .....	34
<b>La dimensión de los Apoyos Presupuestarios en las políticas públicas sectoriales</b> .....	35
Antecedentes.....	37
Introducción .....	38
El apoyo financiero a sectores estratégicos para el desarrollo de Bolivia .....	38
Algunos resultados sectoriales destacables .....	40
El apoyo de los CRS al diálogo político, la evaluación del desempeño y el desarrollo de capacidades .....	44
El apoyo al diálogo sobre políticas sectoriales: el rol de las Mesas como espacios estratégicos.....	45
La contribución a la mejora del instrumento MED y al diseño y uso de indicadores para medir la gestión sectorial .....	47
Algunas consideraciones relevantes vinculadas al diseño y utilización de indicadores para medir la gestión sectorial.....	48

Un aspecto crucial de la dimensión cualitativa de los Contratos de Reforma Sectorial: el desarrollo de capacidades institucionales .....	51
La optimización de la gobernabilidad sectorial en los enfoques sectoriales vs los proyectos tradicionales.....	52
Características distintivas de la contribución de los Contratos de Reforma Sectorial al desarrollo de capacidades .....	53
<b>La gestión de finanzas públicas y los apoyos presupuestarios sectoriales en bolivia.....</b>	<b>57</b>
Apoyo Presupuestario Sectorial en Bolivia.....	59
Criterios de elegibilidad .....	61
Implementación y Convenios de Financiación.....	65
Mecanismo de desembolso .....	67
Contexto nacional de la administración financiera .....	70
El presupuesto público .....	70
Clasificadores presupuestarios.....	73
Modificaciones presupuestarias.....	74
Flujo de recursos públicos.....	75
Contabilidad y auditoría.....	78
Procedimientos modalidad proyecto y modalidad APS.....	84
Flujo de recursos modalidad proyecto y modalidad APS.....	84
Formulación presupuestaria modalidad proyecto y modalidad APS.....	85
Procedimientos modalidad proyecto.....	87
Formulación presupuestaria.....	87
Registro presupuestario.....	88
Flujo de recursos.....	90
Desembolso de recursos .....	91
Procedimientos modalidad APS.....	92
Formulación presupuestaria.....	92
Registro presupuestario.....	94
Flujo de recursos.....	96
Desembolso de recursos .....	98
La contabilidad en el Órgano Ejecutivo del Estado.....	102
Registro contable y auditoría .....	104
Consideraciones operativas adicionales .....	105
<b>Resultados de los APS, lecciones aprendidas y opiniones.....</b>	<b>109</b>
De la cooperación en general.....	111
De los Apoyos Presupuestarios Sectoriales en particular.....	114
Relación con los países miembros .....	117
Gestión de las Finanzas Públicas.....	118
Alcances de los APS.....	120
Monitoreo Orientado a Resultados .....	123

## ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

<b>ANB</b>	Aduana Nacional de Bolivia
<b>AP</b>	Área Protegida
<b>APG</b>	Apoyo Presupuestario General
<b>APS</b>	Apoyo Presupuestario Sectorial
<b>AT</b>	Asistencia Técnica
<b>ATI</b>	Asistencia Técnica Internacional
<b>BCB</b>	Banco Central de Bolivia
<b>BDP</b>	Banco de Desarrollo Productivo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo
<b>CAF</b>	Corporación Andina de Fomento
<b>CBGD</b>	Contrato de Buena Gobernanza y Desarrollo
<b>CCE</b>	Contrato de Construcción del Estado
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>CGE</b>	Contraloría General del Estado
<b>CRS</b>	Contrato de Reforma Sectorial
<b>CUT</b>	Cuenta Única del Tesoro
<b>DCD</b>	<i>Development Cooperation Directorate</i>
<b>DESCOM</b>	Desarrollo Comunitario
<b>DS</b>	Decreto Supremo
<b>DUE</b>	Delegación de la Unión Europea
<b>EFIP</b>	Evaluación de Finanzas Públicas
<b>EMAGUA</b>	Entidad Ejecutora de Medio Ambiente y Agua
<b>ENDIC</b>	Estrategia Nacional de Desarrollo Integral con Coca
<b>EPSAS</b>	Entidad Prestadora de Servicio de Agua
<b>FDP</b>	Fondo de Desarrollo Productivo
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FONADAL</b>	Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo
<b>GFP</b>	Gestión de Finanzas Públicas
<b>GRAS</b>	Grupo Apoyo en Agua y Saneamiento
<b>MDRyt</b>	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
<b>MED</b>	Marco de Evaluación de Desempeño
<b>MEFP</b>	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
<b>MESDI</b>	Mesa Sectorial de Desarrollo Integral
<b>MMAyA</b>	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
<b>MPD</b>	Ministerio de Planificación del Desarrollo
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>OECD</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

<b>PAC</b>	Plan Anual de Caja
<b>PACSBio</b>	Programa de Apoyo a la Conservación Sostenible de la Biodiversidad
<b>PAMEFF</b>	Programa de mejora del Entorno Financiero y Fiscal de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
<b>PAMGFP</b>	Programa de Apoyo a la Mejora de la Gestión de Finanzas Públicas
<b>PAPS I y II</b>	Programa de Apoyo al Desarrollo Integral con Coca
<b>PASAP</b>	Programa de Agua y Saneamiento en Áreas Periurbanas
<b>PASAR</b>	Programa de Agua y Saneamiento en Áreas Rurales
<b>PEFA</b>	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
<b>PGE</b>	Presupuesto General del Estado
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PND</b>	Programa Nacional de Desarrollo
<b>POA</b>	Plan Operativo Anual
<b>RAC</b>	<i>Rapid Assesment of Capacity Development</i>
<b>RM</b>	Resolución Ministerial
<b>ROM</b>	Monitoreo Orientado a Resultados
<b>SAFCO</b>	Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental
<b>SEIF-D</b>	Sistema Estatal de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo
<b>SENASBA</b>	Servicio Nacional para la Sostenibilidad de Servicio de Saneamiento Básico
<b>SERNAP</b>	Servicio Nacional de Áreas Protegidas
<b>SICOES</b>	Sistema de Información de Contrataciones Estatales
<b>SIGEP</b>	Sistema de Gestión Pública
<b>SIGMA</b>	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
<b>SIN</b>	Servicio de Impuestos Nacionales
<b>SISCO</b>	Sistema de Cobro
<b>SISIN</b>	Sistema de Información sobre Inversiones
<b>SMART</b>	<i>Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timely</i>
<b>SNAP</b>	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
<b>TGN</b>	Tesoro General de la Nación
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UIP</b>	Unidad de Implementación de Proyectos
<b>UNODC</b>	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Drogas y el Delito
<b>VCDI</b>	Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral
<b>VIPFE</b>	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
<b>VMA</b>	Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal
<b>VRHR</b>	Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego
<b>VTCP</b>	Viceministerio de Tesoro y Crédito Público

## PRESENTACIÓN

Tengo el gusto de presentar la segunda edición del documento *El Apoyo Presupuestario Sectorial en Bolivia: Conceptos y Prácticas*. Es realmente un privilegio porque parece que no es muy común ver que libros relativos a la cooperación internacional alcancen una segunda edición en algo menos de tres años.

La Delegación de la Unión Europea en Bolivia camina por un sendero dinámico en el manejo de su cooperación bilateral, con los Programas de Apoyo Presupuestario Sectorial (APS) –o Contratos de Reforma Sectorial (CRS), según la nueva denominación de nuestra sede en Bruselas– convertidos en la herramienta más utilizada y valorada por el Gobierno boliviano. Y en este proceso conjunto atesoramos cada día valiosas lecciones que hacen de esta publicación un importante instrumento de consulta, no sólo para las instancias de cooperación que trabajan en Bolivia, para otras delegaciones de la Unión Europea en la región y para nuestras autoridades en Bruselas, sino para las personas y las instituciones bolivianas beneficiarias de los programas.

Dejar claros los conceptos y las prácticas que desarrollamos es una manera más en que la Unión Europea reafirma su intención de trabajar coordinadamente con el gobierno boliviano en el objetivo conjunto de reducción de la pobreza a través de una cooperación integral, inclusiva, promotora de los valores fundamentales del respeto a los derechos humanos, el estado de derecho y la convivencia democrática.

Agradezco a todos los involucrados en la elaboración de este documento y, por sobre todo, a los personeros del Gobierno, cuyos criterios y comentarios son indispensables para el esfuerzo de retroalimentación sobre el instrumento motivo del presente libro. Sólo trabajando juntos alcanzaremos nuestras más ambiciosas metas conjuntas de cooperación para el desarrollo de Bolivia.



TIM TORLOT  
JEFE DE LA DELEGACIÓN DE LA  
UNIÓN EUROPEA EN BOLIVIA

## PREFACIO

Cuando llegué a Bolivia este libro estaba casi listo, pero necesitaba un poco más de trabajo antes de ir a la imprenta. De la misma manera, llegué a un país que ha recorrido un largo camino donde, sin embargo, se necesita más trabajo, trabajo duro para alcanzar aquellos objetivos –reducción de la pobreza, igualdad de género, estabilidad política y consolidación de la democracia, integración regional e internacional, protección del medio ambiente– que son comunes a la Unión Europea y al Gobierno de Bolivia. Espero que, así como este libro finalmente fue a la imprenta, el lograr esos objetivos se convierta pronto en una realidad.

La cooperación internacional al desarrollo puede proveer solo una pequeña parte de los recursos y el conocimiento necesario para lograr la meta, y un instrumento como el Apoyo Presupuestario Sectorial tiene la cualidad de promover estos recursos y conocimientos para alcanzar grandes logros conjuntos. Explicarlo, como lo hace este libro, es un paso más en esa dirección.

No tengo mérito en esta publicación, pero estoy encantado de tener la oportunidad de refrendar su contenido y de poder dar las gracias a mis colegas de la Delegación de la Unión Europea –a aquellos que continúan trabajando en Bolivia y a los que partieron recientemente– por su excelente trabajo, este libro es sólo la punta del iceberg que muestra su dedicación a la gente de este país.



Rocco BUSCO  
JEFE DE COOPERACIÓN

## INTRODUCCIÓN

Me gusta el título de este libro, me gustó desde la primera edición allá por 2012: *Conceptos y prácticas*. Porque realmente resulta válido hablar de Programas de Apoyo Presupuestario Sectorial –o de APS, pues nos es más familiar– si no perdemos de vista que detrás del uso de esta herramienta de cooperación existe toda una filosofía que la sostiene, unos porqué que justifican su existencia; pero al mismo tiempo nada logramos si sólo analizamos los aspectos conceptuales sin intentar ese paso que nos permita llevar lo aprendido a la práctica.

Y ese fue uno de los retos que me propuse al llegar a Bolivia: profundizar el uso de esta herramienta en un ámbito donde ya existían importantes experiencias acumuladas, e intentar, además, socializar sus conceptos, sus cimientos, entre quienes de una u otra manera trabajan con ella o con otras formas de cooperación, pero, sin dejar de lado a aquellos que o son estudiosos de la economía o simplemente quieran aumentar sus conocimientos de diversas áreas.

Y, desde la Sección de Cooperación, confirmamos con esta segunda edición que la presencia de un libro –de este libro– es una gran manera de acercarnos a todos esos espacios con información trabajada, analizada, resumida e interpretada de manera tal que quien a él se acerque comprenda los procesos y los alcances y también la justificación teórica de ambos. Pero, a la vez, que comprenda a cabalidad el trabajo que venimos realizando en Bolivia.

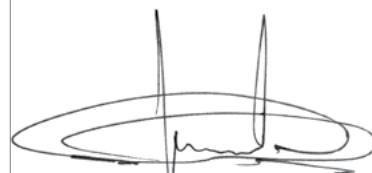
Haciendo un balance, es posible afirmar que la ejecución de los APS en los últimos siete años ha sido muy exitosa, se alcanzaron casi todos los objetivos y metas propuestos en cada operación y eso se demuestra por los elevados índices de cumplimiento de los indicadores de desembolso que permitieron alcanzar un promedio de cumplimiento mayor al 95%.

Estos resultados son producto del trabajo en varios frentes: primero, un diálogo político exitoso que ha permitido a las autoridades nacionales apropiarse del instrumento y así poder construir Programas de apoyo presupuestario con resultados enmarcados dentro de las prioridades sectoriales del país; segundo, el proceso de acompañamiento de cada intervención por los oficiales de programa de la Delegación que coadyuvó a un mejor manejo de la herramienta, a una retroalimentación continua y a un apoyo técnico necesario para el logro de las metas; y, tercero, la asistencia técnica entregada ya sea a través de especialistas internacionales, cursos, talleres o consultorías que fomentaron la promoción de capacidades individuales e institucionales.

Es también imprescindible destacar que la situación económica de Bolivia –manejada prudentemente durante los últimos años–, más un plan estructurado de mejora en la gestión de las finanzas públicas –llevado adelante con éxito y sostenibilidad– permitieron la existencia de las condiciones para que la Unión Europea continúe implementando los APS en el país.

Éste es un libro general y particular, general porque los conceptos son universales, y particular porque desarrolla la experiencia sólo de Bolivia, por tanto no es una receta única para encarar la cooperación para el desarrollo, los enfoques se deben decidir en función a las necesidades nacionales. Para esto, la cooperación de la Unión Europea debe superar los esquemas tradicionales de “donante/beneficiario” y pasar a una relación de socios entre iguales, basada en un diálogo político amplio, franco y de alto nivel, que incluya –pero no limite– temas de cooperación al desarrollo y que inserte éstos en el marco más amplio del actuar de la Unión Europea con terceros países.

Los resultados hasta ahora han sido buenos en términos de reducción de la pobreza. Queda garantizar que esta mejora de las condiciones de vida de los bolivianos se mantenga en el tiempo y se amplíe hasta llegar a los rincones más lejanos del país. Con esto en mente, seguiremos trabajando junto al Gobierno boliviano a favor de las personas, fin último de toda cooperación.



FRANCISCO GARCÍA  
JEFE DE LA SECCIÓN  
DE COOPERACIÓN 2011-2015

# MARCO CONCEPTUAL DEL APOYO PRESUPUESTARIO SECTORIAL



# MARCO CONCEPTUAL DEL APOYO PRESUPUESTARIO SECTORIAL

*Imagine un proyecto de cooperación donde su diseño sea hecho por el Estado beneficiario y no por un donante. Donde los fondos sean manejados sin tener que aprender complejas reglas financieras y administrativas del financiador. Un macro proyecto que se ejecute en todo el territorio nacional. Donde el personal contratado no se vaya del país una vez terminado el proyecto, y por lo tanto la experiencia adquirida en el proceso no se pierda al cabo de unos años. Donde el “presupuesto” pueda ser adaptado sin consultar al donante. Donde el ejecutor tenga libertad para hacer cambios al programa de actividades. Donde otros donantes tengan la posibilidad de añadir fondos a este proyecto “ideal” con las mismas reglas y sin añadir condiciones y donde finalmente el donante tenga la garantía de que se van a alcanzar los resultados, puesto que si no se alcanzan no se invertirán sus fondos.*

## Acuerdos internacionales

Desde finales de la década del 90 creció la opinión de que las modalidades de ayuda al desarrollo eran poco adecuadas y no alcanzaban a cumplir los objetivos para las que fueron trazadas, es en ese sentido que todas las instituciones de cooperación internacional se comprometieron a otorgar una asistencia más eficaz. En el marco de estas iniciativas, el año 2000 la Comisión Europea presentó una comunicación sobre asistencia presupuestaria a los programas de reforma económica y ajuste estructural incorporado en el acuerdo de Cotonú<sup>1</sup>, Benín, que ayudó a configurar la concepción de lo que en la actualidad representa el Apoyo Presupuestario para la UE. Aunque no se debe descartar que las primeras experiencias prácticas se dan en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) –establecidos en el año 2000– que constituyen el punto de partida para la ayuda al desarrollo que desencadenarán en una serie de iniciativas destinadas a incrementar el volumen y, sobre todo, la eficacia de

<sup>1</sup> Acuerdo de intercambio comercial y de asistencia firmado en el 2000 entre la Unión Europea (UE) y los 78 estados de África, Caribe y Pacífico (ACP)

la cooperación en estrecha colaboración entre los donantes y los países beneficiarios. Algunas de estas iniciativas se las puede ver en el Consenso de Monterrey (2002), el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y el Programa de Acción de Accra, (2008).

En la Declaración de París del 20 de diciembre de 2005 –bajo el objetivo prioritario de reducción de la pobreza en el marco del desarrollo sostenible– los países socios y los cooperantes se comprometieron a intensificar sus esfuerzos a favor de la armonización, la alineación y la gestión de la ayuda en función de los resultados, con un conjunto de medidas e indicadores controlables. En este marco, el énfasis se puso en lo resultados. Son estos y no otros factores los que justifican y determinan la pertinencia de las acciones de cooperación. Sin embargo, existen diversos interesados –el Tribunal de Cuentas Europeo, el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y la sociedad civil– que legítimamente plantean cuestionamientos sobre la calidad de los resultados, el control de los recursos y la rendición de cuentas. En ese ámbito se acordó desarrollar una asociación auténtica en la que los países en desarrollo estuviesen claramente a cargo de sus propios procesos, concertando la responsabilidad de cada participante respecto al logro de los resultados concretos de desarrollo.

El 4 de septiembre de 2008, en Accra, Ghana, los ministros de los países en desarrollo y de los países donantes, junto con los representantes de organismos multilaterales y bilaterales de cooperación, suscribieron el Programa de Acción de Accra con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París sobre la calidad de la ayuda y los resultados en términos de desarrollo. Los participantes se comprometieron a buscar la manera más eficiente de intentar erradicar la pobreza y promover la paz, a través de la construcción de asociaciones más fuertes y eficaces que permitan alcanzar las metas trazadas.

El programa de Accra determina que se aborde tres desafíos principales para acelerar el progreso de la eficacia de la ayuda:

- i Identificación del país: los gobiernos de los países en desarrollo asumirán un liderazgo más fuerte de sus propias políticas de mejora y trabajarán coordinadamente con sus parlamentarios y ciudadanos. Por su parte, los donantes respaldarán las prioridades nacionales, invirtiendo en sus recursos humanos y sus instituciones, haciendo un mayor uso de sus sistemas para la provisión de la asistencia y aumentando la previsibilidad de los flujos de ayuda.

- ii Construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas: más actores involucrados en el desarrollo –fondos globales, sector privado, organizaciones de la sociedad civil– donde todos trabajarán juntos en asociaciones más inclusivas a fin de que toda iniciativa tenga un mayor efecto sobre la reducción de la pobreza.
- iii Logro de resultados en los procesos de desarrollo: rendir cuentas abiertamente debe ser parte central de todo lo que se realiza.

Durante el año 2011 se realizó una encuesta de seguimiento a donantes y países beneficiarios para determinar si se habían alcanzado las metas fijadas para el año 2010 según la Declaración de París. Los resultados de la Comisión Europea y los 14 estados miembros que participaron en la encuesta<sup>2</sup> de control fueron mejores que el promedio global. Se alcanzaron logros más altos en las metas trazadas de cooperación técnica coordinada y uso de sistemas nacionales para el manejo de finanzas públicas y adquisiciones; pero manteniendo desafíos en el cumplimiento de las metas de previsibilidad, uso de enfoque sectorial y misiones conjuntas, así como de fragmentación de la ayuda y la transparencia.

Por su parte, el *Development Cooperation Directorate* (DCD-DAC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés), mediante el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (*Working Party on Aid Effectiveness*) mantuvo reuniones plenarias de seguimiento de la Declaración de París y del Programa de Acción de Accra (AAA), abordando las temáticas específicas de:

- apropiación y rendición de cuentas;
- utilización de los sistemas país;
- gestión por resultados;
- transparencia;
- temas específicos relacionados con la Cooperación Sur-Sur; y,
- los preparativos para el cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (Busan, Corea, 2011).

Se remarcó la necesidad de ampliar el concepto de eficacia, que evolucionó de “eficacia de la ayuda” a “eficacia del desarrollo”, dando prioridad a la implementación, a nivel país, de los compromisos internacionales focalizándose en los resultados y compromisos mutuos.

Fruto de ello, el Apoyo Presupuestario Sectorial, como instrumento de ayuda, ocupa un lugar destacado al que cada vez parece recurrirse con

**2** Además de la Comisión, participaron en la encuesta Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

más frecuencia, pues comprende un diálogo político arraigado en los propios procesos presupuestarios y en políticas que garanticen, determinen, debatan y reciban los recursos adecuados y las medidas estratégicas necesarias para conseguir los objetivos acordados. Tal diálogo ayuda a garantizar un vínculo más claro entre la utilización de los recursos y el logro de los resultados. Para ello, es importante conseguir un mayor compromiso de las entidades fiscalizadoras superiores, de los parlamentos nacionales, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil.

### **LAS POLÍTICAS DE AYUDA DE LA UE**

El contexto de las políticas de ayuda de la Unión Europea ha cambiado significativamente desde el 2007. Una serie de discusiones técnico-financieras fueron planteadas por distintos participantes, lo que dio lugar, en octubre de 2010<sup>3</sup>, a la publicación del “Libro Verde” sobre el futuro del Apoyo Presupuestario de la UE. Estas consultas y otros acontecimientos –en particular los informes del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la gestión del apoyo presupuestario<sup>4</sup> por parte de la Comisión Europea– contribuyeron a la posterior elaboración de la nueva Comunicación sobre el Apoyo Presupuestario, adoptada el 13 de octubre de 2011, junto con un nuevo Marco de Política para el Desarrollo («Agenda para el Cambio»<sup>5</sup>) donde se presenta la política de desarrollo de la UE y en el que se establecen las prioridades y los principios rectores que inspirarán todos los futuros ejercicios de programación de la Cooperación.

La Comunicación establece un enfoque moderno del apoyo presupuestario que aspira al fortalecimiento de la asociación estratégica entre la UE y los países socios, con el fin de establecer y consolidar las democracias, alcanzar un crecimiento económico sostenible y erradicar la pobreza. Este enfoque debe basarse en la responsabilidad y la rendición de cuentas mutua y en un compromiso compartido en torno a los valores fundamentales de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, permitiendo así que la UE pueda responder mejor al contexto político, económico y social del país socio. El apoyo presupuestario se suministra como “vector de cambio” para abordar cinco retos claves del desarrollo:

- promoción de los derechos humanos y los valores democráticos;
- mejora de la gestión de las finanzas públicas, estabilidad macroeconómica, crecimiento inclusivo y lucha contra la corrupción y el fraude;
- promoción de reformas sectoriales y mejora en la prestación de servicios sectoriales;
- mejora en la movilización de recursos fiscales domésticos y reducción de la dependencia respecto de la ayuda.
- en los casos en que es aplicable, construcción del Estado en los Estados frágiles, así como un mayor esfuerzo para encontrar vías para superar los retos específicos que plantea el desarrollo de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) y de los Países y Territorios de Ultramar (PTU);

Para responder a estos retos, la Comisión Europea prevé tres formas de programas de apoyo presupuestario<sup>6</sup>:

- **Contratos de Buena Gobernanza y Desarrollo (CBGD)**, para prestar apoyo presupuestario al desarrollo nacional o a una reforma global de políticas y estrategias.
- **Contratos de Reforma Sectorial (CRS)**, para proporcionar apoyo presupuestario a fin de abordar reformas sectoriales y mejorar la prestación de servicios públicos.
- **Contratos de Construcción del Estado (CCE)**, para prestar apoyo presupuestario en situaciones de fragilidad y de transición<sup>7</sup>.

La elección de la modalidad de apoyo presupuestario estará en función de las características específicas de cada país y de los objetivos de desarrollo acordados conjuntamente.

## Enfoque coordinado de la UE

Las conclusiones del Consejo renuevan también el compromiso de la UE de utilizar el apoyo presupuestario de manera efectiva para:

- apoyar la reducción de la pobreza y el uso de los sistemas y procedimientos de los países beneficiarios;
- hacer la ayuda más predecible; y,
- reforzar la apropiación por parte de los países socios de las reformas y políticas de desarrollo.

Refrendan la política y los objetivos fijados en la Comunicación de octubre y reconocen la necesidad de aplicar un enfoque dinámico respecto a la elegibilidad, centrándose en los avances de la ejecución de reformas creíbles y relevantes a fin de maximizar el impacto sobre el terreno; y ponen de relieve la importancia de reforzar el carácter recíproco y contractual de la asociación entre la UE y los países beneficiarios y señalan que el compromiso de éstos con la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho es uno de los principales determinantes de la cooperación al desarrollo de la UE, incluidos los apoyos presupuestarios general y sectorial.

3 COM (2010) 586 de 19 de octubre de 2010.

4 Gestión por la Comisión del apoyo presupuestario general en los países ACP, de América Latina y de Asia, Informe Especial del TCE nº 11, de 2010.

5 COM (2011) 637 de 13 de octubre de 2011, "Agenda for Change".

6 Para facilidad de lectura, en toda la publicación se utilizarán de manera indistinta las denominaciones y/o acrónimos de las tres formas de apoyo presupuestario, por ejemplo: Contrato de Reforma Sectorial (CRS) a Apoyo Presupuestario Sectorial (APS).

7 A efectos de codificación del CAD, los CBGD y CCE pueden considerarse como apoyo presupuestario general, mientras que los CRS constituyen apoyo presupuestario sectorial.

Destacan la necesidad de un enfoque más coordinado de los países miembros de la UE para aumentar la efectividad de esta modalidad de ayuda, proporcionando respuestas coordinadas y consistentes. Sin embargo, se reconoce el principio soberano de toma de decisiones de cada Estado Miembro.

### ***¿Qué es el apoyo presupuestario?***

El apoyo presupuestario es una modalidad de ayuda de la cooperación al desarrollo y no debe considerarse un fin en sí mismo, sino un medio para prestar una ayuda más eficaz y alcanzar resultados sostenibles. Esta herramienta implica diálogo, evaluaciones de desempeño y un proceso sostenido de desarrollo de capacidades individuales e institucionales, sobre la base del mutuo acuerdo y rendición de cuentas compartida.

Una definición formal de apoyo presupuestario establece que es “la transferencia de recursos financieros de una agencia externa de financiamiento al Tesoro General de la Nación (TGN) del país receptor, luego de cumplidas las condiciones de desembolso previamente pactadas”. Estos recursos financieros se convierten en parte de los recursos globales del país y, consecuentemente, son utilizados en concordancia con los sistemas nacionales de manejo y administración de fondos públicos. El cooperante –en nuestro caso la UE– no realiza un seguimiento al uso de los fondos sino al sistema general de gestión de finanzas públicas del país. Sí se hace un seguimiento, sin embargo, a nivel de indicadores de resultados.

Esta definición incluye dos elementos y dos conceptos clave:

- Transferencia de recursos al Banco Central del país beneficiario.
- Transferencia, en moneda local, a la Cuenta Única del Tesoro (CUT).
- Fungibilidad y no trazabilidad; la primera expresa que los recursos de la cooperación se vuelven uno con los recursos del TGN; en tanto que la segunda se refiere a la imposibilidad de hacer un seguimiento específico de los mismos.

Por tanto, el seguimiento, la supervisión, el control y la auditoría de los recursos son de exclusiva responsabilidad del país beneficiario bajo sus normas locales, tal como lo hace con todos los fondos del presupuesto nacional. Pero ello no significa que se les entregue un cheque en blanco,

**Destacar que esta plataforma para el diálogo involucra a todos los donantes y permite mejorar la coordinación para un mayor alineamiento con las políticas nacionales. Los marcos de evaluación de desempeño (MED) son, para este fin, una herramienta útil, independiente de la modalidad de cooperación a usar.**

pues los criterios de elegibilidad deben ser cumplidos antes y durante el programa y las condiciones y resultados acordados se deben alcanzar antes de realizar los desembolsos; es por ello que esta herramienta de cooperación no está disponible para todos los países.

### **Plataforma para el diálogo**

El apoyo presupuestario ofrece una plataforma para el diálogo con el país socio –gobierno central, gobiernos locales y sociedad civil– sobre las políticas y su financiación, los objetivos y sus resultados, consistente con los principios de apropiación, transparencia, responsabilidad compartida y rendición de cuentas. Esta plataforma es indispensable para mejorar y garantizar la coherencia del diálogo con los países socios promoviendo la consecución de metas, objetivos y resultados comunes y beneficiosos para ambas partes.

### **Apoyo financiero a las políticas públicas utilizando los sistemas del país**

Los fondos de Apoyo Presupuestario deben contabilizarse como ingresos públicos en el presupuesto general del país beneficiario, idealmente en línea con los principios del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI). Las transferencias de recursos se realizarán una vez que se cumplan las condiciones acordadas. Realizada la transferencia, los recursos de apoyo presupuestario se utilizarán de acuerdo con los sistemas locales de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) y la responsabilidad del manejo de dichos recursos será del Gobierno beneficiario.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la auditoría, las responsabilidades de la Comisión Europea cuando sus recursos son auditados, se limitan a garantizar que se cumplieron las condiciones acordadas y que los recursos fueron transferidos al tesoro público en conformidad con lo establecido.

## Evaluación del desempeño y resultados

El apoyo presupuestario se enfoca en resultados en materia de desarrollo. Esto supone contar con sistemas nacionales de información fiables que permitan:

- proveer estadísticas,
- monitorear avances,
- evaluar impactos,
- garantizar una gestión responsable de las finanzas públicas centrada en resultados,
- informar de manera transparente, y
- contar con información pública accesible.

