

DesarrollApps

Una propuesta para el desarrollo de Guatemala



Gasto Público

DesarrollApps

#DesarrollAppsGt
www.desarrollappsgt.org





Gestión del Gasto Público a lo largo del Ciclo Presupuestario:

Desafíos, Avances y Recomendaciones

Introducción

La eficiencia con la que se realizan los procesos de ejecución del gasto, la efectividad para producir los bienes y servicios que necesitan los ciudadanos, y la calidad de los productos generados, tienen alto impacto en los resultados que se pretenden lograr. A continuación se hace un breve diagnóstico de los principales avances y desafíos asociados a la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público a lo largo del ciclo presupuestario, así como propuestas para mejorarlo.

Principales avances en materia de gestión de gasto público

Implementación de estándares internacionales para la ejecución del presupuesto y clasificación de información. Se sigue avanzando en la implementación de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público para el registro contable del gasto; clasificación de información contable y financiera bajo estándares internacionales para el sector público; formatos para la generación de la información contable, entre otros.

Aprobación de la Gestión por Resultados, PPR, como método de gestión del presupuesto. Esta metodología requiere asociar todo gasto con un resultado o cambio (resultado) medible que se debe generar en la ciudadanía; con productos o servicios que las instituciones entregan a los ciudadanos para generar el cambio; y finalmente la cuantificación y presupuestación de los insumos que requieren para lograrlo. Con la implementación de PpR se ha dado también el desarrollo del sistema de Gestión, SIGES, para su operación y gestión en la etapa de formulación y ejecución.

Implementación de medidas de control del gasto público. Las principales son el límite al uso excesivo de modificaciones presupuestarias interinstitucionales¹ y un plazo máximo de 10 días para presentar cualquier modificación²; obligación de emitir Certificado de Disponibilidad Presupuestaria, CDP, y Certificado de Disponibilidad Financiera, CDF, para ciertos grupos de gasto entre los cuales figuran gastos de obra y materiales³; límites al uso de renglones de gasto de servicios profesionales⁴; medidas de fortalecimiento en la supervisión y fiscalización de fideicomisos y ejecución por medio de ONG; entre otros.

Principales desafíos en la gestión del gasto en el Ciclo Presupuestario

El proceso presupuestario presenta una serie de debilidades que afecta negativamente la eficiencia y efectividad del gasto público.

Etapas de Formulación

Para el año 2015 el Presupuesto General de Ingresos y Egresos tiene comprometido un 99% de los ingresos tributarios. La rigidez respecto de los

¹ Decreto 13-2013

² Acuerdo Gubernativo 540-2013

³ Decreto 9-2014

⁴ Decreto 13-2013, Acuerdo Gubernativo 540-2013, Decreto 22-2014, oficios y circulares administrativas emitidas por MINFIN durante el año 2014 y 2015.

ingresos tributarios es total (ver tabla1). Eso quiere decir que los ingresos estimados de la recaudación están totalmente comprometidos para el pago de gastos inflexibles hacia la baja o previamente comprometidos.

Tabla 1: Rigideces con base en el Presupuesto General Ejecutado 2015

Presupuesto Aprobado 2015		Presupuesto Total	Ingresos Corrientes	Ingresos Tributarios
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro	Q 20,295,518,584.00	29%	35%	37%
Servicio de la deuda	Q 9,308,065,412.00	13%	16%	17%
Clases pasivas	Q 4,893,100,000.00	7%	8%	9%
Gasto de personal	Q 19,697,886,559.00	28%	34%	36%
Total gastos rígidos	Q 54,194,570,555.00	77%	93%	99%
Presupuesto total	Q 70,600,000,000.00			
Ingresos corrientes	Q 58,293,851,628.00			
Ingresos tributarios	Q 54,701,126,800.00			

Fuente: elaboración propia a partir de SICOIN.

Los aportes constitucionales y asignaciones específicas limitan la capacidad de implementar planes y políticas. El pago de beneficios al trabajador retirado aumenta la inflexibilidad del Presupuesto.⁵ El Servicio de la Deuda representa un 13% del total del Presupuesto y un 17% de los Ingresos tributarios. Los gastos en remuneraciones de personal son la principal rigidez del gasto.

