

**EVALUACIÓN
DEL GASTO PÚBLICO
Y RENDICIÓN DE CUENTAS
BAJO LA METODOLOGÍA
PEFA**



La “Evaluación del Gasto Público y Rendición de Cuentas PEFA del G.A.M.LP.” fue elaborado en la gestión de:

Dr. Luis Revilla Herrero

Alcalde del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz

COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN GENERAL:

Alvaro Blondel Rossetti

Secretario Ejecutivo Municipal

Roger Quiroga Becerra de La Roca

Asesor Estratégico

Mabel Vargas Romano

Secretaria Municipal de Finanzas

COORDINACIÓN TÉCNICA:

Claudia L. Apaza Angola

Directora de Gestión Financiera

Javier Rivera Via

Director de Financiamiento y Análisis Financiero

SOPORTE TRANSVERSAL:

María Daniela Calderon, Jose Abigail Rubin de Celis, Ruben Viscarra Siñani, Sergio A. Aguirre Velasco

EQUIPO TÉCNICO:

Unidad de Presupuesto

Alberto Peñaloza Carrasco, Juan Vega Arias, Gonzalo Castro Cuevas, Miguel Angel Cuaquira Herrera, Gorki Diaz Calderon, Yolanda Torrez Quispe, Ariana Peñaloza Flores, Manuel del Carpio Salcedo

Unidad de Contabilidad

María Eugenia Soria Sánchez, Gladis Andrade Velasquez, Nely Mamani Mamani, Jackeline Hinojosa Collao, Eunice Espiritu Quisbert, Emilio Tito Velasquez Antezana, Marianela Revollo Terrazas, Melany Revollo Salgado, Carlos Aliaga Condori, Oscar Olivera Palacios, Heidi Vargas Montero, Mariela Macuchapi Ortiz, Ronald Zapana Hoyos, Hugo Calderon Quispe, Alejandra Carvajal Rodriguez

Unidad de Tesorería

Juan Carlos Sempertegui Miranda, Victor Hugo Villalpando Condori, Oscar Tapia Paredes, Leonard Mejillones Choque, Lilian Fernandez Flores, Nicodemo Mamani Tarquino, Marco Leaña, Javier Tenorio Ventura, Virginia Cabrera Rojas

Unidad de Crédito Público

Rodolfo Siñani Arias, Francisco Paz, Romy Vargas Koppensteiner, Ana Maria Aruquipa Rios.

Unidad de Análisis Económico y Financiero

Freddy Barrios Chavez, Pamela Montesinos Lelarge, Miguel Angel Guevara Murillo, Melissa Martínez Duran

EDICIÓN:

Bernardo Fernandez Telleria

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Dennis Vasquez Careaga

IMPRESIÓN:

SU EMPRESA

La Paz – Bolivia, Octubre 2017

D.L.: 4 - 1 - 450 - 17 P.O.

ISBN: 978 - 99905 - 47 - 77 - 1

ISBN: 978-99905-47-77-1



La Secretaria Municipal de Finanzas del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, autoriza la reproducción parcial de la información contenida en la presente publicación para fines de investigación y/o académicas previa citación de las fuentes correspondientes.



PRESENTACIÓN

La gestión adecuada de las finanzas públicas resulta fundamental para una correcta asignación y uso de los recursos públicos, con el propósito de lograr los objetivos de las políticas de desarrollo; garantizando que los ingresos se recauden eficientemente y se utilicen de manera apropiada y sostenible.

En los últimos años, la gestión financiera municipal ha experimentado una sustancial transformación por la necesidad de lograr la sostenibilidad y transparencia fiscal. Los esfuerzos de modernización se han enmarcado en la actualización y mejora de los marcos regulatorios, la racionalización de los procedimientos y la implementación de modelos más sofisticados.

Disciplina fiscal y eficiencia del gasto público han sido dos pilares del trabajo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, por ello se sometió la Gestión Financiera Municipal a una evaluación comparativa con buenas prácticas y estándares internacionales, que ha puesto una vez más al Municipio de La Paz a la vanguardia en la evolución de las finanzas a nivel nacional e internacional.

Es así que, en 2017, a través de la Secretaría Municipal de Finanzas, un grupo de expertos externos realizaron la “Evaluación del Gasto Público y Rendición de Cuentas” bajo la metodología PEFA, que se constituye en una herramienta que permite lograr mejoras sostenibles en la gestión financiera. Así también, se evaluó la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas en términos de acceso a la información, la presentación de informes y ejecución de auditorías.

Este documento, el Informe PEFA, describe la situación económica que enfrenta el Municipio de La Paz, examina la naturaleza de la estrategia y planificación basadas en políticas, y analiza la forma en la que se ponen en práctica las decisiones sobre el presupuesto.

Los resultados del Informe muestran que el Municipio de La Paz cuenta con una gestión financiera responsable y dirigida al alcance de la sostenibilidad fiscal, colocan al gobierno municipal en un nivel importante en comparación a buenas prácticas internacionales y plantean desafíos específicos que permitirán una mejora en nuestra estrategia y prioridades de reformas de las finanzas municipales.

Con esta evaluación, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz no sólo se convierte en el primer municipio que se somete a nivel nacional a este instrumento, sino uno de los primeros en América Latina, demostrando nuestro compromiso con la transparencia, la eficiencia y el liderazgo en gestión financiera sub nacional.



Dr. Luis Revilla Herrero
Alcalde Municipal de La Paz



El Programa PEFA es una prestigiosa asociación de socios internacionales que ha desarrollado una metodología para evaluar el desempeño de la gestión financiera pública en base a un conjunto de indicadores de desempeño basados en estándares y buenas prácticas internacionales, ofreciendo insumos técnicos que facilitan las acciones de reforma y de creación de capacidades en el campo de las finanzas públicas. La Paz es el primer municipio en la historia de Bolivia en encarar esta evaluación, cuyos principales resultados se resumen en este documento.

I. INTRODUCCIÓN

- El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP) se ha beneficiado de más de diez años de continuidad en su gestión, logrando consolidar equipos técnicos con capacidad y compromiso para liderar los cambios que requiere el municipio de La Paz en beneficio de sus habitantes.
- La visión estratégica del municipio de La Paz, plasmada primero en el Plan “Jayma 2007-2011” y, desde 2016, en el Plan Integral “La Paz 2040: La Paz que Queremos”, es ampliamente aceptada por la población y ha servido para orientar las acciones y la asignación de recursos en los últimos años.
- El eje estratégico “La Paz Autónoma, Participativa y Corresponsable” del Plan vigente ya citado plantea como objetivo general el *consolidar una institucionalidad municipal efectiva para el desarrollo del Municipio de La Paz* y, como uno de sus objetivos específicos relativos a las finanzas públicas es el de *encaminar la gestión municipal hacia la auto sustentabilidad económica*.¹
- Bajo dicha visión, el GAMLP reconoce la importancia de evaluar técnicamente la situación de su sistema de gestión financiera, que ofrezca información de base para orientar la gestión de las finanzas públicas (GFP) y fortalecer su seguimiento, con el fin de contar con una plataforma común de diálogo y de mejora continua de la gestión pública.

¹ Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. “Plan Integral La Paz 2040: La Paz que Queremos”, página 23.

- Por lo anotado, el GAMLP toma la decisión de encarar la aplicación de la metodología del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por su sigla en inglés), ampliamente reconocida a nivel internacional por su objetividad, rigurosidad técnica e impacto positivo en la capacidad de gestión pública, destacándose numerosas experiencias positivas en municipios de Ecuador, Perú y Argentina y otros países de la región.
 - Es así que la evaluación PEFA de la gestión de las finanzas públicas se llevó a cabo por primera vez en el GAMLP, con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) y el apoyo técnico del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
 - La evaluación PEFA del GAMLP tiene por objeto medir el desempeño de los sistemas de gestión de las finanzas públicas municipales, identificando la situación actual de las áreas en las que estos sistemas funcionan adecuadamente y aquellas áreas donde será necesario realizar mejoras.
 - Este diagnóstico servirá como línea de base para la elaboración de un Plan de Acción enfocado en la mejora de la gestión de las finanzas públicas municipales, facilitando el diálogo tanto interno como con los principales socios estratégicos del GAMLP, para lograr dichos objetivos.
- El periodo de evaluación comprendió las gestiones 2014, 2015 y 2016, con fecha de corte al 31 de diciembre de 2016.
 - La evaluación tomó en cuenta la administración y gestión de todas las unidades organizacionales del GAMLP, de acuerdo a los siguientes niveles organizacionales:³
 - ▶ Legislativo. Representado por el Concejo Municipal, integrado por concejales electos con facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativas en el ámbito de sus competencias.
 - ▶ Ejecutivo. A la cabeza del Alcalde Municipal y con el soporte técnico de la Secretaria Ejecutiva Municipal (SEM), la Secretaria Municipal de Finanzas (SMF) y la Secretaría Municipal de Planificación para el Desarrollo (SMPD).
 - ▶ Nivel Operativo: Unidades organizacionales que facilitaron el desarrollo operativo del PEFA mediante la provisión de información oportuna y relevante.⁴
 - ▶ Nivel Desconcentrado: Unidades organizacionales que tienen independencia administrativa, aunque no presupuestaria, destacándose para los fines la Administración Tributaria Municipal (ATM).

Metodología

- La metodología utilizada se describe en los siguientes documentos técnicos del PEFA:²
 - ▶ Marco de Referencia para la Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas (Feb-2016).
 - ▶ Guía Suplementaria para las Evaluaciones Sub-nacionales del PEFA (Oct-2016).
 - ▶ Guía Práctica para las Evaluaciones PEFA (Ago-2016).

² Durante el desarrollo de la evaluación se estableció que no aplicaban (NA) los siguientes indicadores y/o dimensiones de la metodología: a) ID-6 "Operaciones del gobierno municipal no incluidas en informes financieros" en su tercera dimensión (6.3), b) ID-7 "Transferencias a los gobiernos sub-nacionales" en sus dos dimensiones (7.1. y 7.2) y c) ID-10 "Informe de riesgos fiscales" en su segunda dimensión (10.2).

³ Las empresas públicas municipales (EMAVIAS y EMVERDE) fueron consideradas solamente para el tratamiento de la dimensión 10.1 (Seguimiento a las empresas y corporaciones públicas) del indicador ID-10 "Informe de riesgos fiscales".

⁴ Participaron de manera directa: Dirección de Auditoría Interna, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, Dirección Municipal de Gobernabilidad, Dirección de Gestión de Recursos Humanos, Dirección de Administración General, Dirección de Licitaciones y Contrataciones, Agencia Municipal de Cooperación, Dirección de Gestión Financiera, Dirección de Financiamiento y Análisis Financiero, Dirección de Empresas, Entidades y Servicios Públicos, Dirección de Gestión por Resultados, Dirección de Planificación Estratégica, Dirección de Gobernabilidad y Dirección de Supervisión de Obras.



- ▶ Entrevistas a funcionarios de la SMF, SMPD y otras áreas organizacionales del GAMLP.
- ▶ Entrevistas a representantes del Organismo de Participación y Control Social del Municipio de La Paz, el ámbito formal de relacionamiento del Ejecutivo Municipal con la sociedad civil.
- ▶ Entrevistas con personal técnico del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Planificación del Desarrollo y Contraloría General del Estado
- ▶ Entrevistas a representantes de la Cámara Nacional de Industria y Comercio.

Gestión de la evaluación

- La evaluación PEFA se realizó por recomendación técnica internada la Secretaría Municipal de Finanzas y la Dirección de Gestión Financiera del GAMLP, fue financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el propio gobierno municipal.
- La evaluación fue encargada a la empresa Strategy Advisors for Government Reform (SAXgr Bolivia). Para asegurar su éxito, se contó con el soporte continuo del Secretariado de PEFA quien veló por el desarrollo técnico del proyecto en el marco del denominado “PEFA CHECK”.

El PEFA CHECK es un proceso llevado a cabo por el Secretariado de PEFA que verifica el cumplimiento de seis criterios o hitos durante la Evaluación. Dichos hitos pueden encontrarse en https://pefa.org/sites/default/files/07_PEFA%20CHECK%20Guidance.pdf

- Durante el desarrollo de la evaluación se aplicó un proceso de gestión, supervisión y seguimiento, requerido por la metodología PEFA, con la participación activa del GAMLP y las instituciones internacionales AECID, BM, BID y el Secretariado de PEFA:
 - ▶ Funcionarios de nivel ejecutivo y operativo del GAMLP conformaron el Equipo de Seguimiento (ES) como

contraparte del equipo evaluador durante el ejercicio, principalmente en la provisión de información oportuna y relevante.

- ▶ Representantes de las instituciones externas, además del propio GAMLPL, conformaron la Comisión de Seguimiento (CS), ejerciendo la labor de “revisores pares” de los documentos técnicos de la evaluación y participando en reuniones periódicas de coordinación y revisión de los avances logrados.
- Con los roles definidos, la ruta crítica del proceso de evaluación en el marco del PEFA CHECK se resume a continuación:

A. FASE PRELIMINAR

Organización de la gestión de la evaluación PEFA

- Equipo de supervisión (ES): GAMLPL
- Responsable de la Evaluación: Secretaría Municipal de Finanzas del GAMLPL
- Equipo de Evaluación: SAXgr

B. FASE DE EVALUACION

Revisión de la Nota Conceptual y/o los términos de referencia

- Fecha del borrador revisado de la Nota Conceptual y/o los Términos de referencia: 18 de enero de 2017
- Revisores invitados: Comisión de Seguimiento (CS), conformada por GAMLPL, Secretariado PEFA, AECID, BID y BM.
- Revisores que aportaron comentarios: Comisión de Seguimiento
- Fecha de entrega la versión final de la Nota Conceptual y/o los Términos de Referencia: 3 de febrero de 2017

La Nota Conceptual o los Términos de Referencia definen los objetivos, el alcance, la cobertura y los recursos necesarios para la evaluación PEFA

Revisión y Presentación del Informe de Evaluación

- Fecha de entrega del Borrador de Informe Preliminar: 22 de marzo de 2017
- Fecha de presentación del Informe Preliminar: 5 de abril de 2017.
- Fecha de recepción final de comentarios al Informe Preliminar: 25 de abril de 2017
- Revisores invitados: Comisión de Seguimiento.

El Informe de Evaluación presenta el diagnóstico y análisis de los siete pilares básicos del sistema de gestión financiera pública (GFP) del GAMLPL, en el marco de la metodología PEFA

Presentación del Informe Final: 28 de abril de 2017

Recuadro N°1: Gestión de la evaluación y el control de calidad bajo PEFA CHECK



II. ANTECEDENTES

- El Estado Plurinacional de Bolivia se extiende en 1.098.581 Km², divididos en 9 departamentos y 339 municipios. Su población total se estima en 11 millones de habitantes.
- Los altos precios internacionales de las materias primas entre ellos los del gas natural y de los minerales que representan más del 60% de sus exportaciones observados entre 2005 y 2014, permitieron al país alcanzar un crecimiento promedio de 5% en dicha década.
- Producto del sistema impositivo y de regalías vigente para los sectores extractivos, los ingresos fiscales nacionales se triplicaron entre 2005 y 2014. Una parte importante de estos ingresos se distribuyen entre las regiones y municipios de acuerdo a Ley, por lo que las finanzas públicas de los gobiernos sub-nacionales también exhibieron un importante repunte.
- Al cierre de 2014 el ciclo de altos precios internacionales de las materias primas llega a su fin, con el consecuente impacto sobre las finanzas públicas del país. En tal sentido, la presente evaluación PEFA del GAML P se realiza en un contexto de recursos financieros corrientes más limitados.

Situación económica del Municipio de La Paz

- El Municipio de La Paz es la sección capital de la Provincia Murillo del Departamento de La Paz. Tiene una extensión de 3.022 Km², de la cual apenas un 9% es de carácter urbano. Desde 1899, es oficialmente la sede de los órganos Ejecutivo y Legislativo del Estado.
- La población del Municipio alcanzaba los 779.728 habitantes de acuerdo al Censo 2012⁵ y se estima que para 2020 llegará a 816

por lo que la Ciudad de La Paz es el tercer centro urbano más importante del país de acuerdo a población.

- De acuerdo al mismo Censo, el porcentaje de población del Municipio en situación de Necesidades Básicas Insatisfechas es del 14,3%. Las tasas de cobertura de servicios básicos: agua con el 95,4%, alcantarillado con el 91,0% y energía eléctrica con el 98,9% de la población, están entre las más altas del país, aunque en el área rural dichas tasas son mucho menores.
- De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2015,⁶ el Municipio de La Paz contribuye con el 13% del producto nacional, concentrado principalmente en el sector de servicios (administración pública, inmobiliarios y financieros) y en el de manufactura.
- A pesar del incremento significativo de sus ingresos y una mejora en los niveles de educación promedio de su población durante la bonanza económica de 2006 – 2014, La Paz no pudo evitar la creciente concentración de sus actividades económicas en el sector terciario (comercio y servicios), con más de la mitad de su población en condiciones de sub-empleo y/o informalidad.
- Además de lo anterior, el *Plan La Paz 2040* identifica los siguientes grandes desafíos del Municipio:
 - ▶ Continuar con el proceso de renovación y transformación del Municipio, con proyectos de infraestructura de gran impacto.
 - ▶ Contar con mecanismos de adaptación y resiliencia para prever los posibles efectos del cambio climático y el crecimiento poblacional urbano acelerado y desequilibrado.
 - ▶ Fortalecer y proyectar la imagen del Municipio a nivel departamental, nacional e internacional.
 - ▶ Lograr un desarrollo integral y sustentable del Municipio, por el bienestar de sus ciudadanos.