La claridad en la selección de indicadores y metas, así como la organización institucional, son elementos importantes para la confiabilidad del proceso y su posterior evaluación. El sistema debe contribuir al fortalecimiento y legitimidad de las partes involucradas en el proceso presupuestario del país socio para estructurar el diálogo de políticas entre el Gobierno y los donantes y garantizar que la información –objetiva y verificable sobre los resultados en materia de desarrollo– sea de dominio público.

## Desarrollo de capacidades

Las necesidades de desarrollo de capacidades deben evaluarse de manera amplia y sistemática para promover instituciones eficaces y reforzar la capacidad del Gobierno para diseñar e implementar políticas y prestar servicios de calidad a los beneficiarios finales; para promover la participación activa de las partes involucradas y para reforzar el sistema estadístico nacional.

La UE proporciona apoyo al desarrollo de capacidades sobre la base de la demanda, vinculando productos mediante iniciativas armonizadas y aliadas. En el marco específico actual, la estrategia de cooperación de la UE con Bolivia tiene como hipótesis principal de éxito la capacidad institucional instalada que logre que los apoyos presupuestarios alcancen los resultados esperados.

## Objetivos del apoyo presupuestario de la UE

El objetivo general común a las tres formas de ayuda presupuestaria –consistente con la Agenda para el Cambio– es:

- erradicar la pobreza,
- alcanzar un desarrollo económico sostenible e inclusivo, y
- consolidar la democracia.

Los objetivos específicos de los programas de apoyo presupuestario deben definirse de acuerdo a dos importantes principios:

- alineación con las políticas de desarrollo, prioridades y objetivos de los países socios (por tanto, armonización y coordinación con las de otros donantes); y
- consistencia con la política de desarrollo de la UE, en particular la Agenda para el Cambio.

En suma, se pretende que la cooperación de la UE llegue al beneficiario final, a través de los canales gubernamentales, reforzando así el rol del gobierno sin intentar reemplazarlo. Se debe recordar que el público meta final de la cooperación es la gente.

## Beneficios de los apoyos presupuestarios

Es importante destacar algunos de los principales beneficios de los apoyos presupuestarios con relación a otras modalidades “tradicionales” de cooperación al desarrollo, como los proyectos clásicos:

- alineamiento con el sistema y las políticas estatales,
- mayor apropiación por parte del Estado,
- armonización con otros donantes,
- mayor eficacia en el uso de los recursos, bajo una visión común de reducción de la pobreza,
- reforzamiento de las capacidades gubernamentales e institucionalidad del Estado,
- monitoreo de la acción mediante un diálogo amplio y compartido por todos los actores, mejorando así los mecanismos de rendición de cuentas,

- mayor impacto y sostenibilidad por apoyar programas nacionales con orientación a resultados,
- menores costos de transacción asociados a la ayuda al desarrollo.

## Elementos técnicos de las modalidades de apoyo presupuestario

### Contratos de Buena Gobernanza y Desarrollo (CBGD)

Los CBGD se utilizarán cuando los objetivos generales se concentren en el apoyo a la implementación –y/o mejora– de una estrategia o política nacional de desarrollo, donde el diálogo de políticas estará basado en un plan integral de desarrollo a nivel nacional. Los objetivos específicos se centrarán en:

- fomento de la responsabilidad y rendición de cuentas interna y el fortalecimiento de los mecanismos de control nacionales –aspectos que constituyen una base importante para la mejora de la gobernanza y la adhesión a los valores fundamentales–;
- refuerzo de los sistemas de gobierno central y el apoyo a reformas más amplias, como la gestión macroeconómica, la gestión de las finanzas públicas –incluida la contratación pública y la lucha contra la corrupción–;
- movilización de recursos fiscales domésticos y la reforma del sector público –haciendo un mayor esfuerzo para superar los obstáculos para un crecimiento sostenible e inclusivo–.

**Los CRS apoyan la implementación de políticas sectoriales sobre la base de una gestión por resultados acordada conjuntamente entre el beneficiario y el cooperante.**

La mejora de los sistemas de gobierno deberá redundar en mejores indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y aspectos transversales de la prestación de servicios, lo cual puede también reflejarse en los objetivos específicos de los CBGD.

### Contratos de Reforma Sectorial (CRS)

Los CRS se utilizarán siempre que los objetivos específicos se centren estrictamente en el apoyo a las reformas y políticas sectoriales, mejorando la gobernanza y la prestación de servicios en un sector específico o un conjunto de sectores interrelacionados. Cuando se acuerden CRS, se deberá

hacer énfasis en la igualdad de acceso y la calidad de la prestación de los servicios públicos –en particular a la población más empobrecida–, en la promoción de la igualdad de género y derechos de los niños, en la capacidad de absorber y utilizar los resultados de la investigación sectorial, así como en la creación de condiciones a nivel sectorial para un crecimiento sostenible e inclusivo.

Su valor agregado consiste a menudo en apoyar desde el inicio la implementación de un proceso de reformas, en mejorar la eficiencia y eficacia de los gastos sectoriales, y en compartir el conocimiento y el desarrollo de capacidades.

#### **Contratos de Construcción del Estado (CCE)**

Los CCE deberán utilizarse cuando las situaciones de fragilidad o de transición requieran medidas para apoyar los procesos de tránsito hacia el desarrollo y la gobernanza democrática, incluyendo cambios sostenibles en las sociedades en transición, a fin de ayudar a los países socios a garantizar las funciones estatales vitales y la prestación de servicios básicos a la población. Las evaluaciones sobre su elegibilidad se enfocarán más en el compromiso político y las reformas institucionales a futuro que en la trayectoria pasada, pero exigirán un mayor diálogo político y, en caso necesario, un monitoreo más estricto sin dejar de lado la posibilidad de dirigir el destino de los fondos de la UE.

#### **Criterios de elegibilidad para la aprobación de los programas y posteriores desembolsos**

Para el diseño y posterior implementación de un programa de apoyo presupuestario, es indispensable determinar la elegibilidad del país, sujeta a los siguientes criterios –criterios que deben cumplirse en la aprobación y en cada uno de los desembolsos–:

- **Políticas y reformas nacionales y sectoriales:** existencia y posterior implementación satisfactoria de una estrategia de desarrollo nacional/sectorial creíble y relevante que apoye los objetivos de reducción de la pobreza, crecimiento sostenible e incluyente y de gobernanza democrática.

- **Marco macroeconómico estable:** existencia y mantenimiento de una política macroeconómica creíble y relevante, orientada hacia la estabilidad o hacia la restauración de los equilibrios fundamentales.
- **Gestión de las finanzas públicas:** existencia y posterior implementación satisfactoria de un programa de mejora de la gestión de las finanzas públicas.
- **Transparencia y supervisión del presupuesto:** publicación del presupuesto aprobado y disponibilidad pública de información presupuestaria accesible, oportuna, completa y sólida.

## Asignación, desembolso y principios básicos

La asignación y desembolso de los fondos actúan sobre la base de tramos, fijos y variables:

- Los tramos fijos tienen un valor determinado, especificado *ex-ante* en el convenio de financiación. Estos tramos son desembolsados íntegramente sobre la base del cumplimiento de los criterios de elegibilidad<sup>8</sup>.
- Los tramos variables tienen valores establecidos y su cumplimiento puede ser total o parcial en función de los resultados alcanzados, efectuándose el desembolso de manera proporcional a los mismos.

Los indicadores de los diferentes tramos deben ser: específicos, cuantificables, factibles, pertinentes y sujetos a una cronología determinada (SMART, por sus siglas en inglés<sup>9</sup>).

Finalmente, deben cumplir con el principio de previsibilidad para lo cual se utiliza la siguiente estructura temporal ideal. Se toma como base los indicadores que figuran en las disposiciones técnicas y administrativas donde:

- $N_{-1}$  año del cual se extraerá la información para el análisis.
- N (momento del análisis) se verifica el cumplimiento de los indicadores del año  $N_{-1}$
- $N_{+1}$  se efectúa el desembolso correspondiente según cumplimiento de los indicadores

Los principios de fungibilidad y no trazabilidad suponen que los recursos desembolsados a través del Banco Central –originalmente en euros– se

8 En caso de no verificarse la elegibilidad, el tramo por desembolsar y el programa se suspenden hasta una nueva verificación.

9 Specific (específico), Measurable (medible), Achievable (factible), Relevant (relevante) and Timely (oportuno).

transfieren a la Cuenta Única del Tesoro en moneda local donde se “mezclan” con fondos de diversas fuentes de financiamiento no siendo posible su seguimiento –o trazabilidad–. Es a partir de entonces que los fondos de apoyo presupuestario se administran bajo el sistema local de gestión financiera pública.

## Contrato de Reforma Sectorial (CRS), una aproximación

### Objetivos

**El logro de los resultados de un CRS o (APS) se sustenta en un diálogo continuo con el Gobierno y con otros cooperantes, así como en mayores capacidades de las entidades ejecutoras.**

El objetivo global de un contrato de reforma sectorial es apoyar al Gobierno beneficiario en la erradicación de la pobreza, la promoción de un crecimiento sostenible e inclusivo, y la consolidación y mejora de la gobernanza democrática y económica.

Los objetivos específicos son:

- mejorar la capacidad financiera del Gobierno para lograr los objetivos de sus políticas sectoriales,
- promover reformas y políticas sectoriales,
- mejorar la prestación de servicios en el sector identificado para el apoyo,
- mejorar la gobernanza a nivel sectorial,
- atender las necesidades básicas de la población.

### Resultados esperados

Los resultados esperados son:

- mejora en la formulación y la implementación de las políticas sectoriales,
- mejora en los principales indicadores de la prestación de servicios y reducción de las disparidades geográficas y de género en materia de acceso y calidad en el ámbito sectorial de acción;
- mejora en la calidad de la gestión de las finanzas públicas, incluyendo la gestión de fondos a nivel sectorial.

Las principales actividades en este ámbito incluyen:

- transferencia, a partir de una evaluación de desempeño, de un monto acordado de euros a lo largo de un período que puede oscilar entre dos y cinco años;
- diálogo permanente con el Gobierno acerca de la política y las medidas a aplicar, prestando atención particular a las áreas establecidas en los objetivos del programa; dicho esto, es el Gobierno quien implementa la política sectorial y quien rinde cuentas, en primer lugar a sus ciudadanos, de los resultados alcanzados con esta implementación
- esfuerzo continuo para reforzar la capacidad del Gobierno en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas y en las áreas sectoriales en el contexto de los actuales programas de apoyo complementario (ej.: asistencia técnica);
- diálogo constante entre la Delegación de la UE y otros donantes para lograr una mejor coordinación y alineamiento de la cooperación al desarrollo, evitando duplicación de esfuerzos;
- monitoreo periódico de los criterios de elegibilidad:
  - del cumplimiento de los objetivos –establecidos a partir de la estrategia nacional de desarrollo– que se plasman en estrategias sectoriales sobre la base de informes periódicos de avance, incluyendo la coordinación de donantes como un factor importante dentro del proceso;
  - de la evolución macroeconómica llevado a cabo sobre la base de los informes del FMI, del BM y de la información gubernamental de los ministerios de economía, bancos centrales y centros estadísticos;
  - de la elegibilidad de la gestión de las finanzas públicas, realizado a partir de los avances de la estrategia de reforma de la gestión de las finanzas públicas y otras informaciones relevantes generadas por instancias locales y externas;
  - de la transparencia presupuestaria, verificando que la documentación se encuentre a disposición del público de manera irrestricta.

#### **Adicionalidad financiera en los contratos de reforma sectorial**

La adicionalidad financiera puede ser un aspecto clave de muchos contratos sectoriales y de otras formas de apoyo externo, pero no es necesariamente el objetivo de los programas de apoyo presupuestario.

Al proporcionar APS, habrá que observar sus posibles efectos sobre los resultados sectoriales, pero no necesariamente sobre el nivel de gastos del sector. En este contexto, el contrato de reforma sectorial puede aportar valor añadido de otras maneras –aumento de eficiencia y eficacia, optimización del gasto, mayores niveles de ejecución, aceleración de las reformas y desarrollo de capacidades–.

Por otro lado, la evaluación de la política sectorial, el presupuesto asignado y su implementación pueden revelar que el principal obstáculo para la consecución de los objetivos del sector es que éste esté insuficientemente financiado. En estos casos, es conveniente aumentar los niveles de gasto del sector.

También es importante promover un diálogo sobre las proyecciones de gastos del sector a partir de la identificación de una línea de base clara, involucrando a los actores clave, empezando por la cabeza del sector –el Ministerio de Economía– otros ministerios y dependencias sectoriales, los donantes y en lo posible la sociedad civil, a objeto de determinar aspectos relacionados a los incrementos esperados de los gastos del sector, a la sostenibilidad fiscal sectorial, etc.

## La Asistencia Técnica Internacional, una nueva aproximación

### Generalidades

Hablaremos de la Asistencia Técnica y para hacerlo nos referiremos a tres definiciones:

- la “cooperación técnica”, que se asocia comúnmente a las acciones que apuntan a fortalecer capacidades individuales y organizacionales mediante la provisión de destrezas, entrenamiento, oportunidades de aprendizaje y, cómo no, equipamiento;
- la “asistencia técnica”, que se refiere a la provisión de *know-how* –de personas, de entrenamiento, de investigación, de gestión de servicios–; y,
- el “*capacity building*<sup>10</sup>”, o desarrollo de capacidades, que se asocia con la capacidad de crear, adaptar y manejar transformaciones económicas y sociales que permitan una mejor gobernabilidad, promoviendo un desarrollo sostenible en un ambiente democrático.

10 Creación, formación y promoción de capacidades.

Para efectos del texto, se usará el término “Asistencia Técnica (AT)” como una referencia que rescata lo fundamental de los tres conceptos.

A partir del año 2007, la Unión Europea trabajaba en un proceso de reforma estructural de su cooperación técnica<sup>11</sup>, en ese momento se buscaba un modelo alternativo a las prácticas de asistencia desarrollada en función a la oferta del donante, ejecutada por medio de proyectos independientes y separada de las instituciones locales. Por lo que se determinó como necesaria una reforma que evolucione a través del tiempo mediante diferentes acciones y procesos internos de aprendizaje.

Esta necesidad de cambio –reconocida por la UE en el marco de la agenda de París sobre la efectividad de la ayuda– fue la que determinó que se tomasen acciones enfatizando la necesidad de que los países beneficiarios sean los que lideren el diálogo sobre la asistencia técnica y sus arreglos institucionales, velando por las condiciones que permitan una efectiva apropiación de los programas. Este compromiso derivó en un creciente involucramiento de los gobiernos socios en el diálogo sobre la AT.

El nuevo modelo incorpora una serie de elementos y principios estratégicos, entre los que destacan:

- el objetivo principal es el desarrollo de capacidades a nivel individual, institucional y de país;
- el modelo de asistencia debe orientarse a la demanda, focalizándose a una gestión por resultados sostenible, fomentando el diálogo entre partes;
- evitar estructuras complejas de intervención considerando opciones innovadoras y privilegiando la apropiación del beneficiario final;
- construir una propuesta sobre un entendimiento cabal del contexto político, sociocultural, sectorial e institucional, atendiendo requerimientos específicos –en especial a nivel sectorial–;
- promover el liderazgo del beneficiario y su mayor involucramiento en el proceso de planificación, coordinación y ejecución;
- enfatizar el alineamiento de los proveedores de la asistencia técnica a los requerimientos del país y del sector;
- fomentar la armonización de las intervenciones de asistencia técnica y capacitación, en especial con otros donantes;
- reducir, y eventualmente eliminar, las Unidades de Implementación de Proyectos (UIP);
- evitar las intervenciones determinadas por el donante o *donor driven* y fomentar que la implementación de sus acciones sean costo-efectivas;

11 Ver *Reforming Technical Cooperation and Project Implementation Units for External Aid provided by the European Commission. A Backbone Strategy*, July 2008.

- apoyar la coordinación y articulación de donantes (misiones y evaluaciones conjuntas, etc.)

El centro de las actividades en estos elementos estratégicos requiere la realización de diagnósticos y el establecimiento de líneas de base, con el objetivo de identificar –al inicio de las intervenciones– el tipo de capacidades que se requiere desarrollar, las instituciones y su contexto, el objetivo del proceso de construcción de capacidades, los procesos internos y externos que inducen el desarrollo de capacidades y las estrategias a implementar. Estas estrategias necesitan, de manera indispensable, la participación activa de los funcionarios de las instituciones beneficiarias.

Entre las acciones sugeridas para llevar adelante esta nueva aproximación destaca la importancia de involucrar al país beneficiario en la elaboración y revisión de los términos de referencia, la selección de expertos y la aprobación de informes. Asimismo, promover la contratación de recursos humanos calificados en el ámbito local y regional como parte de la estrategia de implementación de una AT más inclusiva.

El tipo de asistencia técnica a ser implementada, sobre la base de dichos diagnósticos organizacionales previos, deberá tener en cuenta algunos lineamientos y acciones fundamentales para potenciar su incidencia e impacto en el desarrollo de capacidades, a saber:

- desarrollar diagnósticos organizacionales que apoyen el diseño de estrategias de fortalecimiento institucional y la determinación de las modalidades de prestación de la asistencia técnica, que deban establecerse en función del contexto de las instituciones beneficiarias y de la identificación del mapa de procesos de cada entidad involucrada;
- elaborar estrategias de desarrollo de capacidades que se enmarquen en un proceso altamente participativo, estableciendo desde el inicio el alineamiento a las políticas y planes del sector, enfatizando el liderazgo gubernamental en el proceso de reforma y consolidando un clima de mutua confianza con el beneficiario;
- institucionalizar los espacios estratégicos de diálogo político y técnico, como las Mesas Sectoriales, para contribuir a consolidar sus mecanismos de coordinación y armonización;
- iniciar la planificación de los servicios de *back stopping* y una adecuada estructura de *back office* que les permita ejecutar un monitoreo permanente de la calidad del servicio;

**Entre otras actividades, la asistencia técnica deberá realizar un ajuste estricto de sus servicios a la demanda institucional como un factor clave del éxito, lo que requerirá de un análisis exhaustivo de los instrumentos de planificación sectorial –planes sectoriales, planes estratégicos institucionales, planes operativos anuales, y otros– y del Marco de Evaluación de Desempeño (MED) utilizado por el Gobierno y los donantes para el seguimiento de las políticas del sector.**

- aplicar una buena combinación de las herramientas tradicionales de desarrollo de capacidades con modalidades innovadoras –mecanismos horizontales de intercambio de experiencias o *twinning*, participación en redes, enfoques de *coaching*, tercerización, etc.– para potenciar el impacto en el fortalecimiento institucional y favorecer la sostenibilidad de las intervenciones;
- efectuar una adecuada combinación entre recursos de asistencia técnica locales, regionales e internacionales en función de las necesidades y perfiles identificados, optimizar su incidencia en el desarrollo de las capacidades institucionales.

## El nuevo enfoque de asistencia técnica de la UE en Bolivia

Los conceptos y elementos previamente desarrollados promovieron un proceso de estudio y reflexión dentro de la Delegación de la UE en Bolivia cuyo fruto se plasma en la puesta en marcha de un nuevo sistema de asistencia técnica que permitirá un acompañamiento más eficiente e inclusivo de la implementación de los Apoyos Presupuestarios Sectoriales dentro del marco del programa de cooperación –o Estrategia País– de la Unión Europea con Bolivia 2014-2020.

Se sabe que las instituciones del Estado están en permanente proceso de transición y que existen algunas instancias más fuertes, capacitadas e institucionalizadas que otras. La administración pública boliviana se caracteriza por una alta rotación de personal, incluyendo funcionarios de alto rango, haciendo más lentos los procesos de reforma y la aplicación efectiva de las políticas públicas. Por otro lado, la nueva Constitución Política del Estado promueve un proceso de descentralización y autonomía como respuesta a la insuficiente eficiencia de las estructuras estatales centralizadas, la prestación de servicios sociales y la necesidad de promover la participación ciudadana, la rendición de cuentas de la administración pública, así como en la toma de decisiones. Sin embargo, todavía existen aspectos para mejorar, ya sea en la coordinación entre ministerios, o en las instancias sub-nacionales, donde también debe promoverse la generación y/o mejora de capacidades.

Es en este contexto que la asistencia técnica financiada por la UE juega un papel determinante, apoyando la cooperación de las entidades beneficiarias en diferentes campos –que abarcan desde la transferencia de

**Uno de los principales elementos de éxito de la Estrategia País será la existencia de capacidad institucional instalada en las instancias gubernamentales beneficiarias. Solo así la modalidad de APS propuesta tendrá los resultados esperados.**

conocimiento, la promoción de capacidades individuales e institucionales, pasando por el seguimiento y monitoreo de las actividades asociadas en la intervención y culminando con acciones específicas de asistencia técnica en el ámbito estrictamente sectorial–.

Diferentes evaluaciones de la Comisión Europea resaltaron la importancia de la AT en el éxito de la implementación de la ayuda al desarrollo a través del instrumento de APS. De igual manera, las más altas autoridades del Gobierno boliviano –ministros, viceministros y directores ejecutivos– ha reconocido el valor agregado de la AT en el marco de sus programas sectoriales.

Sin embargo, este esquema con probados resultados puede ser optimizado. La iniciativa que se está llevando adelante toma en cuenta los lineamientos estratégicos mencionados anteriormente y se sustenta en los siguientes elementos referenciales:

- una AT más estructurada, flexible, orientada a resultados y que responda a la demanda del beneficiario;
- una nueva estructura de AT única y transversal a todos los beneficiarios sectoriales y a los ministerios del área económica;
- la definición de un interlocutor gubernamental, como el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), quien con una visión global podrá coadyuvar en la determinación de las prioridades de AT;
- una reducción de costos administrativos y de transacción que resultan de la administración de varios contratos individuales;
- una mayor coordinación con las otras agencias de cooperación en Bolivia a fin de optimizar la AT y evitar duplicidades.

La AT aportará con sus conocimientos y experiencia trabajando en estrecha coordinación con las autoridades y el personal técnico y administrativo de las instituciones beneficiarias, brindando el apoyo necesario para asegurar el cumplimiento de los aspectos técnicos establecidos en los APS. Asimismo, estará a disposición de los ministerios sectoriales y no asumirá tareas o responsabilidades de dirección dentro de ninguna institución.

Será indispensable el apoyo gubernamental, especialmente en la coordinación intra e interinstitucional, en la asignación de una contraparte efectiva y en el compromiso político y técnico para que esta nueva aproximación logre efectivamente construir capacidades sostenibles en el tiempo. En esta misma línea, la participación coordinada del conjunto de donantes en Bolivia y las acciones efectivas de las entidades descentralizadas y subnacionales serán determinantes.

Esperamos que esta nueva experiencia termine por convertirse en el referente futuro de cómo acompañar la implementación de aquellas Estrategias País que usen, preferentemente, los APS con un componente eficaz y eficiente de asistencia técnica destinado a la construcción de capacidades individuales e institucionales en los beneficiarios.

## Conclusión

Esta apretada revisión del marco conceptual de los apoyos presupuestarios hace especial hincapié en los Contratos de Reforma Sectorial<sup>12</sup> –o Apoyos Presupuestarios Sectoriales– y a su lógica de intervención, toda vez que es el instrumento preferido que usa la UE para su cooperación con el Estado Plurinacional de Bolivia, y la consideramos indispensable para entender la lógica que está detrás del instrumento. En los capítulos siguientes se tocarán aspectos más prácticos relativos a su implementación en Bolivia, incluyendo ejemplos específicos así como lecciones aprendidas por los beneficiarios y los operadores de la herramienta.

<sup>12</sup> Para una referencia metodológica completa se puede consultar la guía de apoyos presupuestarios en actual vigencia en la siguiente dirección electrónica: [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-budget-support-guidelines-201209\\_en\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-budget-support-guidelines-201209_en_2.pdf)

# LA DIMENSIÓN DE LOS APOYOS PRESUPUESTARIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SECTORIALES



# LA DIMENSIÓN DE LOS APOYOS PRESUPUESTARIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SECTORIALES

## Antecedentes

Alrededor de dos tercios de la cooperación bilateral en Bolivia se ejecuta, en la actualidad, mediante los Contratos de Reforma Sectorial (CRS) –denominativo que en este capítulo se utilizará indistintamente a Apoyos Presupuestarios Sectoriales (APS) –modalidad a través de la cual se focalizaron las intervenciones de dos de los tres sectores estratégicos de cooperación acordados con el Gobierno de Bolivia, a saber:

- sector de lucha contra el narcotráfico y el desarrollo alternativo con seguridad alimentaria.
- sector de gestión del agua (apoyando la gestión integrada de recursos hídricos).

En este contexto, y en el marco del nuevo programa de cooperación de la Unión Europea con Bolivia –Programa País CSP 2014-2020–, se prevé indicativamente una asignación de recursos financieros por un monto de 281 millones de euros.

Para la primera fase –MIP 2014-2016– se planificaron intervenciones bajo la modalidad de APS con una contribución indicativa de 114 millones de euros, de los cuales el 52% se destinaría al sector de lucha contra el narcotráfico y el desarrollo alternativo con seguridad alimentaria, y el 37% a la gestión de recursos hídricos.

## Introducción

Los CRS han tenido en Bolivia, en mayor o menor medida, una incidencia significativa en la implementación de las políticas sectoriales del Gobierno, con un impacto cuantitativo y cualitativo de relevancia, no solo en el volumen de transferencias financieras a las instituciones sectoriales beneficiarias.

Asimismo, han proporcionado un apoyo sustancial al proceso de diálogo político y técnico sobre diversas políticas públicas, potenciando la medición del desempeño de la política sectorial y promoviendo el desarrollo de capacidades basadas en la colaboración y responsabilidad mutua.

La ejecución de ambos componentes –ayuda presupuestaria y complementaria– ha suscitado impactos cuantitativos y cualitativos en la promoción de reformas y políticas sectoriales y ha contribuido, de manera relevante, a la optimización de la prestación de servicios públicos y la atención de necesidades básicas de la población en diversos sectores, mejorando, de manera global, la gobernabilidad sectorial.

**Un aspecto clave del APS, es la ejecución simultánea de diversos componentes destinados a la Ayuda Complementaria, en el marco de la cual se ejecuta, mayoritariamente, la Asistencia Técnica a los beneficiarios y las acciones de apoyo a la visibilidad y comunicación de los programas.**

## El apoyo financiero a sectores estratégicos para el desarrollo de Bolivia

A efectos de tener una idea de la magnitud, en términos de recursos financieros, se presenta de manera sintética el volumen de los desembolsos de donación–directos y fungibles– al Tesoro General de la Nación (TGN), destinados al apoyo a la implementación de las políticas sectoriales del país, en función del cumplimiento de las metas anuales y de los indicadores definidos en los diversos Convenios de Financiación.

Los APS en Bolivia apoyaron la implementación de diversos sectores estratégicos para el desarrollo, entre los que se destacan: empleo, seguridad alimentaria, conservación sostenible de la biodiversidad, agua y saneamiento básico, desarrollo integral, entre los más importantes.

En la siguiente tabla, se presentan, los montos destinados a la Ayuda Presupuestaria de nueve Programas seleccionados<sup>2</sup> y los montos involucrados en el desarrollo de la Ayuda Complementaria.

<sup>2</sup> Período septiembre de 2011 hasta octubre de 2015.

### VOLUMEN DE LOS CONTRATOS DE REFORMA SECTORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN BOLIVIA

(en millones de Euros)

Nº	NOMBRE DEL APS	MONTO AYUDA PRESUPUESTARIA	AYUDA COMPLEMENTARIA	ESTADO
1	Apoyo al Plan Nacional de Saneamiento Básico - PASAP periurbano	28,5	3,5	En ejecución
2	Programa de Apoyo al Plan Sectorial de Desarrollo de Saneamiento Básico Áreas Rurales - PASAR	19	5	En ejecución
3	Programa para la Mejora del Entorno Financiero Fiscal de la MyPIME - PAMEFF	33	2	En ejecución
4	Programa de Apoyo a la Conservación Sostenible de la Biodiversidad - PACSBIO	14	4	En ejecución
5	Programa de Apoyo a la Implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Integral con Coca - PAPS II	23	1	En ejecución
6	Apoyo Sectorial al Plan Nacional de Cuenca II - ASPNC II	8	0	En ejecución
7	Apoyo a la Estrategia Nacional de Lucha contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca	50	10	En ejecución
8	Apoyo Sectorial al Plan Nacional de Cuenca II -Fase II BID	17	0	En ejecución
9	Fortalecimiento de la ejecución de las políticas sectoriales de Desarrollo Rural en las zonas expulsoras de mano de obra a zonas productoras de coca (2016-2018)	19	1	En preparación
<b>TOTAL (Euros)</b>		<b>211,5</b>	<b>26,5</b>	

Fuente: La Cooperación de la UE en Bolivia (octubre 2015). Delegación de la Unión Europea

Mediante el mecanismo APS se transfirieron recursos financieros al TGN destinados a los programas señalados anteriormente los que, en promedio, tuvieron un alto grado de cumplimiento –alrededor del 95%– y permitieron, luego de cumplidas las condiciones de desembolso previamente pactadas, que los recursos financieros se integren al flujo de los recursos ordinarios del sistema de finanzas públicas del país.

