

2

Resumen

2.1. ¿Cuál es el enfoque de derechos de la niñez y adolescencia en el presupuesto?

Bajo el enfoque de niñez y adolescencia los actores de desarrollo orientan la configuración de sus programas a la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, específicamente de niñas, niños y adolescentes, utilizando los principios y normas internacionales consensuadas sobre los mismos.

El enfoque contribuye a mantener una visión integral sobre los derechos de la niñez y adolescencia, aun cuando las estrategias o acciones sean específicas en cada uno de los sectores. Para la formulación del plan y su presupuesto con enfoque de derechos es necesario identificar las responsabilidades del Estado en todos sus niveles (nacional, departamental y municipal), de las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, con acciones vinculadas a garantizar los derechos. Consiguientemente, los actores del Estado, en cumplimiento de sus responsabilidades, deben

planificar y asignar recursos a los programas y/o proyectos con base a su contribución al ejercicio de los derechos, y específicamente, de la niñez y adolescencia, considerando: i) marco competencial; ii) programas específicos en beneficio de NNA; iii) planes estratégicos nacionales y sectoriales.

La planificación con enfoque de derechos deriva en bases sólidas para la formulación del presupuesto multianual con enfoque de derechos, lo que resulta en la asignación de recursos a los programas y/o proyectos inscritos en el PTDI. Por tanto, el presupuesto plurianual (del PTDI) deberá reflejar todas las acciones incorporadas en el PTDI destinadas a garantizar los derechos de NNA, estableciendo en qué se gasta, cuánto se invierte y cómo se financia.

Gráfico N° 1

Enfoque de derechos en el presupuesto



2.2. ¿Cuál es el marco normativo para el presupuesto plurianual?

Constitución Política del Estado



La Constitución Política del Estado, en sus artículos 321, 339 parágrafo 111, y 340 parágrafo IV, prevén que la administración económica y financiera del Estado, y de todas las entidades, se rige por su presupuesto, y que la determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva estatal. Asimismo, establece que los ingresos del Estado se invertirán conforme con el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) del país, el Presupuesto General del Estado; y que el Órgano Ejecutivo Nacional establecerá las normas destinadas a la elaboración y presentación de los proyectos de presupuestos de todo el sector público, incluidas las Entidades Territoriales Autónomas (ETA).

Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)¹




El Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) señala que el Ministerio de Planificación del Desarrollo se constituye en el órgano rector del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE). Establece que los programas y proyectos de inversión enmarcados en los planes del SPIE, según corresponda, se registrarán en el Subsistema de Inversión Pública y Financiamiento Externo para el Desarrollo Integral (SIPFE).

Asimismo, establece que la Planificación Territorial de Desarrollo Integral consolida la planificación con la organización territorial, articulando en el largo, mediano y corto plazo, el desarrollo humano e integral, la economía plural y el ordenamiento territorial en las estructuras organizativas del Estado, e incluye la programación de la inversión, el financiamiento y el presupuesto plurianual.

¹ Ley N° 777 de 21 de enero de 2016, Ley Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), artículos 5 y 7.

Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025²

Se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025, el cual se desprende del Plan General de Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia, conforme establece el Sistema de Planificación Integral del Estado – SPIE, que es de ejecución y aplicación obligatoria para las Entidades Territoriales Autónomas como instrumento central para su planificación de mediano plazo. Los PTDI deberán ser adecuados, elaborados, formulados y ejecutados en concordancia con el PDES 2021-2025.



La Constitución dice que debe existir participación ciudadana en la determinación del gasto y de la inversión pública.



Ley Marco de Autonomías y Descentralización³

En el marco de lo establecido en la CPE, desarrolla en su artículo 93 la competencia privativa del nivel central del Estado y las competencias exclusivas de los gobiernos de las entidades territoriales autónomas sobre la implementación del proceso de planificación en el marco del SPIE. Asimismo, en el párrafo 11, artículo 114, dispone que el proceso presupuestario de las Entidades Territoriales Autónomas está sujeto a las disposiciones legales, directrices y clasificadores presupuestarios emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP).

Ley de Administración y Control Gubernamentales (Ley 1178)⁴

Es la norma que detalla el modelo de administración gubernamental para el manejo de los recursos del Estado Plurinacional de Bolivia, buscando una administración eficaz y eficiente, información transparente, establece responsabilidades por acciones y omisiones. Esta norma define los sistemas de administración de los recursos públicos, entre ellos el Sistema de Presupuesto.