Desempeño fiscal del GAMLP

- La capacidad de encarar los desafíos mencionados depende en buena parte de los recursos financieros corrientes disponibles para el GAMLP. Éstos, a su vez, están subordinados a las recaudaciones tributarias municipales y a las transferencias que recibe del gobierno nacional por concepto de coparticipación de tributos nacionales a la actividad económica y explotación de recursos naturales, donde se destacan las rentas por concepto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).
- La caída de los precios internacionales de las materias primas y la consiguiente reducción de los ingresos nacionales ya a partir de 2015, derivaron en menores transferencias de recursos a los municipios. Por ejemplo, el GAMLP en 2016 percibió Bs287,2 millones menos por concepto de transferencias de IDH en comparación al 2014.
- A pesar de este contexto menos favorable, el GAMLP ha logrado reducir gradualmente su déficit fiscal, producto de un manejo prudente de sus finanzas públicas. Para esto, se vio en la necesidad de acomodar su gasto a los niveles de recaudación, especialmente en términos de la inversión en infraestructura, para así mantener invariable el gasto con alto contenido social.
- Para financiar el déficit, se recurrió a saldos acumulados de gestiones anteriores y al endeudamiento. Al respecto, cabe destacar que los indicadores de deuda muestran altos niveles de sostenibilidad.⁷

⁷ Los indicadores de Sostenibilidad (80.61%) y Solvencia (6.61%) al 2016, están muy por debajo de los umbrales máximos establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, de 200% y 20% respectivamente.

Cuadro N°1: Datos fiscales agregados del GAMLP
(Porcentaje del PIB)

Concepto	2014	2015	2016
INGRESOS TOTALES	0,69%	0,74%	0,63%
Ingresos Propios	0,27%	0,34%	0,32%
Donaciones	0,00%	0,01%	0,00%
Transferencias	0,41%	0,39%	0,31%
GASTOS TOTALES	0,78%	0,80%	0,67%
Gastos sin Intereses	0,77%	0,79%	0,66%
Intereses	0,01%	0,01%	0,00%
DÉFICIT ACUMULADO (Incluyendo donaciones)	-0,09%	-0,06%	-0,04%
Déficit primario	-0,08%	-0,05%	-0,04%
Financiamiento neto	-0,07%	-0,05%	-0,06%
Externo	0,03%	0,03%	0,01%
Local	-0,10%	-0,08%	-0,07%
DEUDA PÚBLICA (en ratios financieros)			
Indicador de Sostenibilidad (Valor Presente/Ingreso Cte. Recurrente t-1)	105,50%	102,07%	80,61%
Indicador de Liquidez (Servicio/ Ingreso Cte. Recurrente t-1)	6,53%	7,59%	6,61%
PIB a Precios Corrientes (millones de Bs)	228.003	228.031	233.602

Fuente: Secretaría Municipal de Finanzas, GAMLP e INE.

Asignación de recursos a la política pública municipal del GAMLP

- Considerando las grandes áreas de política pública local, se destaca la importante asignación de recursos a las actividades de desarrollo humano (infraestructura para educación, salud, desarrollo social y deportes) y de transporte, con la implementación del Servicio de Transporte Municipal (SETRAM) a partir de 2016. Producto de las finanzas más restringidas, en 2016 se observan ajustes a la baja en los gastos de administración y de inversión en infraestructura urbana general.

Cuadro N°2: Asignaciones Presupuestarias por Áreas de Política
(Porcentaje del Gasto Total)

Sector	2014	2015	2016
Gestión integral de riesgos	8,8%	8,8%	3,8%
Seguridad ciudadana	1,5%	2,1%	1,3%
Desarrollo humano	13,8%	3,6%	20,3%
Cultura	1,8%	2,4%	1,7%
Promoción económica	3,4%	2,4%	2,5%
Infraestructura	14,4%	19,3%	10,8%
Gestión ambiental	0,0%	0,0%	2,3%
Transporte	6,6%	0,1%	11,3%
Administración	45,3%	54,6%	40,6%
Deuda pública	4,4%	6,7%	5,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Secretaría Municipal de Finanzas. GAMLP.

- De acuerdo a la clasificación por tipo de gasto, el peso relativo del gasto corriente se incrementó hasta un 66,9% en 2016, producto de las competencias de gasto social encomendadas a los municipios por Ley nacional, y por el incremento de los costos laborales. Por su parte, la importancia relativa del gasto de capital se situó en 33,1%, como consecuencia de la reducción en los ingresos municipales que derivó en una caída en la formación bruta de capital fijo.

Cuadro N°3: Asignaciones Presupuestarias por Categorías de la Clasificación Económica (Porcentaje del gasto total)

Concepto	2014	2015	2016
GASTO CORRIENTE	61,5%	67,4%	66,9%
Sueldos y salarios	25,0%	28,3%	29,7%
Bienes y servicios	31,8%	34,0%	34,2%
Intereses	1,2%	1,2%	1,1%
Transferencias	3,4%	2,5%	1,6%
Otros	0,2%	1,3%	0,3%
GASTOS DE CAPITAL	38,5%	32,6%	33,1%

Fuente: Secretaría Municipal de Finanzas. GAMLP.

Marco jurídico y reglamentario para la Gestión de las Finanzas Públicas en el GAMLP

- El marco jurídico y reglamentario relevante se fundamenta en la Constitución Política del Estado (CPE) del 7 de febrero de 2009, la cual establece que Bolivia es un Estado unitario de derecho plurinacional y, por ende, descentralizado y con autonomías. Precisa además que el país se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios campesinos con capacidad autonómica para, entre otras facultades, elegir sus autoridades, definir su estructura organizacional y administrar sus recursos económicos.
- A partir de lo establecido en la CPE, el marco jurídico se desarrolla en cuatro grandes ámbitos:
 - ▶ En el ámbito municipal, la Ley No. 031 Marco de Autonomías y Descentralización (19/07/2010), regula el régimen de autonomías de todos los niveles del Estado, mientras que la Ley No. 482 de Gobiernos Autónomos Municipales (09/01/2014) regula la estructura organizativa y el funcionamiento de los gobiernos locales, además de la gestión de valores financieros y de deuda.
 - ▶ En el ámbito de la administración y control gubernamental, la Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (21/01/2016) orienta el proceso

de planificación del desarrollo en todas las entidades públicas competentes. Por su parte, la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental (20/07/1990) regula los sistemas que aseguren un manejo adecuado de los recursos del Estado⁸. Finalmente, la Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria (20/10/2000) establece las normas generales de dicho proceso en cada ejercicio fiscal, para todas las entidades públicas⁹.

- ▶ En el ámbito tributario, la Ley N° 843 (30/04/2014) establece la estructura impositiva y de la administración tributaria nacional. El Código Tributario¹⁰, por su parte, establece los principios, instituciones, procedimientos y las normas fundamentales que regulan el régimen jurídico del sistema tributario. Finalmente, la Ley N° 154 de Clasificación y Definición de Impuestos y Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos (13/07/2011) clasifica y define los impuestos de dominio tributario nacional, departamental y municipal.
- ▶ En el ámbito de la transparencia y control social, la Ley N° 004 de Lucha contra la Corrupción (31/04/2010), Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas Marcelo Quiroga Santa Cruz estipula los mecanismos y procedimientos para prevenir, procesar y sancionar actos de corrupción cometidos por servidores públicos. A su vez, La Ley N° 341 de Participación y Control Social

⁸ Se consideran ocho sistemas regidos por las siguientes normas básicas: Programación de Operaciones (Decreto Supremo No. 225557), de Organización Administrativa (Decreto Supremo No. 217055), Presupuesto (Decreto Supremo No. 225558), Administración de Personal (Decreto Supremo No. 26115), Administración de Bienes y Servicios (Decreto Supremo No. 181), Tesorería (Decreto Supremo No. 218056), Contabilidad Integrada (Decretos Supremos No. 222957 y No. 227121); y por los siguientes reglamentos: Ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General de la República (Decreto Supremo No. 23215) y Responsabilidad por la Función Pública (Decreto Supremo No. 23318-A).

⁹ El GAMLP actualmente cuenta con sus reglamentos específicos para cada uno de los sistemas, con excepción del de Administración de Bienes y Servicios, ya que este reglamento se encuentra en proceso de adecuación a las nuevas disposiciones de la Ley N° 482.

¹⁰ Aprobado mediante Ley N° 2492 del 2 de agosto de 2003.

(5/02/2013), establece el marco general de la rendición de cuentas en los diferentes niveles del Estado.

Estructura institucional del GAMLP para la GFP

- El Gobierno Autónomo Municipal está conformado por el Concejo Municipal, como órgano legislativo, deliberativo y fiscalizador, y por el Órgano Ejecutivo.

12

MISIÓN	VISIÓN
<i>Somos una entidad pública municipal autónoma progresista y generadora de valor público, cuya misión es mejorar la calidad de vida de los habitantes del Municipio de La Paz, generando y ejecutando políticas de desarrollo integral en corresponsabilidad con su comunidad, administrando su territorio y prestando servicios con transparencia, equidad, calidad y calidez; con servidores públicos municipales motivados, comprometidos y con solvencia técnica.</i>	<i>El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, es una entidad vanguardista, moderna y competitiva, referente a nivel Nacional e Internacional en la prestación de servicios públicos, que mejoran la calidad de vida y promueve el desarrollo integral de sus habitantes y su entorno; reconociendo, respetando y gestionando su diversidad e interculturalidad; con talento humano solidario, motivado, comprometido y competente, que forma parte de una institucionalidad fortalecida, con práctica democrática y participativa, y que ejerce plenamente su autonomía.</i>

- El Concejo Municipal, compuesto por once concejales electos, actúa mediante cuatro comisiones: Desarrollo Económico-Financiero, Desarrollo Humano y Culturas, Gestión Institucional Administrativa y Planificación y Gestión Territorial.

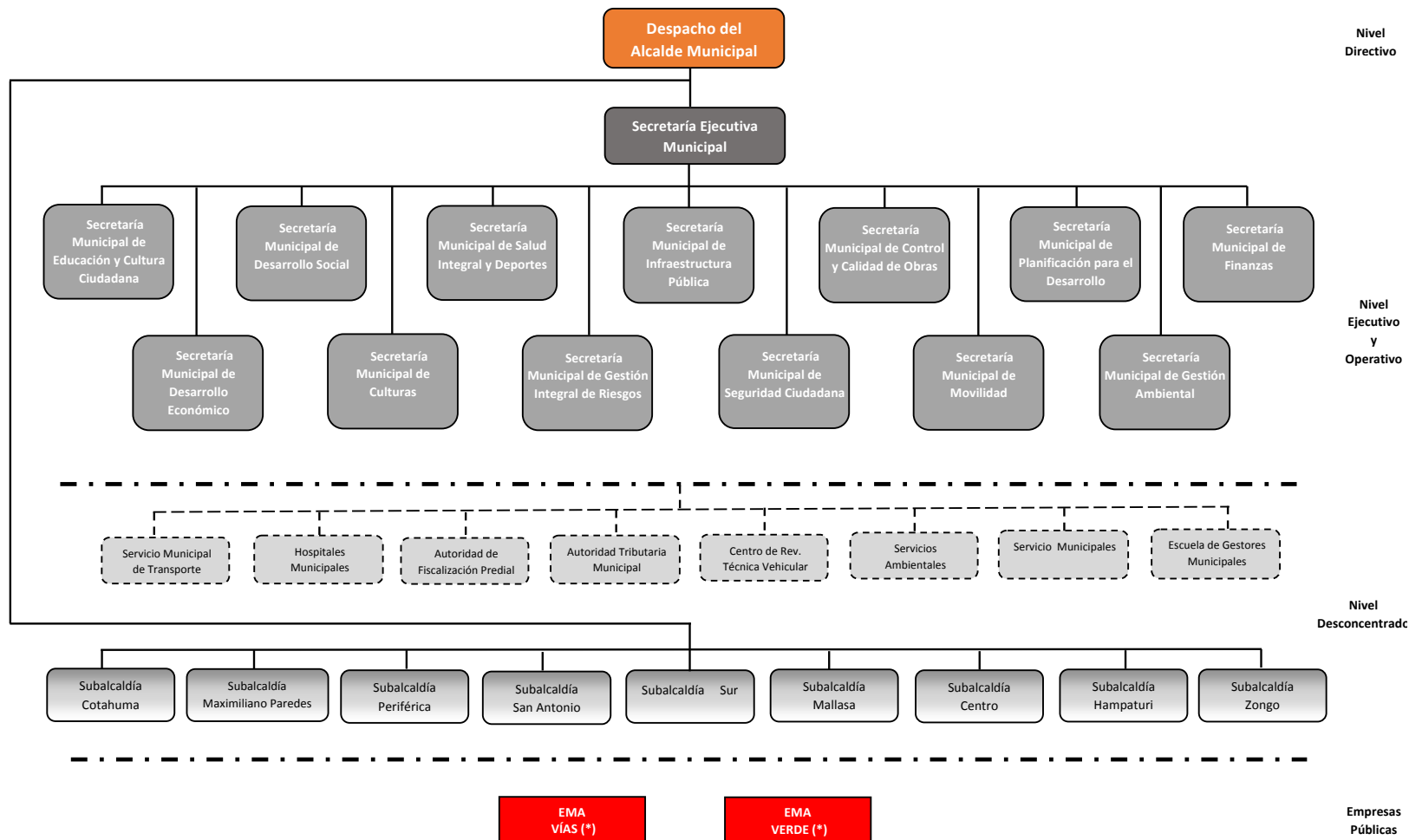
Recuadro 2: Principales atribuciones del Concejo Municipal Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales

- Aprobar el Programa Operativo Anual, Presupuesto Municipal y los reformulados, presentados por la máxima autoridad ejecutiva (Alcaldesa o Alcalde Municipal).
 - Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal (ahora denominado Plan Territorial de Desarrollo Integral - PTDI) a propuesta del Órgano Ejecutivo Municipal.
 - Fiscalizar a la Alcaldesa o Alcalde, Secretarías o Secretarios y otras autoridades del Órgano Ejecutivo Municipal, sus instituciones y Empresas Públicas.
 - Aprobar, modificar o suprimir mediante Ley Municipal, las Tasas y Patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal.
 - Aprobar, modificar o suprimir mediante Ley Municipal, los impuestos de dominio exclusivo del Gobierno Autónomo Municipal.
 - Aprobar mediante Ley Municipal, la emisión y/o compra de títulos valores, cumpliendo la normativa vigente.
 - Aprobar la constitución de empréstitos, que comprometan las rentas del Gobierno Autónomo Municipal, de conformidad a la normativa vigente.
 - Fiscalizar la implementación de los Planes Municipales, en concordancia con el Sistema de Planificación Integral del Estado - SPIE y la aplicación de sus instrumentos.
- A la cabeza del Alcalde Municipal, el Órgano Ejecutivo Municipal está compuesto por 313 unidades organizacionales¹¹, que incluyen:
 - ▶ Nivel Directivo: Despacho del Alcalde y Secretaría Ejecutiva Municipal.
 - ▶ Nivel Ejecutivo y Operativo: 13 Secretarías Municipales.

► Nivel Desconcentrado: 9 sub-alcaldías y 15 unidades proveedoras de servicios municipales.

Todas las anteriores, apoyadas y complementadas estratégicamente, técnica y operativamente por 2 Direcciones Generales, 63 Direcciones, 170 Unidades, 2 Agencias Municipales, 11 Programas y 26 unidades de enlace financiero.