A modo de llevar a la práctica lo teóricamente expuesto en los capítulos y párrafos precedentes en términos de recursos, beneficiarios, ejecución y otros aspectos centrales de la dimensión cuantitativa de los APS, detallaremos a continuación una serie de resultados sectoriales alcanzados como fruto del trabajo de cada sector estratégico de la cooperación de la UE.

## Algunos resultados sectoriales destacables

### PROGRAMA DE AGUA Y SANEAMIENTO EN ÁREAS PERIURBANAS (PASAP)

El Programa de Agua y Saneamiento en Áreas Periurbanas (PASAP), cofinanciado con Suecia, tiene como objetivo general mejorar las condiciones de vida de la población de áreas periurbanas a través del apoyo a la implementación del Plan Nacional de Saneamiento Básico 2011- 2015 (actual Plan Sectorial de Desarrollo de Saneamiento Básico), con un manejo sostenible de los recursos hídricos promoviendo sistemas adaptados a la problemática de cambio climático. El objetivo específico es incrementar el acceso a los servicios sostenibles de agua potable y saneamiento en las áreas periurbanas de Bolivia, estableciendo sistemas basados en la gestión integral de los recursos hídricos disponibles y considerando las nuevas condiciones y desafíos presentados por el cambio climático.

El presupuesto total del programa alcanza a 28,5 millones de euros, de los cuales 20 millones de euros corresponden al APS de la UE y 8,5 millones de euros corresponden al Apoyo Programático de Suecia.

Según el “Informe de Verificación de Resultados, Tramo Variable 2014 (Noviembre de 2014)”, se logró un alto cumplimiento de las metas sectoriales, lo que significó un desembolso de 90% de los recursos programados en el Convenio de Financiación para ese tramo.

El Programa apoyó la implementación de la política sectorial, contribuyendo al logro de diversas metas en 2013:

- Incremento interanual de conexiones de agua potable en áreas periurbanas de sistemas convencionales y con medidas de adaptación al cambio climático (43.637 conexiones convencionales en agua potable, resultado que equivale a al 213% respecto a la meta fijada para 2013).
- 4.672 conexiones de sistemas de agua potable, cuya captación y conducción contemplan –en el diseño, construcción y operación– medidas de prevención de riesgos de cambio climático en localidades de Cochabamba, Yacuiba y Oruro.
- Incremento del número de conexiones por año de sistemas de saneamiento con tecnologías convencionales, alcanzando en la gestión 2013 un total de 29.904, más del 47% respecto de la meta fijada.
- 7.960 conexiones de sistemas de saneamiento con tecnologías alternativas que incluyen alguna medida de adaptación al cambio climático, superando la meta fijada de 7.001 conexiones en 2013.
- 4.524 conexiones con artefactos de bajo consumo y 2.993 inodoros con botellas plásticas incorporadas, estas últimas en el marco de la Política de Uso Eficiente del Agua con la implementación de medidas de ahorro de agua a través de soluciones caseras.
- Conclusión y puesta en operación, en la gestión 2013, de tres Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) en localidades del departamento de Santa Cruz y rehabilitación de una planta en el departamento de Tarija, beneficiando a una población de 98.813 habitantes, superando el criterio del número de beneficiarios establecidos en el Convenio de 71.907 beneficiarios.

- Aumento, también en el 2013, del nivel de prestación de Asistencia Técnica (AT), Fortalecimiento Institucional (FI) o Desarrollo Comunitario (DESCOM) por parte del Servicio Nacional para la Sostenibilidad de Servicios en Saneamiento Básico (SENASBA) –o instituciones calificadas por éste– a 48 Entidades Prestadoras de Servicios de Agua (EPSAS) en zonas periurbanas de ciudades metropolitanas y localidades mayores a 10.000 habitantes, mediante el apoyo de la Escuela Plurinacional del Agua (EPA) en los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz, Potosí y La Paz.

#### PROGRAMA DE APOYO A LA CONSERVACIÓN SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD (PACSBIO)

El objetivo general del PACSBio es el de contribuir a la conservación de la biodiversidad y al desarrollo sostenible en Bolivia apoyando la política sectorial en materia de Áreas Protegidas (AP), desarrollada en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). El objetivo específico consiste en contribuir a su fortalecimiento promoviendo el rol económico y social de las comunidades que habitan las AP, según el marco legal y político boliviano.

El beneficiario directo y ejecutor de este apoyo sectorial es el Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA), el Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal (VMA) y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP). Es necesario subrayar que los servicios desconcentrados del SERNAP a nivel de las AP son considerados como beneficiarios prioritarios de este Programa, así como las organizaciones sociales de las gobernaciones y las municipalidades son los beneficiarios directos.

En términos generales, el Programa se ha venido ejecutando de manera satisfactoria, apoyando de manera eficiente a las instituciones sectoriales en la implementación de la política sectorial y logrando un elevado nivel de cumplimiento de las metas establecidas para los indicadores del primer y segundo tramo variable desembolsados en el año 2013 y 2014, lo que ha posibilitado un nivel de desembolso superior al 97%. Algunos de los resultados más relevantes logrados hasta la fecha:

- Apropiación de la modalidad de APS por parte de las diversas instituciones sectoriales con la siguiente promoción del enfoque de gestión por resultados, asumido también por las instituciones beneficiarias del sector.
- Apoyo a la elaboración del Plan de Acción de Especies Amenazadas.
- Apoyo a la ampliación y creación de nuevas Áreas Protegidas en los diferentes niveles de Gobierno, contando actualmente con 22 nacionales y 7 sub-nacionales y asegurando la representatividad de la eco-región de la pre-puna.
- Mejora de los instrumentos de planificación para la gestión de las AP, asistiendo en el desarrollo de una nueva Guía para Planes de Manejo Integral de las Áreas. Actualmente, 14 Áreas Protegidas cuentan con Planes de Manejo vigentes con Resolución Administrativa.

- Apoyo al desarrollo e implementación de Planes de Protección y Vigilancia, vigentes actualmente en las 22 Áreas del nivel nacional.
- Apoyo al desarrollo de instrumentos y estructuras que fortalecen la participación social y la toma de decisiones en el marco de la Gestión Compartida en las Áreas Protegidas, contando con 8 estatutos internos de Comités de Gestión aprobados mediante Resolución Administrativa del SERNAP.
- Creación de 105 ítems en el Presupuesto General del Estado entre los años 2012 a 2015 (12 para jefes de protección en la gestión 2012; 21 –9 jefes de protección y 12 guardas parques– en la gestión 2013; y 72 en las gestiones 2014 y 2015).
- Asistencia técnica en el desarrollo y aplicación del Sistema de Cobro (SISCO) para AP –actualmente 8 áreas del nivel nacional facturan– y promoción de la diversificación de las fuentes de financiamiento de las Áreas.
- Apoyo al diseño y ejecución de 30 proyectos productivos sustentables implementados en el marco de la estrategia de aprovechamiento de recursos naturales renovables, incluyendo iniciativas de turismo sostenible en áreas priorizadas por el Gobierno.

#### **PROGRAMA DE APOYO A LA MEJORA DEL ENTORNO FINANCIERO Y FISCAL PARA LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA – (PAMEFF)**

El Programa se focaliza en mejorar las oportunidades productivas y de generación de empleo en la micro y pequeña empresa en Bolivia, apoyando, específicamente, la democratización del acceso al crédito para empresas aisladas del sistema financiero y generando las condiciones para su formalización.

A través del PAMEFF, la UE ha apoyado la implementación de la política sectorial dirigida a mejorar el entorno financiero y fiscal para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MiPyMe), con 35 millones de euros hasta 2015.

Los recursos del Programa que ingresan al TGN se canalizan en la ejecución de la política sectorial, notablemente a través del Banco de Desarrollo Productivo (BDP) que tiene el mandato de atender sectores priorizados de la micro y pequeña empresa, administrando fondos y fideicomisos que apuntan a la dinamización de ciertos segmentos de la economía y al crecimiento de la pequeña empresa, de manera que pueda convertirse en generadora de empleo.

En el marco de los objetivos del PAMEFF, al 2015, pueden señalarse algunos resultados relevantes para la política sectorial definida por el Gobierno:

- Procesos de educación financiera realizados por el BDP apoyando a más de 10.000 clientes capacitados en la identificación de plazos, de tasas, de intereses penales, de garantías, etc.
- 21.738 beneficiarios del país, hasta 2012, que accedieron a Bs1.352 millones que fueron desembolsados por el Fondo de Desarrollo Productivo (FDP) mediante créditos productivos.

- Aprobación de 21.738 créditos entre individuales y asociativos, distribuidos en más de 247 municipios de los nueve departamentos del país. El 74% de los créditos aprobados se encuentra en el área rural y el 26% en el área urbana.
- 55.442 productores beneficiados con servicios de capacitación y asistencia técnica en educación financiera en las gestiones 2012, 2013 y 2014.
- Alcanzar la meta de 56.000 nuevos empleos hasta 2013 fue superada con la creación de 141.000 empleos. Asimismo, la meta propuesta de clientes que usan el fondo de garantías –de 1.160 beneficiarios, la mitad de ellos mujeres– también fue rebasada.

#### **PROGRAMA DE APOYO A LA POLÍTICA SECTORIAL PARA IMPLEMENTAR LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO INTEGRAL CON COCA (PAPS II)**

El PAPS II tiene como objetivo general contribuir a la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Integral con Coca (ENDIC). Esta política promueve el desarrollo integral con coca, fomentando capacidades de autogestión comunitaria e institucional, que incluyen inversión pública y privada solidaria para eliminar los factores causantes de la pobreza, la exclusión social y el deterioro ambiental, aplicando de forma interna y externa la Estrategia de Revalorización de la Hoja de Coca.

Las principales actividades de aplicación de este Programa son el diálogo sobre el apoyo presupuestario y el diálogo político, la transferencia financiera, la evaluación de los resultados, la comunicación de información y el desarrollo de capacidades.

El beneficiario directo es el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), y como beneficiarios indirectos se encuentran el Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral (VCDI) y el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL).

El Programa desembolsó en 2014 un tramo fijo de 7 millones de euros en el marco del cumplimiento de las metas sectoriales fijadas en el Convenio de Financiación y contribuyó, en el año 2014, a lograr los siguientes objetivos de política sectorial:

- Incremento del volumen de producción de seis rubros estratégicos definidos en la ENDIC (banano, palmito, café, cacao, piña y miel), con un aumento interanual del 8% en los Yungas de La Paz y del 5% en el Trópico de Cochabamba (ambas zonas productoras de coca beneficiarias del Programa).
- Firma de dos convenios con centros de capacitación/formación incrementando el número de personas con formación vocacional en los rubros priorizados por la ENDIC y en oficios de demanda local y regional.
- Ejecución de 20 proyectos de desarrollo económico local sostenible en Áreas Protegidas y zonas de amortiguamiento, en estrecha coordinación con el SERNAP.

- Implementación de 20 nuevos proyectos sobre la base de convenios con otros sectores que comprometen inversión pública y privada, con énfasis en salud, educación y seguridad alimentaria.
- Programa de fortalecimiento del liderazgo y ejercicio de poder en 100 mujeres ejecutivas y 50 mujeres de base de los Yungas de La Paz y del Trópico de Cochabamba.
- Incremento en 2014 del 13% en la asignación de recursos del TGN al sector (VCDI, FONADAL, gobernaciones, gobiernos municipales, entidades públicas involucradas).
- Reducción de la superficie cultivada de coca según informes anuales de UNODC y del Gobierno de Bolivia, (en el año 2014 la reducción neta alcanzó más de 1.935 has.) sobre una superficie legalmente establecida de 22.903 has.

Puede afirmarse que el nivel de cumplimiento de las metas en el caso boliviano –que en América Latina promedia un 75%– es altamente superado con una media de cumplimiento superior al 90%.

Ello posibilita no solo un buen desempeño de la política sectorial sino, además, un incremento considerable de la ejecución de proyectos productivos, la realización de obras en el sector de agua y saneamiento básico, el incremento de los recursos del TGN en cada sector, el aumento de la inversión pública sectorial, entre otros, contribuyendo de manera eficiente al logro de resultados de desarrollo del país.

Lo anterior ilustra que los APS alcanzan metas de desarrollo concretas, medibles y tangibles que demuestran que, mediante el instrumento, se puede llegar hasta el beneficiario final, que es, en definitiva, la gente.

## **El apoyo de los CRS al diálogo político, la evaluación del desempeño y el desarrollo de capacidades**

Por definición, los CRS se basan en un amplio diálogo y coordinación con un sector y constituyen un contrato de confianza con el beneficiario, basado en resultados de desarrollo del país.

El análisis de su dimensión cualitativa toma en consideración el aporte de la modalidad a la consolidación de una plataforma para el diálogo sobre las políticas y su financiación, los objetivos y sus resultados, en concordancia con los principios de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

Otro aspecto cualitativo relevante está vinculado a la evaluación de resultados de la política sectorial mediante la recopilación de información y estadísticas confiables que logren medir el progreso y evaluar el impacto

de su implementación, mediante un sistema de indicadores y metas que permita estructurar el diálogo entre el Gobierno y los donantes, por una parte; y, por otra, garantizar que la información objetiva y verificable sobre los resultados sea de dominio público. En este sentido, una herramienta indispensable es el Marco de Evaluación de Desempeño (MED) que provee los insumos necesarios para una adecuada gestión.

Finalmente, es crucial el desarrollo de las capacidades de las instituciones sectoriales beneficiarias; potenciar su eficacia y mejorar la capacidad del Gobierno para formular e implementar políticas y prestar servicios públicos en el marco de una gestión pública orientada a resultados.

### **El apoyo al diálogo sobre políticas sectoriales: el rol de las Mesas como espacios estratégicos**

Existe un consenso generalizado entre el Gobierno boliviano y la comunidad de donantes respecto al rol de las llamadas “Mesas de coordinación sectorial”, como espacios estratégicos de coordinación de las diversas intervenciones sectoriales y como ámbito en el que se desarrolla la discusión técnica relacionada a aspectos de la política sectorial, la evaluación de desempeño conjunto y la armonización de la asistencia técnica.

Sobre la base de la ejecución de los diversos CRS, un diagnóstico vinculado a los mecanismos de diálogo sobre política sectorial y el desempeño de dichas Mesas, permite destacar dos aspectos:

- La necesidad de mejorar la coordinación entre la administración central del Estado, las entidades públicas descentralizadas y descentralizadas y los niveles sub-nacionales, ampliando el espectro de diálogo y la construcción de consensos sobre las políticas sectoriales y optimizando la armonización de las intervenciones de asistencia técnica y capacitación en los diversos niveles de la administración pública boliviana.
- La importancia de involucrar a actores no estatales, organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil e instituciones académicas en la formulación de políticas sectoriales y su ejecución, así como en el diálogo sobre dichas políticas, estandarizando mecanismos de participación en el ámbito de las diversas Mesas sectoriales.

Los diversos programas ejecutados bajo esta modalidad, han tenido una incidencia significativa en el proceso de optimización del diálogo sobre políticas sectoriales y de institucionalización de las mesas sectoriales como espacios estratégicos liderados por las principales autoridades de las instituciones beneficiarias.

En este sentido, deben señalarse los siguientes logros alcanzados, vinculados con la dimensión cualitativa de los CRS:

- En el año 2014 se desarrollaron tres reuniones del Comité de Coordinación para la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Las principales contribuciones del Comité de Coordinación fueron:
  - la validación del grado de cumplimiento del segundo tramo variable del PACSBio, y
  - la participación en el proceso de reestructuración del MED, realizada bajo la coordinación del MMAyA, SERNAP y VMA.
- La consolidación del Grupo de Apoyo en Agua y Saneamiento (GRAS) en el marco de la ejecución de las intervenciones de la UE en el sector de agua y saneamiento básico en áreas periurbanas y rurales. En dicho espacio, además de compartir información sobre el avance del sector, coordinar las líneas de fortalecimiento institucional, coordinar con la cooperación técnica y estudiar mecanismos para agilizar las inversiones, el MMAyA ha avanzado en forma coordinada en la concertación de los términos de referencia para la contratación de la consultoría de elaboración del Plan Integral y en el diseño, socialización y validación del mismo.
- En el caso del Programa de APS para la implementación del Plan Nacional de Cuencas II, la actividad de la Mesa Sectorial de Cuencas estuvo liderada por el Viceministro del área. Se priorizaron diversas acciones en el marco del diálogo político, que contribuyeron a mantener la elegibilidad de la política. Entre las acciones se destacan:
  - la consolidación de un seguimiento de la política sectorial mediante el instrumento MED en términos cualitativos;
  - el perfeccionamiento de los espacios de articulación y coordinación a nivel sectorial y sub-sectorial, promoviendo la participación de la sociedad civil y;
  - el mantenimiento del liderazgo por parte del Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego en el diálogo político tanto con la cooperación como con los niveles sub-nacionales y la sociedad civil.
- En el caso del PAPS (I y II) debe destacarse el rol de la Mesa Sectorial de Desarrollo Integral (MESDI) que, con una fuerte institucionaliza-

**La orientación de la gestión pública hacia resultados sectoriales se ha potenciado con el diseño y utilización de los Marcos de Evaluación del Desempeño (MED) y con el manejo de indicadores de gestión y metas, los que han servido como un instrumento efectivo de evaluación del grado de operatividad de los objetivos estratégicos sectoriales y como un mecanismo de medición del avance de la gestión de un sector. Asimismo, los MED promueven la armonización entre donantes, ayudan a establecer metas medibles, facilitan la rendición de cuentas y apoyan a la generación de sistemas de información confiables, entre otros.**

ción y el liderazgo del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral, ha jugado un rol sumamente relevante en la actualización de la estrategia sectorial (Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca), en el proceso de identificación y formulación del PAPS II, en el proceso de validación del grado de cumplimiento de los indicadores de los diversos tramos variables y, finalmente, en el diseño de la MED.

### **La contribución a la mejora del instrumento MED y al diseño y uso de indicadores para medir la gestión sectorial**

En este sentido, en los diversos sectores en los que se implementó el APS, los MED posibilitaron el monitoreo de aspectos clave de la política sectorial –desarrollo de capacidades institucionales, asignación de recursos de ayuda presupuestaria, armonización incipiente de intervenciones de asistencia técnica– y potenciaron los mecanismos institucionales de diálogo tecno-político liderado por las instituciones gubernamentales sobre los grandes temas estratégicos de la gestión sectorial.

Simultáneamente, han favorecido la articulación entre los entes públicos y las agencias de cooperación internacional y la optimización del proceso de armonización de las asistencias técnicas.

La experiencia boliviana en el caso del sector agua y saneamiento mostró al inicio algunos problemas en el proceso de construcción del MED, dada la dificultad de alinear un colectivo diversificado de actores gubernamentales y agencias de cooperación –MMAyA, VASP, VRHR, EPSAS, SENASBA, EMAGUA, otras instituciones nacionales del sector y un gran número de donantes-. Los esfuerzos realizados por el MMAyA, con el apoyo de la DUE, para desarrollar una estrategia integral de agua y medio ambiente, con un único marco de evaluación del desempeño sectorial, están actualmente contribuyendo a solventar dichos problemas suscitados al inicio en el sector.

En el caso del sector de la conservación sostenible de la biodiversidad y de la gestión de las áreas protegidas, la falta de institucionalización de las distintas plataformas de negociación y diálogo con el Gobierno condujeron en un principio a la elaboración de varios MED. El apoyo de la Asistencia Técnica Internacional, desarrollada en el marco del Apoyo Complementario del Programa, permitió reestructurar un único MED, como único espacio de diálogo con el Gobierno, liderado por el SERNAP.

Los MED se han institucionalizado en todos los sectores, y el Gobierno se ha apropiado del instrumento, liderando el proceso de monitoreo del desempeño de la política sectorial.

En este sentido, por ejemplo, en el marco del PAPS II el Gobierno ha aceptado incluir un indicador dentro del componente “Fortalecimiento Institucional” que exige el diseño del MED de la política sectorial y su monitoreo mediante un sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E),.

En el caso del PACSBio, ante la proliferación de diversos instrumentos de monitoreo de la política vinculados a las diversas modalidades de ayuda financiera vigentes –proyectos, fondos canasta, apoyo presupuestario– el Gobierno y los donantes estratégicos del sector, con el apoyo del Programa, ejecutaron un proceso de reestructuración que derivó en un único mecanismo de supervisión de los instrumentos de planificación y políticas sectoriales, compartido por todos los integrantes del Comité de Coordinación de Donantes del SNAP (Mesa Sectorial).

Finalmente, el MED se ha consolidado como un instrumento primordial para medir el avance de las políticas, de los planes, de los programas y proyectos implementados por el MMAyA y permite el seguimiento del cumplimiento de resultados del PASAP y del PASAR (Programa similar al PASAP pero en poblaciones rurales de menos de 2000 habitantes), concretamente en lo que respecta a los tres indicadores de la política financiera para inversiones y los dos indicadores de la política para la sostenibilidad de servicios.

En síntesis, el proceso de elaboración de los MED ha representado una contribución relevante a la introducción de la gestión por resultados, implicando un trabajo muy intenso de diálogo entre Gobierno y donantes y un proceso de optimización de la coordinación y armonización en el contexto de las Mesas Sectoriales, que acompaña la consolidación del liderazgo gubernamental.

## **Algunas consideraciones relevantes vinculadas al diseño y utilización de indicadores para medir la gestión sectorial**

En líneas generales, un problema detectado en algunos de los MED fue la necesidad de perfeccionar los indicadores establecidos debido a la gran cantidad de variables consideradas o al hecho de que sus metas, tiempos

y responsabilidades no estaban claramente definidas a causa de la proliferación de indicadores de proceso que no consideraban la medición de eficacia e impacto de la política sectorial, elemento importante en los CRS.

En este sentido, la identificación, diseño y seguimiento de indicadores en los APS implica un proceso participativo de asociación a los objetivos estratégicos de la política sectorial y a las metas de gestión gubernamental, lo que posibilita la adquisición de mecanismos de gerencia pública orientada a resultados.

Respecto al diseño de indicadores de los MED, en líneas generales, puede establecerse que en los diversos CRS han sido diseñados de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Comisión Europea.<sup>3</sup>

Los indicadores utilizados por la modalidad en los diversos programas de apoyo a la implementación de la política sectorial en Bolivia consideraron los siguientes aspectos clave para el monitoreo:

- Los indicadores MED han estado ligados y alineados estrictamente a las políticas sectoriales y las actividades del Gobierno.
- Si bien en la mayoría de los Convenios de Financiación se ha establecido para cada indicador la línea de base, las metas para la completa duración del Programa, el método de cálculo y la fuente de información a utilizar, es recomendable mejorar las fuentes de información estadística para las líneas basales, y que dicho trabajo se realice en la fase de formulación de las intervenciones.
- En todos los casos se verifican indicadores relacionados a cada uno de los resultados esperados señalados en el Convenio de Financiación.
- En diversos sectores se realizó un trabajo de concentración de indicadores para los tramos variables, teniendo un número lo más reducido posible (la literatura establece que deseablemente se debe contar con un máximo de 10).
- En la mayoría de los casos los indicadores han cumplido los criterios SMART (por sus siglas en inglés):
  - *Specific* (específico): dirigido a su área (al objetivo que se busca).
  - *Measurable* (medible): preciso y completo (datos confiables y completos).
  - *Achievable* (factible): indica cómo actuar (orientado a la acción).
  - *Relevance* (relevante): resultados significativos (información sobre lo que es importante).
  - *Timely* (oportuno): medido en el momento que los necesita.

<sup>3</sup> Sobre la base de los *Guide lines on the programming, design and management of General Budget Support*, elaborados en junio de 2007.

El análisis de los Convenios de Financiación permitió identificar que la lógica de intervención de los diversos Programas de APS presenta una multiplicidad de indicadores que van desde procesos de reforma –del marco normativo, legal, políticas, institucionales, etc.– que generalmente contribuyen a fortalecer la gobernanza sectorial, hasta indicadores de impacto que, como en el caso del PAPS I, intentaron medir la reducción de pobreza y el nivel acceso a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en las zonas productoras de coca, específicamente del Trópico de Cochabamba y de los Yungas de La Paz.

Sobre las características y atributos de dichos indicadores, se postulan algunos elementos de análisis a ser tomados en consideración para el diseño de futuras intervenciones bajo la forma de CRS:

- El diseño de los indicadores debe responder a los Estándares de Calidad de Evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y a los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda.
- Los indicadores deben favorecer el monitoreo de desempeño sectorial en términos de sus objetivos estratégicos –productos, resultados e impactos– valorando la eficacia, eficiencia y relevancia de las intervenciones con la modalidad APS.
- Los indicadores deben proveer información sobre la lógica de la intervención y los objetivos de política sectorial, procurando una combinación entre los diversos niveles –insumos, actividades, resultados e impactos–.
- El diseño de indicadores debe posibilitar el análisis de los cinco criterios del CAD que pueden aplicarse para el monitoreo del desempeño de la política sectorial y de la apreciación de su implementación realizada por la DUE en términos de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. Ello favorecerá, colateralmente, a la ejecución de las herramientas de monitoreo orientado a resultados (ROM) que se realiza regularmente sobre los programas de apoyo sectorial.

Es importante detenerse brevemente en este aspecto crucial de la dinámica de los desembolsos a fin de enfatizar que el proceso de identificación y selección de metas e indicadores sectoriales reviste una particular complejidad, ya que implica un trabajo de construcción de consensos sobre metas, líneas basales, responsabilidades con el Gobierno, entre otras cuestiones y, por otra parte, un desarrollo de alta demanda técnica en la

definición de indicadores, fórmulas de medición, ponderación de resultados y análisis de los atributos de su calidad.

A riesgo de ser repetitivos, conviene exponer a continuación algunas características inherentes al proceso de definición de los indicadores de los tramos variables:

- La definición de indicadores implica un proceso de acuerdo mutuo entre las diversas instituciones sectoriales del Gobierno y el donante, en el que el beneficiario tiene una participación plena.
- En la definición de indicadores debe contemplarse un estricto alineamiento a los lineamientos estratégicos, objetivos, metas y planes de acción de las políticas sectoriales gubernamentales.
- Su cuantificación no es aleatoria, lo que supone un verdadero reto o compromiso del beneficiario, actuando la determinación de los desembolsos y las primas de cada indicador como un incentivo en el marco de una gestión orientada a resultados sectoriales.
- Las instituciones beneficiarias deben ser conscientes que no se trata de un cheque en blanco y que los recursos vinculados a metas e indicadores que no se cumplen no son recuperables, lo que potencia los esfuerzos institucionales por maximizar el cumplimiento.
- Dado que –como se ha visto en el anterior capítulo– la adicionalidad financiera no necesariamente es un objetivo específico de los CRS, la consecución de metas y el elevado cumplimiento de indicadores constituye la mejor muestra del apoyo a la implementación de las políticas sectoriales.

Lo descrito permite postular que la dinámica de lograr objetivos, metas y resultados sectoriales a través del cumplimiento de indicadores pactados, representa una característica esencial de los CRS y un avance sustantivo respecto de la lógica tradicional de proyectos, en términos de alcance, amplitud e integralidad de las intervenciones.

### **Un aspecto crucial de la dimensión cualitativa de los Contratos de Reforma Sectorial: el desarrollo de capacidades institucionales**

El análisis de la contribución de los CRS a la gobernabilidad sectorial y al desarrollo de capacidades, requiere la exposición previa de un breve mar-

co conceptual que permita un conocimiento básico de los componentes de la gobernanza sectorial.

El tema de la gobernabilidad sectorial está vinculado en las intervenciones de la UE al componente denominado “fortalecimiento institucional”, en el que los APS trabajan en temas centrales para la implementación de las políticas públicas sectoriales (reforma sectorial, fortalecimiento del marco legal, desarrollo de capacidades organizacionales, optimización de instrumentos de planificación sectorial, entre otros).

Si bien no hay una definición operativa ni indicadores de gobernabilidad de la UE –mucho menos a nivel de los proyectos o programas que permitirían valorar el impacto respecto a su mejoramiento– una definición consensuada permite postular que se alude a la capacidad del Estado de servir a los ciudadanos, se refiere a las normas, procesos y conductas a través de las que se articulan intereses, se gestionan recursos y se ejerce el poder en la sociedad. Lo fundamental, en este contexto, es la manera en que se desempeña la función pública, se gestionan los recursos públicos y se ejercen las facultades normativas públicas.<sup>4</sup>

## **La optimización de la gobernabilidad sectorial en los enfoques sectoriales vs los proyectos tradicionales**

A diferencia de los proyectos tradicionales –no necesariamente alineados con las políticas y planes sectoriales de los países beneficiarios, que responden a una oferta del cooperante y se financian con recursos de la agencia de cooperación normalmente fuera del presupuesto nacional– los CRS evidencian una serie de contribuciones no solo en términos de la eficacia de la ayuda al desarrollo sino, más bien, con relación a la gobernabilidad sectorial de los países beneficiarios y el desarrollo de sus capacidades institucionales, tanto a nivel de las instituciones centrales como del nivel sub-nacional:

- La evidente alineación a las estrategias nacionales de desarrollo y de reducción de la pobreza y a las políticas sectoriales de los países beneficiarios.
- La mejora de la calidad del diálogo político entre donantes y gobiernos, fortaleciendo el liderazgo de los países en desarrollo y mejorando su capacidad de articulación y diseño de agendas.
- El fortalecimiento de la alineación de las contribuciones de los do-

4 Comisión Europea. Documento de referencia N° 14 Análisis y tratamiento de la gobernanza en las intervenciones sectoriales, Noviembre de 2008.

nantes con las prioridades de desarrollo establecidas por el país beneficiario, que conduce a armonizar las intervenciones de las diversas agencias de cooperación.