Sistema de Presupuesto:⁵ El Sistema de Presupuesto preverá, en función de las prioridades de la política gubernamental, los montos y fuentes de los recursos financieros para cada gestión anual y su asignación a los requerimientos monetarios de la programación de operaciones y de la organización administrativa.

2 Ley N° 1407 de 9 de noviembre de 2021 que aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 "Reconstruyendo la economía para vivir bien, hacia la industrialización con sustitución de importaciones".

3 Ley N° 031 de 19 de julio de 2010, Ley Marco Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez".

4 Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, Ley de Administración y Control Gubernamentales.

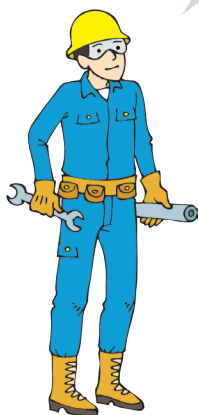
5 Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, Ley de Administración y Control Gubernamental, Normas Básicas del Sistema de Presupuesto, Resolución Suprema 217095 de 4 de julio de 1997.

El Sistema de Presupuesto es un conjunto 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 programas y proyectos definidos en el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) y establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES).

Directrices presupuestarias⁶

Mediante resolución biministerial del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Ministerio de Planificación del Desarrollo, en todas las gestiones se publican las directrices de formulación presupuestaria, que tienen por objeto establecer los lineamientos generales y específicos para la formulación y gestión de los presupuestos institucionales de las entidades del sector público para el corto y mediano plazo, y que se articulan al Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) y a la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025.

2.3. ¿Cuál es el marco conceptual para la formulación del presupuesto?



¿Qué es el presupuesto plurianual?

El presupuesto plurianual es un instrumento de planificación de recursos para el mediano plazo que tiene un carácter indicativo de la asignación de recursos, mediante el cual se identifican y cuantifican los recursos financieros que el Estado, en todos sus niveles, prevé percibir en el mediano plazo así como su asignación en gastos corrientes e inversiones a nivel de programas presupuestarios, siendo éste la base para la formulación del presupuesto anual.

Los municipios y/o gobernaciones deben formular sus presupuestos plurianuales institucionales considerando lo siguiente:

- a) Pilares de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025, ejes, metas, resultados y acciones del Plan de Desarrollo Económico

⁶ Directrices de Formulación Presupuestaria Gestión 2020, Resolución Bi-Ministerial N° 24, de 15 de julio de 2019.

y Social, a objeto de articular la programación presupuestaria plurianual de mediano y largo plazo.

- b) Políticas y resultados sectoriales y/o territoriales.
- c) Acciones de mediano plazo del PTDI de cada ETA.

El periodo del presupuesto plurianual contempla cinco años, para lo cual las entidades deben considerar el plan estratégico de la institución. Los gobiernos autónomos municipales (GAM) y los gobiernos autónomos departamentales (GAD) deben articular las acciones de mediano plazo con los programas presupuestarios establecidos en el presupuesto plurianual.



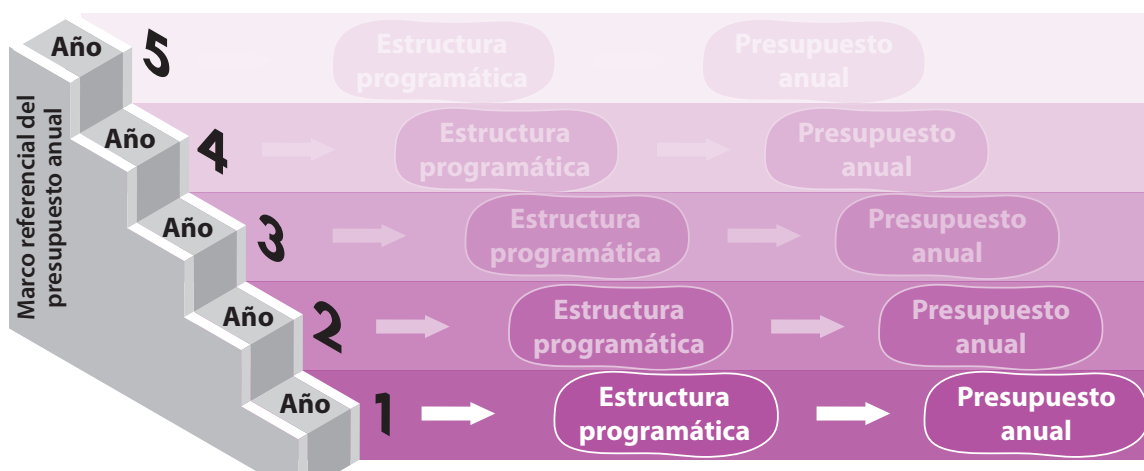
¿Qué es el presupuesto anual?