Gráfico N°1: Organigrama del GAMLP



(*) No forman parte del alcance de la Evaluación

- El GAMLP atiende 23 distritos (21 urbanos y 2 rurales) agrupados en nueve Macro-distritos, a través de sus nueve Sub-alcaldías: Cotahuma (I), Maximiliano Paredes (II), Periférica (III), San Antonio (IV), Sur (V), Mallasa (VI), Centro (VII), Hampaturi (VIII) y Zongo (IX).
- De acuerdo al Manual de Organización y Funciones (MOF) para el Órgano Ejecutivo Municipal de la Gestión 2016, la unidad organizacional responsable de la GFP es la Secretaría Municipal de Finanzas (SMF), la misma que se ha organizado en dos Direcciones:
 - ▶ La Dirección de Gestión Financiera (DGF), administra los Sistemas Financieros de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad, a través de la emisión de normativa específica para la correcta asignación de recursos públicos y la generación de información financiera confiable y oportuna. Cuenta con tres unidades: Presupuesto, Tesorería y Contabilidad.
 - ▶ La Dirección de Financiamiento y Análisis Financiero (DFAF), administra el Sistema de Crédito Público a través de la planificación y administración de la deuda pública, y realiza estudios y análisis de carácter económico, financiero y fiscal. Cuenta con dos Unidades: Crédito Público y Análisis Económico y Financiero.
- Finalmente, como soporte estratégico adicional a la GFP, cabe destacar a:
 - ▶ La Unidad de Auditoría Interna (UAI), dependiente del Despacho del Alcalde Municipal, que ejerce el control gubernamental interno sobre todas las áreas del GAMLP. Es también el nexo institucional con la Contraloría General del Estado (CGE).
 - ▶ La Secretaría Ejecutiva Municipal (SEM), constituida por cuatro Direcciones (Gobierno Electrónico y Modernización de la Gestión, Gestión de Recursos Humanos, Administración General y Licitaciones y Contrataciones) cuyas funciones y actividades transversales a la estructura del GAMLP contribuyen directa o indirectamente a la GFP.
 - ▶ Las Unidades Administrativas Financieras (UAF), que fungen como enlaces operativos entre la SMF y las áreas del GAMLP, para el proceso y ejecución de la gestión administrativa y financiera de éstas últimas.

III. EVALUACIÓN PEFA DEL DESEMPEÑO DE LA GFP

- En este capítulo se presenta la evaluación de la GFP el GAMLP para el periodo 2014-2016, en base a siete pilares planteados en la metodología PEFA, los cuales contemplan 31 indicadores divididos en 94 dimensiones, asignándoles calificaciones en base a las mejores prácticas internacionales.
- El desempeño de cada indicador y dimensión se mide respecto a una escala desde la A hasta la D. Se logra una calificación de A si existe evidencia clara de un nivel de rendimiento reconocido internacionalmente. Una puntuación igual a D indica que el rendimiento es inferior al nivel básico.
- Los indicadores con más de una dimensión se califican ya sea tomando la puntuación más baja entre sus dimensiones (M1) o la puntuación promedio de sus puntuaciones por dimensión (M2).
- Por estar estrictamente asociado a gobiernos nacionales, el indicador 7 (ID-7) no es considerado en esta evaluación.

Palacio Consistorial (inaugurado en 1928) es la sede del Concejo Municipal y del Despacho del Alcalde.





PILAR I: CONFIABILIDAD DEL PRESUPUESTO

INDICADOR: RESULTADOS DEL GASTO AGREGADO (ID-1)

Evalúa en qué medida el gasto presupuestario ejecutado se ajusta al monto inicialmente programado y aprobado, y cómo se define y se reporta en la documentación del presupuesto y en otros informes fiscales.

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 1.1. Gasto Agregado

- El gasto agregado comprende los gastos presupuestados y aquellos incurridos como resultado de hechos excepcionales, tales como la gestión de riesgos y de desastres naturales.
- Los gastos en concepto de tales eventos se pueden afrontar utilizando cuentas de contingencias o a través del gasto de cada Secretaría o Programa sectorial.
- Los gastos con financiamiento externo, a través de préstamos o donaciones, también están incluidos en el presupuesto.

Cuadro N°4: Resultados del gasto agregado inicialmente aprobado y ejecutado (en Bs)

Gestión	Presupuesto Inicial	Ejecución Presupuestaria	Variación general (%)
2014	1.920.726.117	2.033.536.435	105,9%
2015	2.106.460.103	2.019.685.158	95,9%
2016	1.833.010.762	1.855.554.592	101,2%

Fuente: SIGMA Municipal

- Se utiliza la información Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) Municipal, debido a que es la herramienta oficial de registro y de generación de

información presupuestaria y financiera de todo el sector público boliviano.

- El Indicador compara la desviación del presupuesto total originalmente aprobado respecto del monto efectivamente ejecutado (devengado) durante las gestiones analizadas.
- En 2015 y 2016 las desviaciones se situaron dentro del rango de +/- 5% del monto presupuestado que establecen las buenas prácticas. En la gestión 2014, la variación observada estuvo por encima del parámetro.

Cuadro N°5. Calificación del Indicador ID-1
Resultados del gasto agregado

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-1. Resultado de Gasto Agregado	A
1.1. Gasto agregado	A

Método de Calificación: Una dimensión

INDICADOR: RESULTADOS EN LA COMPOSICIÓN DEL GASTO (ID-2)

18

Evalúa en qué medida las reasignaciones entre las principales categorías presupuestarias durante la ejecución del presupuesto han contribuido a la varianza en la composición del gasto.

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 1.2. Resultados en la composición del gasto por la clasificación funcional

- Mide la variación entre el presupuesto original aprobado y el ejecutado, respecto a su composición por clasificación administrativa (e.g. el gasto programado en salud respecto a al gasto efectivamente realizado en salud).
- La variación en la composición del gasto por clasificación administrativa fue inferior a la referencia internacional de 10% en 2014 y 2016, pero en 2015 fue de 29%.
- Las variaciones se presentan en todas las categorías de gasto, pero con mayor medida en aquellas que ejecutan proyectos de inversión.

Dimensión 2.2. Resultados en la composición del gasto por la clasificación económica

- Mide la variación entre el presupuesto original aprobado y el ejecutado, respecto a su composición por clasificación económica (e.g. el gasto presupuestado en sueldos y salarios respecto al gasto efectivamente realizado en sueldos y salarios).
- Las principales partidas por clasificación económica son: sueldos y salarios, bienes y servicios, gastos de capital fijo, intereses, y beneficios sociales.
- La variación fue superior al mínimo recomendado en las mejores prácticas internacionales (15%) en 2014 y 2015. Solo en 2016 la variación se situó en 12.8%.

- Las variaciones se presentan en todas las categorías de gasto, pero con mayor medida e impacto en las cuentas de pago de intereses y gastos de capital fijo.

Cuadro N°6: Variación gasto presupuestado y ejecutado por Clasificación Administrativa y Económica

Año	Variación composición (Clasificación Administrativa)	Variación composición (Clasificación Económica)
2014	9,5%	16,4%
2015	28,8%	20,7%
2016	9,8%	12,8%

Fuente: SIGMA.

Dimensión 2.3. Gasto con cargo a reservas para contingencias

- Esta dimensión mide el monto promedio del gasto efectivamente imputado a las partidas para contingencias.
- La proporción promedio del monto ejecutado en gastos de contingencia en relación al presupuesto total aprobado entre 2014 y 2016 fue de 0,4%, porcentaje inferior al 3% establecido en las buenas prácticas internacionales.

Cuadro N°7. Calificación del Indicador ID-2. Resultados en la composición del Gasto

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-2. Resultados en la composición del gasto	D+
2.1. Resultados en la composición del gasto por la clasificación funcional	B
2.2. Resultados en la composición del gasto por la clasificación económica	D
2.3. Gasto con cargo a reservas para contingencias	A

Método de Calificación M1

INDICADOR: RESULTADOS DE LOS INGRESOS AGREGADOS (ID-3)

Evalúa la desviación en los ingresos entre el presupuesto original aprobado y el monto efectivamente ejecutado, así como la composición de dicha variación por tipo de ingresos.

Aspectos Fundamentales de Evaluación

Dimensión 3.1. Ingresos efectivos agregados

- La metodología clasifica los ingresos en tres grandes grupos: impuestos, donaciones y otros ingresos propios. No considera las transferencias del nivel nacional ni la obtención de préstamos.
- Las desviaciones para dos de los tres años (2015 y 2016) son mayores a lo que establecen las buenas prácticas internacionales (la variación en por lo menos dos de los tres años debe situarse entre 92% y 116% para una calificación de C).

Cuadro N°8: Variación de entre ingresos presupuestados y ejecutados (en Bs)

Año	Presupuesto Inicial	Ejecución presupuestaria	Desviación
2014	567.489.743,0	617.240.248,1	108,8%
2015	623.549.506,0	775.754.595,4	124,4%
2016	979.207.701,0	778.320.959,7	79,5%

Fuente: SIGMA Municipal.

Dimensión 3.2. Resultados en la composición de los ingresos

- De acuerdo a la metodología PEFA, los principales tipos de ingresos son: impuestos, donaciones, otros ingresos (venta de bienes y servicios, regalías y tasas) e intereses y rentas de la propiedad.

- Las variaciones para dos de los tres años evaluados (2014 y 2015) son superiores a lo que exigen las buenas prácticas internacionales (Para una calificación C, la variación en la composición de los ingresos no debe ser mayor al 15% en dos de los últimos tres años evaluados)

Cuadro N°9: Variación de la composición de ingresos

Año	Variación de la composición
2014	17,3%
2015	16,2%
2016	10,1%

Fuente: SIGMA Municipal.

- En 2014 las diferencias se presentan en los impuestos debido al programa de regularización impositiva del GAMLP y en la recepción de mayores donaciones por parte de organismos internacionales.
- En 2015 de nuevo se logran mayores recaudaciones impositivas gracias al mismo programa de regularización y donaciones superiores a las proyectadas. En 2016 continúan las mayores donaciones persisten, pero las recaudaciones por impuestos se reducen tras la finalización del programa de regularización.

Cuadro N°10. Calificación del Indicador ID-3. Resultados del ingresos agregados

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-3. Resultados de los ingresos agregados	D
3.1. Ingresos efectivos agregados	D
3.2. Resultados en la composición de los ingresos	D

Método de Calificación M2

INDICADOR ADICIONAL: TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL (HLG-1)

20

Tiene por objetivo evaluar si los recursos que transfiere el gobierno nacional al GAMLP se ejecutan de acuerdo a lo programado para el año fiscal, tanto en montos como en tiempos.

Aspectos fundamentales de la evaluación y calificación

HLG-1.1 Resultado de las transferencias recibidas del gobierno nacional

- Las transferencias corrientes del gobierno nacional a los municipios comprenden en su mayor parte el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), y la Coparticipación Tributaria. De los recursos asignados a cada departamento por ambos conceptos, el 20% es distribuido a los municipios según su población.
- Cada año, el Ministerio de Economía y Finanzas Pública estima los montos a recaudar ambos conceptos para su incorporación en el Presupuesto General, el cual incluye los montos destinados a los municipios.
- En dos de los últimos tres años, las transferencias recibidas fueron menores al 85% de la estimación original debido a la caída en los precios internacionales del gas natural.

HLG-1.2 Ejecución de las transferencias en forma de rentas destinadas

- El GAMLP debe destinar parte de las transferencias recibidas del gobierno nacional para cubrir ciertas obligaciones establecidas mediante Ley (e.g. renta de jubilación, seguro de salud y desarrollo del deporte).
- En los últimos dos años, las desviaciones entre los montos programados y ejecutados para este tipo de transferencias fueron inferiores al 10%, del monto programado. En 2014 dicho parámetro de referencia fue sobrepasado ligeramente.
- Estas desviaciones se deben a la falta de estimaciones precisas del gobierno nacional para definir las asignaciones de rentas dirigidas a los gobiernos autónomos municipales

Cuadro N°11 Calificación del Indicador ID-HLG-1. Indicador Sub Nacional PEFA

Indicador	Calificación
HLG-1 Indicador Sub Nacional PEFA - Transferencias de un nivel superior de gobierno	D+
HLG1.1 Resultado de las transferencias recibidas del gobierno nacional	D
HLG1.2 Resultado de las transferencias condicionadas	C
HLG1.3. Oportunidad de las transferencias del gobierno nacional	D

Método de calificación: M1.

- Las variaciones descritas obligan al GAMLP a encarar con cierta frecuencia procesos formales para realizar modificaciones presupuestarias.

HLG-1.3. Oportunidad de las transferencias del gobierno nacional

- El volumen de las transferencias y su ocurrencia están sujetas a las recaudaciones impositivas (Co-participación Tributaria) y a los precios y volúmenes de venta del gas (IDH).
- No existe un calendario anual para las transferencias del gobierno nacional, por lo que estos recursos no se distribuyen de manera uniforme o previsible a lo largo del año.
- No se ha identificado una política del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) orientada a reducir la volatilidad de las transferencias de la renta por el IDH.
- El GAMLP tampoco cuenta con una política de cobertura del riesgo asociado con menores montos transferidos o con la elevada volatilidad (en montos y tiempos) de estos, ni se conocen propuestas para un mecanismo que limite dichos efectos.



PILAR II: TRANSPARENCIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

INDICADOR: CLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO (ID-4)

Evalúa las diferentes clasificaciones presupuestarias utilizadas por el GAMLP en los procesos de formulación, ejecución y registro contable del presupuesto, en relación a los estándares internacionales, para el último ejercicio fiscal finalizado (2016)

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 4.1. Clasificación del presupuesto

- De acuerdo a las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto, Reglamento de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental, los Clasificadores Presupuestarios son de uso obligatorio en todas las entidades del sector público, incluyendo el GAMLP.
- Dichas Clasificadores son aprobados y actualizados anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Para el proceso presupuestario de 2016, se cuenta con un grupo de Clasificadores Presupuestarios citados en el Cuadro N°12.

Cuadro N°12: Clasificadores Presupuestarios 2016

Tipo	Clasificador
1. General	1.1 Clasificador Institucional
2. Ingresos	2.1 Clasificador de Recursos por Rubros
3. Gastos	3.1 Clasificador por Objeto del Gasto
	3.2 Clasificador de Gastos por Finalidad y Función
	3.3 Clasificador de Fuentes de Financiamiento
	3.4 Clasificador de Organismos Financiadores
	3.5 Clasificador de Sectores Económicos
	3.6 Clasificador Geográfico

Fuente: Clasificadores presupuestarios 2016. MEFP.

- Para 2016 los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas y de Planificación del Desarrollo determinaron que la formulación del presupuesto de gastos se realice mediante la metodología del Presupuesto por Programas.
- Los programas presupuestarios, a su vez, deben estar vinculados al Sistema de Planificación Integral del Estado mediante planes de largo, mediano y corto plazo.
- Los gobiernos municipales deben adoptar una estructura que distingue programas para el Ejecutivo Municipal, para el Concejo Municipal, y para la Administración Central, además de los programas por Secretarías Municipales y las partidas no asignables a programas
- Adicionalmente, los programas presupuestarios deben vincularse a los pilares y metas del Plan de Desarrollo Económico y Social del gobierno nacional.
- De acuerdo al Clasificador Institucional vigente para 2016, el GAMLP está identificado con el código presupuestario 1201, por lo que se rige por la normativa nacional, utilizando los clasificadores descritos.
- La ejecución presupuestaria y su contabilización se realizan de acuerdo al presupuesto aprobado del GAMLP. Sus procesos mantienen los clasificadores presupuestarios y su vinculación con el Plan Único de Cuentas Contables cuyas equivalencias se encuentran incorporadas en el SIGMA Municipal para su aplicación automática.

Cuadro N°13. Calificación del Indicador ID-4. Clasificación del Presupuesto

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-4. Clasificación del presupuesto	A
4.1. Clasificación del presupuesto	A

Método de Calificación: Una dimensión

INDICADOR: DOCUMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO (ID-5)

Evalúa la integridad de la información proporcionada en la documentación del proyecto de presupuesto anual que se presenta al Poder Legislativo. La evaluación se realiza en relación al último proyecto de presupuesto presentado ante el Concejo Municipal (2017).

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 5.1. Documentación del Presupuesto

- El GAMLPL presenta anualmente al Concejo Municipal el Programa Operativo Anual y Presupuesto junto con documentos de respaldo.
- El diagnóstico de los documentos básicos y adicionales identificados por la metodología como parte de las buenas prácticas internacionales se presenta en el Cuadro N°14.

Cuadro N°14: Información Incluida en el Proyecto de Presupuesto 2017

Elementos	Incluye
Elementos básicos:	
1. Previsión del déficit o superávit fiscal,	SI
2. Liquidación presupuestaria del ejercicio anterior	SI
3. Presupuesto del ejercicio corriente	NO
4. Datos presupuestarios agregados de ingresos y gastos	SI
Elementos Adicionales:	
5. Financiamiento del déficit,	SI
6. Supuestos macroeconómicos,	SI
7. Saldo de la deuda pública	SI
8. Activos financieros,	NO
9. Información resumida sobre los riesgos fiscales existentes,	NO
10. Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas	NO
11. Documentación sobre provisiones fiscales a mediano plazo	NO
12. Cuantificación de los gastos tributarios	NO

Fuente: Secretaría Municipal de Finanzas, GAMLPL.

- Se concluye que el GAMLPL, a través de su Secretaría Municipal de Finanzas presenta a la Comisión de Desarrollo Económico-Financiero del Concejo Municipal 3 de los 4 elementos básicos y 3 de 8 elementos adicionales, de acuerdo a la metodología PEFA.

Cuadro N°15. Calificación del Indicador ID-5. Documentación del Presupuesto

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-5. Documentación del Presupuesto	C
5.1 Documentación del Presupuesto	C

Método de Calificación: Una dimensión

INDICADOR: OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL NO INCLUIDAS EN INFORMES FINANCIEROS (ID-6)

Analiza si los gastos e ingresos de las entidades extrapresupuestarias y los gastos e ingresos relacionados con actividades extrapresupuestarias de entidades presupuestarias son insignificantes, o si dichos ingresos y gastos se incluyen en los informes financieros ex - post del GAML. La evaluación se realiza a 2016.