- La mejora de la apropiación –mediante al apoyo a la política nacional– utilizando los sistemas nacionales de planificación, administración financiera, control, entre otros.
- La optimización de la asignación de recursos y de la relación entre implementación de políticas públicas, gastos y resultados sectoriales.
- La confianza en el país beneficiario forma parte del respeto a su soberanía, por tanto el desarrollo del país no es percibido por los ciudadanos como dependiente del accionar de un donante o un proyecto; luego, alcanzar resultados y cumplir con las políticas sectoriales son logros del Gobierno, pues es él quien está a cargo, de la misma manera la cooperación no puede fungir como actor principal al momento de asumir responsabilidad ante los esfuerzos con nulos o pocos resultados.

En términos más concretos, los CRS promueven la reducción de la fragmentación de la ayuda, la burocracia y los costes de transacción, fomentando el monitoreo de las políticas sectoriales mediante un diálogo político amplio (instrumentado en las Mesas Sectoriales) y utilizando los MED, mejorando así la evaluación de los resultados y el desarrollo de las capacidades y la rendición de cuentas.

### Características distintivas de la contribución de los Contratos de Reforma Sectorial al desarrollo de capacidades

En primer lugar, deben destacarse una serie de procesos que se han desarrollado en Bolivia y que constituyen un caso de referencia (*leading case*) en materia de CRS y desarrollo de capacidades, entre ellos se destacan:

- La realización de un estudio de evaluación, cuyo objetivo fue desarrollar una metodología orientada a resultados sobre la relación entre el desarrollo de capacidades y la cadena de resultados –producto - resultado - impacto–, tomando los cuatro propósitos de la cooperación técnica, según lo definido en la *Backbone Strategy*<sup>5</sup> de la Comisión Europea. Dicho estudio, que tomó como caso piloto el Programa PAPS (apoyo presupuestario en el sector desarrollo in-

<sup>5</sup> Estrategia troncal que brinda los lineamientos estratégicos y cursos de acción para la ejecución de asistencia técnica.

tegral con coca), un sector no tradicional, arrojó resultados interesantes sobre la contribución del APS al desarrollo de capacidades individuales y organizativas, al fortalecimiento de la ejecución –de servicios, de inversiones y de actividades reguladoras– y a la aplicación de la *Rapid Assessement of Capacity Development* (RAC, por sus siglas en inglés) definida en mayo de 2010.

- Tal como se expuso, se prevé, en el marco del nuevo programa de cooperación de la Unión Europea con Bolivia, la dotación financiera indicativa de 281 millones de euros, principalmente con intervenciones bajo la modalidad APS, lo que denota la relevancia –tanto para el Gobierno como para el propio donante– de esta modalidad de cooperación frente a los proyectos tradicionales.
- La DUE en Bolivia inició una experiencia interesante para la implementación de la primera fase, identificando acciones necesarias para diseñar un único programa de asistencia técnica en el sector agua y medio ambiente que permita potenciar la existencia de la capacidad institucional instalada en las instancias gubernamentales beneficiarias, acompañar de manera más eficiente el proceso de descentralización y autonomía, generar capacidades en las instancias sub-nacionales, armonizar los mecanismos de coordinación y evaluación del desempeño conjunto, bajo una estructura que prioriza la armonización y fortalece la articulación de los diferentes programas de capacitación y asistencia técnica que apoyan a dicho sector.

El diseño y ejecución de la modalidad en Bolivia brinda insumos relevantes para el diseño e implementación de los CRS y pueden extraerse conclusiones relevantes sobre su contribución a la gobernabilidad sectorial y al desarrollo de capacidades.

La gobernabilidad y la capacidad institucional en Bolivia son variables que influyen directamente en la implementación de las diversas políticas sectoriales.

El análisis de la capacidad institucional debería ser un elemento crucial desde la fase de identificación de los CRS–teniendo en consideración que es muy frecuente que las políticas públicas sectoriales se elaboren sin considerar el marco institucional y organizacional existente, las competencias necesarias y la distribución de roles–. Sin perjuicio de ello, en la mayoría de las intervenciones de la UE, debe destacarse una estricta pertinencia, durante su fase de diseño, a las políticas definidas por el Gobierno para el sector.

Con relación a lo anterior, y respondiendo a un requisito de la DUE en Bolivia, las Asistencias Técnicas Internacionales provistas en el marco de los Apoyos Complementarios a la Ayuda Presupuestaria, han tenido como denominador común un enfoque estrictamente orientado a la demanda de las instituciones sectoriales y al desarrollo de capacidades. Por ello, se ha realizado en la fase de arranque de los diversos Programas un conjunto de análisis de las competencias técnicas y administrativas, identificando las debilidades que tienen más influencia en la capacidad de implementación –liderazgo político, gestión administrativo financiera, gestión de los recursos humanos– y articulando acciones de fortalecimiento institucional en forma conjunta con los beneficiarios –asistencia técnica para el desarrollo organizacional del Viceministerio de Medio Ambiente, desarrollo de estructura orgánica del MMAyA, producción de manuales de organización en diversos ministerios, rediseño de macro procesos y procedimientos en el VCDI–.

El enfoque a la demanda y el foco técnico a las necesidades de las instituciones produjo algunos aspectos positivos en materia de gobernabilidad y desarrollo de capacidades que es necesario destacar:

- La modalidad de gestión por resultados ha potenciado la instalación de una cultura institucional de la gestión pública orientada no tanto hacia el cumplimiento de normas y procedimientos, sino a resultados sectoriales.
- La capacitación a diversos actores del nivel nacional y sub-nacional sobre la mecánica y funcionamiento de los apoyos presupuestarios ha favorecido la apropiación de la modalidad y orientado el foco hacia metas sectoriales.
- La actualización y rediseño del MED ha influenciado positivamente en el desarrollo de las capacidades internas de las instituciones, que generaron procesos de reestructuración organizacional y distribución de responsabilidades, orientando sus estructuras orgánicas hacia las tareas de seguimiento y monitoreo de los indicadores y metas establecidas.
- La promoción de la gestión por resultados ha contribuido al fortalecimiento de los sistemas de información que efectúan el seguimiento y monitoreo de las metas de la política sectorial, tanto a nivel central como sub-nacional. En el caso del PACSBio, por ejemplo, se potencia con el diseño de un Observatorio Digital de Áreas Protegidas con el apoyo complementario del Programa y con la participación de instituciones del nivel central y del personal de áreas departamentales y municipales. Este observatorio mejorará la capacidad de monitoreo ambiental en ambos niveles.

- La optimización de los instrumentos de planificación estratégica y de seguimiento de la implementación de políticas sectoriales mediante el instrumento MED ha mejorado la calidad del diseño de los planes y ha favorecido el monitoreo de su implementación.
- La coordinación entre donantes y el fortalecimiento del diálogo político y técnico con las instituciones; la institucionalización de las Mesas Sectoriales y su consolidación como un espacio estratégico para el monitoreo de la implementación de la política sectorial, han posibilitado en algunos sectores la armonización de las acciones orientadas al desarrollo de capacidades sectoriales (por ejemplo, agua y saneamiento básico con la formación de los llamados Grupos de Desarrollo Organizacional liderados por el MMAyA).

Sin perjuicio de las ventajas que la implementación de los CRS genera en términos de la mejora de la gobernabilidad sectorial y de las capacidades institucionales, debe destacarse que los procesos de *capacity building* pueden ser muy volátiles y fuertemente dependientes de la calidad de los liderazgos políticos y, en particular, de las autoridades sectoriales. En algunos casos es difícil lograr una sostenibilidad en el tiempo o contribuir plenamente a la construcción de una memoria institucional, sucumbiendo a los distintos vaivenes políticos o gerenciales del sector y a continuos cambios de personal, tanto en los niveles directivos como técnicos de segunda línea.

Estas y otras cuestiones relevantes identificadas en terreno, sustentan la nueva aproximación de la UE en Bolivia mencionada en el primer capítulo, mediante la cual se espera optimizar la provisión de AT, generando mayor eficiencia y eficacia, y potenciar el impacto en el desarrollo de capacidades institucionales, todo ello en un marco de mayor armonización de las intervenciones y de un proceso de concentración de los diversos apoyos que, mediante el componente de Ayuda Complementaria, se brinda a las instituciones sectoriales beneficiarias.

# LA GESTIÓN DE FINANZAS PÚBLICAS Y LOS APOYOS PRESUPUESTARIOS SECTORIALES EN BOLIVIA



# LA GESTIÓN DE FINANZAS PÚBLICAS Y LOS APOYOS PRESUPUESTARIOS SECTORIALES EN BOLIVIA

## Apoyo Presupuestario Sectorial en Bolivia

Planteados los conceptos y la filosofía que sustentan los Apoyos Presupuestario Sectoriales (APS) –y siendo hoy la modalidad preferida que utiliza la Unión Europea para su cooperación bilateral con Bolivia, tal como se mostró en los capítulos anteriores– queda claro que su uso requiere una explicación detallada de la manera en que se operativiza.

Una vez definidos los aspectos nucleares que sostienen la herramienta, definida la política sectorial a la que se destinarán los recursos y firmados los convenios de financiación, los APS se efectivizan mediante transferencias directas de fondos no reembolsables a la Cuenta Única del Tesoro (CUT), a través del Banco Central de Bolivia (BCB), bajo condiciones previamente acordadas, de mutuo consenso, y centradas en apoyar una política sectorial específica. El mecanismo de apoyo presupuestario es el resultado de la confianza mutua desarrollada entre la Unión Europea y el país beneficiario, en el marco de un ambiente macroeconómico orientado a la estabilidad; la existencia de un plan de mejora de las finanzas públicas con especial énfasis en la transparencia y la lucha contra la corrupción; y, la existencia de una política sectorial con un marco de desempeño verificable.

La asignación y desembolso de fondos de los APS se realizan en base a tramos fijos y tramos variables. Los requisitos de desembolso para ambos tramos responden al resultado favorable del cumplimiento de indicadores –sujetos a condiciones y fuentes de verificación– a través de información transparente y mecanismos sistematizados basados en un calendario tentativo.

Es imprescindible recordar que los criterios de elegibilidad para acceder al APS están relacionados con cuatro condiciones generales:

- marco macroeconómico estable;
- gestión de las finanzas públicas;
- transparencia presupuestaria; y,
- estrategia y política sectoriales.

Y con otros niveles adicionales que se toman en cuenta a la hora de la implementación:

- marco del gasto público a mediano plazo;
- medición del desempeño;
- coordinación de los donantes; y,
- evaluación institucional y desarrollo de capacidades.

#### CARTERA DE APOYOS PRESUPUESTARIOS SECTORIALES

(en millones de euros)

Nº	NOMBRE DEL APS	NÚMERO DE CONVENIO	MONTO APS	AYUDA COMPLEMENTARIA; ATI + OTROS	DESEMBOLSO TOTAL
1	Programa de Apoyo Sectorial en el abastecimiento de Agua y Saneamiento - PASAAS	ALA/2004-6249	50,5	1	51,5
2	Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo Integral con coca 2006-2010	DCI/ALA/2007-19027	24	2	24,5
3	Programa de Apoyo Sectorial al Plan Nacional de Cuenca	DCI/ALA/2008-19306	16	3	18,5
4	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Bolivia	DCI-FOOD/2009-22002	11,75	1,25	10,9
5	Apoyo al Plan Nacional de Saneamiento Básico - PASAR periurbano	DCI/ALA/2010-021937	28,5	3,5	16,7
6	Programa de Apoyo Plan Sectorial de Desarrollo de Saneamiento Básico - Áreas Rurales - PASAR	DCI/ALA/2012-024095	19	5	6,5
7	Programa para la Mejora del Entorno Financiero Fiscal de la MyPIME - PAMEFF	DCI/ALA/2011-022861	33	2	31,6
8	Programa de Apoyo a la Conservación Sostenible de la Biodiversidad - PACSBIO	DCI/ALA/2011-022834	14	4	12,9
9	Programa de Apoyo a la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Integral con Coca - PAPS II	DCI/ALA/2013-024438	23	1	12
10	Apoyo Sectorial al Plan Nacional de Cuenca II - ASPNC II	DCI/ALA/2013-024445	8	0	5,5
11	Apoyo a la Estratégia Nacional de Lucha contra el Narcotráfico y reducción de Cultivos Excedentarios de Coca	DCI/ALA/2014-025027	50	10	0
12	Apoyo Sectorial al Plan Nacional de Cuenca II - Fase II BID	DCI/ALA/2014-025046	17	0	0
13	Fortalecimiento de la ejecución de las políticas sectoriales de Desarrollo Rural en las zonas expulsoras de mano de obra a zonas productoras de coca (2016-2018)	DCI/ALA/2015-038430	19	1	0
<b>TOTAL</b>			<b>313,8</b>	<b>33,75</b>	<b>190,6</b>

Nota: incluye Programas en curso y en preparación. Actualizado a octubre 2015.

El cuadro muestra la cartera de apoyos presupuestarios sectoriales en Bolivia financiados con recursos de la Unión Europea; incluye los programas concluidos, los vigentes y los que están en gestión hasta octubre de 2015.

Una de las ventajas de la modalidad de APS es el uso de los recursos de la cooperación –a través de los mecanismos del gobierno receptor– con los mismos criterios que los recursos provenientes del Tesoro General de la Nación (TGN), incluyendo el control y la evaluación, es decir, con procedimientos nacionales<sup>1</sup>.

## Criterios de elegibilidad

Las condiciones para llevar adelante los APS en Bolivia muestran que existe voluntad política y confianza mutua entre el donante y el país receptor, hecho que se traduce en la firma de los convenios de financiación donde se establecen compromisos de ambas partes. Las condiciones generales de desembolso se deciden entre el gobierno y la Unión Europea con base en las circunstancias de cada país. En la práctica, el proceso se desarrolla como sigue:

**Estabilidad macroeconómica.**– La información es generada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) a partir del requerimiento del ministerio sectorial solicitante del desembolso que, a su vez, la transmite –junto con el dossier de pago completo– a la Delegación de la Unión Europea en Bolivia.

La Delegación analiza la información gubernamental a la luz de fuentes internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la CEPAL y, fuentes nacionales, como el Banco Central de Bolivia, el Instituto Nacional de Estadística, la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, el Ministerio de Planificación para el Desarrollo, entre otras; emite un informe interno que luego es enviado a la sede de la Unión Europea con una recomendación que no debe admitir ambigüedad. Lo que se busca es verificar que los datos y el reporte del país beneficiario muestren un manejo macroeconómico orientado a la estabilidad.

<sup>1</sup> Bolivia, desde la implementación de los apoyos presupuestarios utiliza los APS, pero ha expresado su interés en utilizar eventualmente Apoyos Presupuestarios Generales (APG) como se expresa en el Plan de Acción de la Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas (PAMGFP) como un objetivo específico y que literalmente dice: “Implementar el APG como sistema eficiente de administración del financiamiento externo, migrando desde un esquema tradicional basado en programas y proyectos, para lograr una mejora cualitativa en el proceso de gestión, asignación y uso de estos recursos en el ciclo presupuestario”.

**BOLIVIA: INFORMACIÓN MACROECONÓMICA**

Un resumido ejemplo de la información relevante del país se muestra a continuación: Bolivia ha gozado de un vigoroso desempeño macroeconómico en los últimos años, sustentado por mejoras en los términos de intercambio y políticas macroeconómicas prudentes. El aumento de los volúmenes y los precios de exportación condujo a un importante incremento de los ingresos por concepto de exportaciones entre 2005 y 2014 de 30% a 39% del PIB; entre tanto, el crecimiento del PIB real subió de 3,3% de la década pasada a 5% promedio en los últimos diez años, gracias al nivel de exportaciones, al crecimiento del consumo privado, a las políticas macroeconómicas expansivas y al resultado fiscal; en los últimos años Bolivia ha logrado acumular abundantes reservas que han reducido la vulnerabilidad macroeconómica de 18% del PIB a 46% del PIB entre los años 2005-2014. Aunque la pobreza y la desigualdad del ingreso aún son elevadas, se ha avanzado en la mejora de la inclusión social y en la distribución del ingreso; los programas de transferencia de efectivo han conseguido reducir la pobreza extrema de 30% en 2008 a 22% en 2012.

En 2014, el PIB real creció 5,4%, la demanda interna y las exportaciones se constituyen en los principales impulsores de este crecimiento, el superávit de la cuenta corriente externa se sitúa en 3% del PIB y, las reservas internacionales netas ascienden a US\$15.123 millones, US\$693 millones adicionales respecto a la gestión 2013. Otros aspectos que contribuyeron a la estabilidad macroeconómica fueron las políticas del control de la inflación que en 2014 llegó a 5,19% y un adecuado manejo del tipo de cambio, invariable en los últimos cuatro años, Bs6.96 por un dólar americano. Los depósitos del público en el sistema financiero ascienden a 53% del PIB, las tasas de intereses para los depósitos en caja de ahorro mejoraron, principalmente por la emisión de bonos del BCB. Después de ocho años el resultado fiscal arrojó un déficit de 3,4% del PIB el mismo que fue financiado básicamente con crédito interno y uso de depósitos en cuentas fiscales.

**Gestión de las finanzas públicas.**- El flujo de información sigue el mismo camino que el reporte macroeconómico y debe ser incluido en el dossier de pago que se remite a la Delegación de la Unión Europea. La fuente principal de información es el MEFP y el objetivo es verificar la existencia de un proceso continuo de mejora del sistema de gestión de las finanzas públicas nacionales que permita a la Delegación sostener, sin posibilidad de ambigüedad, que el país sigue siendo elegible para recibir apoyos presupuestarios sectoriales con fondos europeos.

Con el propósito de mejorar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, a principios de año 2008 las autoridades del MEFP realizaron un primer ejercicio de autoevaluación del desempeño de las finanzas públicas (Evaluación de las Finanzas Públicas - EFIP) siguiendo el marco de medición PEFA<sup>2</sup>. A partir de esta

2 Public Expenditure and Financial Accountability

- 3 Se debe mencionar que la UE mostró su predisposición de formar parte del estudio PEFA que al final se realizó solo con la participación del BM y del BID. Luego de tener el diagnóstico, la UE financió la asistencia técnica al MEFP para elaborar el PAMGFP en 2010 y su actualización en 2014.
- 4 Credibilidad del presupuesto; universalidad y transparencia; presupuestación basada en políticas; previsibilidad y control presupuestario, contabilidad, registro e información; escrutinio y auditoría externa; y, práctica de donantes.

experiencia en el año 2009, con el apoyo del BM y del BID, se realiza una nueva evaluación del desempeño de las finanzas públicas utilizando la metodología PEFA, cuyos resultados establecieron la línea de base y principal insumo para elaborar el Plan de Acción para la Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas (PAMGFP)<sup>3</sup>, el cual fue aprobado mediante Resolución Ministerial N°341 de 2 de diciembre de 2010 y actualizado mediante Resolución Ministerial N° 376 de 21 de Mayo del 2014, institucionalizando de esta manera la política de transparencia fiscal a través de la evaluación de las finanzas públicas, el mismo se viene implementando desde la gestión 2011.

La estructura del PAMGFP contempla las mismas seis dimensiones<sup>4</sup> que contiene el PEFA facilitando el seguimiento de acciones, actividades y procesos. La frecuencia de la presentación del reporte de avances es semestral, cubriendo el cierre de gestión y actualizándolo a mitad de año.

#### BOLIVIA: MEJORA EN LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La gestión de las Finanzas Públicas en Bolivia ha avanzado significativamente con relación a su fortalecimiento, capacidad administrativa y financiera y, al manejo de los fondos públicos. Se ha desarrollado un conjunto de políticas públicas y acciones orientadas a su mejoramiento en concordancia con el PAMGFP de 2010 actualizado en 2014, cabe destacar como ejemplos:

- El nuevo proyecto de Ley de Presupuesto Público ha sido concluido y se encuentra en etapa de revisión en el MEFP para su posterior remisión a la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Está en proceso de estudio la implementación de una Oficina de Presupuesto en la Asamblea Legislativa Plurinacional que atienda los requerimientos de los asambleístas en cuanto a la información presupuestaria y de apoyo a sus labores de fiscalización.
- Se encuentra en proceso de desarrollo el nuevo Sistema Estatal de Inversión Pública y Financiamiento para el Desarrollo (SEIF-D). Esta nueva propuesta involucra cambios fundamentales en el manejo de la inversión pública y la gestión de financiamiento externo.
- Se ha concluido con el nuevo marco normativo del proceso de “Solicitud y Asignación de Cuotas de Compromiso” a través del Plan Anual de Caja (PAC) que interrelaciona el Plan Operativo Anual (POA) y el presupuesto asignado a las entidades.
- Se espera ampliar la cobertura del Sistema de Gestión Pública (SIGEP) que viene operando en los gobiernos autónomos departamentales y gobiernos autónomos municipales capitales de departamento.
- Se cuenta con un Marco Fiscal de Mediano Plazo como base para un futuro Marco de Gastos de Mediano Plazo y presupuestación plurianual.

- Se ha elaborado el Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público que regula los procesos y procedimientos referidos a operaciones de crédito público y tesorería. Se requiere la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Se ha creado una Central de Riesgos Tributarios que involucra al SIN y a la ANB y desarrollo sistemas de interfase con otros sistemas de registro e información de personas y empresas.
- Se elaboró en 2014 un texto ordenado del Código Tributario Boliviano que aglutina de manera sistemática y coherente las modificaciones y complementaciones realizadas.
- Se encuentra en preparación el Proyecto de Ley de Fideicomisos Públicos.
- Se elaboró una Escala Salarial Maestra para las entidades descentralizadas, desconcentradas y autárquicas, a efecto de homogenizar las estructuras salariales.
- Se promulgó la Ley de Empresas Públicas que tiene por objeto establecer el régimen de las empresas del nivel central del Estado para que contribuyan al desarrollo económico del país.
- En el año de 2012, el MEFP logró la Certificación del Sistema de Gestión de la Calidad, que acreditó que los procesos para la generación de información fiscal del Sector Público No Financiero cumplen con los requisitos de la norma ISO 9001:2008, garantizando su confiabilidad y transparencia. En 2013 el MEFP verificó el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma ISO y se mantuvo la vigencia de la certificación de calidad.

**Estrategia y política sectorial.**- La responsabilidad de la elaboración de este reporte recae en el ministerio sectorial que ejecuta el APS que, utilizando la información recibida del MEFP, está en condiciones de armar el dossier de pago y solicitar formalmente el desembolso.

Cabe recordar que el APS apoya políticas sectoriales que promueven procesos de mejora o reforma, que mejoren la gobernabilidad y la prestación de servicios con equidad y calidad creando las condiciones para un desarrollo sostenible inclusivo. Mejor gobernabilidad y mejores prestaciones en un sector específico deben reflejarse en resultados concretos y medibles.

En este marco, el ministerio sectorial emite un informe sobre los avances de la implementación de la política que debe contener, de manera referencial, aspectos como:

- Progreso en la ejecución de la política durante el periodo que, indicativamente<sup>5</sup>, contenga:
  - Línea estratégica de política;
  - líneas de acción/ámbitos;
  - actividades, productos y resultados; y,
  - marco normativo y fortalecimiento institucional.
- Indicadores del Marco de Evaluación de Desempeño (MED):
  - niveles de coordinación sectorial y con los donantes;

<sup>5</sup> Una guía de reporte de progreso de la política sectorial para APS está disponible en la Sección de Cooperación de la Delegación de la Unión Europea en La Paz.

- mecanismos de relacionamiento con niveles subnacionales y sociedad civil;
- sistemas de seguimiento, evaluación y monitoreo; y,
- riesgos y acciones de mitigación.

La estrategia y la política sectorial se articulan con los objetivos y metas de corto y mediano plazo de los programas de desarrollo y los pilares de la Agenda Patriótica 2025.

**Transparencia y supervisión del presupuesto.**- Se define cómo poner a disposición toda la información fiscal relevante de manera oportuna y sistemática. La racionalidad de este nuevo criterio de elegibilidad yace en que con mayor y mejor información presupuestaria instancias como el parlamento, los auditores, las autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil y los medios puedan acceder a una mejor toma de decisiones y a una mejor prestación de servicios públicos. Es necesario verificar que al menos el Presupuesto General del Estado esté disponible para su consulta de forma irrestricta. Esta información, entre otras relacionadas a las actividades presupuestarias, se encuentra para consulta en el portal institucional del MEFP e incluye desde la normativa legal hasta reportes de inversión, gasto corriente, fuentes de financiamiento, montos diferenciados por entidad, etc. La base de datos presupuestaria es muy completa y de acceso sencillo.

Por otro lado, se debe tomar en cuenta, a la hora de la valoración de los cuatro criterios de elegibilidad, la relevancia y la credibilidad de éstos. Se entiende por relevancia al alcance donde las restricciones y debilidades están siendo enfrentadas por la estrategia gubernamental; y por credibilidad a la calidad del proceso de reforma relacionado a su realismo, arreglos institucionales, seguimiento y compromiso político con las reformas.

## Implementación y Convenios de Financiación

La implementación de un programa de APS se consolida con la firma del Convenio de Financiación suscrito entre la Unión Europea y el Estado Plurinacional de Bolivia representado por el Ministerio de Planificación del Desarrollo en calidad de coordinador nacional y el ministerio sectorial como ejecutor, donde asumen compromisos y responsabilidades contrac-

tuales. Estos convenios tienen rango de Ley y expresan la voluntad de los firmantes.

Los Convenios de Financiación tienen una estructura general tipo y los detalles responden a cada sector:

### ESTRUCTURA DEL CONVENIO DE FINANCIACIÓN

1	2	3	4
<b>Condiciones Particulares</b>	<b>Condiciones Generales</b>	<b>Disposiciones Técnicas Administrativas</b>	<b>Anexos</b>

1. **Condiciones particulares.** Se establece la naturaleza y el objetivo del Programa, determinando el título, el financiamiento, el período de aplicación y la entrada en vigor.

2. **Condiciones generales.** Se detalla la financiación, la ejecución, los principios generales y el período de aplicación; la adjudicación de los contratos y la concesión de subvenciones; el régimen aplicable a su ejecución, las disposiciones fiscales y aduaneras, el régimen de cambios y la utilización de los datos del estudio; la asignación de los montos percibidos de conformidad con los contratos; y, las disposiciones finales.

3. **Disposiciones técnicas y administrativas.** Se determina el beneficiario, la línea presupuestaria, la denominación del Programa, el costo total y la modalidad de cooperación –en este caso “Apoyo Presupuestario Sectorial”–; el área de intervención, sus objetivos, los resultados previstos y las principales actividades en detalle; la ejecución

1 **Condiciones particulares.** Se establece la naturaleza y el objetivo del Programa, determinando el título, el financiamiento, el período de aplicación y la entrada en vigor.

2 **Condiciones generales.** Se detalla la financiación, la ejecución, los principios generales y el período de aplicación; la adjudicación de los contratos y la concesión de subvenciones; el régimen aplicable a su ejecución, las disposiciones fiscales y aduaneras, el régimen de cambios y la utilización de los datos del estudio; la asignación de los montos percibidos de conformidad con los contratos; y, las disposiciones finales.

3 **Disposiciones técnicas y administrativas.** Se determina el beneficiario, la línea presupuestaria, la denominación del Programa, el costo total y la modalidad de cooperación –en este caso “Apoyo Presupuestario Sectorial”–; el área de intervención, sus objetivos, los resultados previstos y las principales actividades en detalle; la ejecución

que muestran el presupuesto y el calendario, diferenciando la ayuda complementaria y la ayuda presupuestaria dividida en tramos fijos y tramos variables; la modalidad del apoyo presupuestario; el seguimiento de la ejecución y los criterios de desembolso; y, el papel y las responsabilidades de los socios implicados y la coordinación de los donantes. Así mismo, se continúa con las condiciones generales de desembolsos divididas en: política macroeconómica, política nacional y sectorial, gestión de las finanzas públicas y transparencia presupuestaria; finalizando con las condiciones específicas del desembolso, principalmente en lo relacionado a los indicadores de resultados y al sistema de verificación de cumplimiento.

- 4 Anexos.-** Se muestran los indicadores y las fuentes de verificación de los resultados utilizados para los desembolsos, la modalidad, el calendario y las condiciones generales y específicas para los desembolsos de los tramos fijos y variables.