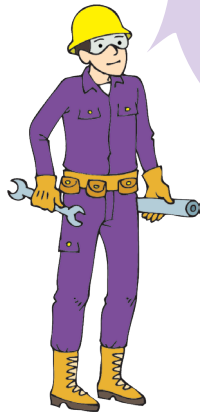
El presupuesto anual de recursos y gastos forma parte del presupuesto plurianual y toma como referencia lo establecido en los presupuestos plurianuales, por lo que se mantiene la misma estructura programática y fuentes de financiamiento del presupuesto plurianual.

Esta articulación estrecha debe reflejarse en los programas presupuestarios de gasto público, los que deben responder a las acciones de corto plazo concordantes con las acciones de mediano plazo, definidos en el presupuesto plurianual.

Gráfico N° 2

Relación del presupuesto plurianual con el presupuesto anual





¿Cómo se realiza la programación del presupuesto?

La programación del presupuesto es un proceso en el que se determinan y asignan los recursos para la realización de las acciones a desarrollar en el marco del plan de mediano plazo. Esta asignación se traduce en la programación de recursos realizando las siguientes acciones:

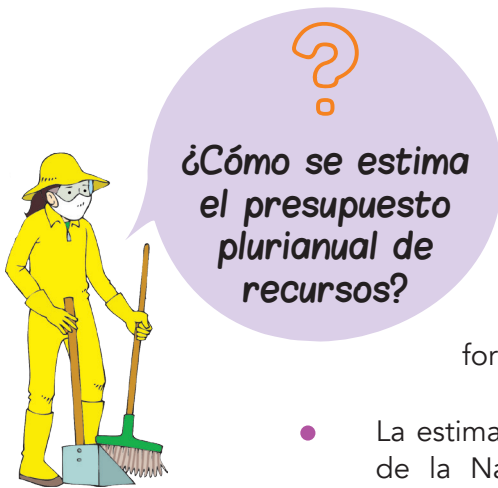
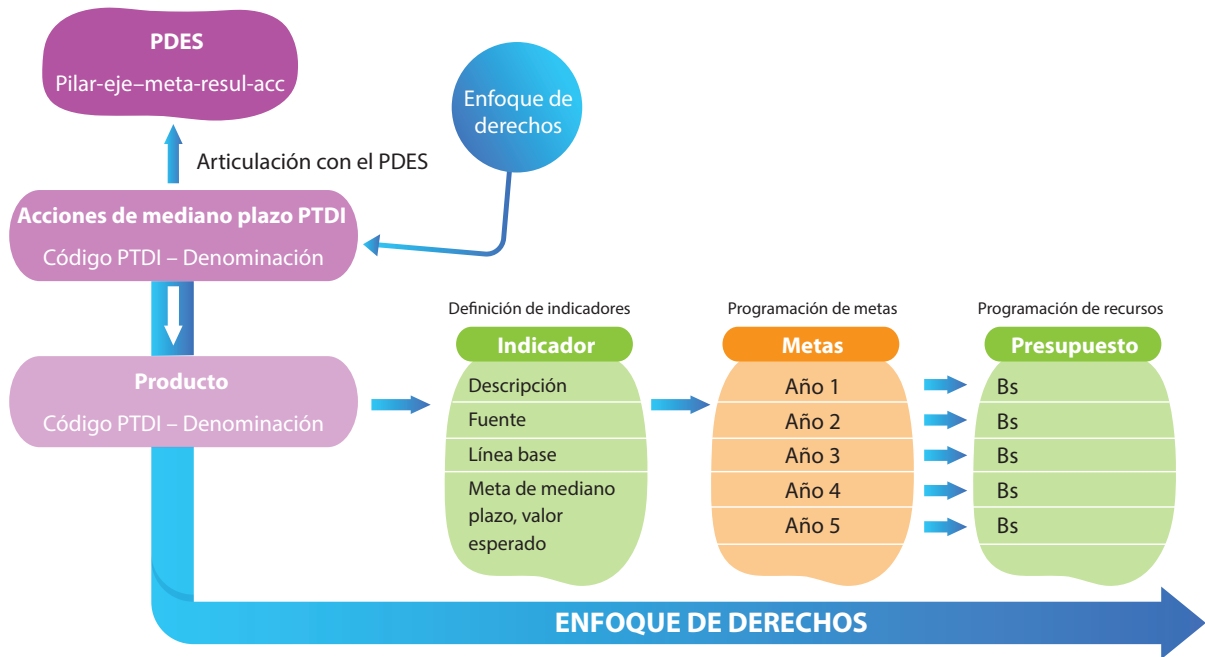
- i. Se debe realizar la definición de las acciones de mediano plazo.
- ii. Dichas acciones deben estar relacionadas con los pilares, metas y resultados del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES).
- iii. Las acciones de mediano plazo deben determinar productos esperados a alcanzar por dichas acciones.
- iv. Para confirmar el logro de los productos se deberá determinar indicadores que midan el logro de los productos. Dichos indicadores deben tener: i) descripción del indicador; ii) fuente de información; iii) determinación de la línea base; iv) definición de la meta a alcanzar.
- v. La definición de metas a alcanzar programadas a lo largo de los cinco años establecidos en el PTDI.
- vi. A partir de las metas programadas se realiza la programación del presupuesto, calculando los recursos requeridos para cada gestión, en función a las metas a alcanzar por año.