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 6.1 Gastos no incluidos en informes financieros

- El GAML no cuenta con entidades extrapresupuestarias; todas sus unidades se encuentran comprendidas dentro de su presupuesto. Tampoco cuenta con fideicomisos.
- El presupuesto que presenta el Ejecutivo Municipal al Concejo Municipal cubre todas las instancias del GAML, incluyendo los niveles legislativo, ejecutivo, operativo y desconcentrado.
- La normativa nacional y sub-nacional vigente establece que absolutamente todas las actividades de gasto del GAML deben registrarse en el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa.

Dimensión 6.2 Ingresos no incluidos en informes financieros

- La normativa nacional y sub-nacional vigente obliga que todos los ingresos se registren en el presupuesto.
- Asimismo, todo recurso recaudado por el GAML debe ser transferido automáticamente a la Cuenta Única Municipal, en estrecha coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Los ingresos provenientes de donantes o acreedores externos para el financiamiento de proyectos también deben ser registrados, en coordinación con el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Dimensión 6.3 Informes financieros de las entidades extrapresupuestarias

- De acuerdo a lo descrito en dimensiones previas, el GAML no cuenta con entidades o actividades extrapresupuestarias por lo que la evaluación de esta dimensión no es aplicable

Cuadro N°16. Calificación del Indicador ID-6. Operaciones no incluidas en informes financieros

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-6. Operaciones del gobierno municipal no incluidas en informes financieros	A
6.1 Gastos no incluidos en informes financieros	A
6.2 Ingresos no incluidos en informes financieros	A
6.3. Informes financieros de las entidades extrapresupuestarias	NA

Método de Calificación M2

INDICADOR: INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS (ID-8)

Examina la información sobre el desempeño en la prestación de servicios que se incluye en el proyecto de presupuesto y en los informes de ejecución presupuestaria al final del ejercicio. Determina también si se llevan a cabo auditorías o evaluaciones del desempeño y la medida en que se recopila y registra la información sobre los recursos recibidos por la provisión de servicios.

Aspectos fundamentales de evaluación

- El GAMLP presta una variedad de servicios públicos, destacándose los de salud, educación, transporte masivo y registro catastral.

Dimensión 8.1 Programación del desempeño para la prestación de servicios (con información para 2017)

- El GAMLP cuenta con el Plan Integral La Paz 2040, el Plan Estratégico Institucional 2014-2018 y el Programa Operativo Anual como instrumentos de planificación de largo, mediano y corto plazo, respectivamente.
- El GAMLP no cuenta con un marco reglamentario propio para la Gestión por Resultados que permita medir el desempeño en la prestación de servicios municipales. Tampoco existe un marco de referencia en el nivel nacional.

Dimensión 8.2 Resultados de desempeño para la prestación de servicios (con información a 2016)

- La documentación de apoyo del presupuesto 2016 del GAMLP no incluye indicadores para medir el desempeño de los servicios públicos.
- Los informes de presupuesto aprobado y ejecutado no consideran mejoras en la prestación de servicios mediante el monitoreo de indicadores de desempeño.

- Sin embargo, los informes de gestión y publicaciones escritas incluyen información sobre las actividades realizadas y sobre los productos de todas las unidades de prestación de servicios, incluyendo los montos ejecutados.

Dimensión 8.3 Recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios (con información de últimas tres gestiones)

- Se evalúa si existe información sobre recursos recibidos por unidades responsables de la prestación de servicios en al menos dos Secretarías Municipales importantes: Salud y Educación.
- Al respecto, el GAMLP publica informes anuales de ejecución presupuestaria donde la información sobre los servicios de educación y salud es completa y desagregada, pudiéndose identificar sus fuentes de financiamiento.

Dimensión 8.4 Evaluación del desempeño para la prestación de servicios (con información de últimas tres gestiones)

- El GAMLP no ha realizado evaluaciones independientes a las unidades de prestación de servicios durante el periodo 2014-2016.
- Sin embargo, sí ha realizado evaluaciones específicas a ciertos programas (e.g. Parque Urbano Central, y Barrios y Comunidades de Verdad) para medir su desempeño.

Cuadro N°17. Calificación del Indicador ID-8. Información de desempeño para la prestación de servicios

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-8. Información de desempeño para la prestación de servicios	C+
8.1 Programación del desempeño para la prestación de servicios	C
8.2 Resultados de desempeño para la prestación de servicios	C
8.3 Recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios.	A
8.4 Evaluación del desempeño para la prestación de servicios.	D

Método de Calificación M2

INDICADOR: ACCESO PÚBLICO A LA INFORMACIÓN FISCAL (ID-9)

26

El indicador valora la integridad de la información fiscal de acceso público, tomando como parámetros los elementos de información que se considera fundamental que sean puestos a disposición del público. La evaluación se realiza con relación al último ejercicio fiscal finalizado (2016).

Aspectos fundamentales de evaluación

- El GAMLMP cuenta con una importante producción de información y documentos **técnicos**. La **instancia que** consolida esta producción es la Dirección de Investigación e Información Municipal de la Secretaría Municipal de Planificación para el Desarrollo.

Dimensión 9.1. Acceso Público a la información fiscal

- Se contemplan nueve elementos (básicos y adicionales) cuyo acceso por parte del público es fundamental.

- Como se observa en el Cuadro N°18, El GAMLMP pone a disposición del público tres (3) de los elementos básicos y dos (2) de los elementos adicionales requeridos para este indicador.

Cuadro N°18: Acceso Público a Información Fiscal – Gestión 2016

Información / Reporte	Existe Acceso Público (Sí/No)
Elementos básicos:	
Documentación del proyecto de presupuesto anual.	SI
Presupuesto aprobado	SI
Informes de ejecución presupuestaria del ejercicio en curso.	NO
Reporte anual sobre ejecución presupuestaria.	SI
Informe financiero anual auditado, más informe de auditoría externa.	NO
Elementos adicionales:	
Declaración previa al presupuesto.	NO
Información sobre servicios provistos a la comunidad	SI
Resumen del proyecto de presupuesto.	SI
Información sobre tarifas, tasas e impuestos	NO

Fuente: Evaluación PEFA al GAMLMP.

Cuadro N°19. Calificación del Indicador ID-9.
Acceso Público a la Información Fiscal

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-9. Acceso público a la información fiscal	D
9.1. Acceso público a la información fiscal	D

Método de Calificación: Una dimensión.



PILAR III: GESTIÓN DE ACTIVOS Y PASIVOS

INDICADOR: INFORME DE RIESGOS FISCALES (ID- 10)

28

Analiza la medida en que se reportan los riesgos fiscales que enfrenta el GAML. El análisis se realiza en relación al último ejercicio fiscal finalizado (2016).

Aspectos fundamentales de evaluación

- Los riesgos fiscales pueden derivarse de situaciones macroeconómicas adversas, la posición financiera de las empresas municipales, los pasivos contingentes de programas y las actividades propias del GAML.

Dimensión 10.1 Seguimiento a las empresas y corporaciones públicas

- El GAML posee dos empresas municipales, EMAVIAS (desde 2006) y EMAVERDE (desde 2003). Desde 2011 operan con sus propios recursos y se financian a través de contratos que realizan con otras unidades organizacionales del GAML y con privados.
- La Dirección de Empresas y Servicios Públicos del GAML es la encargada del seguimiento a las actividades de las empresas municipales y al cumplimiento de sus metas de desempeño.
- De acuerdo a normativa nacional, las empresas deben presentar sus Estados Financieros hasta el 28 de febrero del año siguiente al de cierre. Adicionalmente, deben presentar al GAML informes mensuales de ejecución financiera, los mismos que también son remitidos al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- A pesar de lo anterior, y de toda la información disponible, actualmente el GAML no está produciendo informes agregados anuales sobre estas empresas.

Dimensión 10.2. Seguimiento a los gobiernos sub-nacionales

- Esta dimensión no es aplicable para fines de esta evaluación.

Dimensión 10.3. Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales

- Los pasivos contingentes a los que se refiere la metodología comprenden las garantías generales para distintos tipos de préstamos y a diversos tipos de seguros.
- De acuerdo a la normativa nacional, el GAML no puede otorgar garantías. Asimismo, actualmente no participa de ningún tipo de plan de seguro.
- Los pasivos contingentes reconocidos por el GAML se refieren principalmente a pensiones, litigios laborales y/o juicios penales. Los mismos están debidamente monitoreados por la Unidad de Contabilidad en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Cuadro Nº20. Calificación del Indicador ID-10
Informe de riesgos fiscales

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-10. Informe de riesgos fiscales	B
10.1 Seguimiento a las empresas y corporaciones públicas	B
10.2 Seguimiento a los gobiernos sub-nacionales	NA
10.3 Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales	B

Método de Calificación: M2.

INDICADOR: GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (ID-11)

Analiza si el GAMLP realiza el análisis económico, selección técnica y seguimiento de proyectos de inversión pública. Además, valora si se realizan proyecciones de mediano plazo de los costos de capital y recurrentes. La evaluación se realiza con información de los grandes proyectos de inversión incluidos en el Presupuesto 2016.

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 11.1 Análisis económico de los proyectos de inversión

- El análisis económico de proyectos de inversión del GAMLP se fundamenta institucionalmente en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, el Reglamento Específico del Sistema Nacional de Inversión Pública y el Decreto Supremo N° 29894 de febrero de 2009.
- Los proyectos de inversión de 2016 provienen del Plan de Inversiones La Paz 2040 y fueron inscritos en el Programa Operativo Anual (POA) y el Presupuesto. La Secretaría Municipal de Planificación para el Desarrollo (SMPD) evalúa el análisis económico de los proyectos presentados.
- Los proyectos de inversión pública cuentan con estudios de pre-inversión y con análisis costo-beneficio y/o costo-eficiencia.
- Los resultados del análisis económico se registran en el Sistema de Información sobre Inversiones y se publican en informes.

Dimensión 11.2 Selección de los proyectos de inversión

- El Plan de Inversiones La Paz 2040 posee criterios y procedimientos rigurosos de priorización y selección de proyectos multi-gestión. Este proceso está a cargo de la SMPD.
- En 2016 se formuló además el Plan Territorial de Desarrollo Integral 2016-2020 del Municipio de La Paz, basado en los proyectos del Plan de Inversiones La Paz 2040 y vinculándolos con

los planes estratégicos del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz y del Viceministerio de Autonomías y Descentralización del Gobierno Nacional.

Dimensión 11.3 Determinación de costos de los proyectos de inversión

- Los costos totales de los proyectos del GAMLP se dividen en inversión y en operación.
- Todos los costos están registrados en el Sistema de Información Municipal (SIM) y en el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) del gobierno nacional.
- Si bien esta información contribuye a la elaboración del presupuesto de inversión, el GAMLP no la incluye en los documentos de sustento del POA y del Presupuesto.

Dimensión 11.4 Seguimiento de los proyectos de inversión

- El GAMLP realiza el seguimiento periódico al avance administrativo, físico y financiero de todos los proyectos de inversión mediante reportes del SIM. La información agregada mensualmente además se registra en el SISIN.
- La Secretaría Municipal de Finanzas realiza el monitoreo del proceso, detecta desviaciones y recomienda medidas de ajuste o corrección.
- Los reportes del seguimiento observan procedimientos estándar para todos los proyectos de inversión, de acuerdo a la Ley N°2042 de Administración Presupuestaria.

Cuadro N°21. Calificación del Indicador ID-11. Gestión de la Inversión Pública

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-11. Gestión de la inversión pública	B+
11.1 Análisis económico de los proyectos de inversión	A
11.2 Selección de los proyectos de inversión	A
11.3 Determinación de costos de los proyectos de inversión	D
11.4 Seguimiento de los proyectos de inversión	A

Método de Calificación: M2.

Evalúa la gestión y el seguimiento de los activos del sector público municipal y la transparencia de su eventual enajenación. El análisis se realiza para para el último ejercicio fiscal finalizado (2016).

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 12.1 Seguimiento de los activos financieros

- Todos los activos financieros del GAMLPL están registrados en sus Estados Financieros. Los principales activos financieros son acciones en el Registro Único para la Administración Tributaria, EMAVIAS y EMAVERDE. Actualmente, estos activos financieros no están generando ingresos por dividendos o ganancias de capital.
- Si bien existe el registro de todos los activos financieros del GAMLPL, estos no se están valorando a su valor de mercado de acuerdo con las normas internacionales.

Dimensión 12.2 Seguimiento de los activos no financieros

- La Dirección de Administración General (DAG) está a cargo del seguimiento de los activos no financieros, llevando el registro actualizado de los mismos mediante los sistemas de información existentes. Esto permite un manejo sistemático de los activos no financieros, además de coadyuvar en su mantenimiento y en los planes de inversión.

Cuadro N°22: Categorías de activos no financieros en el GAMLPL

Activo
Fijos - Edificios y plantas
Fijos - Maquinaria y Equipo
Fijos - Otros Activos
Existencias
Objetos de Valor
No producidos – Tierra
No producidos - Otros intangibles no producidos

Fuente: GAMLPL

INDICADOR: GESTIÓN DE LOS ACTIVOS PÚBLICOS (ID-12)

- La DAG realiza el seguimiento de los activos no financieros mediante el Sistema de Gestión del Patrimonio Municipal para bienes muebles, el Sistema de Administración y Gestión de Almacenes para bienes de consumo y el Sistema de Registro de Propiedad Municipal para la propiedad municipal, enlazado al Sistema de Información Territorial. Todos estos sistemas poseen procedimientos y mecanismos informáticos de seguridad adecuados.

Dimensión 12.3 Transparencias en la enajenación de activos

- Los procedimientos para la transferencia y enajenación de activos responden a la Resolución Ejecutiva 284/2014 basada en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios. Las transferencias a terceros se realizan mediante disposiciones temporales que preservan el derecho propietario del GAMLPL. En el caso de las empresas públicas municipales, las transferencias se consolidan en los Estados Financieros del GAMLPL al cierre de gestión.
- Los informes financieros del GAMLPL incluyen reportes sobre las enajenaciones y transferencias con información completa acerca del costo original, valor de la enajenación y fechas de compra y enajenación.

Cuadro N°23. Calificación del Indicador ID-12.
Gestión de los activos públicos

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-12. Gestión de los activos públicos	B
12.1 Seguimiento de los activos financieros	C
12.2 Seguimiento de los activos no financieros	A
12.3 Transparencia en la enajenación de activos	B

Método de Calificación: M2.

INDICADOR: GESTIÓN DE LA DEUDA (ID-13)

Evalúa la gestión de la deuda (interna y externa) y las garantías. Procura determinar si existen prácticas de registro y control satisfactorios para asegurar que los mecanismos de gestión sean eficaces y eficientes.

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 13.1. Registro y preparación de informes sobre la deuda y las garantías

- La Dirección de Financiamiento y Análisis Financiero (DFAF) del GAMLP tiene a su cargo los registros y la presentación de informes sobre deuda interna y externa (intermediada por el gobierno nacional).
- Para el registro y la gestión de la deuda, cuenta con el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Municipal, que es operado bajo procedimientos adecuadas.
- La conciliación de cuentas y pagos se realiza con el Banco Central de Bolivia en forma semestral. La conciliación y confirmación de pagos de la deuda interna es mensual.
- La DFAF elabora un boletín mensual con los saldos y condiciones de la deuda además del tipo de acreedor, pero no incluye plazos residuales ni indicadores de riesgo.
- La Dirección de Gestión Financiera del GAMLP presenta cuatrimestralmente un informe de ejecución presupuestaria al Concejo Municipal, que incluye la situación de la deuda municipal. Sin embargo, el informe aún no es de acceso público.

Dimensión 13.2. Aprobación de la deuda y las garantías

- El GAMLP opera en el marco de un estricto marco jurídico nacional que asigna atribuciones para contratar y emitir deuda y establece límites y condiciones de endeudamiento.
- La contratación de deuda externa es autorizada por ley de la

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia y la contratación de deuda interna es autorizada por la Dirección General de Crédito Público (DGCP), parte del Viceministerio del Tesoro y Crédito Público (VTCP) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP).

- La Ley de Gobiernos Autónomos Municipales establece que el Concejo Municipal debe aprobar la emisión de valores y créditos que comprometan las rentas del GAMLP, velando por el cumplimiento de las normas del MEFP.
- El MEFP norma el endeudamiento sub-nacional en función a las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público (NBSCP), tal que las estrategias de endeudamiento de las entidades regionales y locales sean consistentes con sus planes de desarrollo y su capacidad financiera.
- El GAMLP cumple estrictamente con la legislación y los procedimientos vigentes en materia de deuda de entidades sub-nacionales. Sus actuales ratios de endeudamiento se encuentran muy por debajo de los límites máximos establecidos por el MEFP.

Dimensión 13.3. Estrategia de gestión de la deuda

- En los tres últimos ejercicios fiscales el GAMLP no dispuso de una estrategia explícita de gestión de deuda de mediano plazo en función a sus necesidades, que analice los riesgos de mercado – de tasas de interés, cambiario y de refinanciamiento – que enfrenta.
- Desde 2014, la DFAF elabora semestralmente un análisis de sostenibilidad de deuda, el mismo que fue presentado públicamente por primera vez en 2016.