Los beneficios monetarios derivados de pactos colectivos representan la mitad de los gastos de personal. El pago de beneficios monetarios de pactos colectivos de la Administración Central representan aproximadamente el 9% del presupuesto total ejecutado en el 2014 y el 44% del monto total de gastos pagados por concepto de remuneraciones a personal; un 12% de los ingresos tributarios del país en el 2014.

Pobre calidad de planificación estratégica y planificación operativa reflejada en Presupuesto Nacional. Las principales deficiencias son: (1) los resultados institucionales, en su mayoría, no identifican claramente el cambio que se quiere lograr en las condiciones de vida de los ciudadanos; (2) no son cambios medibles; (3) no se definen claramente las intervenciones o productos que se deben realizar para generar el cambio o resultado; (4) no priorizan poblaciones objetivo que atender; (5) no establecen plazo necesario para alcanzar el resultado; y (6) no establecen coherentemente las metas de avance en la ejecución de las intervenciones. Además, los “Servicios personales”, el mayor gasto del gobierno, no se considera parte de la red productiva de las instituciones. Esto significa que se sigue sin conocer a ciencia cierta cómo los Q19 mil 984 millones de presupuesto vigente en gastos de personal contribuyen a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. A lo que se suma que no todas las instituciones implementan el enfoque en resultados en sus presupuestos.

⁵ A propósito de la iniciativa de ley presentada al Congreso a finales del 2014, “La nueva ley de clases pasivas” que busca incrementar todos los beneficios a los trabajadores retirados del Estado.

Etapas de Ejecución

Discrecionalidad en el manejo del gasto público durante la ejecución, anula la planificación. Las últimas estadísticas indican que en el año 2012 se realizaron aproximadamente 10,378 modificaciones intra-institucionales (redistribución de fondos dentro de una misma institución); 285 traspasos entre instituciones (interinstitucionales); y 48 ampliaciones presupuestarias (PEFA, 2013). También se reporta un crecimiento promedio anual de 30% en transferencias entre partidas presupuestarias de la misma institución, y un incremento del 300% en el monto afectado por esas modificaciones (PEFA 2013)⁶.

Administración discrecional del sistema de cuotas financieras. Otra forma en la que el Ejecutivo modifica la asignación presupuestaria es por medio de la administración discrecional del sistema de cuotas financieras. En teoría, este sistema es una herramienta administrativa mediante la cual se ejecuta el presupuesto. En la práctica, la Comisión para la Ejecución Presupuestaria (COPEP), liderada en el pasado reciente por la Vicepresidencia, es una forma de ejercer control político sobre el gasto mediante la decisión de cuales instituciones reciben cuota completa.

Excesivas demoras en los procesos de adquisición, contratación y ejecución de contratos. Un proceso de Licitación requiere, en promedio, 7 meses para ejecutarse, mientras que una contratación directa de bienes requiere de 16 días en promedio; la contratación de profesionales individuales toma alrededor de 50 días en promedio⁷.

Desorden en el registro contable en las diversas fases del gasto. Las instituciones realizan pagos que no fueron comprometidos⁸, o que su registro fue demorado, que no fueron pre-comprometidos, o que fueron simultáneamente comprometidos y devengados⁹; y que se realicen pagos con cargo a asignaciones futuras de cuotas (devengar y comprometer en ausencia de cuota asignada).

Manejo desordenado de los contratos suscritos. Ciertas instituciones suscriben más contratos de los que pueden pagar. El manejo desordenado del pasivo

⁶ No hay estadísticas recientes sobre la cantidad de modificaciones presupuestarias realizadas en el 2014, año en que no se aprobó el presupuesto; una consulta al SICOIN sobre las transferencias interinstitucionales en Administración Central en 2014 arrojó un reporte de 733 páginas y para las transferencias INTRA1 arrojó un reporte de 6230 páginas.

⁷ Flores, Irene, "Mejoras a los cuellos de botella operativos que ralentizan la ejecución de operaciones de cartera activa", BID (2012)

⁸ El momento del compromiso del gasto es cuando se reserva el espacio presupuestario para una cuenta por pagar específica, en el momento de la adjudicación de cualquier contrato, en la que se conoce el proveedor, el monto exacto, el tipo de bien a adquirir y los plazos de ejecución y entrega.

⁹ El momento del devengado del gasto es cuando la institución ha recibido y aceptado el bien o servicio que contrató, ha aceptado la factura presentada y debe realizar el pago respectivo. Formalmente, sólo se deberían devengar gastos que han sido debidamente comprometidos pues es la garantía de espacio presupuestario para el gasto y permite el adecuado control de la gestión presupuestaria y de los planes de las instituciones.

contingente¹⁰ de los ministerios implica que no toda la deuda por pagar se traslada ordenadamente al siguiente ejercicio fiscal en el proceso de formulación (PEFA, 2013). Lo que incide durante la ejecución pues las cuotas de compromiso y devengado no se sincronizan con las necesidades de gasto real de las instituciones. Por ello, tanto la contabilidad del Estado como los informes presupuestarios sólo reflejan los datos registrados en el SICOIN y no, entre otras, las cuentas por pagar no registradas y los pasivos contingentes.

La deuda flotante de las instituciones es la principal consecuencia de este desorden en la gestión y ejecución de contratos y de pagos. Los montos reales de los contratos del MICIVI en el año 2011 fueron 5 veces el presupuesto operativo del MICIVI y un 30% del Presupuesto Total de la Nación (Banco Mundial, 2013). La tasa de contratación se acelera por el abuso en contrataciones durante las declaraciones de estados de excepción, y se incrementa el número de ampliaciones a los montos y plazos de las obras ya contratadas y en ejecución.

Múltiples problemas detectados en la ejecución vía fideicomisos. En los fideicomisos las transacciones financieras se registran tarde, manualmente y posterior a la ejecución del gasto; actualmente su fiscalización es limitada debido a que utilizan mecanismos privados para el manejo de fondos públicos; la influencia política no tardó en apoderarse de estos mecanismos y ahora son fuertemente criticados debido a la falta de transparencia; son muchos los recursos que se ejecutan a través de ellos; baja rendición de cuentas; y la poca efectividad para generar los resultados para los que fueron creados (Banco Mundial, 2013).

Inadecuada gestión del gasto ejecutado por medio de ONG's. Los registros de las transacciones financieras se llevan parcialmente en el SICOIN, de manera irregular y sin los adecuados controles. A finales del año 2012 existían aproximadamente 5,000 convenios con ONGs, de los cuales la CGC solamente auditaba alrededor de 45 de manera regular. Los proyectos de inversión no están debidamente registrados en el Sistema de Inversión Pública, SNIP, lo que impide coordinar los planes, programas y proyectos con la planificación estratégica de gobierno (Banco Mundial, 2013; PEFA, 2013).

Etapas de Seguimiento y Evaluación

Insuficientes e inadecuados mecanismos de monitoreo y evaluación de la ejecución presupuestaria. La fiscalización y auditorías de los órganos de control tienen un énfasis transaccional, enfocado en el cumplimiento de la norma más que en el logro de resultados concretos y de la eficiencia y eficacia del gasto público. El

¹⁰ Se entiende por pasivo contingente aquellas obligaciones posibles de las instituciones que adquieren compromisos contractuales de pago por servicios que aún no han sido ejecutados o han sido parcialmente ejecutados.

52% del esfuerzo en auditorías se concentra en procesos financieros en donde la identificación de problemas de registro, y no el del cumplimiento de los resultados esperados o de desempeño en la utilización de los recursos públicos; el 46% del esfuerzo de auditoría se dedica a auditorías administrativas y menos del 2% a auditorías especiales y a los sistemas (PEFA, 2013).

Principales Hallazgos

Existen múltiples restricciones y problemas operativos que afectan la eficiencia y efectividad del gasto público. Las instituciones públicas se caracterizan por una exasperante lentitud en su respuesta a las necesidades de la sociedad debido al gran número y diversidad de problemas y restricciones en las cuatro etapas del ciclo presupuestario. La interacción y retroalimentación entre estos problemas y restricciones da lugar a una complejidad operativa que resulta muy difícil de caracterizar y administrar. Tal complejidad tiene varias causas principales: (1) gran cantidad de normas y regulaciones imponen muchas restricciones a la adquisición, uso y administración de los factores productivos; (2) altas rigideces del gasto que limitan seriamente la capacidad de implementar cualquier plan de gobierno; (2) influencia política y manipulación en la adquisición y asignación de los factores de producción; (3) ausencia práctica de planificación estratégica en la asignación del gasto; (4) ausencia de un sistema de gestión y control interno en las instituciones que limita la organización y gestión efectiva del trabajo, en lo específico de cada tarea; (5) ausencia de mecanismos efectivos de evaluación y control e incentivos adecuados al buen o mal desempeño del proceso presupuestario; y (6) controles débiles en los sistemas financieros del Estado.

Recomendaciones

- 1. Eliminación gradual de los ingresos con destino específico.** Se sugiere la disminución gradual de los destinos específicos estipulados en leyes ordinarias, así como evitar la aprobación de nuevos impuestos que contengan asignaciones específicas. Al mismo tiempo deben buscarse nuevos mecanismos de financiamiento y reformas a las obligaciones financieras legales del Estado, que implican altas rigideces dentro del presupuesto.
- 2. Limitar la injerencia política en la determinación de los beneficios que obtiene el sindicalismo público a través de la negociación colectiva.** Es imprescindible que en el corto y mediano plazo no se aprueben más beneficios adicionales al personal pues el Gobierno no tiene capacidad financiera para comprometer gastos de manera unilateral a colectividades y debe buscar mecanismos de incentivos por desempeño para el personal del Estado.

- 3. Implementar controles más efectivos en los sistemas financieros del Estado para el registro de transacciones de gasto.** Se deben implementar los controles, verificaciones y vinculaciones en los sistemas financieros del Estado y en los otros sistemas de ejecución oficiales (SNIP y GUATECOMPRAS), para ordenar el registro de las transacciones, mejorar la integridad y confiabilidad de la información y mejorar la calidad de los estados financieros del Estado.
- 4. Implementar de manera definitiva la Gestión por Resultados.** Se requieren mejorar la capacidad de los funcionarios para profundizar en el análisis de las problemáticas sociales, y sus causas; diseñar resultados con indicadores claros, medibles y específicos; diseñar estrategias de intervención específicas y focalizadas, vinculadas al resultado que se desea generar; establecer sistemas de gestión interna de las instituciones que permita a los funcionarios directivos controlar y viabilizar la implementación y ejecución de los planes; diseñar y establecer indicadores de desempeño por institución e indicadores de desempeño al nivel más bajo dentro de la institución, es decir en lo específico.
- 5. Implementar mecanismos de racionalización y optimización del gasto público.** Se recomienda diseñar e implementar sistemas de gestión institucional orientados a la búsqueda de la reducción del gasto por medio de la detección y eliminación de gastos superfluos, participación en mercados más competitivos de insumos, negociación de mejores precios, implementación de mejores prácticas en el uso de insumos básicos (agua, luz, teléfono, combustible, etc.) y todos aquellos mecanismos que tengan impacto en la relación costo beneficio de los insumos que compran las instituciones.
- 6. Desarrollar la capacidad de fiscalización centrada en la calidad del gasto.** Institucionalizar metodologías de auditoría gubernamental que permitan un efectivo control de la probidad y especialmente de la calidad del gasto público mediante el fortalecimiento de la auditoría gubernamental, implementando criterios de focalización del gasto, aplicados en todas las auditorías que se ejecuten en un mismo período.
- 7. Implementar un sistema de indicadores de desempeño y de gestión del gasto público.** Se debe diseñar un sistema de indicadores de desempeño y de gestión del sector público, para cada institución y para cada programa, que permita evaluar la eficiencia y eficacia del gasto. Este sistema de indicadores debe estar asociado al logro de los resultados estratégicos e institucionales del gobierno, y debe ser parte de una evaluación económica y social del gasto, que incluya también evaluaciones técnicas, administrativas y financieras, mediante metodologías uniformes para todo el Estado. Las asignaciones presupuestarias deben realizarse tomando en cuenta el desempeño de estos indicadores, en cada programa de gobierno.