A lo largo del proceso de implementación del PTDI y presupuesto se podrán realizar ajustes a las acciones, productos, metas y programas presupuestarios para los cinco años establecidos en el plan.

Este proceso está explicado en el Gráfico N° 3, donde se expone la cadena de relaciones a partir de las acciones que terminan en productos en el PTDI, lo que deriva en una programación de indicadores para cada año, que a su vez es base para la programación de recursos de las acciones de mediano plazo (presupuesto). Como se observa al inicio del proceso, la incorporación del enfoque de derechos se refleja en las acciones que están inscritas en


el PTDI, por tanto, siendo este el punto de partida del presupuesto, la metodología es consecuencia de la incorporación del enfoque de derechos en la etapa de formulación del plan.

Gráfico N° 3
Flujo de relaciones para la programación de recursos de las acciones del PTDI



El presupuesto plurianual de recursos se estima con base a la estimación de recursos generados por las ETA, por concepto de proyecciones considerando la tendencia de ejecución de ingresos, contratos, convenios y otros inherentes a las competencias de la entidad. Adicionalmente, el presupuesto plurianual de recursos contempla las transferencias del gobierno central y las donaciones y créditos. La forma de estimar estos conceptos es la siguiente:

- La estimación de ingresos de transferencia del Tesoro General de la Nación (TGN) por concepto de ingresos tributarios, Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), Impuesto Especial a los



El presupuesto plurianual debe tomar en cuenta los ingresos del gobierno subnacional, las transferencias del gobierno central y las donaciones y créditos.

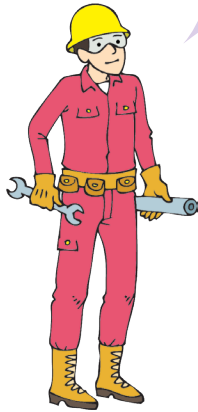


Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) y regalías establecidas por ley, será efectuada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en coordinación con las instancias correspondientes y comunicada a cada GAM y GAD mediante nota expresa, estableciendo los techos presupuestarios plurianuales determinados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) a los cuales deben sujetarse las ETA. Los ingresos por transferencias estimados por el MEFP son de carácter indicativo, son actualizados en cada gestión de acuerdo a la coyuntura económica internacional y nacional, por lo que no deben ser considerados como una asignación efectiva y obligatoria en el mediano plazo.

- Los recursos por donación y crédito, en efectivo o en especie, que consideren en el presupuesto plurianual destinados a proyectos y/o programas específicos financiados por organismos internacionales y/o instituciones nacionales, deben sustentarse en convenios suscritos entre los financiadores, ejecutores y/o el Estado Plurinacional de Bolivia.