Cuadro N°24. Calificación del Indicador ID-13. Gestión de la deuda

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-13. Gestión de la deuda	C+
13.1 Registro y preparación de informes sobre la deuda y las garantías	C
13.2 Aprobación de la deuda (y las garantías)	A
13.3. Estrategia de gestión de la deuda	D

Método de Calificación: M2.



**PILAR IV: ESTRATEGIA FISCAL Y
PRESUPUESTACIÓN BASADAS EN POLÍTICAS**

INDICADOR: PREVISIONES MACROECONÓMICAS Y FISCALES (ID-14)

Mide la capacidad del gobierno municipal para formular previsiones macroeconómicas y fiscales sólidas, para así poder diseñar una estrategia fiscal sostenible y dar mayor previsibilidad a las asignaciones presupuestarias. Evalúa la capacidad del gobierno municipal para estimar el impacto fiscal de los posibles cambios en las condiciones económicas. El análisis se efectúa considerando los últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 14.1. Previsiones macroeconómicas

- La Secretaría Municipal de Finanzas (SMF) del GAMLP elabora desde el año 2014 previsiones macroeconómicas de mediano plazo, utilizando un modelo macroeconómico que permite proyectar la evolución de las principales variables macroeconómicas bajo diferentes escenarios. Este análisis es actualmente incorporado al análisis de sostenibilidad de deuda de la entidad.
- Las proyecciones macroeconómicas que prepara el GAMLP no están siendo utilizadas para orientar el proceso presupuestario, con excepción del presupuesto de deuda.
- Por otra parte, estas proyecciones no han sido examinadas por una entidad distinta a la que las produce, como requieren las buenas prácticas internacionales.

Dimensión 14.2. Previsiones fiscales

- Las diferentes unidades del GAMLP que generan ingresos preparan estimaciones de los ingresos a percibir con el apoyo técnico y supervisión de la SMF. Destaca la Administración Tributaria Municipal, con capacidad propia para estimar sus ingresos en el corto y mediano plazo.

- Las estimaciones de gastos (corriente y de capital) para el año presupuestario son realizadas por todas las unidades del GAMLP, aunque esta práctica no se aplica para años posteriores, pues dicha tarea recae en la SMF.
- Si bien las estimaciones de ingresos, gastos y saldos fiscales se preparan oportunamente, las mismas no se incluyen en los documentos que acompañan al presupuesto.
- Tampoco se incluyen explicaciones sobre las proyecciones de ingresos y gastos presentadas en años anteriores y cuan cercanas estuvieron estas respecto a la ejecución efectiva.

Dimensión 14.3. Análisis de sensibilidad macro-fiscal

- El GAMLP, ha venido analizando escenarios fiscales alternativos durante el periodo de análisis, para apoyar la elaboración del análisis de sostenibilidad de la deuda.
- Estos escenarios son exámenes de sensibilidad ante el comportamiento esperado de variables críticas como es el caso del precio de los hidrocarburos, el cual afecta a un conjunto de variables en la economía, incluyendo las transferencias del gobierno nacional al GAMLP.
- Este análisis se hizo público por primera vez en julio de 2016, como parte del documento “La gestión del financiamiento del GAMLP”.

Cuadro N°25. Calificación del Indicador ID-14. Previsiones Macroeconómicas y Fiscales

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-14. Previsiones macroeconómicas y fiscales	C
14.1. Previsiones macroeconómicas	D
14.2. Previsiones fiscales	C
14.3. Análisis de sensibilidad macro-fiscal	B

Método de Calificación: M2.

INDICADOR: ESTRATEGIA FISCAL (ID-15)

Analiza la capacidad del gobierno municipal de elaborar y poner en marcha una estrategia fiscal clara. También mide la capacidad de determinar y evaluar el impacto fiscal de las propuestas de política de ingresos y gastos que contribuyen al logro de los objetivos fiscales del gobierno municipal.

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 15.1. Impacto fiscal de las propuestas de política pública

- Durante el proceso presupuestario las unidades organizacionales del GAMLP preparan sus propuestas de políticas de ingresos (cuando corresponde) y de gastos.
- Esta información es remitida a la Secretaría Municipal de Finanzas (SMF) para su revisión y validación en coordinación con las unidades, para definir su inclusión o no en presupuesto.
- La SMF, a través de su Dirección de Financiamiento y Análisis Financiero, cuenta con metodologías de estimación de ingresos y gastos para un horizonte de hasta dos años y ofrece asistencia técnica las unidades del GAMLP para la elaboración adecuada de sus estimaciones.
- Cabe destacar el rol y la capacidad de la Administración Tributaria Municipal para analizar y estimar el impacto de propuestas de política con impacto directo en los ingresos tributarios, asociadas, por ejemplo, a propuestas de modificación de alícuotas o alcance, creación o eliminación de impuestos.
- En general, la SMF en coordinación con otras unidades tienen la capacidad para estimar las consecuencias fiscales de medidas, propuestas o decisiones de política. Sin embargo, estas estimaciones son actualmente para uso interno y no se publican ni son remitidas al Concejo Municipal para su conocimiento y análisis.

Dimensión 15.2. Adopción de la estrategia fiscal

- Una estrategia fiscal debe incluir objetivos, metas o parámetros normativos numéricos, los ingresos o los gastos agregados del gobierno municipal, y los cambios en el volumen de activos y pasivos financieros.
- La SMF tiene la capacidad para preparar escenarios fiscales diversos con proyecciones a cinco años como componente técnico fundamental de dicha estrategia. Ha desarrollado gran parte de la información requerida para contar con la misma, pero aun no la ha hecho pública.
- En 2016 el GAMLP no incluyó esta estrategia fiscal como parte de la documentación presupuestaria que presenta al Concejo Municipal anualmente, ni tampoco ha logrado institucionalizar su uso en otros ámbitos de las finanzas públicas.

Dimensión 15.3. Presentación de informes sobre los resultados fiscales

- Si bien el GAMLP prepara informes para uso interno que analizan los progresos logrados en su estrategia fiscal, no se ha encontrado evidencia durante 2016 de que se hayan presentado los mismos fuera del ámbito del Ejecutivo Municipal. Tampoco se ha encontrado evidencia de que se hayan presentado explicaciones sobre las eventuales desviaciones entre lo observado y los objetivos y metas fiscales fijadas con anticipación.

Cuadro N°26. Calificación del Indicador ID-15. Estrategia Fiscal

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-15 Estrategia fiscal	C+
15.1. Impacto fiscal de las propuestas de política pública	B
15.2. Adopción de la estrategia fiscal	C
15.3. Presentación de informes sobre los resultados fiscales	C

Método de Calificación: M2.

INDICADOR: PERSPECTIVA DE MEDIANO PLAZO PARA LA PRESUPUESTACIÓN DEL GASTO (ID-16)

Examina en qué medida el presupuesto de gastos se formula con una visión de mediano plazo y dentro de límites de gasto explícitamente establecidos para el mediano plazo. Analiza también la medida en que los presupuestos anuales se derivan de las estimaciones a mediano plazo y el grado de articulación entre las estimaciones presupuestarias de mediano plazo y los planes estratégicos. La evaluación se realiza en base a los últimos presupuesto de corto y mediano plazo presentados y aprobado por el Concejo Municipal.

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 16.1. Estimaciones de gasto de mediano plazo

- Los instrumentos de mediano plazo con los que cuenta el GAMLP son el Plan Integral La Paz 2040, el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2014 -2018 y el Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI) 2016-2020, este último requerido por el gobierno nacional. El nivel de coherencia entre estos documentos es adecuado.
- A pesar que estos tres planes tienen una concepción plurianual, aún no han logrado incidir en el comportamiento del presupuesto anual, debido a que las directrices de formulación presupuestaria son elaboradas por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), instancia que no incluye en su modelo de presupuestación los resultados e indicadores que ofrecen los planes de mediano plazo.

Dimensión 16.2. Límites de gasto de mediano plazo

- Los límites de gasto para el ejercicio presupuestario son fijados al inicio del proceso por el MEFP, distinguidos por fuente de los recursos a ser utilizados.
- Dichos **límites de gasto impiden que el gasto exceda a las disponibilidades en el ejercicio presupuestario**. Sin embargo,

este procedimiento se realiza con una perspectiva anual y no de mediano plazo.

Dimensión 16.3. Articulación de los planes estratégicos y los presupuestos de mediano plazo

- El Plan 2040 es el plan estratégico del GAMLP, en el cual se apoyan el PEI (2014 -2018) y el PTDI 2016-2020, como instrumentos de planificación de mediano plazo.
- Esta base y su actualización periódica serán elementos esenciales para construir planes y presupuestos anuales consistentes con sus pares de mediano plazo, una labor que deberá ser encarada con prioridad por el GAMLP. También deben sumarse esfuerzos para implementar una presupuestación basada en indicadores de desempeño.

Dimensión 16.4. Consistencia de los presupuestos con las estimaciones del ejercicio anterior

- Cerca de un 50% del presupuesto del GAMLP depende de transferencias recibidas del gobierno nacional. Por tal motivo la presupuestación y estimaciones de mediano plazo no poseen una base de cálculo totalmente previsible o de pleno control.

Cuadro N°27. Calificación del Indicador ID-16.
Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-16 Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto	D
16.1 Estimaciones de gasto de mediano plazo	D
16.2 Límites de gasto de mediano plazo	D
16.3 Articulación de los planes estratégicos y los presupuestos de mediano plazo	D
16.4 Consistencia de los presupuestos con las estimaciones del ejercicio anterior	D

Método de Calificación: M2.

INDICADOR: PROCESO DE PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO (ID-17)

36

Mide la eficacia de la participación de los actores relevantes, incluidas las autoridades políticas, en el proceso de preparación del Presupuesto, y establece si esa participación es ordenada y oportuna. La primera dimensión se evalúa con información de 2016, mientras que las dos siguientes utilizan información del periodo 2014-2016

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 17.1. Calendario presupuestario

- El GAMLP tiene como práctica usual iniciar el proceso de la presupuestación en el mes de marzo o abril de la gestión anterior al presupuesto, con la realización de talleres zonales de priorización de demanda. Sin embargo, este proceso aún no ha sido formalizado mediante un instructivo específico.
- El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) otorgó oficialmente un plazo de cuatro semanas al GAMLP para elaborar, registrar y presentar el anteproyecto de presupuesto ante el propio MEFP y el Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Sin embargo, la evaluación PEFA mide el plazo efectivo que fuera otorgado a las unidades del GAMLP para realizar las tareas de construcción del presupuesto. El mismo fue de tan solo siete días, y si bien todas las unidades lograron presentar sus contribuciones a tiempo, se entiende que es un tiempo muy corto respecto a prácticas internacionales.

Dimensión 17.2. Orientaciones para la preparación del presupuesto

- Los principales instrumentos que guían la formulación del Programa Operativo Anual (POA) y el Presupuesto son las Directrices de Formulación Presupuestaria y el Reglamento Específico del Sistema de Programación de Operaciones.
- Adicionalmente, el Alcalde Municipal emite un instructivo

anual (Orden de Despacho) en el cual se establecen los plazos y procedimientos para la elaboración del presupuesto.

- La definición y confirmación de los techos o topes presupuestarios para cada unidad organizacional está a cargo de la Secretaría Municipal de Planificación del Desarrollo (SMPD) y la Secretaría Municipal de Finanzas (SMF).
- Las unidades del GAMLP reciben instructivos del Ejecutivo Municipal para la formulación del presupuesto.
- Finalmente, la SMF revisa y consolida los presupuestos, prepara el proyecto de presupuesto para aprobación del Alcalde Municipal, quien en una última instancia remite el mismo al Consejo.

Dimensión 17.3. Presentación del presupuesto al Poder Legislativo

- Entre 2013 y 2016 el proyecto POA y el Presupuesto fueron presentados de manera oportuna al Concejo Municipal (Legislativo Municipal). En todos los casos la entrega se hizo al menos cuatro meses antes del inicio de ejercicio fiscal correspondiente y siempre dentro de los plazos impuestos por la normativa nacional.

Cuadro N°28. Calificación del Indicador ID-17. Proceso de Preparación del Presupuesto

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-17. Proceso de preparación del Presupuesto	B
17.1. Calendario presupuestario	C
17.2. Orientaciones para la preparación del presupuesto	C
17.3. Presentación del presupuesto al Poder Legislativo	A

Método de Calificación: M2.

INDICADOR: ESCRUTINIO LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO (ID-18)

Evalúa la naturaleza y el alcance del escrutinio legislativo del presupuesto anual. Evalúa la medida en que el Concejo Municipal lo examina, debate y aprueba, y si los procedimientos para ello están establecidos y se respetan. También revisa la existencia de normas sobre enmiendas al Presupuesto en el curso del ejercicio, sin aprobación previa del Concejo Municipal.

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 18.1. Alcance del escrutinio presupuestario

- El escrutinio del Concejo Municipal al presupuesto del GAMLP de la gestión 2016 se inició el 27 de agosto de 2015, cuando el Alcalde Municipal remitió el Proyecto de Programa Operativo Anual (POA) y Presupuesto al Concejo Municipal, solicitando su aprobación.
- Recibida la información, el Concejo Municipal inició un proceso de escrutinio activo, remitiendo el POA y el Presupuesto a todos los Concejales y en especial a la Comisión de Desarrollo Económico-Financiero del Concejo.
- Dicha Comisión, principal responsable del análisis y revisión de la documentación, elaboró un informe al pleno del Concejo Municipal, el mismo que fue analizado y debatido en sesión pública, con la consiguiente aprobación del POA y presupuesto por mayoría de votos.
- Finalmente, el Alcalde Municipal procedió a la promulgación de la Ley Municipal correspondiente. Este proceso se desarrolló en ocho **días calendario**. **Sin embargo, la evaluación ha identificado un proceso informal** de coordinación que se inicia treinta **días antes**.

Dimensión 18.2. Procedimientos legislativos de escrutinio presupuestario

- La Ley Marco de Autonomías y Descentralización y la Ley de Gobiernos Autónomos Municipales establecen que el presupuesto institucional elaborado por el Ejecutivo Municipal debe ser aprobado por el Concejo Municipal en un máximo de 15 días hábiles luego de recibida la documentación.
- Bajo este marco legal, el procedimiento legislativo se regula con la Ley Municipal de Ordenamiento Jurídico y Administrativo.
- El Concejo Municipal del GAMLP cuenta con procedimientos adecuados y estandarizados para el escrutinio del proyecto de presupuesto. Para este fin, debe contar también con el pronunciamiento favorable de la instancia de Participación y Control Social.

Dimensión 18.3. Oportunidad en la aprobación del presupuesto

- Los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) y de Planificación del Desarrollo (MPD), emiten anualmente las Directrices de Formulación Presupuestaria, de aplicación obligatoria en el sector público.
- Además, el MEFP notifica a todas las entidades públicas la fecha límite para el registro y remisión del proyecto de POA y Presupuesto.
- En las últimas tres gestiones el presupuesto del GAMLP fue aprobado por el MEFP al menos tres meses antes del inicio de cada gestión.

Dimensión 18.4. Reglas para las modificaciones presupuestarias por el Poder Ejecutivo

- Las modificaciones presupuestarias siguen el mismo procedimiento que la aprobación del Presupuesto por parte del



Concejo Municipal.

- La normativa nacional y los reglamentos del GAMLP no fijan límites respecto al número, alcance y naturaleza de estas enmiendas.

Cuadro N°29. Calificación del Indicador ID-18.
Escrutinio Legislativo del Presupuesto

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-18. Escrutinio Legislativo del Presupuesto	B+
18.1. Alcance del escrutinio presupuestario	B
18.2. Procedimientos legislativos de escrutinio presupuestario	A
18.3. Oportunidad en la aprobación del presupuesto	A
18.4. Reglas para las modificaciones presupuestarias por el Poder Ejecutivo	B

Método de Calificación: M1.



**PILAR V: PREVISIBILIDAD Y CONTROL
DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**

INDICADOR: ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS (ID-19)

40

Evalúa el desempeño de las entidades que administran la generación de ingresos en el GAMLP, analizando los procedimientos utilizados para recaudar y supervisar los ingresos bajo su administración. Las primeras dos dimensiones se analizan con información obtenida en el momento de la evaluación y las últimas dos con información del último ejercicio finalizado.

Aspectos fundamentales de evaluación

- La Ley Marco de Autonomías y Descentralización clasifica los ingresos de los gobiernos municipales en: recursos específicos (impuestos, tasas y patentes e ingresos por venta de servicios), créditos y donaciones, transferencias del nivel nacional del Estado y recursos por explotación de recursos naturales.
- En 2012, el GAMLP creó la **Administración Tributaria Municipal (ATM)** como unidad desconcentrada con funciones de recaudación tributaria delegadas por el Alcalde Municipal.