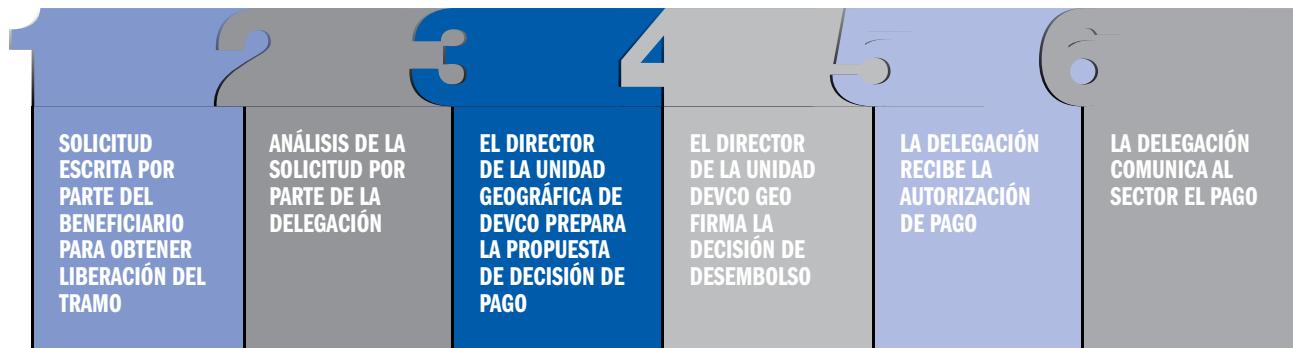
Por otra parte, es responsabilidad del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) la elaboración de Convenios Subsidiarios de donación con los ministerios sectoriales<sup>6</sup> ejecutores de programas y proyectos; se establecen obligaciones, garantías y condiciones bajo las cuales se transfieren los recursos de donación en el marco de la modalidad de APS. Firman el Convenio Subsidiario el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el ministerio sectorial.

### Mecanismo de desembolso

Los Convenios de Financiación y los Convenios Subsidiarios establecen que los recursos pactados sean desembolsados a solicitud de las autoridades bolivianas. Los desembolsos de los recursos asociados a los tramos fijos y variables están sujetos a determinados indicadores de desempeño, de manera que su disponibilidad depende de los informes de avance que deben ser elaborados por las autoridades nacionales.

<sup>6</sup> Responsabilidad en virtud del DS N° 978 de 14/09/2011.

## DESEMBOLSOS: FLUJOS DE TAREAS



El flujo de taráreas en los desembolsos se inicia por una solicitud escrita del ministerio sectorial que se analiza en la Delegación para luego ser revisada en la sede de la UE en Bruselas. Finalmente, la DUE comunica por escrito al solicitante que el pago ha sido efectuado.

Para los tramos fijos, estos informes deben explicar el comportamiento de las principales variables macroeconómicas y de los avances de la gestión de las finanzas públicas –que incluye la transparencia presupuestaria– así como los avances en los indicadores de desempeño en la implementación de la política sectorial.

Las fuentes de verificación a ser consideradas para cada uno de estos ámbitos son:

- Para la estabilidad macroeconómica, la fuente principal de verificación es el MEFP. Otras fuentes de información nacionales importantes son el BCB, INE, UDAPE, fundaciones, universidades e investigadores. Las fuentes internacionales a consultar son el FMI, el BM, el BID, la CAF, la CEPAL.
- En cuanto al mejoramiento de gestión de finanzas públicas y a la transparencia presupuestaria, nuevamente es el MEFP quien provee la información utilizando como instrumento base el Plan de Acción para la Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas. Sin embargo, la DUE puede utilizar fuentes alternativas o complementarias de información.
- Para conocer el avance de la implementación de la política sectorial, se acude a informes gubernamentales de la cabeza del sector detallando la implementación de la política, estrategia o plan sectorial. Estos informes se actualizan para cada desembolso, ya sea de tramos fijos o de tramos variables.

La apreciación de la Delegación sobre el desempeño macroeconómico, los avances en gestión de finanzas públicas, la transparencia presupuestaria y la implementación de la política sectorial o subsectorial se traduce en una propuesta –positiva o negativa– de desembolso a la Comisión de la Unión Europea en Bruselas.

En el caso de tramos fijos el criterio es “cumple o no cumple”, sin que se pueda reprogramar el monto no desembolsado. Para los tramos variables el informe expondrá los avances en la política sectorial –según los indicadores asociados–. Igual que en el caso de los tramos fijos las argumentaciones que sustentan el cumplimiento de los indicadores establecidos deben ser verificables, indicando el tipo y ubicación de la documentación de respaldo empleado para sostener las aseveraciones del ministerio sectorial.

Los documentos proporcionados por las autoridades sectoriales deben contener información lo suficientemente exhaustiva, completa y documentada para facilitar su interpretación, apreciación y validación.

La solicitud de los recursos debe estar respaldada por una carta oficial solicitando el desembolso, acompañada de la documentación explicativa según se trate de tramos fijos o de tramos variables.

El expediente de solicitud de desembolso, elaborado por el ministerio sectorial, debe contener referencial pero no limitativamente, lo siguiente:

**Tramo fijo:**

- solicitud escrita de desembolso por parte de la autoridad nacional;
- informe del MEFP sobre el desempeño macroeconómico;
- informe del MEFP sobre los avances en gestión de finanzas públicas y transparencia presupuestaria;
- informe sobre la implementación de la política sectorial;
- respaldos documentales.

**Tramo variable:**

- solicitud escrita de desembolso por parte de la autoridad nacional;
- informe del MEFP sobre el desempeño macroeconómico;
- informe del MEFP sobre los avances en gestión de finanzas públicas y transparencia presupuestaria;
- informe sobre la implementación de la política sectorial;
- informe de cumplimiento de los indicadores establecidos en las Disposiciones Técnicas y Administrativas del Convenio de Financiación;
- respaldos documentales.

El expediente de desembolso es examinado por la Delegación de la Unión Europea, que emite un informe que es enviado a la sede en Bruselas para su procesamiento. Es importante recalcar que la Delegación puede proponer un monto de desembolso diferente al solicitado por el Gobierno y que es la sede quien toma la decisión final.

## Contexto nacional de la administración financiera

La Ley SAFCO<sup>7</sup> es un instrumento que regula la administración financiera y el control gubernamental a través de los sistemas de programación de operaciones, organización administrativa, presupuestos, administración de personal, administración de bienes y servicios, tesorería y crédito público, contabilidad integrada y sistemas de control gubernamental, control interno y control externo posterior y los relaciona con los sistemas de planificación e inversión pública. Establece un modelo de administración y control para regular el funcionamiento de las entidades del sector público en Bolivia, basado en un criterio técnico que se conoce como enfoque de sistemas, que significa que sus componentes, que tienen un orden pre establecido, se interrelacionan entre sí a fin de lograr los objetivos comunes y los resultados esperados.

El órgano rector<sup>8</sup> de los sistemas de programación de operaciones, presupuestos, administración de personal, administración de bienes y servicios, tesorería y crédito público, y contabilidad integrada, es el MEFP; del sistema de control gubernamental, la Contraloría General del Estado (CGE); y de los sistemas de planificación e inversión pública, el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD).

## El presupuesto público

El presupuesto es un documento de política, un instrumento de gestión, una herramienta de gobierno y un documento financiero. Expresa en términos monetarios los objetivos y metas de las diferentes entidades, traducidos en programas operativos anuales que incluyen requerimientos humanos y materiales; es concebido como un instrumento de programación y control, por tanto, la asignación financiera se realiza en función de objetivos concretos de programación.

<sup>7</sup> Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales del 20 de julio de 1990.

<sup>8</sup> Órgano coordinador que dirige y supervisa la implantación de los sistemas que regula.

**El sistema de presupuesto es un conjunto ordenado y coherente de principios, disposiciones normativas, procesos e instrumentos técnicos, que tiene por objeto la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los presupuestos públicos, según los lineamientos del Plan General de Desarrollo del Estado.**

El presupuesto, como sistema en el marco de la Ley SAFCO, prevé, en función de las prioridades de la política gubernamental, los montos y fuentes de los recursos financieros para cada gestión anual. Su funcionamiento es prioritario para las actividades del Estado. Es el único sistema cuyo producto, el Presupuesto General del Estado (PGE), se aprueba y se promulga anualmente a través de una Ley sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional (Ley Financial).

El PGE –como principal instrumento de la gestión pública– expresa la estimación de los ingresos, de los cuales forman parte las donaciones, que son recursos que provienen de países, organismos y entidades residentes y no residentes en el país, de naturaleza voluntaria, sin contraprestación de bienes o servicios por parte de la entidad receptora y aplicables al gasto corriente y de inversión, sujetos a rendición de cuentas de los servidores públicos.

La elaboración del presupuesto público es un proceso cíclico que comprende las siguientes etapas:

- **Formulación.**- Conjunto de acciones que incluye difusión, capacitación, análisis, agregación, ajustes y consolidación que permite obtener el proyecto de presupuesto, de responsabilidad del Órgano Ejecutivo. Antes de su remisión a la Asamblea Legislativa Plurinacional es discutido en gabinete de ministros donde se evalúa su contenido.
- **Discusión y aprobación.**- Función legislativa que consiste en el análisis político y técnico por la Asamblea Legislativa Plurinacional y el acto formal de su aprobación por el Órgano Legislativo a través de la Ley Financial.
- **Ejecución.**- Aplicación del conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos para movilizar los recursos presupuestados para la producción de bienes y servicios que permitan cumplir los objetivos previstos.
- **Seguimiento y evaluación.**- Comprende los procesos de elaborar información periódica y analizar el comportamiento y la medición de los resultados de la ejecución presupuestaria; análisis de la eficiencia de las acciones cumplidas y la adopción de medidas correctivas para retroalimentar el ciclo presupuestario. Está formado por un conjunto de acciones administrativas de cada entidad pública, permite medir y corregir la ejecución, además de evaluar los resultados obtenidos. Este proceso debe realizarse en forma continua y puede hacerse antes, durante y después de la ejecución presupuestaria.

## CICLO PRESUPUESTARIO



El seguimiento y la evaluación deben ser presentados al órgano rector y a la CGE, instancia de fiscalización prevista en disposiciones legales, al cierre de cada gestión fiscal o cuando la misma le sea requerida.

Bolivia utiliza una técnica de presupuesto por programas. Se establecen categorías –programas, actividades y proyectos– como unidades de programación de recursos en función a la producción de bienes y servicios. Hasta la fecha, sin embargo, este tipo de presupuesto no realiza distribución intersectorial. En su mayoría –y en la práctica– la asignación de recursos tiende a poner énfasis en asignaciones históricas tomando en cuenta el nivel de gasto ejecutado en el año anterior.

El presupuesto se compone de ingresos y gastos. El presupuesto de ingresos contempla la estimación de las disponibilidades a captar, por aplicación de las competencias de cada una de las entidades públicas y por recursos de donación y endeudamiento; por su parte, el presupuesto de gastos asigna los recursos para la realización de los programas, actividades y proyectos a cargo del sector público.

Para la asignación de los ingresos y de los gastos –y para poder identificar el origen y el destino específico– se utilizan clasificadores presupuestarios de uso obligatorio para todas las entidades del sector público, instrumentos normativos que agrupan los ingresos y gastos de acuerdo a ciertos criterios homogéneos, cuya estructuración se basa en el establecimiento de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales.

Las clasificaciones presupuestarias –al organizar y presentar todos los aspectos posibles de las transacciones públicas– conforman un sistema de información ajustado a las necesidades del gobierno y de los organismos nacionales e internacionales que llevan estadísticas sobre el sector público, posibilitando un análisis objetivo de las acciones ejecutadas; por tanto, el conjunto de clasificaciones presupuestarias representa un mecanismo fundamental para el registro de la información relativa al proceso de recursos y gastos de la actividad pública.

### **Clasificadores presupuestarios<sup>9</sup>**

**Institucional:** ordena las transacciones públicas de acuerdo a la estructura orgánica del sector público y refleja instituciones o áreas responsables a las que se asignan recursos y créditos presupuestarios.

**De recursos por rubros:** mediante esta clasificación se identifica las características distintivas de los medios de financiamiento para poder agruparlos, medirlos y autorizar sus efectos. Así se distinguen los que provienen de fuentes tradicionales como son: impuestos, tasas, derechos y transferencias; los que proceden del patrimonio por la venta de activos, de títulos, de acciones y de rentas de la propiedad; y los que provienen del financiamiento como donaciones y crédito público.

El clasificador de recursos por rubros permite el registro analítico de las transacciones de éstos, constituyéndose en un clasificador básico o primario. De su captación y disposición depende la existencia misma del sector público, por lo que resulta sumamente importante llegar a conocer su origen, su naturaleza y las transacciones que permiten obtenerlos y disponer de ellos.

**Por objeto del gasto:** mediante esta clasificación se ordena sistemática y homogéneamente los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo. El clasificador por objeto del gasto es uno de los principales insumos para generar clasificaciones agregadas.

**Por finalidad y función:** la clasificación funcional presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que las entidades públicas brindan a la comunidad. Los gastos clasificados por finalidad y función permiten determinar los objetivos generales y los medios a través de los

<sup>9</sup> Aprobados anualmente por el Órgano Ejecutivo a través del MEFP. El marco conceptual de los clasificadores presupuestarios está armonizado con el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI 2001.

cuales se estiman alcanzar; se constituye en un instrumento fundamental para la toma de decisiones.

**Por fuente de financiamiento:** esta clasificación consiste en presentar los gastos públicos según los tipos genéricos de recursos empleados para su financiamiento. Este tipo de clasificación permite a los organismos centrales de asignación de recursos identificar la fuente de origen de los ingresos, así como la orientación de los mismos hacia la atención de necesidades públicas.

**Por organismos financiadores:** esta clasificación permite identificar con precisión los tipos específicos de financiamiento del Gobierno. Este clasificador se utiliza en el presupuesto de gastos asociado básicamente a las fuentes de financiamiento.

Para su aplicación expedita, todos los clasificadores se presentan con una estructura de codificación uniforme y descripción específica, que identifica el origen y el destino de cada una de las cuentas.

**Por sectores económicos:** esta clasificación indica la interacción de las finalidades y funciones y el carácter económico del gasto, midiendo la importancia relativa del destino económico del gasto. Indica la estructura económica del gasto institucional.

### **Modificaciones presupuestarias**

Son variaciones que experimentan las cuentas presupuestarias originalmente aprobadas dentro de una gestión anual a nivel de las diferentes categorías programáticas. Se originan por sobreestimaciones o subestimaciones, incorporación, reducción o eliminación de programas, actividades y/o proyectos, así como por disminuciones no previstas en la proyección de los ingresos.

La normativa legal que rige las modificaciones presupuestarias es la Ley N° 2042 –Ley de Administración Presupuestaria–; el DS N° 29881 –Reglamento de Modificaciones Presupuestarias– y las leyes financieras<sup>10</sup> aprobadas anualmente.

Los presupuestos adicionales comprenden la incorporación de recursos y gastos que incrementan el monto total del PGE. Por su parte, los traspasos presupuestarios interinstitucionales son transferencias de recursos

<sup>10</sup> Aprueba la vigencia de los presupuestos anuales.

**Las modificaciones presupuestarias se clasifican en presupuestos adicionales, traspasos interinstitucionales y traspasos intrainstitucionales.**

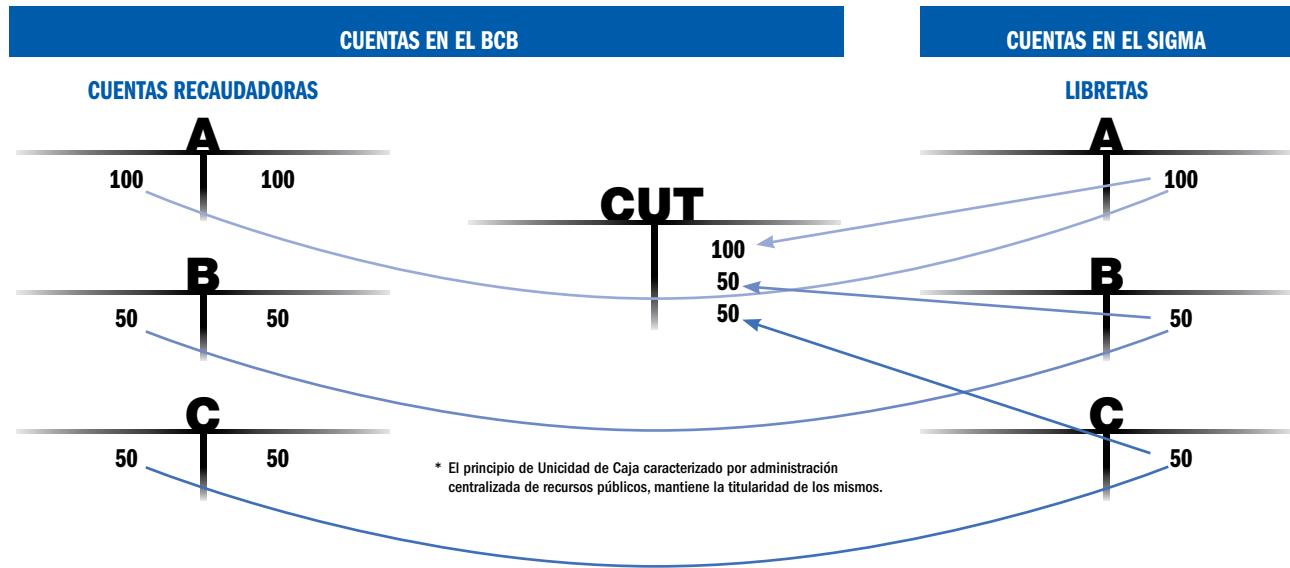
entre entidades públicas que no incrementan el monto consolidado del presupuesto, comprendiendo las transferencias otorgadas por una entidad pública a otra, préstamos efectuados por instituciones financieras y pago de deudas de una entidad pública a otra. Finalmente, los traspasos presupuestarios intrainstitucionales constituyen reasignaciones de recursos al interior de cada entidad pública, que no incrementan ni disminuyen el monto total de su presupuesto.

Es importante mencionar que aquellos recursos no contemplados en el anteproyecto del PGE, que luego se convierte en Ley, pueden ser incluidos en el presupuesto vigente de la siguiente forma:

- Recursos de donación externa: bajo el amparo del artículo 8 de la Ley N° 2042 –de Administración Presupuestaria– su incorporación se efectúa en cualquier momento del año. Una Resolución de la MAE es remitida al MEFP que luego informa a la Asamblea Legislativa.
- Recursos de crédito externo o saldos de gestiones anteriores: requieren la autorización del MEFP para su incorporación en el presupuesto y esta cartera de Estado debe informar periódicamente a la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Recursos del TGN adicionales: cuya incorporación al PGE se efectúa en el segundo tercio del año a la hora de la elaboración del presupuesto reformulado.
- Los últimos dos precisan aprobación congresal mediante Ley del Estado.

**Flujo de recursos públicos**

El flujo de recursos del Órgano Ejecutivo está manejado por el TGN. Su función abarca todo lo referente a la ordenación, dirección y ejecución del movimiento de fondos. Centraliza todas las cuentas de las entidades del Sector Público y es la unidad administrativa encargada de dirigir y asegurar la realización de los recursos.



La tesorería, en virtud de la Ley SAFCO, comprende todos los procesos de percepción, depósito, erogación, transferencia, programación de los compromisos y registro de los recursos financieros; recursos que, puestos a disposición de las entidades públicas, se utilizan para la cancelación de las obligaciones contraídas con aplicación al PGE.

El sistema de tesorería engloba un conjunto de principios, políticas, competencias, normas y procedimientos que interactúan en el proceso de administración de los recursos en sus fases de: ingresos y depósitos de los fondos públicos; rendición de cuentas; percepción; programación de caja; proceso de pagos; financiamiento temporal; inversiones temporales; títulos valores (bonos y letras) de modo que las obligaciones sean canceladas en forma puntual.

El MEFP, a través del Viceministerio del Tesoro y Crédito Público (VTCP)<sup>11</sup>, es el órgano rector de este sistema. Las políticas y normas establecidas por esta autoridad sobre el manejo de fondos son de cumplimiento obligatorio por las entidades del sector público.

La idea de un tesoro público está íntimamente ligada a la preservación de un principio clásico en derecho financiero: "Principio de unicidad de caja". Se produce la centralización efectiva de los recursos públicos y se cons-

11 El VTCP tiene entre sus funciones principales: administrar los ingresos y recursos fiscales para programar la ejecución del PGE; programar periódicamente los desembolsos del TGN destinados a la ejecución presupuestaria, de acuerdo con la disponibilidad de recursos sobre la base de la política fiscal de endeudamiento y asignar periódicamente las cuotas de pago a todas las entidades del sector público sobre la base de disponibilidad de recursos.

tituye en el centro encargado de cubrir las obligaciones con los ingresos establecidos en los presupuestos o con fondos adquiridos por medio de operaciones bancarias. Cuando aquellas no son suficientes, permite operar con los saldos financieros globales e implantar el concepto de centralización normativa y descentralización operativa en la gestión de tesorería.

### CENTRALIZACIÓN NORMATIVA Y DESCENTRALIZACIÓN OPERATIVA

La centralización normativa y la descentralización operativa son los requisitos más importantes para diseñar un Sistema Integrado de Administración Financiera. El objetivo es establecer normas que permitan agregar y comparar la información financiera y no financiera. Los conceptos de centralización y descentralización no son contrapuestos, sino más bien complementarios. En un sistema adecuadamente estructurado es necesario lograr un adecuado equilibrio entre las funciones que deben estar centralizadas y las que deben estar descentralizadas.

La centralización implica dar orientación e integrar desde el punto de vista de políticas, normas y procedimientos el funcionamiento –en este caso– del sistema de tesorería. La descentralización se basa, a su vez, en que la administración de los mismos para que sea eficiente y eficaz debe ejecutarse por cada una de las entidades públicas.

En términos concretos, la centralización normativa significa la definición de políticas generales; elaboración y aplicación de normas, metodologías y procedimientos generales y comunes que regulen la operación de la tesorería. Por su parte la descentralización operativa implica la capacidad de administración de los fondos por las propias entidades públicas.

Este principio está claramente establecido en la Resolución Suprema N° 218056 –Norma Básica del Sistema de Tesorería– que se caracteriza por la administración centralizada de todos los recursos públicos en el TGN, manteniendo la titularidad de los mismos por parte de las diversas entidades públicas responsables de su percepción.

La CUT es el instrumento operativo de manejo de los fondos públicos. Forma parte del Sistema de Tesorería y funciona integrada a los demás Sistemas de Administración Financiera. El concepto de Cuenta Única está basado en el mantenimiento de una sola cuenta bancaria en el BCB, operada exclusivamente por el TGN como unidad operativa del órgano rector del sistema.

A esta Cuenta Única ingresan todos los recursos recaudados: tributarios, no tributarios, específicos, propios, además de los provenientes de créditos externos o donaciones en efectivo, manteniendo internamente la correspondiente titularidad de los mismos. A su vez, mediante esta cuenta, se realizarán todos los pagos de las obligaciones de los organismos del sector público con cargo a los fondos de los respectivos titulares.

Para cumplir dicha función, cada tesorería de las entidades mantiene dentro de la Cuenta Única disponibilidades financieras individuales, provenientes de fondos puestos a disposición de sus titulares y sobre los cuales podrán ordenar pagos, tramitándolos por intermedio del BCB y la red bancaria adherida a dicha operatoria.

Esta disponibilidad financiera individual reemplaza a las cuentas corrientes bancarias que las entidades mantienen en los bancos autorizados para el giro de sus operaciones financieras, recibe el nombre de “Libreta”.

Las libretas no tienen movimiento real en los bancos, son creadas en el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) para mostrar las disponibilidades financieras de las tesorerías de las entidades como desagregaciones de la Cuenta Única, reflejando su saldo diario.

## Contabilidad y auditoría

La contabilidad clasifica, registra y resume la actividad financiera de las entidades del sector público y proporciona información para la toma de decisiones. La auditoría verifica los registros contables, planes, objetivos, métodos, controles y forma de operación para observar su exactitud con vistas a acciones correctivas.

La contabilidad es definida como: El conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos que permiten el registro sistemático de los hechos económicos producidos en las entidades del sector público, con el objeto de satisfacer la necesidad de información destinada al control y al apoyo del proceso de toma de decisiones de los administradores, como también para el conocimiento de terceros interesados en la gestión de la entidad.

La contabilidad integrada como sistema, en el marco de la Ley SAFCO, incorpora las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales en

un sistema común oportuno y confiable, destino y fuente de los datos expresados en términos monetarios. Con base en los datos financieros y no financieros genera información relevante y útil para la toma de decisión por las autoridades que regulan el funcionamiento del Estado y de cada una de sus entidades.

La contabilidad que se lleva en las entidades públicas, donde están presentes regulaciones jurídicas, normas técnicas y prácticas administrativas que las singularizan, es denominada contabilidad gubernamental.

La contabilidad gubernamental produce los estados financieros<sup>12</sup> necesarios para mostrar los resultados de la gestión financiera, patrimonial y económica de las entidades públicas con la estructura, oportunidad y periodicidad requerida por los usuarios. Debe presentar información contable completa y ordenada, de tal forma que facilite las tareas de control y auditoría interna o externa.

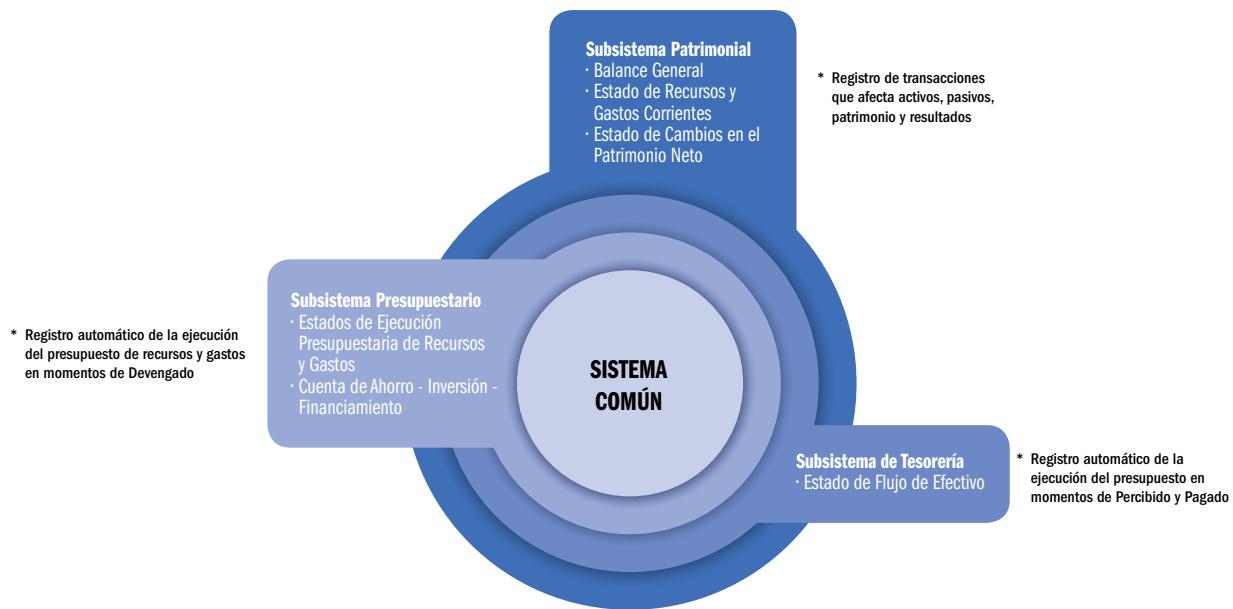
#### ESTADOS FINANCIEROS DEL ÓRGANO EJECUTIVO

El MEFP a través de la Dirección General de Contabilidad Fiscal, registra la ejecución presupuestaria del total de los entidades del Órgano Ejecutivo; elabora los asientos de partida doble en el marco de los principios y normas técnicas contables, produciendo sus estados financieros como único “ente contable”, es decir las entidades que conforman el Órgano Ejecutivo no constituyen por sí mismos entes contables independientes, por tanto, no producen estados financieros patrimoniales.

La estructura organizativa del Órgano Ejecutivo central comprende a los ministerios y otros organismos que son dependencias o instrumentos de la autoridad central, incluyendo la Vicepresidencia del Estado Plurinacional. Son agentes que producen exclusivamente servicios no destinados a la venta.

**12** Los Estados Financieros producto del sistema de contabilidad integrada son: (i) Balance General; (ii) Estado de Recursos y Gastos Corrientes; (iii) Estado de Flujo de Efectivo; (iv) Estado de Cambios en el Patrimonio Neto; (v) Estado de Ejecución del Presupuesto de Recursos; (vi) Estado de Ejecución del Presupuesto de Gastos; (vii) Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento y; (viii) Estados de Cuenta o Información Complementaria.

## SISTEMA DE CONTABILIDAD INTEGRADA



El control es una función inherente a todo sistema u organización. Su propósito fundamental es la consecución de los objetivos del sistema o de la organización. Los mecanismos de control permiten prevenir y detectar desviaciones a fin de tomar las acciones correctivas y preventivas correspondientes.

El control gubernamental tiene por objetivo: (i) mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y de las operaciones del Estado; (ii) confiar en la información que se genere sobre los mismos; (iii) revisar los procedimientos de que se sirve toda autoridad para rendir cuenta oportuna de los resultados de su gestión; y, (iv) tener la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.

El control gubernamental se aplica sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos y está integrado por: (i) el Sistema de Control Interno, que comprende los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad y la auditoría interna; y, (ii) el Sistema de Control Externo posterior que se aplica por medio de la auditoría externa de las operaciones ya ejecutadas.