El presupuesto de recursos corresponde a la estimación de recursos que las ETA pretenden recibir durante el período del PTDI, es decir, los ingresos corrientes, los recursos de capital y los recursos que provienen de la obtención de préstamos o créditos. Los dos primeros componentes tienen carácter indicativo, en el caso del endeudamiento, éste es de carácter limitativo y son recursos originados en operaciones de crédito público.

- **Ingresos corrientes:** son ingresos recurrentes que se obtienen de modo regular o periódico, pueden ingresar durante toda la gestión. Agrupan los recursos provenientes de venta de bienes y servicios, ingresos tributarios propios, regalías, tasas, derechos y otros ingresos no tributarios propios; otros ingresos corrientes propios, transferencias corrientes.
- **Ingresos de capital:** son recursos que no son recurrentes, que se obtienen de forma eventual, que alteran la situación patrimonial y que involucran activos o infraestructura. Agrupan los recursos provenientes de ingresos por concepto de venta de terrenos, muebles e inmuebles, donaciones de capital, transferencias de capital y otros ingresos de capital.



¿Cómo se hace la estimación del presupuesto plurianual de gastos?

Las ETA formularán el presupuesto plurianual de gastos por programas presupuestarios (proyectos de inversión y actividades), fuentes de financiamiento y organismos financiadores. Cada acción de mediano plazo debe estar articulada a uno o varios programas presupuestarios que responden a productos terminales.

Es importante que el presupuesto plurianual de gastos tenga relación directa con las fuentes de financiamiento o estimación de recursos, manteniendo el principio de equilibrio presupuestario.

El presupuesto de gastos debe corresponder al presupuesto de ingresos y demarca los límites máximos de gastos, es la expresión de todas las asignaciones presupuestarias para la realización de acciones.

El presupuesto de gastos comprende tres grupos de gastos:

- **Gastos de funcionamiento:** son gastos destinados a financiar actividades recurrentes como los servicios administrativos. Corresponden a gastos por pago de servicios personales, obligaciones sociales, impuestos, compra de materiales y suministros, activos reales y financieros, transferencias, asimismo el costo financiero por contratación de créditos en gastos de funcionamiento incurridos (intereses) y otros gastos corrientes.
- **Gastos de capital:** comprende gastos en activos reales no clasificados en proyectos de inversión como ser la compra de bienes y equipos nuevos, muebles e inmuebles, adquisición de tierras y terrenos, maquinaria, cabezas de ganado, asimismo los gastos en activos de los programas no recurrentes y elegibles de las entidades territoriales, construcciones, programas y proyectos de inversión, transferencias de capital.
- **Gastos de inversión pública:** es el gasto destinado a la formación bruta de capital, tanto físico de dominio público (capitalizable) como humano (no capitalizable). Este gasto se utiliza para la construcción o modernización de infraestructura, para la producción de bienes y servicios públicos y para la mejora del capital humano y la productividad.

El presupuesto de gastos de inversión pública debe registrarse en el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN-WEB), que la ETA remite al Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) de donde, una vez revisado y agregado, se remite al MEFP.

- **Gastos establecidos por ley:** son gastos asignados o atribuidos a las entidades territoriales autónomas que deben ser financiados en el marco de sus competencias, referidas a todas las competencias exclusivas y aquellas facultades que se les han transferido o delegado. Deben ser asumidas obligatoriamente por las ETA, al igual que aquellas exclusivas del nivel central del Estado que les corresponda en función de su carácter compartido o concurrente, sujetas a la normativa en vigencia.



¿Cómo se realiza la estructura programática?

Las directrices de formulación presupuestaria que el MEFP emite todos los años brindan lineamientos técnicos y operativos para el proceso de elaboración de estructuras programáticas en las entidades del sector público, que tienen que ver con la determinación de relaciones presupuestarias de insumos y productos, sean bienes o servicios, para cumplir con sus objetivos institucionales y estratégicos. El MEFP elabora una estructura programática genérica para cada nivel de Estado, la que comprende todos los programas que podrían realizar de acuerdo al marco competencial, de tal manera que las entidades de cada nivel toman como referencia esa estructura para ordenar su presupuesto y asignar categorías específicas que se ajustan a sus objetivos de gestión.

Las ETA formulan su presupuesto de gastos asignando categorías específicas que describen los programas, proyectos y actividades, direcciones administrativas, unidades ejecutoras, partidas de gasto, fuentes de financiamiento, organismos financiadores, finalidad y función, entidades de transferencia y sector económico que corresponda, con el respaldo de memorias de cálculo. En el caso de los proyectos de inversión, el código de proyecto de la categoría programática corresponderá al código SISIN. Esta descripción es lo que se conoce como llave presupuestaria y se expone en el Gráfico N° 4.