Dimensión 19.1. Derechos y obligaciones sobre la generación de ingresos

- La base de datos de los contribuyentes de tributos es administrada por el Registro Único para la Administración Tributaria (RUAT).
- A través del RUAT, los contribuyentes están informados sobre sus derechos y obligaciones, además de los procedimientos administrativos para la liquidación y pago de tributos.
- Adicionalmente, la ATM realiza campañas informativas acerca de la programación del pago de impuestos, esquemas excepcionales de regularización u otras políticas tributarias.
- En caso de reclamos, se actúa según el **Código Tributario**, donde la ATM es la primera instancia de impugnación, seguida por la Autoridad de Impugnación Tributaria. Si se agotan estas instancias, podrá acudir a la vía judicial.

Dimensión 19.2. Gestión de riesgos para la generación de ingresos

- La ATM realiza diferentes estudios, con información provista por el RUAT, para determinar el comportamiento de los ingresos para fines de formulación del presupuesto de ingresos, pero también para analizar políticas que buscan generar mayores recaudaciones.
- Estos esfuerzos no se realizan en el marco de un enfoque integral y estructurado para la evaluación de los riesgos y establecer acciones de prevención.

Dimensión 19.3. Auditoría e investigación para la generación de ingresos

- Los procesos de generación de ingresos están automatizados y con una base de datos administrada independientemente y con controles adecuados por el RUAT, entidad que además cuenta con su propia unidad de auditoría interna.
- Por su parte, la ATM realiza investigaciones y fiscalizaciones sobre evasión y fraude bajo un plan anual que se cumple para todos los procesos iniciados en una gestión.

Dimensión 19.4. Seguimiento de los atrasos en la generación de ingresos

- La base de datos del RUAT ofrece información de los saldos por pagar de cada contribuyente. En caso de existir un saldo positivo, dicho monto constituye un retraso que se acumula y genera multas e intereses.
- Al cierre de 2016, el volumen de atrasos acumulados respecto a los ingresos recaudados se encuentra por encima del mínimo requerido por las buenas prácticas internacionales.

Cuadro N°30. Calificación del indicador ID-19. Administración de ingresos

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-19. Administración de ingresos	C+
19.1. Derechos y obligaciones sobre la generación de ingresos	A
19.2. Gestión de riesgos para la generación de ingresos	D
19.3. Auditoría e investigación para la generación de ingresos	A
19.4. Seguimiento de los atrasos en la generación de ingresos	D

Método de Calificación: M2.

INDICADOR: CONTABILIDAD DE LOS INGRESOS (ID-20)

Evalúa los procedimientos de registro, consolidación, conciliación y reporte de los ingresos tributarios y no tributarios recaudados por el GAMLP, con información en el momento de la evaluación.

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 20.1. Información sobre recaudación de ingresos

- El GAMLP dispone de 23 cuentas recaudadoras. El primer grupo de cuentas es controlado por la Administración Tributaria Municipal (ATM), y representa casi un 90% del total de ingresos corrientes propios del GAMLP. El segundo grupo es controlado por las diferentes unidades recaudadoras y los cuatro grupos restantes son controlados por Tesorería.

Cuadro N°31. Cuentas Recaudadoras del GAMLP – 2016

Grupo	Nro, Cuentas
Recaudación de la Administración Tributaria Municipal (ATM)	2
Recaudaciones de Unidades del GAMLP	4
Transferencias del nivel nacional	8
Donaciones	1
Créditos	1
Otros Ingresos	7

Fuente: Secretaría Municipal de Finanzas. GAMLP

- Cada unidad responsable de cuentas recaudadoras tiene registro propio de sus ingresos. A su vez, la Tesorería del GAMLP centraliza esta información en forma diaria y genera reportes mensuales.

Dimensión 20.2. Transferencia de los ingresos recaudados

- Todos los ingresos de cada una de las cuentas recaudadoras son transferidas a la Cuenta Única Municipal (CUM) en el Banco Unión, una entidad financiera de primer piso con mayoría propietaria del Estado.
- De acuerdo a su naturaleza, las recaudaciones pueden realizarse a través del sistema financiero en convenio con el RUAT (grupos 1 y 2) o mediante abonos directos a la CUM (grupos 3 al 6).

Dimensión 20.3. Conciliación de cuentas sobre ingresos

- La conciliación de cuentas se realiza en tres etapas: 1) cada unidad responsable de recaudación realiza una conciliación diaria de los montos recaudados; 2) la Tesorería del GAMLP, a través del SIGMA Municipal, realiza la conciliación bancaria diaria de los saldos de la CUM y su composición, y 3) la Unidad de Contabilidad efectúa el registro presupuestario de cada concepto de ingreso con base en la conciliación y los registros de transferencias.
- La Tesorería del GAMLP concilia mensualmente las transferencias recibidas del gobierno nacional con los reportes del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas respecto a los montos totales transferidos a cada entidad que coparticipa de los impuestos nacionales.
- Por su parte, la ATM concilia la información de ingresos con el RUAT mediante un reporte diario que obtiene de su base de datos. Esta información es remitida a la Unidad de Contabilidad del GAMLP para el registro presupuestario correspondiente

Cuadro N °32. Calificación del Indicador ID-20. Contabilidad de los ingresos

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-20. Contabilidad de los ingresos	A
20.1. Información sobre recaudación de ingresos	A
20.2. Transferencia de los ingresos recaudados	A
20.3. Conciliación de cuentas sobre ingresos	A

Método de Calificación: M1.

INDICADOR: PREVISIBILIDAD DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS DURANTE EL EJERCICIO EN CURSO (ID-21)

42 *Evalúa la medida en que la Tesorería del GAMLP puede prever los compromisos y las necesidades de efectivo, para comprometer gasto y efectuar pagos, además de proporcionar información confiable sobre la disponibilidad de fondos a las unidades ejecutoras del gasto para la prestación de servicios.*

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 21.1. Consolidación de los saldos de caja

- De acuerdo a las Normas Básicas del Sistema de Tesorería NBST), el GAMLP mantiene una sola cuenta bancaria, denominada Cuenta Única Municipal (CUM), que se encuentra en el Banco Unión y está administrada por Tesorería.
- La CUM es una cuenta que aglutina la totalidad de los recursos fiscales del GAMLP y diferencia las fuentes de financiamiento a través de libretas en su interior para una adecuada vinculación con el presupuesto de la institución.
- La consolidación bancaria es diaria y automática en el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) Municipal, ofreciendo información sobre la disponibilidad de recursos para determinar los gastos que se realizarán con cargo a la CUM.

Dimensión 21.2. Previsiones y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo

- Las NBST establecen que debe existir una programación de flujo financiero y ejecución presupuestaria para poder prever la disponibilidad de liquidez.
- El GAMLP se está trabajando con apoyo en el desarrollo de metodologías de proyección de ingresos y gastos, que permitan contar con una programación financiera que compatibilice el flujo de ingresos con las necesidades de gasto de las unidades ejecutoras.

Dimensión 21.3. Información sobre límites máximos de compromiso

- Las NBST establecen que el resultado de la programación financiera es la determinación de cuotas de compromiso, que actúan como un techo para comprometer un gasto.
- Formalmente, el GAMLP no realiza una programación financiera sistemática, por lo que no asigna cuotas de compromiso a sus unidades ejecutoras.
- Desde 2016, el GAMLP viene implementado un sistema de control de los gastos por las unidades ejecutoras con el fin de facilitar los pagos correspondientes por parte de Tesorería.

Dimensión 21.4. Importancia de los ajustes presupuestarios en el curso del ejercicio

- Los ajustes al presupuesto aprobado están normados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a través del Reglamento de Modificaciones Presupuestarias.
- Existen tres tipos de modificaciones presupuestarias: presupuesto adicional, traspasos inter-institucionales y traspasos intra-institucionales.
- Bajo su Reglamento Específico del Sistema de Presupuesto, en 2016 el GAMLP realizó traspasos intra-institucionales por un 38% de su presupuesto aprobado, mientras que gestionó muy pocas solicitudes de presupuesto adicional, equivalentes al 3% del presupuesto.

Cuadro N°33. Calificación del Indicador ID-21. Previsibilidad de la Asignación de Recursos durante el ejercicio en curso

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-21. Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso	C
21.1. Consolidación de los saldos de caja	A
21.2. Previsiones y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo	D
21.3. Información sobre límites máximos de compromiso	D
21.4. Importancia de los ajustes presupuestarios en el curso del ejercicio	C

Método de Calificación: M2.

INDICADOR: ATRASOS EN EL PAGO DE GASTOS (ID-22)

Evalúa el grado en que existen atrasos en el pago de gastos y la forma en que se está tratando de resolver y controlar cualquier problema sistémico asociado.

Aspectos Fundamentales de Evaluación

Dimensión 22.1. Volumen de los atrasos en el pago de gastos

- Los atrasos en el pago de gastos se denominan deuda flotante, y están constituidos por los gastos devengados no pagados que pasan de una gestión a otra.
- El GAMLP tiene pleno control de todo el proceso de gastos, en sus diferentes momentos de registro, incluyendo posibles saldos por pagar.
- En los años 2014 y 2015, la deuda flotante tuvo un comportamiento estable representando cerca del 5% del gasto total devengado, pero en 2016 se incrementó hasta representar un 12%.
- El GAMLP está trabajando para optimizar su manejo de flujo de caja para reducir estos indicadores, evitando la acumulación de pagos en los últimos meses del año y promoviendo la ejecución de los presupuestos aprobados en las unidades ejecutoras.

Dimensión 22.2. Seguimiento a los atrasos en el pago de gastos

- La Tesorería del GAMLP hace un seguimiento a los atrasos en el pago de gastos, emitiendo reportes de deuda flotante al cierre de cada mes, considerando el volumen y la composición de los atrasos. Como aproximación a la antigüedad contractual de esta deuda, actualmente se utiliza la fecha contable o de devengado de las operaciones.

- A partir del seguimiento descrito, la Secretaría Municipal de Finanzas del GAMLP emite un instructivo interno que contempla dos tipos de medidas para reducir los atrasos.
- En primer lugar, se fijan plazos (entre 6 a 10 días hábiles) para que las unidades ejecutoras emitan sus comprobantes de pago.
- En segundo lugar, Tesorería efectúa los pagos, priorizándolos de acuerdo a su antigüedad y en no más de 6 días hábiles luego de recibidos los comprobantes de pago ya mencionados.

Cuadro N °34. Calificación del indicador ID-22.
Atrasos en el Pago de Gastos

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-22. Atrasos en el pago de gastos	B
22.1. Volumen de los atrasos en el pago de gastos	B
22.2. Seguimiento a los atrasos en el pago de gastos	B

Método de Calificación: M1.

INDICADOR: CONTROLES DE LA NÓMINA (ID-23)

44

Examina la nómina de los empleados públicos municipales, su forma de administración, modificaciones y la coherencia en el registro de personal. Analiza la planilla salarial para determinar la presencia de pagos discrecionales que no forman parte del sistema. Asimismo, examina la integración de la información de la nómina y los registros de personal con el presupuesto, así como la gestión de cambios en ella, sus controles internos y si se le han realizado auditorías.

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 23.1 Integración de la información de la nómina y los registros de personal

- El GAMLP cuenta con un Sistema de Administración de Personal (SAP), aprobado mediante Ordenanza Municipal 421/2008.
- El SAP tiene una base de datos del personal documentada por cada funcionario para poder cuantificar la nómina total.
- El registro de personal está integrado con la escala salarial y con la nómina del personal.
- El procedimiento de pago dentro del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa y del Sistema de Gestión Pública establece una vinculación directa entre la nómina y el presupuesto.
- Todos los procedimientos, incluidos los de contratación y promoción del personal, se enmarcan en los sistemas vigentes.

Dimensión 23.2 Gestión de cambios a la nómina

- El GAMLP posee un Reglamento Interno de Personal, aprobado con Decretos Municipales 11/2014 y 35/2014 para normar el manejo y administración de los recursos humanos, incluyendo los procedimientos para introducir cambios en los pagos de la nómina.

- Todo el personal del GAMLP está registrado en la nómina con sus niveles salariales y con una escala salarial aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
- La base de datos del personal se encuentra restringida al uso de la Dirección de Gestión de Recursos Humanos.
- La normativa nacional establece la aprobación de una escala salarial junto con el presupuesto, lo que elimina la posibilidad de incrementos o reducciones arbitrarios de la nómina.

Dimensión 23.3 Controles internos a la nómina

- El control al personal del GAMLP, liderado por la Dirección de Gestión de Recursos Humanos, se realiza desde el ingreso al retiro del funcionario, pero también cuando hay cambios de puesto seguida de su fase de adecuación o cuando hay procesos de capacitación.
- Las verificaciones de todos los cambios se cumplen de acuerdo al Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal, llevando el registro permanente y adecuado de toda la trayectoria del personal en el GAMLP.

Dimensión 23.4 Auditoría a la nómina

- En las auditorías financieras internas y externas realizadas al GAMLP también se revisa la planilla. Sin embargo, de acuerdo a las buenas prácticas internacionales, las auditorías a la nómina deben ser específicas.

Cuadro N 936. Calificación del Indicador ID-23: Control de la nómina

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-23. Controles de la nómina	D+
23.1 Integración de la información de la nómina y los registros de personal.	A
23.2 Gestión de cambios a la nómina	A
23.3 Controles internos a la nómina.	A
23.4 Auditorías a la nómina.	D

Método de Calificación: M1.

INDICADOR: ADQUISICIONES (ID-24)

Analiza la transparencia de los mecanismos de la gestión de compras y contrataciones públicas, a través de procedimientos abiertos y competitivos. Evalúa además el seguimiento a los resultados de las contrataciones y el acceso a los procesos de reclamos interpuestos por terceros, utilizando información a 2016.

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 24.1 Seguimiento de las adquisiciones

- El GAMLP cuenta con un compilado normativo con base a las Normas Básicas de Contratación de Bienes y Servicios emitidas por el gobierno nacional que posibilitan los procesos de contratación.
- De manera interna y en el marco de las competencias y atribuciones, cuenta con un documento de protocolo de contrataciones para cada gestión.
- Todas las adquisiciones se encuentran registradas en el Sistema de Inversión Municipal (SIM) – en su aplicación de contrataciones y adjudicaciones – que genera informes sobre los procesos de adquisición.
- Finalmente, en el Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES) del gobierno nacional se publican todos los procesos del sector público, incluidos los del GAMLP, pudiéndose verificar que la información que ofrece dicho sistema coincide con aquella reflejada en el SIM.

Dimensión 24.2 Modalidades de las adquisiciones

- El método de adquisiciones utilizado por el GAMLP se basa en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS).

- Las contrataciones bajo modalidad competitiva representaron aproximadamente el 43% en 2016 (y cerca al 50% en 2015), nivel inferior al mínimo en el marco PEFA, igual a 60%.

Dimensión 24.3 Acceso público a la información sobre las adquisiciones

- Tanto el SICOES como el portal de contrataciones y adjudicaciones del SIM del GAMLP son de acceso irrestricto al público.
- Nuevos esfuerzos en ambos sistemas son requeridos para poder incluir: a) el plan anual de contrataciones del GAMLP, b) los resultados de las reclamaciones de las adquisiciones, y c) estadísticas anuales de adquisiciones.

Dimensión 24.4 Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones

- De acuerdo a las NB-SABS del Gobierno Nacional, el Alcalde (y funcionario que el/ella delegue para el fin) se constituye en la autoridad competente para conocer y resolver los Recursos Administrativos de Impugnación.
- La actual normativa nacional implica que la buena práctica sugerida por PEFA – contar con un mecanismo u organismo independiente para resolución de reclamos – actualmente no se cumple en Bolivia y, por ende, tampoco en el GAMLP.

Cuadro N °37. Calificación del Indicador ID-24: Control de la nómina

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-24. Adquisiciones	C
24.1 Seguimiento de las adquisiciones	A
24.2 Modalidades de las adquisiciones	D
24.3 Acceso público a la información sobre las adquisiciones	C
24.4 Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones	D

Método de Calificación: M2.

INDICADOR: CONTROLES INTERNOS DEL GASTO NO SALARIAL (ID-25)

46

Mide la eficacia de los controles internos de los gastos no salariales en general, con información disponible en el momento de la evaluación

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 25.1. Separación de funciones

- El Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) Municipal del GAMLP fue desarrollado bajo una lógica de separación de funciones de programación, ejecución y control de los recursos públicos.
- Asimismo, en toda operación, el SIGMA Municipal requiere la intervención de tres perfiles de usuario: elaboración, revisión y aprobación.
- La Secretaría Municipal de Finanzas es el órgano rector de los sistemas de gestión financiera mientras que el resto de Secretarías son ejecutoras del presupuesto, con lo que se garantiza la separación de funciones.

Dimensión 25.2. Eficacia de los controles para los compromisos de gasto

- De acuerdo a la Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria, el GAMLP establece como **límite máximo de gasto** el que fuera establecido en el presupuesto aprobado y sus modificaciones. Dicho control se establece de forma automática en el SIGMA Municipal.
- Sin embargo, el GAMLP no establece cuotas de compromiso, por lo que las unidades ejecutoras pueden comprometer y devengar sus gastos hasta el límite máximo de su presupuesto, sin considerar las restricciones reales en el flujo de efectivo. Un cambio de la normativa nacional es requerido para poder satisfacer esta buena práctica internacional.