El control interno es un proceso que involucra a todo el personal de una entidad y se lleva a cabo bajo la responsabilidad de la Máxima Autoridad Ejecutiva. Debe diseñarse con el objeto de proporcionar seguridad razonable al logro de los objetivos institucionales. El control externo es un proceso retroalimentador que se nutre de los resultados obtenidos para compararlos con determinados parámetros o criterios preestablecidos. Se efectúa con carácter posterior a las operaciones. El control externo es independiente, competente e imparcial y en cualquier momento puede examinar las operaciones o actividades ya realizadas por la entidad pública.

## SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL



## ATRIBUCIONES DE LAS UNIDADES DE AUDITORÍA INTERNA Y LA CGE

Conforme lo establece la Ley SAFCO, la auditoría interna se practica por una unidad especializada de cada entidad pública; efectúa la evaluación del grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración y de los instrumentos de control interno incorporados en ellos; determina la confiabilidad de los registros y estados financieros y analiza los resultados y la eficiencia de las operaciones.

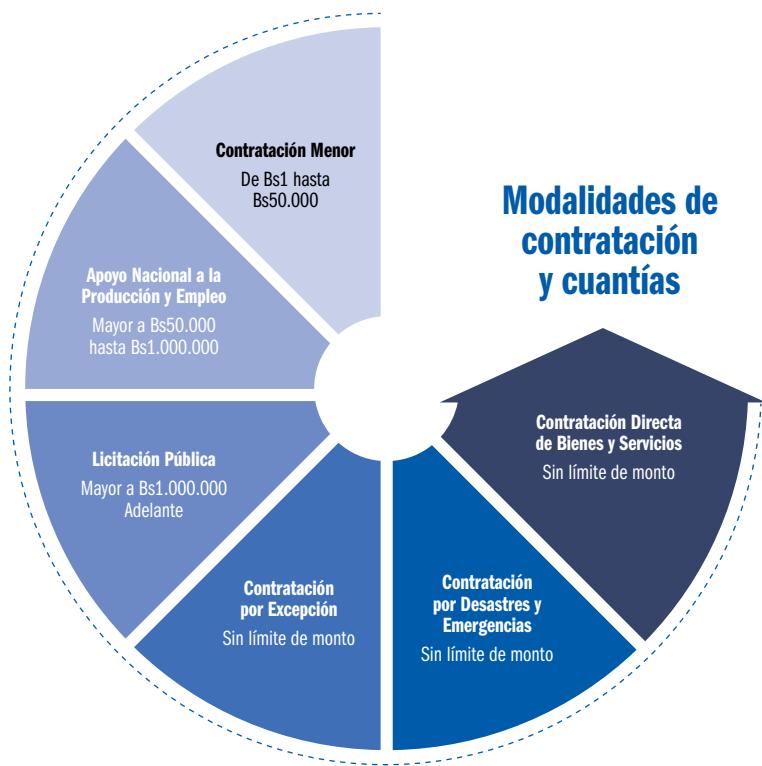
Dentro de los tres meses de concluido el ejercicio fiscal, pone a disposición de la CGE los estados financieros de la gestión anterior, junto con las notas que correspondan y el informe de confiabilidad.

Por su parte, la CGE puede examinar en cualquier momento los registros y operaciones realizadas por las entidades sujetas al control gubernamental. Esta tarea es realizada de acuerdo a su Programa de Operaciones Anual y a sus necesidades de auditoría; es la única entidad que puede dictaminar indicios de responsabilidad por la función pública, como resultado de auditorías llevadas a cabo en el ejercicio del control gubernamental.

### **Compras y contrataciones**

En concordancia con lo establecido en la Ley SAFCO, existe un marco normativo<sup>13</sup> y reglamentario del Sistema de Administración de Bienes y Servicios que establece la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios. Ese marco legal es la referencia principal para actividades y procedimientos de adquisiciones y contrataciones para todo el sector público. Establece los elementos básicos del sistema de contratación pública, como plazos, términos, precio referencial, anticipos, garantías, método de selección, modalidades de contratación y cuantías, métodos de selección y adjudicación, participantes del proceso de contratación, cancelación, suspensión y anulación del proceso de contratación, proponentes, documentos, publicaciones y notificaciones, convenios marco, Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE), y Sistema de Información de Contrataciones Estatales (SICOES).

### **MODALIDADES DE CONTRATACIÓN**



13 DS 0181 de 29/06/2009 Norma Básica del Sistema de Administración de Bienes y Servicios. DS 1497 de 20/02/2013 Establece los convenios marco y Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE)

Los convenios marco representan un acuerdo entre el órgano rector del sistema con proveedores de bienes y servicios estandarizados que las entidades públicas demandan periódicamente; se establecen las condiciones técnicas y comerciales, con el propósito de que los bienes y servicios puedan ser adquiridos directamente por las entidades públicas.

Por su parte, el RUPE es un registro válido para contratar a quienes deben acreditarse con información acerca de la naturaleza y objeto de sus actividades, habilitándose para ser participantes, y/o contratistas en los procesos de contratación. Tiene como finalidad centralizar la información sobre los proveedores del Estado y generar economías de escala en los procesos de contratación. El SICOES es el medio oficial de publicación de las convocatorias nacionales e internacionales; a través de su portal [www.sicoes.gob.bo](http://www.sicoes.gob.bo), permite a la ciudadanía en general acceder a información relevante sobre los procesos de contratación que realizan las entidades públicas. Dentro de los procesos se consideran las convocatorias, adjudicaciones y contratos sobre bienes, obras, servicios generales y servicios de consultoría.

A los procesos de contratación debe sumarse la Ley Financial del año 2013<sup>14</sup> que autoriza el inicio de proceso de contratación, en el caso de proyectos de inversión pública, bajo responsabilidad de su Máxima Autoridad Ejecutiva, pudiendo llegar hasta la adjudicación, sin compromiso de gasto en tanto no haya iniciado la gestión fiscal; el MEFP queda autorizado a emitir la certificación presupuestaria correspondiente. Iniciada la gestión fiscal las entidades deben continuar con sus procesos de contratación, contemplando los aspectos regulados por las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios. El espíritu de esta medida es dar una alternativa a las entidades que inicien procesos de contratación hasta la etapa de adjudicación sin que esté aprobada la Ley Financial y que puedan ejecutar el presupuesto el primer mes del año.

### ***Los APS y los sistemas de administración financiera***

Una de las características de los APS es que la gestión de los recursos se realiza bajo normas y procedimientos nacionales, en consecuencia:

- no existe contabilidad bajo normas del donante;
- no existe registro de firmas del donante para el manejo de cuentas de los fondos de donación;
- no existe no objeción de un gasto;

<sup>14</sup> Artículo 15 de la Ley 317 de 11/12/2013 en actual vigencia.

- no existen criterios de elegibilidad de un gasto por parte del donante;
- no existen auditorías bajo normas del donante.

## Procedimientos modalidad proyecto y modalidad APS

En esta sección se describe los procedimientos aplicados para la formulación presupuestaria, el flujo de recursos y el registro contable de los fondos de donación. Con fines ilustrativos se detallan cuatro aspectos:

- (i) el objetivo del proceso;
- (ii) las normas legales que respaldan el proceso;
- (iii) las unidades administrativas que intervienen; y,
- (iv) una breve explicación del proceso.

El objetivo es evidenciar las diferencias y similitudes en los procedimientos bajo modalidad proyecto y bajo modalidad APS.

La descripción de los procesos permite conocer el funcionamiento interno respecto a la descripción de las tareas, la ubicación y los responsables en cada una de sus etapas y así poder identificar aspectos que merecen mayor atención en el manejo de los recursos bajo modalidad del APS.

## Flujo de recursos modalidad proyecto y modalidad APS

### Objetivo del proceso

Muestra los pasos vigentes más relevantes para percibir los recursos de donación bajo las modalidades proyecto y APS. Detalla las acciones y las unidades administrativas que intervienen precisando su responsabilidad y su participación, desde la firma del Convenio de Financiación, el abono en cuentas en el BCB por el donante, hasta su efectivización en cuentas de los beneficiarios.

Normas que respaldan el proceso:

- Constitución Política del Estado.
- Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO).
- Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria.

- Resolución Suprema N° 218056, Normas Básicas del Sistema de Tesorería del Estado.
- Decreto Supremo N° 25875, que aprueba el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) y la operativa de la Cuenta Única del Tesoro.
- Decreto Supremo N° 26455, que establece el ámbito, las responsabilidades del uso y administración de información, que se genera y se tramita a través del SIGMA.
- Decreto Supremo N° 26816, que incorpora las cuentas fiscales y habilita libretas en la Cuenta Única del Tesoro.
- Decreto Supremo N° 1841, que autoriza que las transferencias de recursos provenientes de donación en modalidad APS sean acreditadas en moneda de origen a la cuenta especial en el BCB, cuyo titular será el TGN, para su posterior transferencia en moneda nacional a la CUT.
- Resolución Ministerial N° 654 que reglamenta la operativa de los desembolsos de los APS provenientes de donación externa.
- Convenio de Financiación entre la Unión Europea y el Estado Plurinacional de Bolivia y Convenio Subsidiario firmado entre el MPD y el ministerio sectorial, ambos en lo relacionado a los compromisos y calendario de desembolsos.
- Otras disposiciones específicas emitidas por los ministerios sectoriales.

Unidades que intervienen:

- Ministerio sectorial
- Delegación de la Unión Europea
- Banco Central de Bolivia
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) a través de Tesoro General de la Nación (TGN)

## Formulación presupuestaria modalidad proyectos y modalidad APS

### Objetivo del proceso

Explica todas las acciones establecidas por normas para la formulación de los presupuestos con recursos de donación bajo las modalidades proyecto y APS. El proceso detalla los pasos desde la firma del Con-

venio de Financiación, la formulación de los anteproyectos de presupuesto<sup>15</sup> por parte de los ministerios sectoriales, hasta su aprobación e inscripción en el PGE.

Normas que respaldan el proceso:

- Constitución Política del Estado.
- Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO).
- Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria.
- Decreto Supremo N° 25875, que aprueba el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA).
- Decreto Supremo N° 26455, que establece el ámbito, las responsabilidades del uso y administración de información que se genera y se tramita a través del SIGMA.
- Decreto Supremo N° 29881, Reglamento de Modificaciones Presupuestarias.
- Resolución Suprema N° 225558, Normas Básicas del Sistema de Presupuestos.
- Resolución Ministerial N° 654 que autoriza a las entidades ejecutoras aperturar una categoría programática específica para registrar los recursos de Apoyo Presupuestario Sectorial.
- Convenio de Financiación entre la Unión Europea y el Estado Plurinacional de Bolivia y Convenio Subsidiario firmado entre el MPD y el ministerio sectorial, ambos en lo relacionado a los compromisos y calendario de desembolsos.
- Directrices de Formulación Presupuestaria y Clasificadores Presupuestarios, emitidos por el MEFP en cada gestión.
- Otras disposiciones específicas emitidas por los ministerios sectoriales.

Unidades que intervienen:

- Donante Unión Europea
- Ministerio sectorial
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)
- Ministerio de Planificación del Desarrollo a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE)
- Asamblea Legislativa Plurinacional

<sup>15</sup> Toma el nombre de anteproyecto el presupuesto elaborado por las entidades públicas antes de remitir al MEFP como órgano rector del sistema para su aprobación.

## Procedimientos modalidad proyecto

### *Formulación presupuestaria*

**1. Donante:** firma con el beneficiario, refrendado por el MPD, un Convenio de Financiación en el que se determina la naturaleza y objeto de la intervención, el financiamiento, el período de ejecución y el calendario de los desembolsos.

**2. MEFP:** inicia un proceso de formulación presupuestaria anual, solicitando a los ministerios sectoriales la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto, incorporando sus requerimientos en base a sus necesidades y a su Programa de Operaciones Anual.

Un requisito fundamental para la formulación del presupuesto es la utilización de las directrices de formulación presupuestaria y de los clasificadores presupuestarios que emite anualmente el MEFP.

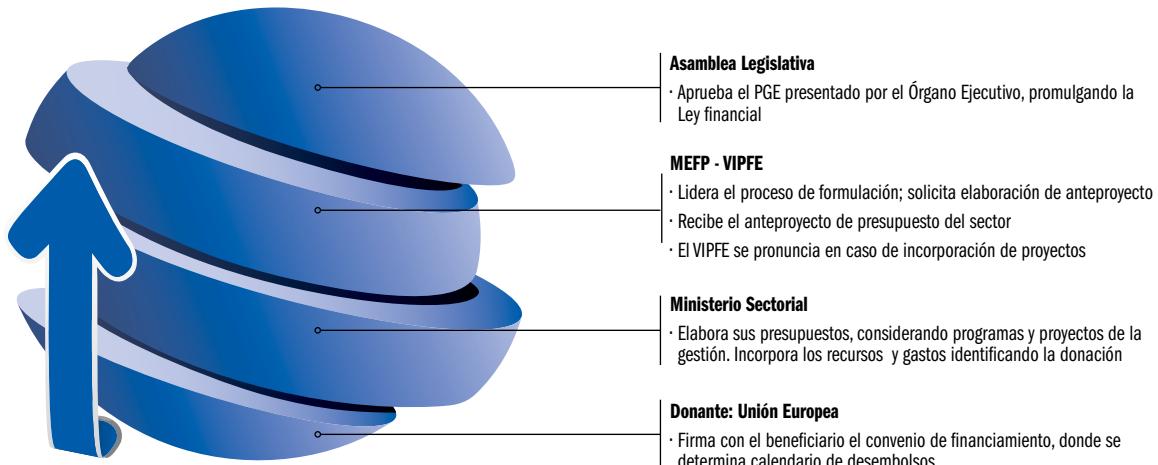
**3. Ministerio sectorial:** a requerimiento del órgano rector del Sistema de Presupuestos y con la participación de todas las unidades operativas del sector, elabora su presupuesto, considerando programas y proyectos de la gestión, con un detalle de partidas presupuestarias, fuentes de financiamiento y organismo financiador que respalda cada gasto. Forman parte de este mecanismo los recursos de donación que fueron acordados en los Convenios de Financiación. Una vez concluido se envía para su aprobación al MEFP.

**4. MEFP:** recibe el anteproyecto de presupuesto, evalúa la solicitud y las memorias de cálculo para su comprobación. En el caso de las donaciones solicita el Convenio de Financiación para comprobar el cronograma de desembolsos. Una vez elaborado este trabajo más los realizados para todo el sector público es enviado a la Asamblea Legislativa Plurinacional.

En el caso de que el anteproyecto de presupuesto incorpore proyectos de inversión, previamente es analizado, evaluado e incorporado en el presupuesto de inversión pública del año por el VIPFE, que registra en el Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN-Web)<sup>16</sup>.

**5. Asamblea Legislativa Plurinacional:** por mandato de la CPE aprueba el PGE presentado por el Órgano Ejecutivo en el término de sesenta días, emitiendo la Ley Financial. En caso de no ser aprobado en este plazo, el anteproyecto de presupuesto es promulgado.

## FLUJOGRAMA: FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

**Registro presupuestario**

El cuadro A muestra un ejemplo de la forma de registrar el presupuesto bajo modalidad “ proyecto ”.

El cuadro ilustra el registro de una donación con recursos de la Unión Europea donde se identifica claramente en el ingreso y en el gasto la fuente de financiamiento –donación (80)– y el organismo financiador –Unión Europea (371)–. Se puede apreciar que bajo la modalidad “ proyecto ” la donación es perfectamente trazable y los recursos no se fungen con los del TGN.

Tal como se manifestó, el ministerio sectorial (ej. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras - MDRyT o Ministerio de Medio Ambiente y Agua - MMAyA) forma parte de la estructura del Órgano Ejecutivo, en consecuencia su presupuesto es agregado en un solo ente contable. Registra la formulación y la ejecución presupuestaria agregando al total de los organismos que lo conforman (ver cuadro B); se producen los estados financieros de formulación y ejecución presupuestaria como único “ente contable”. Es decir los ministerios sectoriales no constituyen por sí mismos entes contables independientes.

16 Sistema oficial de la gestión de inversión del Estado y de uso obligatorio para todas las entidades del sector público que ejecutan programas y proyectos de inversión pública.

## CUADRO A: REGISTRO PRESUPUESTARIO MODALIDAD PROYECTO

## INGRESOS

INSTITUCIÓN: MINISTERIO SECTORIAL (MDRyT o MMAyA)

## GASTOS

INSTITUCIÓN: MINISTERIO SECTORIAL

CATEGORÍA PROGRAMÁTICA: PROGRAMA: ACTIVIDAD/PROYECTO

RUBRO	DESCRIPCIÓN	FTE <sup>a</sup>	ORG <sup>c</sup>	Bs	CODIGO	DESCRIPCIÓN	FTE	ORG	Bs		
<b>TOTAL INGRESOS</b>					<b>3.000</b>	<b>TOTAL DE GASTOS</b>					<b>3.000</b>
<b>18000</b>	<b>DONACIONES CORRIENTES</b>				<b>1.000</b>	<b>10000</b>	<b>SERVICIOS PERSONALES</b>			<b>800</b>	
18200	Donaciones Corrientes del Exterior				1.000	12000	Empleados No Permanentes Personal Eventual			800	
18220	De Países y Organismos Internacionales				1.000	12100				800	
18221	Monetizable	80 <sup>b</sup>	371 <sup>d</sup>		1.000	<b>20000</b>	Servicios Básicos	80	371	<b>1.000</b>	
<b>22000</b>	<b>DONACIONES DE CAPITAL</b>				<b>2.000</b>	21000	Agua			1.000	
22200	Donaciones de Capital del Exterior				2.000	21300	<b>ACTIVOS REALES</b>	80	371	1.000	
22220	De Países y Organismos Internacionales				2.000	<b>40000</b>	Construcciones			<b>1.200</b>	
22221	Monetizable	80	371		2.000	42000	Mejoras de Bienes Nal. de Dominio Público	80	371	1.200	
					42300						

a. FTE Fuente

b. 80 Donación

c. ORG Organismo Financiador

d. 371 Unión Europea

## CUADRO B: REGISTRO PRESUPUESTARIO ÓRGANO EJECUTIVO

COD	DETALLE	MIN- EDU	MDRyT o MMAyA	MIN- SAL	...	...	TGN	TOTAL Bs
	<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>72.010</b>	<b>3.000</b>	<b>106.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.711.000</b>	<b>1.907.000</b>
12000	VENTA DE BS Y SERV DE LAS ADM.PÚBLICAS	12.000	0	3.000	0	0	50.000	80.000
12100	Venta de Bienes de las Administraciones Públicas	5.000		15.000			35.000	55.000
12300	Alquiler de Edificios y/o Equipos de las Adm Públicas	7.000		3.000			15.000	25.000
18000	<b>DONACIONES CORRIENTES</b>	15.000	<b>1.000</b>	3.000	0	0	35.000	54.000
18200	Donaciones Corrientes Externa	15.000	1.000	3.000			35.000	54.000
22000	<b>DONACIONES DE CAPITAL</b>	45.000	2.000	100.000	0	0	23.000	170.000
22200	Donaciones de Capital del Exterior	45.000	2.000	100.000			23.000	170.000
13000	INGRESOS POR IMPUESTOS	0	0	0	0	0	1.603.000	1.603.000
13100	Renta Interna						1.603.000	1.603.000
	<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>244.010</b>	<b>371.000</b>	<b>372.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>920.000</b>	<b>1.907.000</b>
10000	SERVICIOS PERSONALES	80.000	50.000	250.000			300.000	680.000
20000	SERVICIOS NO PERSONALES	15.000	100.000	23.000			21.000	159.000
30000	MATERIALES Y SUMINISTROS	34.000	25.000	31.000			17.000	107.000
40000	ACTIVOS REALES	80.000	43.000	65.000			32.000	220.000
50000	ACTIVOS FINANCIEROS	25.000	125.000	2.000			25.000	177.000
70000	TRANSFERENCIAS						520.000	520.000
80000	IMPUESTOS, REGALIAS Y TASAS	3.000	25.000	1.000			1.000	30.000
90000	OTROS GASTOS	7.000	3.000	0			4.000	14.000

Los presupuestos individuales de ingresos y gastos de los ministerios que conforman el Órgano Ejecutivo pueden estar no igualados, tal como muestra el cuadro B. El principio de equilibrio presupuestario (ingresos = gastos) se refleja al agregar a todas las entidades que lo conforman.

## Flujo de recursos

**1. Ministerio sectorial:** conjuntamente con el Donante –Unión Europea– firman el Convenio de Financiación donde se acuerda la modalidad, el calendario de desembolso y el periodo de ejecución de los proyectos que no necesariamente están alineados con las políticas y planes del sector. Para el manejo de los recursos solicita al BCB, vía el MEFP, la apertura de una cuenta fiscal en moneda de origen (euros).

**2. MEFP:** a través del VTCP, a requerimiento del ministerio sectorial como entidad beneficiaria, solicita al BCB la apertura de la cuenta fiscal. El ministerio sectorial es el titular de la cuenta.

**3. Delegación de la Unión Europea:** juntamente el ministerio sectorial –firmas compartidas– instruyen los débitos de la cuenta, previa presentación de las planillas de avance.

**4. Ministerio sectorial:** periódicamente a solicitud del donante elabora rendiciones de cuentas en base a normativa de éste.

**5. Delegación de la Unión Europea:** supervisa la rendición de cuentas y elabora un informe a la sede de la Unión Europea en Bruselas.

## FLUJOGRAMA: FLUJO DE RECURSOS MODALIDAD PROYECTO



### **Desembolso de recursos**

Mediante el SIGMA, el ministerio sectorial solicita al VTCP a través del TGN sus requerimientos de desembolso, de acuerdo a sus necesidades, en función a los importes asignados en el presupuesto institucional aprobado anualmente y los saldos en la cuenta fiscal del BCB.

Las asignaciones presupuestarias de gasto constituyen límites máximos de gasto y su ejecución se sujeta a los procedimientos legales que en cada partida sean aplicables. Toda modificación dentro de estos límites deberá efectuarse según se establece en los procesos de modificaciones presupuestarias.

Para su efectivización, el ministerio sectorial presenta los formularios: “Registro de Ejecución de Gastos, formulario C-31<sup>17</sup> SIGMA”, imputando la partida correspondiente, la fuente y el organismo financiador. En el caso de la donación: Unión Europea se registra la fuente de financiamiento y el organismo financiador (80 - 317) y se instruye el débito de su libreta.

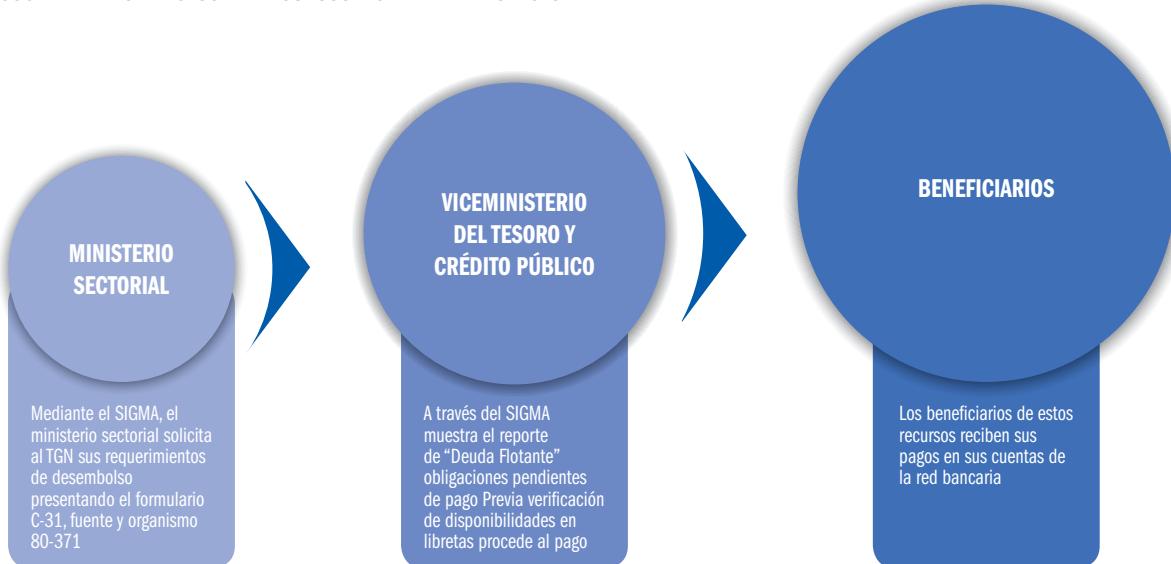
Todos los formularios C-31 son autorizados y firmados a través del SIGMA por el ministerio sectorial, generando diariamente en el sistema un reporte denominado “Deuda flotante”, en el que se muestra todas las obligaciones pendientes de pago.

Con base a la información anterior y a las disponibilidades de recursos en las libretas de los ministerios sectoriales, el VTCP instruye el pago a través del BCB a las cuentas de los beneficiarios finales que detallan las entidades solicitantes en el formulario C-31.

Los beneficiarios de estos recursos reciben sus pagos en sus cuentas de la red bancaria.

17 Este formulario tiene el propósito de documentar los registros de ejecución presupuestaria en todos los momentos contables. La responsabilidad del contenido y correcta utilización recae sobre la entidad beneficiaria.

### FLUJOGRAMA: DESEMBOLSO DE RECURSOS MODALIDAD PROYECTO



### Procedimientos modalidad APS

La asignación y desembolso de recursos bajo la modalidad APS exige el cumplimiento de los siguientes principios:

- (i) que la asignación de recursos se realice a través del PGE;
- (ii) que los fondos del apoyo presupuestario, una vez desembolsados al TGN, sean fungibles y no trazables; y,
- (iii) que la recepción de los fondos por el beneficiario sea predecible.

Los siguientes procedimientos describen cada uno de los pasos a seguir, tanto en la formulación presupuestaria como en el desembolso del flujo de recursos; estos procedimientos están descritos en la RM N° 654 emitida por el MEFP.

#### Formulación presupuestaria

El objetivo de este proceso es explicar las acciones establecidas por normas para la formulación de los presupuestos con estos recursos. Las nor-

mas legales que lo respaldan ya fueron detalladas, así como las unidades que intervienen.

**1. Donante:** firma con el MPD como coordinador nacional y el ministerio sectorial como ejecutor de un Convenio de Financiación que determina: la naturaleza, el objeto de la intervención, el financiamiento, el período de ejecución y el calendario de los desembolsos.

**2. MEFP:** inicia un proceso de formulación presupuestaria anual, solicitando a los ministerios sectoriales la elaboración de sus anteproyectos de presupuestos, comunican un techo presupuestario máximo con recursos del TGN. Forman parte de los recursos del TGN las donaciones de APS que fueron acordadas en los Convenios de Financiamiento y los Convenios Subsidiarios. Como requisito los ingresos deben estar abonados en la CUT.

Para este propósito se apertura una categoría programática específica en la entidad 99 “Tesoro General de la Nación” respetando la fuente de los recursos (ingresos) que provienen de donación corriente y de capital y el organismo financiador que corresponda.

Para la formulación del presupuesto se debe utilizar las directrices de formulación presupuestaria y de los clasificadores presupuestarios que emite anualmente el MEFP.

**3. Ministerio sectorial:** a requerimiento del órgano rector, y con la participación de todas las unidades operativas del sector, se elabora un presupuesto, considerando programas y proyectos de la gestión, con un detalle de partidas presupuestarias, fuentes de financiamiento y organismo financiador que respalda cada gasto. Una vez concluido este proceso se envía para su aprobación al MEFP.

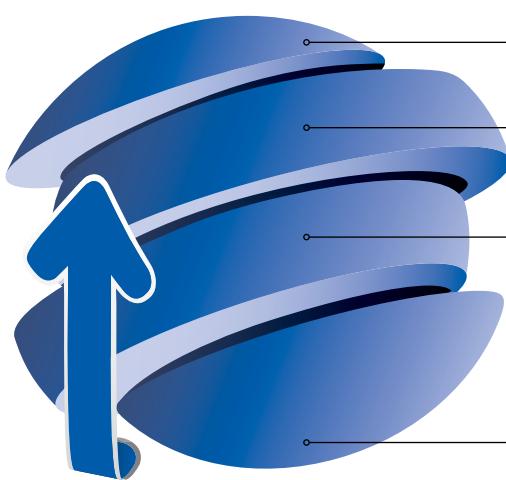
En el caso de los APS apertura una categoría programática específica para el registro de los gastos corrientes y de capital.

**4. MEFP:** recibe el anteproyecto de presupuesto, evalúa la solicitud, exige las memorias de cálculo para su comprobación. Una vez elaborado este trabajo, más los realizados para todo el sector público, es enviado a la Asamblea Legislativa Plurinacional.

En caso de que el anteproyecto de presupuesto incorpore proyectos de inversión, previamente son analizados y evaluados e incorporados en el presupuesto de inversión pública del año por el VIPFE; asimismo, se registran en el Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN-Web).

**5. Asamblea Legislativa Plurinacional:** aprueba el PGE presentado por el Órgano Ejecutivo en el término de 60 días, emitiendo la Ley Financial. En caso de no cumplirse este plazo, el anteproyecto de presupuesto es dado por aprobado.

#### FLUJOGRAMA: FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA MODALIDAD APS



##### Asamblea Legislativa

- Aprueba el PGE presentado por el Órgano Ejecutivo, promulgando la Ley Financial

##### Ministerio Sectorial

- Elabora su presupuesto, considerando programas y proyectos de la gestión
- Apertura una categoría programática específica para el registro de los gastos corrientes y de capital

##### MEFP - VIPFE

- Lidera un proceso de formulación; solicita elaboración de anteproyecto. Comunica los techos máximos; los recursos de Donación APS forman parte de los ingresos del TGN
- Apertura una categoría programática específica (ingreso) entidad 99 "TGN" respetando la fuente y el organismo financiador del donante
- Recibe el anteproyecto de presupuesto del sector
- El VIPFE se pronuncia en caso de incorporación de proyectos

##### Unión Europea

- Firma con el coordinador y el ejecutor el Convenio de Financiamiento, donde se determinan montos, modalidad y calendario de desembolsos

#### Registro presupuestario

El cuadro C muestra la forma de registrar en el presupuesto los recursos de donación bajo modalidad APS.

## CUADRO C: REGISTRO PRESUPUESTARIO MODALIDAD APS

INGRESOS  
INSTITUCIÓN: 99 TESORO GENERAL DE LA NACIÓN

## GASTOS

INSTITUCIÓN: MINISTERIO SECTORIAL

CATEGORÍA PROGRAMÁTICA: PROGRAMA: ACTIVIDAD/PROYECTO

RUBRO	DESCRIPCIÓN	FTE <sup>a</sup>	ORG <sup>c</sup>	Bs	CODIGO	DESCRIPCIÓN	FTE	ORG	Bs
<b>18000</b>	<b>TOTAL INGRESOS</b>			<b>3.000</b>		<b>TOTAL DE GASTOS</b>			<b>3.000</b>
	<b>DONACIONES CORRIENTES</b>			<b>1.000</b>	<b>10000</b>	<b>SERVICIOS PERSONALES</b>			<b>800</b>
18200	Donaciones Corrientes del Exterior			1.000	12000	Empleados No Permanentes Personal Eventual			800
18220	De Países y Organismos Internacionales			1.000	12100	<b>SERVICIOS NO PERSONALES</b>			800
18221	Monetizable	80 <sup>b</sup>	371 <sup>d</sup>	1.000	<b>20000</b>	Servicios Básicos	10 <sup>e</sup>	111 <sup>f</sup>	<b>1.000</b>
<b>22000</b>	<b>DONACIONES DE CAPITAL</b>			<b>2.000</b>	21000	Agua			1.000
22200	Donaciones de Capital del Exterior			2.000	21300	<b>ACTIVOS REALES</b>			1.000
22220	De Países y Organismos Internacionales			2.000	<b>40000</b>	Construcciones	10	111	<b>1.200</b>
22221	Monetizable	80	371	2.000	42000	Mejoras de Bienes Nal. de Dominio Público			1.200
					42300		10	111	1.200

- a. FTE Fuente  
b. 80 Donación  
c. ORG Organismo Financiador  
d. 371 Unión Europea  
e. 10 TGN  
f. 111 TGN

La formulación presupuestaria del ministerio sectorial como parte del Órgano Ejecutivo se resume en el cuadro D, donde los recursos por donación forman parte del presupuesto del TGN.

## CUADRO D: REGISTRO PRESUPUESTARIO ÓRGANO EJECUTIVO

COD	DETALLE	MIN- EDU	MIN. SEC	MIN- SAL	...	...	TGN	TOTAL
	<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>72.000</b>	0	<b>106.000</b>	0	0	<b>1.711.000</b>	<b>1.907.000</b>
12000	VENTA DE BS Y SERV DE LAS ADM.PÚBLICAS	12.000	0	3.000	0	0	50.000	80.000
12100	Venta de Bienes de las Administraciones Públicas	5.000		15.000			35.000	55.000
12300	Alquiler de Edificios y/o Equipos de las Adm Públicas	7.000		3.000			15.000	25.000
18000	<b>DONACIONES CORRIENTES</b>	15.000	0	3.000	0	0	36.000	54.000
18200	Donaciones Corrientes Externa	15.000	0	3.000			36.000	54.000
22000	<b>DONACIONES DE CAPITAL</b>	45.000	0	100.000	0	0	25.000	170.000
22200	Donaciones de Capital del Exterior	45.000	0	100.000			25.000	170.000
13000	INGRESOS POR IMPUESTOS	0	0	0	0	0	1.603.000	1.603.000
13100	Renta Interna						1.603.000	1.603.000
	<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>244.000</b>	<b>371.000</b>	<b>372.000</b>	0	0	<b>920.000</b>	<b>1.907.000</b>
10000	SERVICIOS PERSONALES	80.000	50.000	250.000			300.000	680.000
20000	SERVICIOS NO PERSONALES	15.000	100.000	23.000			21.000	159.000
30000	MATERIALES Y SUMINISTROS	34.000	25.000	31.000			17.000	107.000
40000	ACTIVOS REALES	80.000	43.000	65.000			32.000	220.000
50000	ACTIVOS FINANCIEROS	25.000	125.000	2.000			25.000	177.000
70000	TRANSFERENCIAS						520.000	520.000
80000	IMPUESTOS, REGALIAS Y TASAS	3.000	25.000	1.000			1.000	30.000
90000	OTROS GASTOS	7.000	3.000	0			4.000	14.000

Nota: El presupuesto de gastos del ministerio sectorial registra los gastos financiados con recursos APS, más otros gastos que financian el sector.

Tal como se aprecia en el cuadro D, bajo esta nueva modalidad los ingresos de donación ya son parte del presupuesto de los ministerios sectoriales; los gastos son similares pero con fuente de financiamiento TGN.

Los cambios más importantes –comparándolos con la forma tradicional (“proyectos”) de registro presupuestario– se resumen de la manera siguiente:

- El presupuesto de ingresos –que en la forma tradicional: “proyectos”, se registra en el ministerio sectorial con fuente 80: “Donación”, organismo financiador 371: “Unión Europea”– bajo la nueva modalidad APS se inscribe en el presupuesto del TGN (entidad 99), respetando la fuente: 80; y el organismo financiador: 371.
- El presupuesto de gastos –que en la forma tradicional: “proyectos”, se registra en el ministerio sectorial con la fuente de financiamiento 80 y el organismo financiador 371–, con la nueva modalidad se inscribe con la fuente 10: “Tesoro General de la Nación” o fuente 41 “Transferencias TGN” cuando se trate de entidades descentralizadas y organismo financiador 111: “Tesoro General de la Nación” en ambos casos.
- El presupuesto de ingresos -que en la forma tradicional “proyectos”- se inscribía en el ministerio sectorial, ahora con la nueva modalidad APS forma parte del presupuesto de ingresos del TGN.
- Los saldos en caja y bancos al cierre de una gestión fiscal comprometidos y no devengados –que en la forma tradicional proyectos” se inscribían inmediatamente previa justificación del origen de los fondos (donación)–, con la modalidad APS son presupuestados en la siguiente gestión, previa a la elaboración de una Resolución Ministerial del MEFP o del MPD en los casos de proyectos de inversión. Para este propósito se debe identificar los saldos no utilizados con recursos de TGN.

### **Flujo de recursos**

El objetivo de este proceso es explicar las acciones establecidas por normas para el manejo de recursos y pagos con recursos APS. Las normas legales que respaldan este procedimiento ya fueron detalladas, así como las unidades que intervienen.

**1. Ministerio sectorial:** conjuntamente con el donante y el MPD firman el Convenio de Financiación y el Convenio Subsidiario donde se acuerdan montos, la modalidad, el calendario de desembolso y el período de ejecución del programa de APS.

Solicita al VTCP la apertura de una cuenta corriente fiscal en moneda extranjera (euros) en el BCB cuyo titular es el TGN.

Luego del cumplimiento de las condiciones de desembolso, solicita a la Delegación de la Unión Europea el traspaso de recursos a la cuenta fiscal del TGN en el BCB aperturada exclusivamente para este fin.

**2. Delegación de la Unión Europea:** examina toda la solicitud del sector, sus justificativos y respaldos y elabora un informe a la Comisión Europea en Bruselas recomendando el desembolso de recursos, indistintamente para los tramos fijos o variables.

**3. La Comisión Europea** en su sede revisa la información remitida por la Delegación y toma una decisión final sobre el desembolso requerido.

**4. MEFP:** a través del VTCP y a requerimiento del ministerio sectorial solicita al BCB la apertura de una cuenta fiscal en moneda de origen (euros) e instruye la transferencia, en moneda nacional, de la totalidad de los recursos a la CUT libreta “TGN-Recursos Ordinarios”<sup>18</sup> cuyo titular es el TGN.

**5. BCB:** a solicitud del TGN apertura una cuenta especial en moneda de origen (euros). A requerimiento del titular efectúa los traspasos a la CUT en bolivianos libreta “TGN - Recursos Ordinarios”.

<sup>18</sup> Libreta exclusiva del TGN en el SIGMA que refleja sus disponibilidades financieras. A ella ingresan los recursos administrados por el TGN como impuestos internos, aduana nacional, participaciones en hidrocarburos, etc.

#### FLUJOGRAMA: FLUJO DE RECURSOS MODALIDAD APS



## **Desembolso de recursos**

### **PROCESOS DEL TGN**

#### ***Plan Anual de Caja (PAC)***

El PAC es un instrumento de tesorería que refleja la programación del flujo de gastos corrientes de forma mensualizada de acuerdo al Plan Operativo Anual, el presupuesto vigente y el cronograma de ejecución de los programas y actividades de cada entidad, cuya aplicación permite al VTCP realizar el seguimiento, control de la ejecución de gastos y articular la programación de caja de las entidades con la programación del Tesoro.

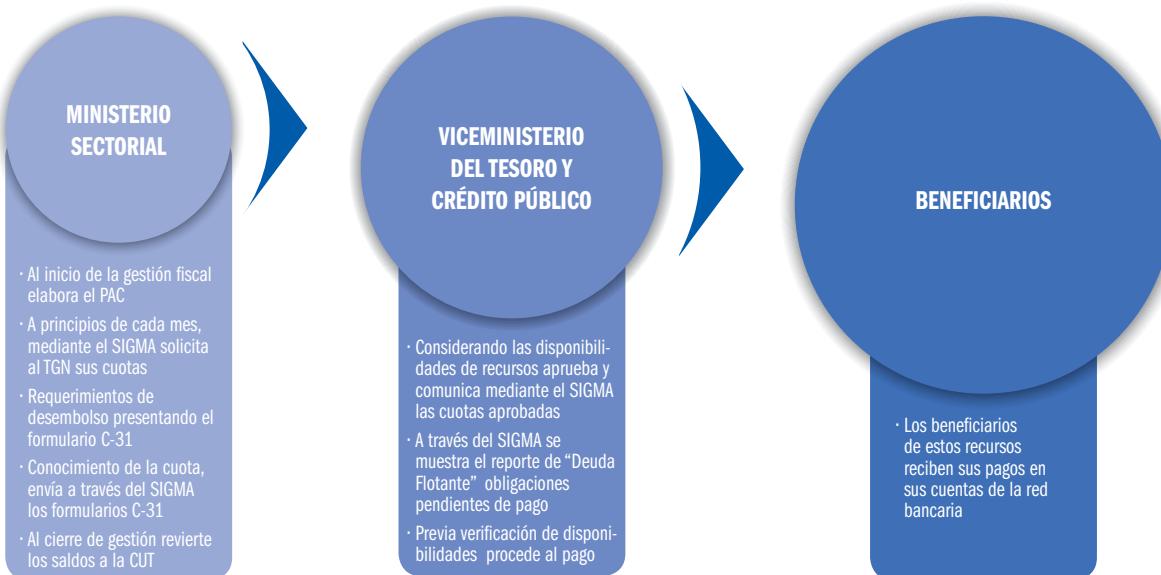
#### ***Cuota mensual de compromiso***

Las cuotas mensuales de compromiso actúan como techos máximos que tienen una entidad pública para comprometer desembolsos con recursos del TGN por un período de un mes –y/o trimestral en el caso de gastos en proyectos de inversión– distribuido por clases de gasto, tiene por objeto regular la salida de fondos a las posibilidades reales de recaudación. Este procedimiento está normado por la Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria que claramente establece “las entidades no pueden comprometer ni devengar gastos con cargo a estos recursos más allá de la cuota asignada de acuerdo al flujo de fondos disponibles en el TGN”.

#### ***Saldos no utilizados***

Al final de la gestión los saldos de las cuentas corrientes fiscales correspondientes a recursos otorgados por el TGN (organismo 111) que no fueron ejecutados por las entidades del sector público al cierre de gestión, deben depositarse en la CUT.

### FLUJOGRAMA: DESEMBOLSO DE RECURSOS MODALIDAD APS



1. Al inicio de cada gestión fiscal o una vez inscrito en el presupuesto, el ministerio sectorial elabora el Plan Anual de Caja a través del SISPAC con el objeto de realizar una adecuada programación, asignación de cuota de compromiso y previsión de recursos por parte del Estado.

Este es el instrumento mediante el cual se define el monto anual máximo distribuido mensualmente por partida presupuestaria y clase de gasto, con el fin de cumplir sus compromisos de pagos.

2. A principios de cada mes, mediante el SIGMA, solicita al VTCP sus requerimientos de cuota mensual de compromiso con recursos del TGN de acuerdo a sus necesidades, en función a los importes asignados en el presupuesto institucional aprobado anualmente y las disponibilidades de los abonos en la cuenta del BCB.

Las asignaciones presupuestarias de gasto aprobadas en los presupuestos anuales constituyen límites máximos de gasto y su ejecución se sujeta a los procedimientos legales que en cada partida sean aplicables. Toda modificación dentro de estos límites debe efectuarse según se establece en los procesos de modificaciones presupuestarias.

3. El VTCP, considerando las disponibilidades de recursos del TGN y los abonos en cuenta del BCB, mensualmente aprueba y comunica mediante el SIGMA a cada ministerio sectorial las cuotas mensuales de compromiso de gasto corriente e inversión.

4. Una vez en conocimiento de la cuota mensual de compromiso aprobada, el ministerio sectorial envía a través del SIGMA los formularios: “Registro de Ejecución de Gastos formulario C-31” con importes que no deben sobrepasar el límite de la cuota aprobada; se imputa la partida correspondiente, la fuente y el organismo financiador; en este caso debe registrar (10, 41 – 111).

5. Todos los formularios C-31, que son autorizados y firmados por cada ministerio sectorial generan, diariamente, a través del SIGMA, un reporte denominado “Deuda flotante” en el que se muestra todas las obligaciones pendientes de pago.

6. En base a la información anterior, a las prioridades del gasto público y a las disponibilidades de recursos el VTCP instruye el pago a través del BCB a las cuentas marcadas por las entidades solicitantes en el formulario C-31, afectando la CUT libreta “TGN Recursos Ordinarios”.

7. Los beneficiarios de estos recursos reciben sus pagos en sus cuentas de la red bancaria.

**Nota sobre los saldos bancarios.** Al cierre de cada gestión fiscal el ministerio sectorial debe revertir los saldos no utilizados de sus cuentas fiscales a la CUT libreta “TGN Recursos Ordinarios” para su reprogramación en la siguiente gestión.

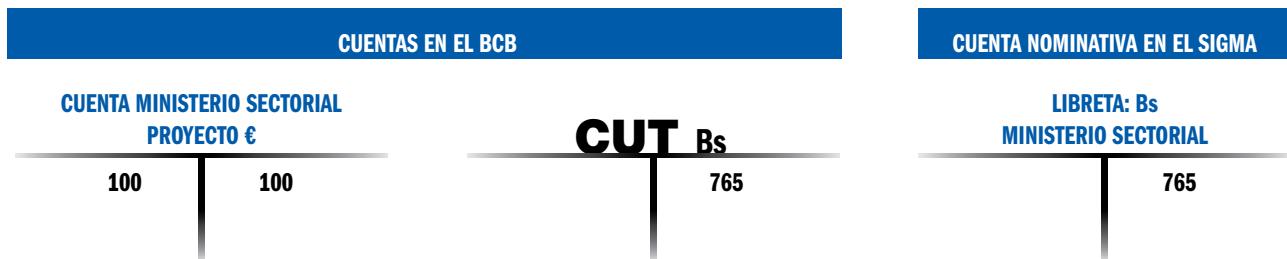
El siguiente esquema grafica las diferencias sustanciales entre la modalidad tradicional “proyecto” y la modalidad APS.

### PRESUPUESTO: MODALIDAD PROYECTO – MODALIDAD APS

Modalidad Proyecto		Modalidad Apoyo Presupuestario Sectorial	
TGN	Min. Sectorial	TGN	Min. Sectorial
	Ingresos 1800 Donaciones Ctes. 2200 Donaciones de K		Ingresos 1800 Donaciones Ctes. 2200 Donaciones de K
	Gastos 2000 Ser. No personales 3000 Mat. y Suministros 4000 Activos Reales 7000 Transferencias		Gastos 2000 Ser. No personales 3000 Mat. y Suministros 4000 Activos Reales 7000 Transferencias
	Fuente: 80 Donación Ex. Organismo: 371 UE Categoría Programática Programa: Actividad: Proyecto: x	Fuente 80 Donación Organismo 371 UE	Fuente 10 TGN Organismo 111 TGN Categoría Programática Programa: Actividad: Proyecto:

De la misma manera, los siguientes esquemas ayudan a comprender el manejo de los fondos bajo las dos modalidades.

### FLUJO DE RECURSOS: MODALIDAD PROYECTO



- Cuenta recaudadora
- El titular de la cuenta autoriza el débito. Sus saldos siempre son “cero”
- Sus saldos son traspasados a la CUT Bs Libreta ministerio sectorial
- No se puede girar ningún pago

- A través de la CUT son realizados todos los pagos

- Cuenta en el sistema que reemplaza la Cuenta Bancaria
- Refleja las disponibilidades financieras de tesorería del ministerio sectorial
- Se asemejan a la “cartera de clientes” en un banco, donde el titular es el ministerio sectorial

Supuesto tipo de cambio Bs7,65 por €

En la modalidad proyecto los fondos son depositados en la cuenta del BCB apertura para este fin y traspasados a la CUT libreta en Bs de titularidad del ministerio sectorial. Cuando se realiza un pago afecta la CUT y la libreta del ministerio sectorial.

#### FLUJO DE RECURSOS: MODALIDAD APS



Supuesto tipo de cambio Bs7,65 por €

En la modalidad APS los fondos son depositados en la cuenta del BCB y traspasados a la CUT libreta en Bs de titularidad del TGN. Cuando se realiza un pago afecta la CUT y la libreta del TGN "Ingresos Ordinarios".

#### La contabilidad en el Órgano Ejecutivo del Estado

La contabilidad registra sistemáticamente todas las transacciones que se producen en las entidades públicas que afectan la situación económica-financiera por su relación con el proceso de captación de recursos; suministra información para la toma de decisiones por parte de los responsables; presenta información contable y referencias a su respaldo documentado, ordenadas de tal forma que facilitan la tarea de control y auditoría. Para satisfacer estos propósitos se producen estados financieros necesarios para mostrar los resultados de la gestión presupuestaria, financiera y económica.

Como se mencionó anteriormente, los ministerios sectoriales forman parte del Órgano Ejecutivo, que registra y produce información sobre el conjunto de las entidades que lo conforman como una unidad institucional y por si solas no constituyen entes contables independientes, por tanto no producen estados financieros patrimoniales.

Normas que respaldan el sistema de contabilidad:

- Constitución Política del Estado.
- Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO).
- Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria.
- Decreto Supremo N° 25875, que aprueba el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA).
- Decreto Supremo N° 26455, que establece el ámbito, las responsabilidades del uso y administración de información que se genera y se tramita a través del SIGMA.
- Resolución Suprema N° 222957, Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada.
- Resolución Suprema N° 227121, que modifica el artículo 40 de las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada “Obligatoriedad de elaborar los Estados Financieros”.
- Decreto Supremo N° 0018, readecua institucionalmente el nivel central del Estado.
- Resolución Ministerial N° 654 que reglamenta la operativa de los desembolsos de los APS provenientes de donación externa.
- Manual de Contabilidad Integrada, instructivos y guías de contabilidad elaboradas por el MEFP.
- Normas de contabilidad emitidas por el Consejo Técnico Nacional de Auditoría y Contabilidad del Colegio de Auditores de Bolivia.
- Principios, normas generales y básicas del control interno gubernamental emitidas por la CGE.
- Instructivos anuales del MEFP relativos a los procesos y cierres contables.

La contabilidad del Órgano Ejecutivo opera en el marco de la teoría contable y de los principios generalmente aceptados; tiene las siguientes características:

- Registra todas las transacciones que tienen incidencia económica-financiera que realizan las entidades desconcentradas del Órgano Eje-

cutivo (ministerios, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, Consejo Supremo de Defensa Plurinacional y el TGN).

- El Órgano Ejecutivo es una sola entidad jurídica y como consecuencia existe un solo patrimonio institucional. Los ministerios sectoriales son ordenadores de gasto, no tienen personería jurídica independiente y no poseen patrimonio propio; en consecuencia existe un único estado de situación patrimonial.
- Los ministerios sectoriales son aprobadores de gastos y ordenadores de pagos, se registran las transacciones que en ellas se realizan y que están relacionados con la ejecución presupuestaria de ingresos y gastos.
- Automáticamente a través del SIGMA, al entrar en la base de datos con el registro del formulario C-31, se transforma en asientos de partida doble, originando un crédito y un débito, tal como se muestra en la tabla siguiente.

INGRESO		GASTO	
Banco	Bsxxxx	Gasto (Corriente)	Bsxxxx
a Donación Externa	Bsxxxx	a Banco	Bsxxxx
		Construcciones en Proceso (Inversión)	Bsxxxx
		a Banco	Bsxxxx

## Registro contable y auditoría

Al pertenecer el TGN al Órgano Ejecutivo, el registro de la contabilidad se produce en conjunto con las entidades que lo conforman como una unidad institucional. Por tanto, no sufre modificaciones comparando con la forma tradicional ya descrita; los procesos, la normativa legal y los asientos contables no ameritan cambio alguno bajo la modalidad APS. De la misma manera que en la modalidad “proyecto” lo habitual es que se realicen auditorías internas y externas, de acuerdo con las normas y procedimientos nacionales.

La donación con recursos de la Unión Europea, desembolsados a través de APS, no está sujeta a auditorías financieras. Una vez desembolsados al TGN estos fondos son fungibles y no es posible verificar su “utilización”; pero los gastos asociados al cumplimiento de los indicadores pueden ser auditados mediante procedimientos y normas locales.

## Consideraciones operativas adicionales

Los Convenios de Financiamiento y los Convenios Subsidiarios establecen que los APS deben aplicarse con procedimientos de gestión centralizada del país beneficiario a través de sus propios procesos y sistemas de asignación, gestión financiera, adquisición de bienes y servicios, contabilidad y sistemas de control. Sin embargo, la operativización de los convenios tienen algunas particularidades que merecen atención, tales como:

(i) Formulación presupuestaria: La formulación presupuestaria con la fuente de financiamiento “80” y el organismo financiador “317” – tanto en el ingreso como en el gasto– no requiere aprobación del MEFP, sólo necesita su registro previa presentación del Convenio de Financiación. En el caso de la fuente de financiamiento “10” “41” y el organismo financiador “111 TGN”, el ministerio sectorial está sujeto a un techo presupuestario máximo comunicado por el MEFP al inicio de cada ejercicio presupuestario previo a que los recursos sean abonados en la CUT.

Los presupuestos de los ministerios sectoriales que se benefician con recursos APS –desde la vigencia de la RM 654 de 10/07/2014– inscriben sus presupuestos de gastos con la fuente “10” “41” organismo financiador “111”.

(ii) Modificaciones presupuestarias: Las modificaciones del presupuesto dentro una gestión fiscal con la fuente de financiamiento “80” y el organismo financiador “317” tampoco requieren aprobación del MEFP. Este procedimiento está reglamentado en la Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria que autoriza al MEFP su incorporación inmediata en los presupuestos institucionales previa presentación del Convenio de Financiación vigente y con saldos positivos.

Bajo la modalidad APS, los ingresos –con la fuente y el organismo financiador que se registren en el TGN– se acogen a esta normativa legal; el gasto –con la fuente “10”, “41” y el organismo financiador “111” registrado en los ministerios sectoriales– no está en el alcance de esta normativa y debe sujetarse al Decreto Supremo de Modificaciones Presupuestarias que exige ciertos requisitos que varían según el caso:

- Cuando se trata de gasto corriente, los traspasos del presupuesto del TGN a otras entidades públicas requieren ser aprobadas mediante Resolución Ministerial del MEFP previo informe técnico y jurídico.

- Cuando se trata de gasto de inversión, el VIPFE debe validar y aprobar el registro de las modificaciones presupuestarias relativas a proyectos de inversión pública en el marco de sus competencias.
- Cuando la modificación presupuestaria con fuente “10” “41” y organismo financiador “111” incrementen el total del grupo de gasto 10000 “Servicios Personales”, requieren aprobación mediante Ley del Estado.
- Cuando se trata de inscribir y/o incrementar el gasto en las partidas 25200 “Estudios, Investigaciones, Auditorías Externas y Revalorizaciones”, 25800 “Estudios e Investigaciones para Proyectos de Inversión No Capitalizables”, y Subgrupo 46000 “Estudios y Proyectos para Inversión”, cuyo financiamiento provienen de recursos del TGN deben aprobarse mediante Decreto Supremo específico, que autorice el incremento de estas partidas de gasto. Asimismo la definición de las remuneraciones de los consultores individuales de línea, debe estar establecida en función a la escala salarial del ministerio sectorial.<sup>19</sup>

(iii) Ejecución presupuestaria: Para toda ejecución de recursos con la fuente de financiamiento “80” y organismo financiador “317” sólo es necesario contar con saldos disponibles en la libreta correspondiente. Cuando se trata de recursos con la fuente de financiamiento “10”, “41” y organismo financiador “111” se requiere previamente la elaboración del PAC y la aprobación por parte del VTCP de la cuota de compromiso mensual de gasto. De igual manera, cuando se trata de gastos de inversión de una cuota aprobada por el VIPFE.

Los saldos en caja y bancos por donación externa al 31 de diciembre de cada año no utilizados por el ministerio sectorial fuente de financiamiento “80” y el organismo financiador “317”, son inscritos en el PGE por el MEFP. En el caso de la fuente de financiamiento “10”, “41” y organismo financiador “111” requiere previamente una resolución ministerial del MEFP o del MPD cuando se trate de proyectos de inversión.

(iv) Flujo de recursos:

- Se apertura una cuenta fiscal por el ministerio sectorial cuyo titular es el TGN. La transferencia de recursos del BCB en moneda de origen es automática en el día, los saldos son siempre “cero” y actúa como una cuenta recaudadora.
- Se acreditan los recursos APS a libretas específicas del TGN dentro la Cuenta Única. Este procedimiento respeta el principio de fungibilidad y no trazabilidad. El VTCP accede de forma inmediata de estos recursos.

<sup>19</sup> Ley N° 317 de 11/12/2012 y DS 1861 de 08/01/201 vigentes.

- La ejecución del presupuesto se realiza bajo procedimiento del TGN, se toma en cuenta las disponibilidades de recursos y los abonos en las cuentas del BCB.
- Los saldos en cuentas no ejecutados al 31 de diciembre de cada año deben ser revertidos a la CUT libreta “Ingresos Ordinarios” para su reprogramación en la próxima gestión previo cumplimiento de las normas legales.

Como corolario, es importante hacer hincapié en los beneficios de los APS tanto en los aspectos operativos como en los teórico-conceptuales como:

- Menores costos de transacción.
- Mayor control del beneficiario sobre los recursos.
- Generación de capacidades y fortalecimiento institucional.
- Enfoque orientado a resultados en base a indicadores medibles.
- Eliminación de unidades paralelas de implementación de proyectos o unidades de gestión específicas.
- Eliminación de firmas compartidas para desembolsos.
- Enfoque de demanda del beneficiario, más que de oferta del cooperante.
- Optimiza la asignación de recursos y la eficacia de su uso.
- Promoción de la apropiación por parte del beneficiario.
- Mejora la relación entre implementación de políticas y el gasto público.
- Promueve la fiscalización local a través de sistemas propios.

En suma, los APS han dado pasos importantes no solo como una herramienta avanzada de cooperación sino también como una señal de confianza en un sistema local de finanzas públicas que viene mejorando a través del tiempo. Es responsabilidad compartida entre gobierno y cooperantes el darle continuidad a este importante proceso de mejora.

Sin embargo, se ha verificado que algunos aspectos dentro del complejo sistema de finanzas públicas boliviano aún necesitan ajustes que permitan que todo el proceso asociado a los APS sea más ágil y por ende más eficaz y eficiente.

Finalmente, esperamos que la descripción detallada de la operatividad de los APS ilustrada en este capítulo pueda servir de referencia para otras instancias institucionales.

# RESULTADOS DE LOS APS, LECCIONES APRENDIDAS Y OPINIONES



# RESULTADOS DE LOS APS, LECCIONES APRENDIDAS Y OPINIONES\*

## De la cooperación en general

Durante la gestión 2014, la Comisión Europea –a través de su Dirección General para el Desarrollo y Cooperación– determinó encargar la elaboración de una consultoría independiente denominada “Evaluación de la Cooperación de la UE en Bolivia” para el período 2007 - 2013, con los siguientes objetivos:

- efectuar una evaluación independiente sobre las relaciones de cooperación y asociación, pasadas y actuales, entre la UE y Bolivia; e,
- identificar lecciones aprendidas y formular recomendaciones para mejorar las estrategias, programas y acciones actuales y futuras.

Entre los principales hallazgos de la evaluación destacan:

- Los objetivos de la cooperación de la UE en Bolivia y su estrategia responden a las prioridades de desarrollo del país y a su evolución bajo enfoques transversales de:
  - participación,
  - equidad,
  - sostenibilidad ambiental, y
  - gestión de riesgos.
- La UE ha demostrado alta capacidad de adaptación a los cambios estructurales que se vienen sucediendo en Bolivia desde 2006, aprovechando espacios de diálogo político de alto nivel y de políticas sectoriales.

\* Al momento de conocer y revisar las apreciaciones y hallazgos de fuentes externas al portafolio de cooperación de la UE en Bolivia, consideramos importante intercalar algunas opiniones de los directamente involucrados en la implementación de los APS.

**Andris Piebalgs (Comisario de Desarrollo de la Comisión Europea. 2009 - 2014)**

- Estamos contentos con la cooperación con nuestros socios bolivianos porque usan estrategias de Apoyo Presupuestario Sectorial que, desde nuestro punto de vista, es un instrumento de desarrollo muy efectivo.

- Tanto la estrategia como la capacidad de adaptación de la UE son altamente valoradas por el beneficiario a nivel local, regional y nacional.
- Se observa un alto nivel de valoración y apropiación de los programas de la UE por parte de las instituciones de Gobierno, así como un importante grado de participación de la sociedad civil en el marco de las políticas.
- Se evidencia que el apoyo a iniciativas de políticas innovadoras y de integralidad por parte de la UE es altamente valorado por el Gobierno de Bolivia.

**Ana Verónica Ramos (Ministra de Desarrollo Productivo y Economía Plural)**

- Uno de los temas de discusión entre el gobierno y la Unión Europea al momento de generar las bases para la implementación del PAMEFF fue, justamente, la posibilidad de que a través de este Programa se pudieran generar nuevos empleos, pero sobre todo mantener al productor en la actividad que está desempeñando.

La conclusión general de la evaluación de la cooperación UE - Bolivia es altamente positiva. Entre las conclusiones específicas a las que se arribaron, destacan:

- El Programa de cooperación de la UE con Bolivia fue relevante porque se concentró en los temas prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo (PND):
  - revertir el bajo crecimiento del empleo pese al alto crecimiento económico;
  - definir e implementar una política de control del cultivo de coca;
  - ampliarla –anteriormente postergada– cobertura de agua y saneamiento, conjuntamente con el manejo del recurso natural agua; y,

- apoyar temas transversales que cobran especial importancia en un contexto de cambios estructurales profundos de 2006 en adelante.

**Jolita Butkeviciene (Directora para América Latina y el Caribe en la Dirección General para el Desarrollo y la Cooperación de la Comisión Europea)**

- La cooperación para el desarrollo de la UE ha contribuido significativamente a la lucha contra la pobreza en América latina y seguirá siendo el donante líder en la región. Queremos ser más eficaces en el futuro a través de nuestra Agenda para el Cambio que enfatiza la importancia de erradicar la pobreza en un contexto de desarrollo sostenible, buena gobernanza, crecimiento duradero e inclusivo y desarrollo humano.

- La implementación del Programa fue efectiva porque logró ayudar a establecer nuevos modelos de intervención de políticas públicas –transferencias y control social– que demostraron buen funcionamiento y capacidad de generar los resultados esperados.
- La cooperación de la UE contribuyó al fortalecimiento de los procesos presupuestarios del Estado y a una incrementada calidad en la formulación de políticas sectoriales que, más allá de conceptos y enfoques pertinentes, encontraron las herramientas adecuadas para una implementación que permite avanzar hacia los resultados esperados y contar para el futuro con un potencial para su ampliación.
- Los altos niveles de ejecución de los recursos del Programa País – pese a los atrasos en el arranque– demuestran eficiencia en los procesos de implementación.
- Se identificaron los efectos promovidos por la implementación del Programa País que tendrán en el futuro un impacto considerable:
  - se contribuyó al cumplimiento de los ODM en agua y saneamiento, nutrición y seguridad alimentaria;
  - se redujo la producción de hoja de coca; y,
  - se contribuyó al aumento del empleo.
- Finalmente, las perspectivas para la sostenibilidad de los procesos de implementación de políticas y de resultados logrados con apoyo de la UE son alentadoras, porque los modelos de intervención están establecidos y en manos del Gobierno, que viene comprometiendo mayores recursos propios para la implementación de políticas sectoriales apoyadas por la DUE<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> El incremento sostenido de la inversión pública es un ejemplo tangible de este compromiso.

**Sergio Cusicanqui Loayza (Viceministro del Tesoro y Crédito Público)**

- El Apoyo Presupuestario Sectorial permite la implementación de una estrategia sectorial y refleja la confianza de los organismos financiadores en la estabilidad macroeconómica del país y en la mejora de la gestión de las finanzas públicas. Los recursos provenientes del APS forman parte de los fondos del TGN y son administrados a través de mecanismos y procedimientos propios, en el marco de una coordinación continua con las instituciones nacionales involucradas.
- El APS se constituye en una modalidad mucho más eficiente de financiamiento en comparación con aquellos mecanismos tradicionales como los créditos que están ligados a proyectos específicos.
- Considerando los resultados obtenidos y la exitosa experiencia en la implementación del PAMEFF orientado al apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa de nuestro país, contamos con que futuros proyectos y programas sean viabilizados bajo esta modalidad.

**De los Apoyos Presupuestarios Sectoriales en particular**

En cuanto a los efectos específicos de la herramienta APS se pueden comprobar efectos favorables en las políticas públicas y en sus presupuestos, fomentando el fortalecimiento de marcos nacionales formales de diálogo de políticas entre el Gobierno, los donantes y los actores no estatales, propicios para:

- la implementación de estrategias de Gobierno, y
- la alineación y armonización de la cooperación bajo un fuerte compromiso, liderazgo y apropiación del Gobierno de Bolivia bajo el enfoque de gestión por resultados y reducción de costos de transacción para proveerla.

**Henriette Geiger (Jefa de la Unidad Geográfica para Latinoamérica y el Caribe en la Dirección General para el Desarrollo y la Cooperación de la Comisión Europea)**

- Tenemos una excelente colaboración con Bolivia, estamos muy contentos con lo que hace nuestra delegación aquí y también con la apropiación del Gobierno; la colaboración que hemos recibido en estos programas es realmente ejemplar. He viajado por muchos países, como responsable para toda América Latina y el Caribe, y raras veces encuentro un Gobierno tan comprometido. Tenemos una contraparte financiera, pero también técnica, tan comprometida y donde yo pienso que tenemos también una sostenibilidad a largo plazo.

Los APS de la UE y los fondos canasta implementados por otros donantes promovieron un aumento en la asignación presupuestaria nacional a las políticas sectoriales apoyadas y facilitaron, en cierta medida, el manejo de los desembolsos. Se evidencia una mejora en la calidad de los Marcos de Evaluación del Desempeño (MED), con indicadores vinculados a los ODM y definidos conjuntamente entre las partes interesadas.

Sin embargo, queda como asignatura pendiente el trabajo con los indicadores de medición de impacto, pues, en efecto, los sistemas de colección y monitoreo de la información que demuestran el cumplimiento de las metas de políticas sectoriales aún presentan debilidades respecto a la calidad, fiabilidad, perennidad de la información y su articulación con los sistemas estadísticos nacionales.

Los fondos provenientes del Tesoro General de la Nación destinados a las políticas sectoriales apoyadas por la UE han ido en aumento, en especial a partir de contribuciones de los niveles sub-nacionales. La aplicación plena del principio de fungibilidad y no trazabilidad de los APS a partir del Decreto Supremo 1841 de diciembre 2013 sugiere mayores vínculos entre las cabezas sectoriales, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y los entes de control en términos de formulación de política, aprobación, rendición de cuentas y escrutinio del presupuesto.

**Viviana Caro (ex Ministra de Planificación del Desarrollo)**

- Los Programas de Apoyo Presupuestario Sectorial, además de ser una muestra de la confianza mutua entre el Estado boliviano y la Unión Europea, la han convertido en el socio principal de Bolivia, la cooperación a través de los APS está marcada por la gestión por resultados.
- La Unión Europea es nuestro principal donante. Representa aproximadamente el 32% del total de recursos de donación que recibe el país.

El APS ofrece, además, una plataforma para el diálogo de la UE con Bolivia sobre las políticas apoyadas y su financiación, los objetivos y sus resultados, en consonancia con los principios de apropiación, transparencia y rendición de cuentas.

**Claudio Salinas (Jefe de Sección, Latinoamérica y Apoyo Presupuestario de la Comisión Europea)**

- Los Apoyos Presupuestarios Sectoriales son el resultado de la confianza mutua desarrollada entre la Unión Europea y los países beneficiarios.
- El APS es una modalidad de implementación de recursos de ayuda al desarrollo, que se puede concebir como un paquete que contiene varios elementos: transferencia de recursos de manera directa a los presupuestos de los Estados beneficiarios, apoyo al desarrollo de capacidades institucionales públicas, diálogo político y marcos de evaluación de desempeño (MED). No es un cheque en blanco que se otorga a los países; hay criterios de elegibilidad.

La eficacia del diálogo –medida en términos de las evaluaciones de elegibilidad con el desembolso de cada tramo– es alta. La DUE en Bolivia cuenta con un plan de acción para el diálogo de políticas públicas diseñado en torno a las temáticas que mayores riesgos implican para el buen desempeño de las políticas. Estos temas, por su índole e importancia, se conducen, en su mayoría, a niveles del diálogo más alto –Jefe de Delegación y ministros– y a nivel del diálogo sobre la Gestión de las Finanzas Públicas.

Las prioridades y las metas de los principales donantes están alineadas con las políticas del Gobierno boliviano en cuanto a equidad y reducción de la pobreza. El diálogo de políticas enfrenta sobre todo retos relacionados al seguimiento, la calidad, la sostenibilidad y el impacto de las acciones en el marco de las políticas.

**Carlos Ortúño (Viceministro de Agua y Saneamiento Básico)**

- Para la segunda fase del Plan (2013-2017) se han gestionado Apoyos Presupuestarios Sectoriales ante la Comisión de la Unión Europea, mismos que están siendo ejecutados a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El Ministerio está canalizando recursos al Sector para la implementación de esta política a través de un nuevo procedimiento construido en coordinación con los ministerios cabeza de sector que, esperamos, permita continuar con el éxito de esta modalidad de cooperación.
- Como socios estratégicos de este Plan contamos con el apoyo de las agencias de cooperación internacional que han comprometido no sólo asistencia técnica, sino también cooperación financiera que nos permite cumplir nuestras metas.

**Tim Torlot (Jefe de Delegación de la Unión Europea en Bolivia)**

- El pilar número uno de nuestra cooperación con Bolivia es la lucha contra la pobreza a través del apoyo económico a aquellos sectores menos privilegiados.
- De manera unificada tenemos la certeza de que estamos llevando adelante un ambicioso programa de cooperación para el desarrollo en Bolivia. Estamos en el país para apoyar políticas bolivianas, definidas por bolivianos e implementadas por el Gobierno, organizaciones e instituciones bolivianas. Ese es nuestro aporte y nuestra convicción.

**Relación con los países miembros**

Dada la presencia de gran número de donantes, por ejemplo, en el sector de la gestión sostenible de recursos naturales, los marcos formales de diálogo de políticas –como la “Mesa de Medio Ambiente y Recursos Naturales”– han jugado un rol importante para la alineación y la armonización de la ayuda, se han establecido mecanismos de financiamiento conjunto entre APS de la UE, créditos basados en políticas del BID y fondos canasta de otros países –Holanda, Dinamarca, Suecia, Suiza y Alemania–, los cuales permitieron un salto cualitativo desde 2008 porque se alinean a los procesos presupuestarios nacionales, a los marcos de esta política con sus MED sub-sectoriales, a la vez que potencian las políticas con fondos adicionales.

Estos instrumentos permiten una disminución de los costos de transacción de la ayuda, consintiendo a su vez al sector a tener un mejor mapa de las capacidades y especialidades de oferta al solicitar apoyos financieros y de capacidades a los donantes. Sin embargo, se constata la debilidad institucional como la mayor limitante para implementar estas modalidades.

**José Antonio Zamora (ex Ministro de Medio Ambiente y Agua)**

- Con el APS tenemos una mayor libertad de uso de los recursos, pero también tenemos la obligación de rendir cuentas a través de cumplimiento de metas que no se nos imponen sino que negociamos, coordinamos de manera conjunta.
- Con esta modalidad el tema es más abierto, nos da la posibilidad de poder llegar a todos los rincones del país con inversiones que permiten resolver necesidades. El APS nos permite, incluso, mejorar nuestro comportamiento institucional, regular nuestro trabajo.

La UE ha tomado un rol de liderazgo en el apoyo a este proceso, lo cual es altamente valorado por los actores del sector, porque representa a su vez una oportunidad para que se incremente el grado de coordinación entre sus Estados Miembros sobre la base de un análisis conjunto del valor agregado de las partes.

En el sector de desarrollo integral con coca se promovieron acciones coordinadas que incluyen análisis y evaluaciones conjuntas, ya que la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y Prevención del Delito (ONUDD), por ejemplo, cuenta con importante información estadística que se incluye en los análisis de la política sectorial. En el marco del PASA se documentan acciones y espacios de programación conjunta entre el MDRyT, la UE, el PMA y la FAO.

**Francisco García (Jefe Sección de Cooperación de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia. Agosto 2011 – agosto 2015)**

- En Bolivia el APS es nuestra herramienta preferida de cooperación porque ha funcionado muy bien, ha dado buenos resultados y nos ha permitido contribuir en la mejora de las políticas públicas, en la eficiencia de su implementación, y en pensar en una gestión por resultados.
- Creemos que poco a poco nos estamos acercando al ideal de cooperación. A nadie se le escapa que quedan muchos desafíos por resolver con respecto a esta herramienta, pero los resultados alcanzados hacen sin duda que el esfuerzo merezca la pena.

## Gestión de las Finanzas Públicas

Otros aspectos que contribuyen al fomento de la alineación a los procesos presupuestarios nacionales son la credibilidad y la relevancia del proceso de reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas –ratificado con la implementación del PAMGFP– y la estabilidad macroeconómica, así como el diálogo de políticas en torno a éstas. Podemos indicar que los principales desafíos en la GFP, en el mediano plazo, consisten en:

- superar las debilidades identificadas en las seis áreas del ciclo presupuestario;
- consolidar las reformas principales;

- lograr un mayor involucramiento de la Asamblea en los procesos de GFP;
- asegurar un sistema de recaudación fiscal eficiente;
- mejorar los mecanismos de control anticorrupción;
- minimizar la dependencia de los ingresos estatales a los contratos de venta de hidrocarburos; y,
- promover la inversión privada local y extranjera.

**Felipe Cáceres (Viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas)**

- La Unión Europea hace un seguimiento, una evaluación y ve de cerca los resultados que muestra el país en materia de interdicción y erradicación, respetando los derechos humanos y la Madre Tierra. De igual manera apoyó para que hoy en día hermanos que eran solamente productores sean ahora microempresarios; son bananeros, producen piña, palmito; otros son ganaderos, algunos se dedican al tema forestal. Se está invirtiendo en todo esto y creo que el ejemplo de asistencia es el ideal ya que se está logrando que los propios productores de coca planifiquen y piensen qué es lo que quieren en el futuro para sus hijos.

El aporte del TGN a las políticas públicas se ha incrementado, reduciéndose así el alto porcentaje de la ayuda externa. Esto ha ocurrido no obstante el aumento del volumen de APS, fondos canasta y créditos, que si bien es variable, ha aumentado el presupuesto disponible para ofrecer un espacio fiscal adicional a las políticas apoyadas.

Respecto a la eficiencia en los desembolsos, se deben reducir las dilaciones en el proceso de elaboración de los expedientes de solicitud de pago y el ulterior proceso de análisis para la liberación de desembolsos que afectan la previsibilidad de los fondos de APS y el calendario indicativo de los desembolsos que se encuentra establecido en los Convenios de Financiación, no siempre compatibles con los tiempos de los procesos presupuestarios nacionales.

**Juan Planas (Jefe de Sección Económica y Líneas Temáticas de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia. Agosto 2011 - agosto 2015)**

- Como tendencia para el futuro, los apoyos presupuestarios deben tener en cuenta nuevos mecanismos para incluir las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), no solo en su formulación, sino también en el monitoreo de su implementación por parte del Estado, para así promover un crecimiento inclusivo y optimizar la ejecución de los fondos de cooperación.

**Alcances de los APS**

Se confirma el alcance e influencia positiva de la modalidad de APS en el desarrollo de capacidades institucionales en todas las fases del ciclo de políticas de los sectores apoyados y se valora la probabilidad de que dichos avances no se hubieran logrado sin APS.

Estas son las mejoras que se evidencian en torno a la aplicación del enfoque de gestión por resultados:

- mejores capacidades de diseño, planificación e implementación de las políticas a nivel nacional y sub nacional sobre la base de la información generada desde los MED y retomando lecciones aprendidas sistematizadas, fomentando la aplicación de recursos en programas según sus resultados,
- mejores estructuras organizativas e instrumentos de gestión en instituciones clave a nivel sectorial,
- facilitación y acompañamiento a procesos de la política tendiendo puentes de diálogo y concertación.

**Miguel Erlan Oropeza (Director FONADAL)**

- Valoramos el Apoyo Presupuestario Sectorial, sobre todo porque son presupuestos que se vuelven nacionales, no son manejados por la administración de la Unión Europea sino por la administración boliviana. Antes los proyectos venían de arriba hacia abajo, ahora los proyectos nacen abajo y son manejados con normativas bolivianas, pero con apoyo externo.
- La Unión Europea es para nosotros un amigo, no un donante, y esperamos seguir trabajando con ellos. El mismo Presidente valora mucho su cooperación y esperamos que los lazos que hemos formado sigan por muchos años.

Pese a estos aspectos positivos se desprenden algunas debilidades que persisten a nivel institucional, aspectos identificados como riesgos en el marco los APS:

- deficiencia en sistemas de monitoreo (acopio de la información y medición de impacto);
- escasa integración de los enfoques de género;
- baja sostenibilidad técnica y financiera de algunas acciones de política;
- dificultad en el mantenimiento de estructuras operativas (por cambios en personal e insuficientes fondos del TGN);
- necesidad de mejorar la capacidad institucional de los niveles sub-nacionales para lograr mejores niveles de ejecución presupuestaria y su incorporación al diálogo de políticas;
- necesidad de ampliación de oficinas desconcentradas por parte de los ministerios, con el fin de permitir una coordinación efectiva con los gobiernos locales; y
- falta de promoción de la gestión del conocimiento a través de la conformación de redes y plataformas de actores.

#### **Franco Mendizábal (Consejero Apoyo Presupuestario y Temas Económicos de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia)**

- Para la implementación de un APS es importante tener un entorno económico estable y un proceso dinámico de mejora de las finanzas públicas que coadyuven a que los recursos de la cooperación destinados al apoyo sectorial sean costo eficientes.
- El APS busca lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos bajo una visión compartida de reducción de la pobreza. Queremos creer que el aporte de la UE está dando frutos y que esta herramienta de cooperación es una apuesta que se acomoda adecuadamente a la realidad boliviana.

Finalmente, se puede aseverar que los APS hicieron contribuciones específicas al diseño de los MED sectoriales a través del diálogo de políticas y sus instrumentos de desarrollo de capacidades. Existe también una fuerte vinculación y alineación entre los MED apoyados con los ODM, lo cual contribuye al alcance de los mismos y de los objetivos de la estrategia de cooperación, en especial el de “erradicar la pobreza extrema y el hambre”.

**Edwin Rojas Ulo (ex-Viceministro del Tesoro y Crédito Público)**

- El Apoyo Presupuestario Sectorial es un instrumento ágil en términos de que los organismos multilaterales pueden transferir recursos de cooperación que fortalezcan nuestra capacidad productiva.
- En términos de impacto lo que hace es coadyuvar a la implementación del modelo económico, social, productivo, comunitario que tiene el país. En la medida en que este Programa forma parte de los APS, hay un elemento esencial, los recursos que vienen al TGN se redistribuyen para todo lo que es la actividad productiva y, en la medida en que estos recursos vuelven al TGN, ya sea por vía de pago de impuestos o pago de algún servicio, el Estado puede transferir los mismos hacia otros sectores, creando una dinámica, dando movilidad a los sectores productivos en el país.

A nivel general, los MED aplicados en la segunda generación de implementación de los APS –ASPNC2 y PAPS2– muestran una mejora sustantiva en:

- la reducción del número de indicadores;
- la tipología –se ha migrado de indicadores de proceso a indicadores de producto y resultado–; y,
- la calidad de los indicadores derivados a la calidad de los servicios públicos, su sostenibilidad y la de las instituciones que los prestan.

**Luca Citarella (Oficial de Programa de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia, sector medio ambiente)**

- La experiencia de APS ha sido positiva en Bolivia, ha permitido generar iniciativas con eficientes niveles de gestión, peso burocrático limitado y muy buenos niveles de desembolso.
- Si bien es cierto que los APS han promovido un diálogo sobre políticas públicas en los más altos niveles de la esfera del Estado, se puede también señalar que este diálogo se ha concentrado –en su mayoría– en los niveles centrales, por lo que sería recomendable promover una mayor participación de los gobiernos subnacionales.

El carácter interinstitucional de las políticas apoyadas requiere sistemas de información articulados entre sí a nivel sectorial y con los diferentes actores a nivel nacional y sub-nacional. En los tres sectores se han hecho importantes esfuerzos a través de los APS para mejorar la calidad, fiabilidad y perennidad de los datos.

**Emma Quiroga. Directora Ejecutiva SENASBA**

- Gracias a este apoyo podemos coordinar como sector y como instituciones del gobierno sin duplicar acciones ni personal. Lo que el APS hace es una inversión directamente en nuestras mismas organizaciones; nos ayuda a fortalecer nuestra institucionalidad, nuestra normativa, respetando nuestros instrumentos administrativos, técnicos y financieros.

**Monitoreo Orientado a Resultados**

Finalmente, y siempre en el marco del proceso constante y dinámico de aprendizaje, es importante destacar algunos de los hallazgos de las evaluaciones de resultados de los APS.

**Nicolaus Hansmann (Oficial de Programa de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia, sector lucha contra el narcotráfico)**

- La oportunidad y predictibilidad del instrumento APS fueron y serán sus características más importantes: en la medida que los ministerios técnicos-sectoriales y los ministerios de Planificación y de Finanzas sepan la fecha del desembolso programado, se facilita y mejora la gestión pública y los impactos de la política sectorial.
- Se debe realizar los mayores esfuerzos, en el lado de la Cooperación y del Gobierno, para que estas características se mantengan, promoviendo así una efectiva implementación de los Programas.

El ultimo Monitoreo Orientado a Resultados (ROM<sup>2</sup>, por sus siglas en inglés) efectuado en Bolivia tuvo, entre otros objetivos, el mejorar la rendición de cuentas a la UE con información uniforme y oportuna, y proveer información útil sobre los APS para fortalecer el diálogo político, la política sectorial, el sistema de monitoreo y evaluación, así como los procedimientos de reporte.

Para efectos del monitoreo se tomaron tres APS en implementación: el PASAP, el PACSBio y el PAMEFF.

Las conclusiones generales más relevantes fueron:

- Los procesos, desde la identificación de la idea hasta la implementación y desembolsos, son considerados satisfactorios, donde se reconoce un adecuado y eficiente manejo de los APS por parte de la DUE.

**Javier Becerra (Director de Planificación del MMAyA)**

- El apoyo sectorial que nos da la Unión Europea es muy importante, básicamente, porque tenemos indicadores que nos plantean metas, tenemos que cumplir varias actividades relacionadas, justamente, con el crecimiento del sector. Es importante porque nos da flexibilidad para hacer uso de los recursos, y es allí donde, como Ministerio y como sector, debemos tener claridad en los gastos que se van a realizar.

- Se dejó en claro la importancia de la asistencia técnica, no solo para la implementación de las políticas públicas sino para apoyar la mayor eficiencia en las entidades públicas que aún se encuentran en proceso de aprendizaje, en parte porque la UE es el único donante que utiliza APS.
- Se reconoció una adecuada aplicación de las nuevas guías sobre apoyos presupuestarios con la consecuente mayor eficiencia en el uso del instrumento.
- La diferencia entre proyectos tradicionales y APS aún no está completamente clara en algunas instituciones beneficiarias.

**Sonia Tato (Oficial de Programa de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia, sector agua y saneamiento)**

- El Apoyo Presupuestario Sectorial representa una oportunidad sin igual para crear vínculos de mutua responsabilidad y confianza, así como apropiación por parte del país beneficiario. La reducción de riesgos de implementación requiere de un cuidadoso diseño que tome en cuenta particularidades del sector y de la realidad local.
- El APS en el sector de agua y saneamiento lleva años generando lecciones importantes con resultados muy positivos. Su mayor desafío es tratar de mejorar, siempre, la gestión en busca de lograr las metas sectoriales.

**Marcelo Bustillos (Ex Director de Planificación del SERNAP)**

- Iniciamos con la Unión Europea un arduo trabajo para establecer un Apoyo Presupuestario Sectorial que nos permita encaminar nuevas e importantes acciones para la gestión de las 22 Áreas Protegidas nacionales. Hoy con el PACSBIO podemos asegurar un presupuesto enmarcado en los objetivos.

Y algunas más específicas:

- La continuidad de la asistencia por parte de la UE a un mismo sector mediante una serie de APS sucesivos permite acompañar procesos de reformas de largo plazo y lograr un diálogo político más eficaz.
- Sin armonización concreta entre las iniciativas de cooperación dentro de un mismo sector por parte de diferentes donantes, la eficacia del APS y del diálogo político sectorial se reduce grandemente.

**Emmanuel Hondrat (Oficial de Programa de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia, sector desarrollo integral y seguridad alimentaria)**

- Creo que es necesario no perder de vista la realidad en el terreno, es por eso que es muy importante poder complementar las actividades previstas en los APS con acciones específicas en campo que permitan alcanzar sinergias. Esto es posible mediante el aprovechamiento de otras líneas de financiamiento como las líneas temáticas o fondos regionales. Desde hace varios años la Delegación intenta crear sinergias y complementariedad entre estas diferentes líneas de financiamiento y estamos encontrando resultados alentadores.

- Es necesario contar con sistemas más expeditos para medir los avances de los indicadores y evitar las mediciones *ad hoc*.
- La evaluación de la eficacia de un AP debe hacerse con relación al logro de su objetivo específico y de cada uno de sus resultados. En caso necesario, se debe recurrir a fuentes alternativas de información para lograr una medición adecuada.
- El diálogo político tendría que privilegiar la calidad de la aplicación de las políticas sectoriales existentes más que en el diseño de eventuales reformas.

- Aunque resulta muy pertinente que los indicadores se desprendan del MED sectorial, podría ser necesario adaptar y/o modificar algunos indicadores y sus metas (para garantizar su sostenibilidad y calidad), así como implementar un sistema de monitoreo para el cumplimiento de los indicadores.
- Se debe intentar mejorar la previsibilidad del apoyo presupuestario, puesto que aunque el calendario teórico está alineado, existen demoras que perjudican la implementación de los programas.
- El actual diálogo político debería ser complementado con un diálogo sectorial en clave territorial más intenso, que garantice un seguimiento estrecho de los avances en la coordinación interministerial.
- Una condición imprescindible para utilizar el instrumento APS es que Gobierno lidere el proceso de coordinación y armonización de donantes.

**Roderic McKenzie (Oficial de Programa de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia, sector privado, oportunidades económicas y empleo)**

- El apoyo al Plan Sectorial del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), busca mejorar el entorno financiero y fiscal para que la micro, pequeña y mediana empresa en el país puedan generar más y mejores oportunidades económicas y empleo
- Nuestro APS muestra que una política de gobierno puede ser eficientemente articulada con diferentes actores, bajo el liderazgo de un ministerio con capacidades institucionales sólidas y en continuo proceso de fortalecimiento.

La Unión Europea es el proceso  
de integración política y económica  
más avanzado del mundo.

La conforman 28 países europeos  
democráticos que trabajan juntos  
en aras de la paz y la prosperidad.



DELEGACIÓN DE LA UNIÓN  
EUROPEA EN BOLIVIA

El modo de uso es sencillo como se explica a continuación:

- En la parte superior derecha siempre encontrará un menú con los botones de [INICIO], [ÍNDICE], página anterior  y página posterior . Haciendo [click] sobre cualquiera de ellos lo llevará donde indique.

**ÍNDICE**

- Dentro de [ÍNDICE] sólo debe hacer click en el capítulo o subtítulo de su interés y será trasladado a la página correspondiente.
- Para cambiar de tema sólo tiene que dirigirse a [ÍNDICE].

**INICIO**

- En caso de que las ventanas se encuentren visualmente mal ubicadas –ya sea por desplazamientos o zoom– se sugiere pulsar [INICIO] y volver a empezar.