Gráfico N° 4

Llave presupuestaria

Ent	DA	UE	Prg	Proy (Cod. SISIN)	Act	Fin. Fun	Fte	Org	Obj	ET	Importe
-----	----	----	-----	-------------------	-----	----------	-----	-----	-----	----	---------

- Componente organizacional
- Componente de proceso de producción
- Componente de relación con el POA
- Componente de destino
- Componente de financiamiento

Ent: Entidad, código numérico de la entidad pública de acuerdo al Clasificador Institucional.

DA: Dirección Administrativa, código numérico que la entidad asigna a la dependencia o instancia que se encarga de la supervisión del proceso, ejemplo: Viceministerio, Dirección (Ministerios), Vicepresidencia, Gerencia (Empresas Públicas), Secretarías (Municipio), y otros. Una DA puede tener una o varias UE's, considerando que cada una de ellas está encargada de la ejecución de procesos específicos de la entidad.

UE: Unidad Ejecutora, código numérico que la entidad asigna al área funcional que demanda y utiliza bienes y/o servicios encargada de la ejecución presupuestaria y cumplimiento de objetivos y metas asignadas de "parte", "uno" o "más" programadas dentro de la entidad. (Unidades organizacionales). Una UE no puede tener más de una DA, porque la dependencia de la UE responde a una estructura organizacional de la entidad.

Prg. Pry. Act: Programa, Proyecto y Actividad, códigos numéricos asignados de acuerdo a las Estructuras

Programática de la presente directriz.

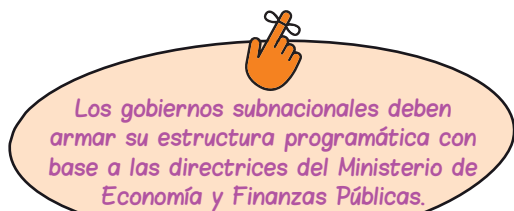
Fin. Fun.: Finalidad y Función, el código es asignado de acuerdo al Clasificador de Finalidad y Función, que muestra el gasto según la naturaleza de los bienes y servicios que produce y presta el Estado a la población, plasmando la finalidad del gasto, compuesta por diferentes funciones que permitirán llegar a un fin.

ET: Entidad de Transferencia, código que puede ser 0 (gasto que es ejecutado por la entidad), 6 al 3701 (transferencia a la entidad pública de acuerdo al clasificador institucional) y 999 (transferencia al sector privado).

Fte: Fuente, código de acuerdo al Clasificador de Fuente de Financiamiento.

Org: Organismo, código de acuerdo al Clasificador del Organismo Financiador.

Obj: Objeto de Gasto, código de acuerdo al Clasificador por objeto de Gasto, que representa el insumo que se requiere para realizar el proceso de producción.



La estructura programática, mediante el Sistema de Gestión Pública (SIGEP), identifica los programas que servirán de relacionador del presupuesto plurianual. El programa central es afín con actividades administrativas y de asesoría que coadyuvan indirectamente al logro de la misión del GAM y el programa específico es relacionado con actividades propias que coadyuvan directamente al cumplimiento de las atribuciones del GAD o GAM. En el Anexo N° 2 se muestra la estructura programática de gastos de los GAM o GAD.

2.4. ¿Cuál es la ruta para la elaboración del presupuesto del PTDI con enfoque de derechos?

Los gobiernos autónomos departamentales y municipales (GAD y GAM) tienen la competencia exclusiva de la planificación del desarrollo en su territorio. El Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI) es el plan de mediano plazo en el territorio que se formula de manera participativa y se articula a los planes nacionales y sectoriales de desarrollo. La ruta del proceso para la elaboración del presupuesto del PTDI con enfoque de derechos del GAD o GAM se describe en el Gráfico N° 5, con las siguientes etapas:

Etapa 1: Determinación y estimación de las fuentes de financiamiento.

Etapa 2: Estructura presupuestaria.

Etapa 3: Programación financiera.

Etapa 4: Presupuesto plurianual con enfoque de derechos.

Gráfico N° 5

Ruta de la elaboración del presupuesto plurianual con enfoque de derechos