Dimensión 25.3. Cumplimiento de las normas y los procedimientos de pago

- El procedimiento de pago está normado en el Reglamento Específico del Sistema de Tesorería, así como en instructivos específicos.
- Todo pago se realiza a través del SIGMA Municipal, el mismo que emite los cheques de forma automática a partir del procesamiento previo de todo el ciclo de gasto.
- Las excepciones a este proceso se producen mediante débitos directos a las cuentas del GAMLP, producto de procesos judiciales o instrucciones administrativas justificadas y autorizadas por autoridad competente.
- Dichos débitos se regularizan en el SIGMA Municipal, una vez que se verifica el movimiento de la cuenta bancaria.

Cuadro N°38. Calificación del Indicador ID-25.
Controles internos del gasto no salarial

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-25. Controles internos del gasto no salarial	B+
25.1. Separación de funciones	A
25.2. Eficacia de los controles para los compromisos de gasto	C
25.3. Cumplimiento de las normas y los procedimientos de pago	A

Método de Calificación: M2.

INDICADOR: AUDITORÍA INTERNA (ID-26)

Evalúa los estándares y procedimientos aplicados en la auditoría interna, considerando la información en tres momentos: en la evaluación, último ejercicio fiscal finalizado y los informes de auditoría

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 26.1. Cobertura de la auditoría interna

- De conformidad a la Ley N°1178, la Contraloría General del Estado (CGE) es el órgano rector del Sistema de Control Gubernamental, el mismo que se aplica al funcionamiento de toda la administración de los recursos públicos.
- El GAMLP cuenta una Dirección de Auditoría Interna (DAI) con dependencia directa del Alcalde Municipal, y en estrecha coordinación con la CGE.
- La cobertura de la DAI alcanza a todas las unidades del GAMLP, incluyendo las unidades desconcentradas que son parte del presupuesto, es decir, que cubre el 100% de los ingresos y egresos del GAMLP.

Dimensión 26.2. Naturaleza de las auditorías realizadas y las normas aplicadas

- De acuerdo a las Normas de Auditoría Gubernamental, la función de auditoría interna comprende una gama amplia de actividades que van desde análisis de los resultados de gestión hasta la evaluación de la eficacia, eficiencia, economía y/o efectividad de las operaciones, actividades, unidades organizacionales o programas dentro de la entidad auditada.
- La DAI del GAMLP prepara una planificación estratégica trienal y luego elabora un Programa Operativo Anual (POA) de tareas de auditoría interna, considerando los recursos disponibles.

- Dicho POA es remitido a la Contraloría General del Estado (CGE) hasta el 30 de septiembre del año previo, en coordinación con el Alcalde Municipal.
- La CGE asegura que las auditorías internas se ajusten a las Normas de Auditoría Gubernamental y otorga su visto bueno cuando este es el caso.

Dimensión 26.3. Ejecución de auditorías internas y presentación de documentos

- Conforme a la Norma de Auditoría Gubernamental, la ejecución de auditorías internas programadas en el GAMLP se realiza con base en tres procesos: planificación, supervisión y acumulación de evidencias. El control de calidad final lo efectúa la CGE.
- En 2016, el 100% de las 15 auditorías programadas fueron realizadas. De igual forma, un 93% de las 14 auditorías no programadas fueron realizadas, pues una se encuentra bajo análisis de la CGE.

Dimensión 26.4. Respuesta a los informes de auditoría interna

- Para cada tarea de auditoría se emite un informe de control interno con recomendaciones para corregir desviaciones, aplicar disposiciones legales y normativas y mejorar la gestión ejecutiva, administrativa u operativa de la entidad.
- El Alcalde Municipal debe emitir opinión escrita sobre el informe en 10 días hábiles.
- La DAI hace el seguimiento específico a la implantación de recomendaciones, elaborando informes que son remitidos al Alcalde Municipal y a la CGE.

Cuadro N°39. Calificación del Indicador ID-26. Auditoría Interna

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-26. Auditoría interna	A
26.1. Cobertura de la auditoría interna	A
26.2. Naturaleza de las auditorías realizadas y las normas aplicadas	A
26.3. Ejecución de auditorías internas y presentación de informes	A
26.4. Respuesta a los informes de auditoría interna	A

Método de Calificación: M1.



PILAR VI: CONTABILIDAD Y PRESENTACIÓN DE INFORMES

INDICADOR: INTEGRIDAD DE LOS DATOS FINANCIEROS (ID-27)

Establece la medida en que las cuentas bancarias de Tesorería, las cuentas de orden y las cuentas de anticipos se concilian periódicamente y el modo en que los procedimientos existentes respaldan la integridad de los datos financieros, considerando información al momento de la evaluación

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 27.1. Conciliación de cuentas bancarias

- La Tesorería del GAMLP es responsable de la conciliación de la Cuenta Única Municipal (CUM) (para ingresos y egresos) y el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) Municipal.
- La conciliación es diaria y automática, cotejando los extractos bancarios proporcionados por el Banco Unión (donde está registrada la CUM) y los movimientos de ingresos y egresos realizados a través del SIGMA Municipal.
- Adicionalmente a la CUM, las unidades ejecutoras de ingresos municipales disponen de cuentas para Fondos Rotativos y Cajas Chicas, las cuales se concilian mensualmente.
- Mensualmente, el Banco Central de Bolivia (BCB) remite al GAMLP los extractos bancarios de todas sus cuentas para conciliación a cargo de Tesorería.

Dimensión 27.2. Cuentas de orden

- Las Cuentas de Orden son registros contables que no tienen incidencia económica directa pues son registros de control
- Tales registros se realizan para garantías, valores fiscales, construcciones y supervisión de bienes de dominio público, y otras cuentas deudoras.
- Las Cuentas de Orden se registran cuando se produce un hecho como los recién citados y la Unidad de Contabilidad efectúa su revisión y conciliación en forma mensual.

Dimensión 27.3. Cuentas de anticipos

- Existen dos modalidades de anticipos: a) para contratos, hasta un 20% del monto total contratado para cubrir los gastos iniciales, y b) para fondos en avance (pasajes y viáticos), se otorga el anticipo con cargo a la cuenta “Fondos en Avance”.
- Cada Dirección Administrativa del GAMLP realiza la conciliación de los anticipos realizados, para luego remitir la documentación hasta el mes siguiente a la Unidad de Contabilidad, para su conciliación y consolidación respectiva.

Dimensión 27.4. Procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros

- El SIGMA Municipal mantiene estrictas normas de seguridad, otorgando acceso a los usuarios del sistema según niveles de responsabilidad.
- Toda transacción es registrada y se almacena el historial. Ninguna operación puede ser eliminada o reemplazada; la base de datos no puede ser modificada directamente.
- La Unidad de Contabilidad verifica la integridad de los datos al cierre de cada mes.

**Cuadro N°40. Calificación del Indicador ID-27.
Integridad de los datos financieros**

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-27. Integridad de los datos financieros	A
27.1. Conciliación de cuentas bancarias	B
27.2. Cuentas de orden	A
27.3. Cuentas de anticipos	A
27.4. Procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros	A

Método de Calificación: M2.

INDICADOR: INFORMES PRESUPUESTARIOS DURANTE EL EJERCICIO EN CURSO (ID-28)

Evalúa la integridad, precisión y puntualidad de la información sobre la ejecución presupuestaria, considerando información al último ejercicio fiscal finalizado (2016).

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 28.1. Cobertura y comparabilidad de los informes del ejercicio en curso

- La ejecución del presupuesto del GAMLP se realiza considerando la estructura presupuestaria aprobada y los clasificadores vinculados a nivel de Direcciones Administrativas y de Programas.
- La información sobre la ejecución del presupuesto es comparable en todo momento del gasto bajo una estructura base, debido a que dicha labor se realiza en el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) Municipal, lo cual asegura la uniformidad del registro, el procesamiento de la información y de los reportes.

Dimensión 28.2. Oportunidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

- La presentación de informes presupuestarios a instancias de seguimiento y control nacional se regula por la Ley N°2042 de Administración Presupuestaria y las leyes anuales de aprobación del Presupuesto General del Estado, que establecen que las entidades públicas – incluido el GAMLP – deben presentar al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas la información del presupuesto ejecutado por rubros de ingresos y gasto hasta el 10 de cada mes.
- A partir de estos requerimientos nacionales, los reportes sobre ejecución presupuestaria del GAMLP se emiten mensualmente, cuatrimestralmente y al cierre de gestión, bajo una estructura uniforme que permita su comparación entre periodos.

- Los reportes mensuales provienen del SIGMA Municipal, en tanto que a los reportes cuatrimestrales y de cierre de gestión, se añade un análisis sobre las cifras ejecutadas respecto al presupuesto aprobado.
- Los reportes mensuales e informes cuatrimestrales son enviados al Ejecutivo Municipal, Concejo Municipal y Organismo de Participación y Control Social, de acuerdo a la Ley N°482 de Gobiernos Autónomos Municipales.

Dimensión 28.3. Exactitud de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

- La información del presupuesto proviene de los registros del SIGMA Municipal, donde los estrictos niveles de control aseguran la calidad y exactitud de la información.
- Los reportes del SIGMA Municipal tienen un formato definido y parametrizable, lo que permite seleccionar el periodo del reporte y la clasificación presupuestaria requerida.

Cuadro N°41. Calificación del Indicador ID-28.
Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-28. Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso	A
28.1. Cobertura y comparabilidad de los informes del ejercicio en curso	A
28.2. Oportunidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	A
28.3. Exactitud de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	A

Método de Calificación: M1.

INDICADOR: INFORMES FINANCIEROS ANUALES (ID-29)

Establece la medida en que los informes financieros anuales son completos, puntuales y coherentes con los principios y las normas de contabilidad generalmente aceptados.

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 29.1. Integridad de los informes financieros anuales

- El Sistema de Contabilidad Integrada (SCI) está normado por la Ley N°1178 y las Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada (NBSCI), que ofrece los principios y las normas contables para el adecuado registro y emisión de información financiera del sector público.
- El procesamiento y registro de las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales en el GAMLP se realiza en forma automática en el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) Municipal, siguiendo los principios del SCI.
- Los Estados Financieros del GAMLP se generan a partir de la ejecución del presupuesto y los registros patrimoniales, por lo que son comparables con el presupuesto aprobado.
- Contienen información completa sobre los ingresos, gastos, activos físicos y financieros, pasivos, garantías y obligaciones a largo plazo. Incluye también un estado de flujo de efectivo.
- Dichos Estados consolidan también la información financiera de las dos empresas públicas en las que posee participación mayoritaria, EMAVERDE y EMAVIAS.

Dimensión 29.2. Presentación de los informes para auditoría externa

- De acuerdo a las NBSCI, dentro de los tres meses de concluido el ejercicio fiscal, cada institución pública debe presentar a su órgano rector, al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) y a la Contraloría General del Estado (CGE), sus Estados Financieros

y estados de cuenta de la gestión anterior, acompañados de un informe del Auditor Interno.

- El MEFP emite anualmente un instructivo para los cierres presupuestarios, contables y de tesorería y para la presentación de los Estados Financieros. En base a dicho instructivo, el GAMLP emite su instructivo interno.
- El Ejecutivo Municipal aprueba los Estados Financieros del GAMLP y los consolidados, emitiendo un Decreto Municipal. Esta documentación es luego remitida a la CGE y al Concejo Municipal.

Dimensión 29.3. Normas contables

- La contabilidad del GAMLP contempla estrictamente las NBSCI, las mismas que a su vez responden a los principios del SCI y las Normas de Contabilidad del Consejo Técnico Nacional de Auditoría y Contabilidad del Colegio de Auditores de Bolivia. Se verificó que no existieron cambios en dichas normas en las últimas tres gestiones (2014-2016).
- Actualmente no existe un estudio de armonización de las NBSCI con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Estas últimas se aplican solo de forma referencial, para asegurar el registro universal de activos, pasivos, patrimonio y resultados en las operaciones del sector público no financiero.

Cuadro N°42. Calificación del Indicador ID-29.
Informes financieros anuales

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-29. Informes financieros anuales	C+
29.1. Integridad de los informes financieros anuales	A
29.2. Presentación de los informes para auditoría externa	A
29.3. Normas contables	C

Método de Calificación: M1.



PILAR VII: ESCRUTINIO EXTERNO Y AUDITORIA EXTERNA

INDICADOR: AUDITORÍA EXTERNA (ID-30)

Examina las características de la auditoría externa, considerando los últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 30.1. Cobertura y normas de auditoría externa

- La Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) establece que el control gubernamental debe ser aplicado sobre el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos públicos, y se compone del sistema de control interno y el sistema de control externo posterior, este último aplicado mediante la auditoría externa.
- De acuerdo a la misma Ley, la auditoría externa debe ser independiente e imparcial, y puede ser realizada en cualquier momento para examinar las operaciones o actividades ya realizadas por las entidades públicas.
- En el caso del GAMLP, se evidencia que las auditorías externas se realizan principalmente a programas o proyectos ejecutados específicos. La última auditoría externa que se identifica en el periodo de análisis corresponde a 2014.
- Cabe destacar que los estados financieros consolidados del GAMLP se presentan a la Contraloría General del Estado (CGE) y al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en el plazo previsto y acompañados de los informes requeridos por ley.
- Dimensión 30.2. Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo.
- La Ley de Gobiernos Autónomos Municipales establece que el Alcalde Municipal deberá aprobar mediante Decreto Municipal los estados financieros correspondientes a la gestión municipal y remitirlos al Concejo Municipal, pero no especifica que dichos estados financieros deban ser auditados.

- La normativa vigente tampoco hace mención a la obligatoriedad de remitir al Concejo Municipal los informes de auditoría. Sin embargo, la práctica en el GAMLP ha sido la de remitir al Concejo estos informes para apoyar sus labores de fiscalización.

Dimensión 30.3. Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa

- Las auditorías externas a proyectos específicos del GAMLP en su mayoría emitieron dictámenes favorables. Los proyectos que recibieron recomendaciones remitieron notas a la Secretaría Municipal de Finanzas explicando las acciones a realizar para subsanar las mismas y la Dirección de Auditoría Interna es la encargada de realizar el seguimiento.

Dimensión 30.4. Independencia de la entidad fiscalizadora superior

- En Bolivia, la CGE es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico.
- El Contralor General del Estado es designado por dos tercios de los votos de los presentes en la Asamblea Legislativa Plurinacional, previa convocatoria a concurso público.

Cuadro N°43. Calificación del Indicador ID-30.
Auditoría externa

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-30. Auditoría Externa	D+
30.1. Cobertura y normas de auditoría externa	D
30.2. Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo	D
30.3. Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa	C
30.4. Independencia de la entidad fiscalizadora superior	A

Método de Calificación: M1.

INDICADOR: ESCRUTINIO LEGISLATIVO DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA (ID-31)

Se centra en el escrutinio legislativo de los informes financieros auditados del ejecutivo municipal, incluidas las unidades institucionales, en la medida en que por ley deban presentar informes de auditoría al Poder Legislativo, o la unidad matriz o superior deba contestar preguntas y tomar medidas en su nombre.

Aspectos fundamentales de evaluación

Dimensión 31.1. Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría

- El GAMLP realiza auditorías externas a programas o proyectos ejecutados a través de Convenios de Financiamiento, no siendo una práctica usual la realización de auditorías externas a los informes financieros anuales.
- En la práctica, los informes de auditoría no se analizan en el Concejo Municipal, salvo que respondan a situaciones de gravedad y notoriedad, eventos que no ha ocurrido durante el periodo de análisis.

Dimensión 31.2. Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías

- De acuerdo al informe de la Comisión Institucional y Administrativa del Concejo Municipal, la discusión de hallazgos de auditoría se realiza en Sesiones de Comisión. Estas sesiones son abiertas al público, aunque en la práctica las mismas se desarrollan con audiencia reducida.

Dimensión 31.3. Recomendaciones del Poder Legislativo sobre la auditoría

- El Concejo Municipal tiene como un objetivo el contar con un mejor sistema de seguimiento sistemático a los instrumentos de fiscalización que emite (Minutas de Comunicación, Peticiones de Informe, Requerimientos de atención, y Solicitudes de información), incluyendo el seguimiento a los informes de auditoría que haya analizado.

Dimensión 31.4. Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría

- Tanto las sesiones del Concejo Municipal como de las Comisiones tienen carácter público, como instancias de deliberación y fiscalización.
- Adicionalmente, el Sistema de Trámites Municipales permite a la población conocer el estado de todo trámite o proceso en el GAMLP.
- Estas buenas prácticas de transparencia podrán aplicarse rápidamente al caso del análisis y seguimiento de las recomendaciones de auditoría externa futuras.

Cuadro N °44. Calificación del Indicador ID-31. Escrutinio Legislativo de los Informes de Auditoría

Indicador / Dimensión	Calificación
ID-31. Escrutinio Legislativo de los Informes de Auditoría	D
31.1. Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría	D
31.2. Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías	D
31.3. Recomendaciones del Poder Legislativo sobre la auditoría	D
31.4. Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría	D

Método de Calificación: M2.

IV. SÍNTESIS DE LA EVALUACION PEFA A LOS SISTEMAS DE GFP

Esta sección ofrece algunas reflexiones derivadas de la Evaluación PEFA a la Gestión de las Finanzas Públicas del GAMLP. Se enfoca en las fortalezas y debilidades generales identificadas en la gestión, para luego discutir con mayor detalle asuntos asociados al fortalecimiento del control interno en el GAMLP.

Fortalezas y debilidades de la GFP en el GAMLP

- Esta sección analiza la medida en que el desempeño la GFP del GAMLP promueve o afecta la disciplina fiscal agregada, la asignación estratégica de los recursos y el uso eficiente de los recursos para la prestación de servicios.

La disciplina fiscal agregada

- El GAMLP ha observado un buen comportamiento fiscal agregado en el periodo cubierto por la evaluación PEFA. Se han observado niveles de déficit bajos, con ajustes del gasto público municipal programado ante la caída de ingresos por transferencias provenientes del gobierno nacional.
- En términos de fortalezas y debilidades, se puede afirmar que el GAMLP cuenta con un equipo asociado a la GFP que puede responder con acciones creativas cuando se generan dificultades de tesorería o se requiere reprogramar presupuestos y gastos en periodos relativamente cortos de tiempo. Las debilidades se encuentran del lado de la programación financiera, que requeriría de ajustes para evitar los atrasos de pagos y acumulación de deuda flotante en la gestión.



La asignación estratégica de recursos

- Parte de los recursos del GAMLPL provenientes de las transferencias nacionales tienen en un gran porcentaje destinos establecidos, mientras que los recursos propios del GAMLPL se asignan de acuerdo con los procesos participativos.
- Los grandes proyectos de inversión del municipio concentran el grueso de los recursos de inversión que están definidos en los planes de mediano plazo y reciben asignaciones de acuerdo a la disponibilidad de fuentes externas de financiamiento que viabiliza el gobierno nacional a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

El uso eficiente de los recursos para la prestación de servicios

- Las transferencias de recursos por parte del gobierno nacional, no cumplen con un calendario, que facilite la programación financiera del municipio.
- Por tal motivo, el GAMLPL se ve obligado a complementar anualmente la cantidad de recursos necesarios con la adopción de políticas de financiamiento no siempre oportunas.
- Dado que, la asignación estratégica de los recursos no se realiza en base a la planificación de flujos, esta última queda desvinculada del presupuesto, lo cual puede afectar la capacidad de ejecución presupuestaria ante una situación inesperada de iliquidez.
- Es necesario que la gestión de las finanzas públicas del GAMLPL a nivel operativo, sea complementada con decisiones a nivel estratégico.

Eficacia del marco de control interno en el GAMLPL

- El ordenamiento legal boliviano pertinente, aplicable a todas las instituciones públicas, incluyendo el GAMLPL, establece que el Control Gubernamental se aplica al funcionamiento de todos los sistemas de administración de los recursos públicos.
- La Contraloría General del Estado (CGE) es el órgano rector del Sistema de Control Gubernamental en Bolivia, que está integrado por: i) el Sistema de Control Interno previo y posterior; y ii) el Sistema de Control Externo posterior.

- Las operaciones del GAMLPL están sujetas a los mecanismos de control interno establecidos por la normativa nacional, así como a las reglamentaciones específicas del GAMLPL. Cada proceso y procedimiento está debidamente regulado, lo mismo que los responsables de su realización.
- De acuerdo con el marco PEFA, un sistema eficaz de control interno permite abordar los riesgos y ofrece una garantía de que las operaciones cumplan los cuatro objetivos de control: i) la ejecución de las operaciones de manera ordenada, ética, económica, eficiente y eficaz; ii) el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas; iii) el cumplimiento de las leyes y los reglamentos aplicables, y iv) la protección de los recursos frente a las pérdidas, las malversaciones y los daños.
- Los mecanismos y las actividades de control interno se presentan según cinco componentes del control interno especificados en las normas internacionales, que se discuten a continuación.

Entorno de control

- La estructura del GAMLPL ha evolucionado para adaptarse, entre otras causas, a las competencias establecidas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
- La estructura organizacional del GAMLPL se ajusta en función a los cambios en la normativa, pero también en función a la visión estratégica que presenta.
- El Plan La Paz 2040, del GAMLPL presenta una mayor desconcentración de macro-distritos y Sub-alcaldías, lo que demuestra la evolución de la estructura organizacional.
- El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2014 – 2018 ha tenido una sola evaluación y monitoreo de sus indicadores en 2015, por lo que no permite establecer de manera objetiva el desarrollo organizacional respecto a su orientación estratégica.
- La estabilidad institucional de los últimos 10 años ha permitido que los funcionarios se enfoquen en el cumplimiento de la visión y misión del GAMLPL, consolidando el sentido de pertenencia y compromiso en el desarrollo de las actividades, aunque el trabajo fuera de los horarios podría generar descontento. Sin embargo, el rol que desempeña el MAE, permiten inspirar compromiso institucional en sus funcionarios.

- El GAMLP cuenta con la Escuela de Gestores Municipales, orientada a ofrecer capacitación a su personal. Cuenta también con el Sistema de Administración de Personal (SAP) que opera bajo el Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal (RESAP), en el que se establecen modalidades de reclutamiento y evaluación de desempeño, promoviendo un crecimiento laboral apropiado. El GAMLP además dispone de un Código de Ética, aprobado en la gestión 2001.
- Sin embargo, el GAMLP no cuenta con un sistema interno de rendición de cuentas para personas con responsabilidades de control interno. Asimismo, no cuenta con una disposición específica sobre intolerancia a la corrupción o materialidad.
- En cuanto a las remuneraciones, estas son competitivas a nivel de ejecutivos, por el lado de personal no ejecutivo las remuneraciones se encuentran por debajo de la escala de los funcionarios del nivel nacional, lo que genera riesgo de alta rotación.

Evaluación del riesgo

- La utilización de sistemas de información automatizados que incorporan controles y niveles de usuario es el mecanismo principal de mitigación de posibles fraudes o actos de corrupción.
- Las auditorías internas del GAMLP han establecido áreas prioritarias en su programa anual de trabajo. Se ha conformado un equipo de profesionales que hace seguimiento a las auditorías y actualmente se está diseñando un sistema interno para hacer el seguimiento en línea a sus recomendaciones.
- Otro punto importante sobre los riesgos institucionales son las recaudaciones, el riesgo del no pago de impuestos por parte de los contribuyentes está cubierto con medidas de agilización de cobros.
- En cuanto a los ingresos provenientes del IDH, cuando el monto de las transferencias disminuye el riesgo financiero no está cubierto, por lo que el GAMLP debe disminuir la ejecución de los proyectos de inversión pública, afectando los resultados de la gestión.
- Existen otros riesgos adicionales a ser considerados:
 - ▶ La falta de planificación en el flujo de efectivo.
 - ▶ La lentitud en desarrollar los proyectos a diseño final

para obtener financiamiento.

- ▶ La alta dependencia del MEFP para la obtención de financiamiento caso por caso, con una dosis creciente de subjetividad.
- ▶ La lenta implantación del SIGEP que está en etapa de prueba y error, el riesgo que existe por su falta de interrelación con otros sistemas existentes, con la consecuente desactualización de la información en los demás sistemas.
- ▶ Los efectos de la falta de continuidad de los equipos técnicos y de personal especializado producto de eventuales cambios políticos en la gestión de la institución.
- ▶ El grado de sensibilidad de los equipos técnicos a cambios en los niveles de remuneración.

Actividades de control

- Los procesos y procedimientos del GAMLP están normados y estandarizados y cuentan con sus propios manuales. La producción de bienes y servicios públicos están reglamentados en el Manual de Procesos y Procedimientos. El Manual de Organización y Funciones cubre todas las áreas del GAMLP. Estos manuales se revisan periódicamente y se encuentran en función a la emergencia de nuevas normas nacionales.
- La gestión se ve reflejada en el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) Municipal (a ser remplazado por el Sistema de Gestión Pública - SIGEP), que acompaña los procedimientos administrativos mediante el registro de información sobre la ejecución presupuestaria, la obtención de estados financieros que presentan el resultado de la gestión de las finanzas públicas. Así también acompaña los procesos administrativos a través de otorgación de claves de acceso, registra transacciones evitando la pérdida de registros.
- La planilla del personal del GAMLP, se encuentra incorporado en el SIGMA/SIGEP. La Dirección de Gestión de Recursos Humanos cuenta con un sistema informático propio ("Sistema de Información en Gestión de Recursos Humanos") que se alimenta de información del SIGMA/SIGEP y se articula con el Sistema de Inversión Municipal (SIM) a través de las fichas perfil.

- El GAMLP cuenta con indicadores de gestión dentro del PEI 2014-2018. Sin embargo, el seguimiento de los resultados no se realiza de manera continua. El GAMLP aún no favorece el enfoque de gestión por resultados, porque la propia normativa nacional requiere una actualización en este sentido.

Información y comunicación

- En cuanto a los sistemas de información, el GAMLP se apoya en los siguientes:
 - ▶ El principal es el sistema de información y gestión es el SIGMA/SIGEP, en el que se reflejan todas las transacciones (pagos).
 - ▶ El SIM, es una base de datos con información para: i) Planificación, ii) Presupuesto de los proyectos, iii) Seguimiento y monitoreo de los proyectos de inversión pública y iv) Contrataciones y adjudicaciones (SIM-Contrataciones).
 - ▶ El Sistema de Información sobre Inversiones web (SISIN-web), es una base de datos de proyectos de inversión pública para la elaboración del presupuesto del GAMLP.
 - ▶ El Sistema de Gestión del Patrimonio Municipal (SISPAM), sirve para la gestión y planificación de los bienes muebles (uso y consumo).
 - ▶ El Sistema de Administración y Gestión de Almacenes (SAGA), base de datos que coadyuva en la gestión de los bienes de consumo.
 - ▶ El Sistema de Registro de Propiedad Municipal (SIRPM), cuenta con una base de datos de toda la propiedad municipal y está enlazado al Sistema de Información Territorial Versión 2 (SIT V2), con una base de datos alfa numérica y geo referenciada para los bienes inmuebles.
 - ▶ El Sistema de Gestión de Recursos Humanos (SIGRH) registra y opera los pagos de la planilla con abono en cuenta al beneficiario final. El procedimiento de pago establece una vinculación directa entre la nómina y el presupuesto de forma mensual.

- La Dirección de Gobierno Electrónico y Modernización de la Gestión Municipal (DGEM), se encarga de desarrollar plataformas para estar en comunicación con la ciudadanía, a través también del concepto de ciudad inteligente.

Seguimiento

- Algunos de los sistemas de información cumplen también funciones de seguimiento:
 - ▶ El SIM, consolidando y agregando la información de los proyectos de inversión pública de la institución para la elaboración del presupuesto.
 - ▶ Personal, sistematizando la información a nivel individual.
 - ▶ Contrataciones, permitiendo generar información sobre el proceso de contratación en sus diferentes etapas. Cuenta con una plataforma virtual para conocer información de los procesos de contratación.
 - ▶ Gestión de activos no financieros, sistematizando la información para la planificación de dichos recursos, así como para el conocimiento de las áreas donde se hallan distribuidas. También registra la información de las propiedades municipales.

V. PROCESO DE REFORMA DE LA GFP EN EL GOBIERNO

Esta sección describe brevemente los proyectos de reforma que pretende encarar el GAMLP para fortalecer la Gestión de las Finanzas Públicas. Contextualiza la mismas dentro del actual entorno político que enfrenta el GAMLP en materia de gestión pública.

Estrategia para la reforma de la GFP

- Se evidencia durante la evaluación PEFA que existe una serie de iniciativas de reforma en marcha relacionadas con la gestión financiera pública en el GAMLP, algo que debe destacarse.
- Es importante, en adelante, que dichas iniciativas respondan a un estrategia definida y explícita que oriente hacia una gestión financiera municipal integral y dinámica que contribuya decisivamente a la implementación de la política públicas del GAMLP.

Iniciativas de reforma recientes y en curso

- La GFP en Bolivia se basa en la centralización normativa y la descentralización operativa. En el marco de la Ley 1178 (SAFCO), las entidades sub-nacionales tienen flexibilidad para desarrollar mejoras en sus propios marcos operativos para la gestión financiera pública.
- Algunas de las reformas más importantes en marcha, con base en las directivas del nivel nacional, son las siguientes:
 - ▶ *Implementación del SIGEP.* El SIGMA es reemplazado a partir del 2016 por el SIGEP, que contiene innovaciones tecnológicas que deberían permitir una mejora en el registro, control y difusión de información de las transacciones financieras.
 - ▶ *Articulación de la planificación y el presupuesto.* El Presupuesto de los gobiernos municipales deberá ser elaborado en relación al cumplimiento de las metas

establecidas en sus planes, lo que favorecerá una asignación de recursos en función de objetivos de desarrollo territorial.

- ▶ *Gestión de la inversión pública.* Una de las reformas en curso más importantes en el ámbito de la inversión pública municipal se refiere a las mejoras en las actividades de pre-inversión tanto en el ámbito técnico-operativo como normativo.
- ▶ *Programación financiera.* El GAMLP está impulsando la programación financiera mediante metodologías de proyección del flujo de caja que considera los ingresos y gastos. Con esta información se podrá definir cuotas periódicas de compromiso, evitando de esta forma comprometer gasto más allá de las posibilidades reales de financiamiento.
- ▶ *Información de desempeño para la prestación de servicios.* El GAMLP está realizando esfuerzos para implementar el enfoque de gestión por resultados, a partir del monitoreo y evaluación de los indicadores de desempeño de 2016 asociados al PEI (2016-2020).
- ▶ *Gestión de los activos públicos.* El GAMLP se encuentra desarrollando el módulo para el seguimiento de los activos no financieros de valor, para poder identificarlos y mantener sus registros de inventario actualizados en un sistema de información, de tal manera que se eleve el nivel de seguridad y preservación de la propiedad de dichos activos en favor del municipio.
- ▶ *Controles de nómina.* Se proyecta poder replicar la auditoría enfocada al personal, sistemas y procedimientos, desarrollada recientemente por la CGE.

- ▶ *Adquisiciones.* Se ha elaborado una propuesta de Reglamento Específico de Contratación de Bienes y Servicios, que permita sustituir la actual necesidad de emitir Resoluciones Ejecutivas para realizar procesos de contratación.
- ▶ *Pacto Fiscal.* El mecanismo del pacto fiscal permitirá plantear al gobierno nacional temas como: i) acuerdos inter gubernativos con cronograma de desembolsos de las transferencias para mejorar la oportunidad y previsibilidad de los desembolsos y brindar un mejor servicio a la población beneficiaria y ii) metodología de distribución y base de cálculo de las rentas destinadas en coordinación con el MEFP, en función a los beneficiarios que corresponde atender al GAMLP.
- ▶ *Estrategia de deuda.* El GAMLP ha avanzado de manera notable en el desarrollo de sus capacidades para desarrollar su estrategia de deuda y el manejo de las proyecciones fiscales. La firma de un convenio de asistencia técnica con el programa de deuda del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), ejecutor del programa de Herramientas de Análisis del Desempeño de la Deuda DeMPA en inglés, ha sido uno de los pilares de este desarrollo.
- ▶ Indicadores por programas, para realizar seguimiento a la gestión. Se planea desarrollar un sistema para el seguimiento a las cuotas de las unidades operacionales para la formulación de sus ingresos, la revisión de la catalogación de sus tasas y tarifas, y sistematizar los procedimientos de cómo ingresa y registra el dinero, para así conocer con exactitud cuales unidades generan superávits o se auto-sostienen y, por el contrario, cuáles requieren subvenciones del GAMLP y de qué magnitud.
- ▶ Después de varios periodos de inestabilidad, el GAMLP recuperó en la última década la sostenibilidad en sus finanzas públicas, lo que le permite contar con marcos normativos, procesos e instrumentos que han marcado la base de un modelo de gestión pública adecuado y que se constituyen en un soporte fundamental para la dimensión operativa de las reformas que se pretenden.
- ▶ Una de las fortalezas del GAMLP, que permitirá encarar la reforma, es que la gobernabilidad lograda ha permitido contar con equipos técnicos hábiles y capaces de encarar los desafíos que implica toda reforma o proceso de mejora.
- ▶ La nueva visión estratégica estará centrada en una gestión pública por resultados y enfocada en el ciudadano. De esta manera el ciclo de planificación se articulará con la gestión bajo un modelo que prioriza resultados y productos.
- ▶ El enfoque de gestión por resultados está previsto en la Ley N° 1178, pero no está reglamentado por en nivel nacional, lo que permite al GAMLP fortalecer este enfoque, constituirlo en un factor de innovación y proyectarlo como un ejemplo de buena práctica para el resto del sector público.

Contexto institucional

- Para concluir esta evaluación, se deben destacar algunos elementos relevantes al momento de encarar la futura reforma en las finanzas públicas del GAMLP:

GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ

