

**ASOCIACIÓN INTERNACIONAL  
DE PRESUPUESTO PÚBLICO**

**Nº 71**

**Noviembre - Diciembre 2009**



---

# ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5°, (C1093AAO)  
Buenos Aires, Argentina  
Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386  
E-Mail: [info@asip.org.ar](mailto:info@asip.org.ar)  
[www.asip.org.ar](http://www.asip.org.ar)

---

## NÓMINA DE AUTORIDADES

### CONSEJO DIRECTIVO

*Presidente:* Antonio Amado (Brasil)  
*Vicepresidente 1ro.:* Mitzila Samudio (Panamá)  
*Vicepresidente 2do.:* Joaquín Alperovich (Argentina)  
*Secretario:* Edmundo Conde Zamorano (Colombia)  
*Consejero:* Edwin O. Martínez Cameros (Guatemala)  
*Consejero:* Roberto Zúñiga (Honduras)  
*Consejero:* Miriam Peralta (Cuba)  
*Consejero:* Juan Muñoz (Perú)  
*Consejero:* Luis Hernández (República Dominicana)  
*Consejero:* Gonzalo Valdivia (Chile)  
*Consejero:* Diana Marcos (Uruguay)  
*Consejero:* Guillermo Bernal (México)  
*Consejero:* Ramiro Espinosa Espinosa (Ecuador)

### CONSEJO DELIBERANTE

*Presidente:* José María Palancar (España)  
*Vicepresidente 1ro.:* José Luis Araya (Costa Rica)  
*Vicepresidente 2do.:* Eduardo Aguilera (Venezuela)  
*Secretario:* Alejandro Duarte López (Paraguay)  
*Consejero:* Carlos Salazar (El Salvador)  
*Consejero:* Celia Correa (Brasil)

### AUDITORES

*Auditor:* Oscar Berrueta (Uruguay)  
*Auditor Alterno:* Aida Pagan (Puerto Rico)

### SECRETARÍA EJECUTIVA

*Secretario Ejecutivo:* Eduardo Delle Ville (Argentina)  
*Director de Capacitación:* Marcelo Luis Acuña (Argentina)

**REVISTA  
INTERNACIONAL  
DE PRESUPUESTO  
PÚBLICO 71**

**Noviembre / Diciembre 2009**

**Año XXXVII**

**N° 71**

# Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Noviembre - Diciembre 2009

## Comité Editorial

### Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña  
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina  
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya  
de Presupuesto Público*

JOSÉ MARÍA PALANCAR, *Asociación Española  
de Presupuesto Público*

### Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional  
de Presupuesto Público*

### Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional  
de Presupuesto Público.*

**Propósito y objetivos:** La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

**Editor Responsable:** Asociación Internacional de Presupuesto Público.

**Colaboraciones:** La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

**Suscripciones:** La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre \_\_\_\_\_  
Números solicitados \_\_\_\_\_  
Ciudad \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_  
Código Postal \_\_\_\_\_ País \_\_\_\_\_ Teléfono \_\_\_\_\_

**Números atrasados:** Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

# ÍNDICE

Nota editorial 7

## *Artículos:*

Gestión de las finanzas públicas y corrupción  
**Lubin Doe** 9

Gerencia pública para compatibilizar los aspectos financieros con las actividades programadas en los presupuestos públicos: seguimiento, evaluación y calidad del gasto en Guatemala  
**Jorge Salvador Cajas Aguilar** 35

Elementos políticos, económicos, técnicos y operativos para generar capacidad de gobierno que garantice resultados en las políticas públicas en España  
**Luis Espadas Moncalvillo** 69



## Nota editorial

La responsabilidad fiscal y las buenas prácticas presupuestarias constituyen elementos fundamentales para el equilibrio y la sostenibilidad de las democracias modernas. Cuando los estados se alejan de estas sanas prácticas, sobrevienen serias dificultades que pueden traducirse en crisis políticas.

En algunos estados norteamericanos se han registrado grandes desequilibrios fiscales como resultado de las presiones de los sectores más izquierdistas que reclaman más gasto y los sectores más derechistas, igualmente fuertes, que piden reducir los impuestos. Tal es el caso de California, donde el Estado y las municipalidades tienen dificultades para colocar bonos en el mercado para financiar sus déficits. El gobernador ha hablado de la posibilidad de ayuda federal, bajo la forma de garantías a las obligaciones municipales, pero desde Washington se habla de condicionalidades tales como poner un límite a los gastos para evitar el llamado "moral hazard". Se trata de una situación que ha sido comparada con la de algunos países en el marco de la Unión Europea, con una diferencia: en ausencia de un presupuesto federal europeo, allí el riesgo moral es imposible y cada país debe vivir con las consecuencias de sus políticas presupuestarias.

En Japón, el Partido Demócrata, que acaba de poner fin a una larga hegemonía del Partido Liberal, ya ha anunciado que va a revisar, programa por programa, el proyecto de presupuesto del año 2010, recientemente elaborado, y habla de eficiencia y responsabilidad (accountability).

La responsabilidad fiscal, eficacia del gasto y el manejo transparente y responsable de los recursos del sector público se han transformado en elementos centrales de la gobernabilidad democrática. Los artículos que se han incluido en esta edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* están relacionados con estos importantes temas.

El trabajo de **Lubin Doe** que lleva por título *Gestión de las finanzas públicas y corrupción* se concentra en las circunstancias que dan lugar a prácticas corruptas en el manejo del gasto en las administración pública, provocando reducciones en el rendimiento económico y en el bienestar social. Asimismo, debilitan la gestión de las

finanzas públicas a través de procedimientos de ejecución del presupuesto no transparentes sin rendición de cuentas; socavan la capacidad de planeamiento tanto del gobierno como de los inversores privados; y disminuyen la confianza en la capacidad del gobierno para brindar buenos bienes y servicios públicos a precios razonables, en la cantidad apropiada y en tiempo.

**Jorge Salvador Cajas Aguilar** es el autor de un interesante artículo titulado *Gerencia pública para compatibilizar los aspectos financieros con las actividades programadas en los presupuestos públicos: seguimiento, evaluación y calidad del gasto en Guatemala*. Este trabajo tiene como objetivo analizar cómo se compatibiliza la programación y la ejecución del presupuesto público, así como sus herramientas, ya sean éstas legales, técnicas o de otra índole, que miden los productos y los resultados que se obtienen en un período dado, incluido el rol que juega el Gerente Público, considerando la definición de Nueva Gerencia Pública.

Por último, se incluye un artículo de **Luis Espadas Moncalvillo** titulado *Elementos políticos, económicos, técnicos y operativos para generar capacidad de gobierno que garantice resultados en las políticas públicas en España*, en el que se analizan los instrumentos legales y técnicos de que se encuentra dotado el proceso presupuestario español, en orden a garantizar la efectividad de las medidas de política fiscal que se recogen o se aplican en los Presupuestos Generales del Estado.

De esta manera, la *Revista Internacional de Presupuesto Público* realiza un importante aporte al debate permanente que promueve ASIP acerca de la mejor forma de administrar los recursos del sector público.

## Gestión de las finanzas públicas y corrupción \*

Lubin Doe \*\*

La gestión de las finanzas públicas (GFP) cubre en general la administración de los ingresos, los gastos y los fondos del gobierno. En el proceso de llevar a cabo esta actividad, los funcionarios del gobierno y los políticos desvían con frecuencia los recursos públicos para uso privado en los niveles nacionales y subnacionales. Este documento sólo se concentra en las circunstancias que dan lugar a prácticas corruptas en el manejo del gasto y de los fondos en la administración nacional.

Cada año, el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) publica un pronóstico de las tendencias globales. En su última edición, el CNI anticipa: (i) una transferencia de la riqueza económica de los países occidentales hacia los países asiáticos; (ii) que el PBI total del BRIC (es decir, Brasil, Rusia, India y China) va a igualar al del G7 para 2040-50; (iii) que China será la segunda potencia económica y militar del mundo para 2025; y que la demanda de alimentos crecerá en un 50% para 2025. El CNI proyecta que África se beneficiará con la expansión económica en razón de la gran demanda de materias primas, pero que esta riqueza no beneficiará a su población por la

\* Este artículo inédito, que ahora se publica con la expresa autorización de su autor, constituye una original y valiosa contribución a la *Revista Internacional de Presupuesto Público*.

\*\* Retirado del Fondo Monetario Internacional (Washington DC, 20431). Autor de artículos sobre macroeconomía, desarrollo e impuestos. Agradece efusivamente a Bill Dorotinsky, Sailendra Pattanayak y Duncan Last por sus muy útiles y constructivos comentarios sobre borradores anteriores de este documento.

corrupción del gobierno. Aunque esta conclusión es una coyuntura, subraya, no obstante, la necesidad de atacar la cuestión de la malversación para lograr un crecimiento económico sustentable y una distribución equitativa de los frutos provenientes de esta expansión.

El resumen de este documento es el siguiente: la Sección I define y pone de relieve las principales características de la corrupción y la GFP mientras que la Sección II aboga por reducir el cohecho. La Sección III discute las áreas de la GFP y las instituciones y autoridades estatales que son más propensas a la corrupción. La Sección IV bosqueja una agenda de reformas para reducir la corrupción.

## **I. Corrupción y GFP: definición y características clave**

### **Corrupción**

La definición legal y operativa de la corrupción varía con los países. Transparencia Internacional (TI) define a la corrupción como “un abuso del poder confiado para obtener ganancias privadas”. De allí que esta definición también podría cubrir la corrupción en el sector privado. Sin embargo, para una mayor concentración y claridad, la corrupción es definida en este documento como el uso de la función pública para obtener ganancias privadas.<sup>1</sup>

La corrupción se puede distinguir por el monto (pequeño o grande) o las instituciones (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). La corrupción administrativa (generalmente pequeña) es llevada a cabo por empleados públicos mientras que la corrupción política (a menudo grande) involucra a políticos y representantes políticos. La malversación puede tomar diversas formas: soborno, robo de fondos, bienes y servicios, multas ilegales, impuestos, manejo indebido de contratos, quebrantamiento de normas, amiguismo y nepotismo, etc.

### **Gestión de las Finanzas Públicas (GFP)**

La **GFP** se puede definir como un marco de leyes, reglamentacio-

<sup>1</sup> *Las muchas caras de la corrupción, rastreando la vulnerabilidad en el nivel del sector*, editado por J. Edgardo Campos y Sanjay Pradhan, Banco Mundial, 2007, página 6.

nes, tradiciones y prácticas para manejar las finanzas del gobierno para lograr: (i) estabilidad macro fiscal (crecimiento real sin acumulación de pagos vencidos); (ii) gasto público eficiente (más bienes y servicios públicos a precios de mercado más bajos); (iii) incremento en el bienestar social; y (iv) buena gobernabilidad (transparencia y rendición de cuentas). La **GFP** regula los procedimientos que se aplican en cuatro áreas clave que contribuyen a lograr estos objetivos: presupuesto, tesorería, contabilidad y control.<sup>2</sup>

El **presupuesto** (una propuesta anual de recursos y gastos del gobierno) es preparado por el Poder Ejecutivo que lo envía al Legislativo para su revisión y adopción. Un buen presupuesto está hecho con tiempo, es abarcador y es presentado usando un formato simple y fácil de comprender (Recuadro 1). También se están experimentando nuevas formas de herramientas de **GFP** tales como presupuestación basada en la gestión<sup>3</sup> para promover, entre otras cosas, una buena gobernabilidad.

La responsabilidad primaria de la **Tesorería** es administrar los fondos del gobierno para satisfacer sus necesidades de pago: (i) operando una Cuenta Única de la Tesorería (CUT) y manejando las entradas y salidas financieras con un plan de flujo de fondos para minimizar las tomas en préstamo y los cargos por intereses; (ii) conciliando en forma regular las cuentas bancarias del gobierno; y (iii) aplicando normas y procedimientos transparentes para percibir y desembolsar dinero para permitir el rastreo, la recopilación y el análisis de las transacciones del gobierno.

**La contabilidad del gobierno** está organizada para almacenar y tratar informaciones de operaciones, incluso conciliación de cuentas del gobierno, para producir documentos contables abarcadores, en tiempo y confiables, en particular mayores anuales y semestrales que son necesarios para informar sobre ejecución del presupuesto.

<sup>2</sup> Esta delineación de cuatro componentes está más cerca del sistema de GFP francófono que el sistema anglófono que tiende a combinar las tres funciones de la tesorería, la contabilidad y el control previo bajo el eje de la Oficina General de Contabilidad.

<sup>3</sup> Este instrumento vincula los recursos presupuestarios con los resultados del presupuesto. Los presupuestos son presentados en términos de programas a los cuales se les agregan resultados que son medidos por indicadores de gestión. Si la lectura del presupuesto enfocado en los resultados muestra bajas en los resultados, y el resto queda igual, en particular para el mismo nivel de recursos, entonces se puede emprender una investigación para determinar si se ha producido una malversación.

### Recuadro 1. Elementos fundamentales de la GFP

Los buenos sistemas de GFP se caracterizan por los siguientes rasgos.

#### Área de presupuesto

Clasificación (administrativa, económica y funcional)

Preparación:

- Cobertura abarcadora sin operaciones extra-presupuestarias o fuera de presupuesto;
- Marco basado en gasto a mediano plazo;
- Lista única actualizada del personal del gobierno para la nómina de sueldos;
- Gasto de capital y recurrente integrado (es decir, único);
- Lista de precios aprobada por el gobierno para preparar estimaciones de presupuesto;
- Principio de universalidad sostenido;
- Promulgación del presupuesto en tiempo (es decir, listo para empezar al comienzo del ejercicio económico); y
- Existencia y uso de manuales de procedimientos.

#### Tesorería y área de control

- Existencia de una cuenta única de la tesorería (CUT);
- Uso de un plan de compromiso en tiempo y actualizado;
- Uso de un plan de flujo de fondos en tiempo y actualizado vinculado con el plan de compromiso;
- Existencia de un control efectivo de compromisos previos;
- Conciliaciones mensuales de cuentas bancarias del gobierno;

La contabilidad moderna usa normas de contabilidad por partida doble en lugar de por partida simple, y el sistema contable de lo devengado (comparado con el sistema contable de lo percibido) para reflejar mejor el activo, el pasivo y la situación financiera del gobierno.

Se ejercen dos tipos de **control** en relación con las operaciones financieras del gobierno: un control interno y otro externo. El control interno también llamado control de gestión (primera y principal línea de abuso preventivo de la confianza pública) es, en efecto, un con-

- Verificación del cumplimiento con las reglamentaciones presupuestarias y financieras;
- Procedimientos de gastos desregulados; y
- Existencia y uso de manuales de procedimientos.

### Área contable

- Basado en contabilidad de partida doble;
- Preparación de informes mensuales y confiables de ejecución de presupuesto (mayores generales de tesorería, informes rápidos, etc.);
- Publicación de información de ejecución del presupuesto sobre la misma base que el presupuesto original;
- Sin desvíos significativos de los resultados presupuestarios respecto del presupuesto original;
- Sin montos significativos de pagos atrasados;
- Publicación de las cuentas administrativas 6 meses después de la finalización del ejercicio económico;
- Publicación de las cuentas operativas 6 meses después de la finalización del ejercicio económico;
- Transmisión de las cuentas auditadas a los legisladores 6 meses después de la finalización del ejercicio económico; y
- Existencia y uso de manuales de procedimientos.

Las normas y reglamentaciones de GFP promulgadas por el Poder Ejecutivo del gobierno para la conducción de operaciones del gobierno en estas tres áreas deberían estar basadas en leyes. También merece atención el problema de la insuficiente capacidad física y humana.

junto de verificaciones *previas* realizadas durante la ejecución del presupuesto para asegurarse de que: (i) los recursos públicos son comprometidos y gastados de acuerdo con las leyes y reglamentaciones financieras y las prioridades del gobierno; (ii) se observen los principios de precio justo de mercado de las compras del gobierno; y (iii) la aplicación uniforme de las normas. La revisión externa de la ejecución del presupuesto es realizada en general por una repartición estatal que es independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

## **II. Razón fundamental para reducir la corrupción**

La penetración del cohecho afecta adversamente el desempeño económico y la GFP.

### **Razón fundamental en términos económicos**

La corrupción no es conveniente porque impide el crecimiento económico y la mejora del bienestar social. Afecta a la actividad económica a través de diferentes canales: reducción del ingreso, pago de precios más altos que los de mercado por bienes y servicios adquiridos por el gobierno, inversión en bienes y servicios de alta renta (gasto militar y en nueva infraestructura) en detrimento del gasto operativo y de mantenimiento o social, mayor desigualdad del ingreso, etc. Existe una abundante literatura sobre estos efectos. Se brinda un ejemplo a continuación.

La corrupción reduce el monto de ingresos que fluye hacia el tesoro porque los funcionarios impositivos alientan a los contribuyentes a subestimar sus obligaciones impositivas y compartir parte del saldo con ellos (Shleifer y Vishny 1993, Ul Haque y Sahay 1996, Hindriks, Keen y Muthoo 1999). Además, desalienta el cumplimiento voluntario de la reglamentación fiscal y alienta la evasión impositiva y el fraude. En razón del menor ingreso disponible, se pueden brindar menos bienes y servicios (Bearse, Glomm y Janeba, 2000).

Abed y Davoodi (2002) aseveran que el comportamiento de malversación debilita el desempeño macroeconómico (definido como crecimiento real, baja inflación, déficit fiscal pequeño e inversión extranjera sostenida) al socavar las instituciones, las políticas y los incentivos. En un análisis transversal de 25 economías de transición, los autores descubrieron que las deficiencias estructurales, institucionales y políticas arraigadas en la corrupción son más importantes para explicar el desempeño del crecimiento en estos países que las políticas macroeconómicas y las condiciones iniciales. Con respecto a la inflación, los resultados empíricos confirman que la menor corrupción y la reforma estructural más fuerte podrían dar lugar a menor inflación aunque el coeficiente del índice de malversación no sea estadísticamente significativo. Los autores también encontraron que la corrupción deteriora el equilibrio de fondos aunque, en el caso de la inflación, el coeficiente no sea estadísticamente significativo. Llegaron a la conclusión de que los países que han reducido

sus desequilibrios estructurales y la malversación están mejor ubicados para lograr el equilibrio fiscal macroeconómico y atraer más inversión extranjera que aquellos que no lo han hecho.

Poirson (1998), en un análisis transversal usando la inversión, la apertura y la corrupción como variables explicativas, encontró también que el cohecho reduce significativamente el crecimiento real.

Leite y Weidmann (2002), en un marco de equilibrio general neoclásico, determinaron que la corrupción reduce el sólido nivel de ingreso del Estado, y por ende el crecimiento del ingreso real. Los países ricos en recursos naturales que usan procesos de producción intensivos en cuanto a capital y con débiles instituciones políticas y supervisión son vulnerables a la corrupción y al bajo crecimiento.

El cohecho también afecta directamente al gasto del gobierno dado que los proveedores cobran un precio que es igual al precio de mercado más un soborno que actúa como un impuesto. El precio oficial más alto conducirá a una pequeña oferta de bienes y servicios, quedando lo que resta igual (Kaufmann 1997, Bardhan 1997, Kaufmann y Wei 1999, Gupta, Davoodi y Tiongson, 2002). Tanzi y Davoodi (2002) informaron que el descubrimiento de un cohecho importante en Milán hizo que el costo de la construcción del subterráneo y de la nueva terminal del aeropuerto cayeran en un 57% y 59%, respectivamente. Sus resultados muestran que la malversación: (i) incrementa el costo de la inversión pública; (ii) reduce el ingreso del gobierno; (iii) desplaza el gasto operativo y de mantenimiento; (iii) socava la calidad de la infraestructura; y (iv) reduce la calidad de la infraestructura y la productividad de la inversión pública. Llegaron a la conclusión de que los programas de inversión plagados de corrupción van en detrimento de la expansión económica, mientras que la inversión en servicios sociales y el financiamiento adecuado del gasto operativo y de mantenimiento crean condiciones favorables para un fuerte crecimiento económico.

La corrupción también afecta la composición de los bienes y servicios públicos. En un estudio empírico de 120 países, Gupta, de Mello y Sharan (2002) encontraron que cuanto más alto es el nivel de corrupción, más alto resulta el nivel de gasto militar. De allí que una disminución en la corrupción desviará los recursos del gasto militar no productivo hacia el gasto no militar. Mauro (1998) encontró en un análisis transversal de país que el cohecho afecta adversamente la educación y los servicios públicos, dos bases esenciales para el crecimiento a largo plazo.

## Razón fundamental de la GFP

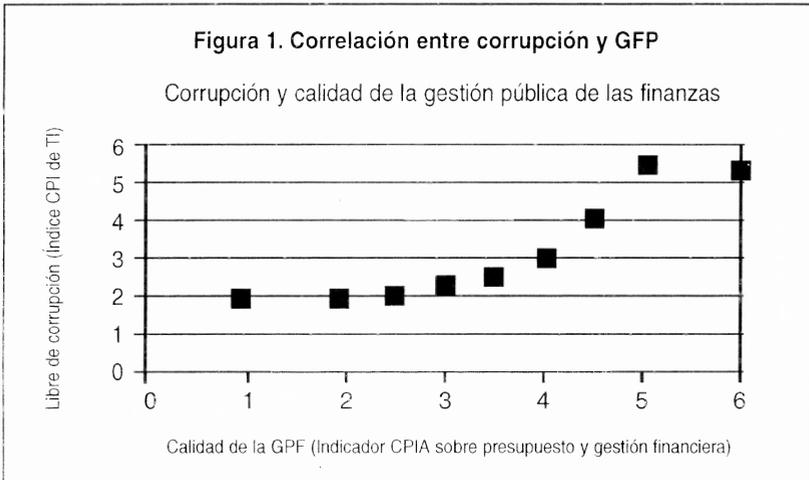
La malversación tiene un impacto negativo no sólo sobre la economía, sino también sobre la **GFP** porque la torna menos transparente, responsable y eficiente. Para evitar la detección, los gobiernos crean marcos legales complejos, fragmentados y paralelos, introducen superposiciones y permiten omisiones en la definición de los roles y responsabilidades de las instituciones del sector público involucrado en el proceso del presupuesto, las relaciones entre ellos, sus sistemas de contabilidad, control e informes.

La falta de integralidad, claridad y entrega en tiempo del presupuesto, la existencia de operaciones extra-presupuestarias, pasivos contingentes, déficits cuasi fiscales, la no publicación en forma regular de información presupuestaria al público (presupuesto original, informes de mitad de año y resultados finales, etc.) impiden que el público responsabilice al gobierno e incrementan el riesgo de abuso del poder público.

Por otra parte, un sistema de **GFP** débil crea circunstancias favorables para la corrupción al oscurecer las reglamentaciones y procedimientos para formular e implementar políticas presupuestarias. La falta de predicción y credibilidad de la política del gobierno que introduce desalienta la inversión privada y la asistencia de donantes, retardando con ello el crecimiento económico, la capacidad para reducir la pobreza y para incrementar el bienestar social.

La importancia de la **GFP** como herramienta para combatir la corrupción se ve subrayada por la evidencia empírica que muestra una correlación negativa entre la calidad de los sistemas de **GFP** y la percepción de la corrupción (Figura 1, Dorotinsky y Pradhan, 2007).<sup>4</sup> Es decir que cuanto más débil (fuerte) sea el sistema de **GFP**, más (menos) penetrante es la malversación y más débil (fuerte) el desempeño económico.

<sup>4</sup> El Apéndice I informa sobre algunos esfuerzos por medir la calidad de la GFP en los países en desarrollo y emergentes.



Fuente: Dorotinsky, William y Shilpa Pradhan, 2007, "Explorando la corrupción en la gestión de las finanzas públicas" en *Las muchas caras de la corrupción, rastreando la vulnerabilidad en el nivel del sector*, Editado por J. Edgardo Campos y Sanjay Pradhan, Banco Mundial, 2007, página 269.

### III. Áreas de la GFP e instituciones estatales más vulnerables a la corrupción

Algunas instituciones y áreas de las finanzas públicas son más propensas al cohecho que otras.

#### Vulnerabilidad de las áreas de GFP

##### *Presupuesto*

Las etapas esenciales del presupuesto son la planificación, la preparación, la adopción y la ejecución. La vulnerabilidad respecto de la corrupción es considerada baja en las etapas de la planificación y preparación (Recuadro 2, Cuadro 1), moderada en las etapas de la contabilidad, control e información, y alta en las etapas de adopción y ejecución.

*Adopción del presupuesto.* El riesgo de corrupción durante esta etapa depende de factores tales como el régimen constitucional del país, el programa de presupuesto y el poder de la legislatura para

## Recuadro 2. Etapas de la GFP de bajo riesgo de malversación

### Presupuesto

*Planificación del presupuesto.* Idealmente, los presupuestos anuales deben derivar de un marco presupuestario multianual para la provisión de bienes y servicios que reflejen políticas y estrategias del gobierno. La planificación del presupuesto no se ubica en un lugar alto en términos de vulnerabilidad a la corrupción porque no están involucradas transacciones monetarias o autorizaciones de gastos. Sin embargo, los políticos y los burócratas podrían inclinar las proyecciones de los bienes y servicios públicos hacia sus distritos electorales geográficos y/o grupos étnicos.

*Preparación del presupuesto.* Tiene tres componentes; un marco macroeconómico, un bosquejo político y topes de gastos.

El marco macroeconómico despliega las expectativas de ingresos y financiamiento que servirán como base para los objetivos de gastos de capital y corrientes globales. El riesgo de corrupción no es significativo en esta etapa porque el dinero no cambia de manos y se requiere una revisión mínima. Sin embargo, se podrían crear condiciones favorables para el desfalco, por ejemplo, subestimando el ingreso de impuestos o apuntando hacia contribuyentes específicos para favorecerlos sobrecargando a otros.

El bosquejo de la política articula políticas y estrategias que subrayan el plan multianual de las actividades públicas. Sirve como puente entre los objetivos de gastos globales contenidos en el plan multianual y los generados por el marco macroeconómico. En esta etapa, el riesgo de corrupción es moderado porque el bosquejo de la política es esencialmente un trabajo administrativo. Sin embargo, este riesgo puede ser muy alto y costoso, como por ejemplo en los casos de la privatización de empresas públicas (casos de refinerías de petróleo en Israel y Rumania, véase el Recuadro 3).

En esta etapa se asignan topes de gastos a las unidades de gastos. El monto total de estos límites debe ser igual a los niveles globales fijados en el plan multianual y en el marco macro, y ambos deben ser respaldados por el bosquejo de la política. Este enfoque de libro de texto está apartado de la realidad. En la práctica, las asignaciones son aumentadas o disminuidas o quedan sin cambio, no sólo sobre la base de políticas, sino de influencias de políticos y burócratas en todas las ramas del poder estatal. Las asignaciones de presupuesto iniciales podrían verse alteradas en cualquier etapa del proceso de aprobación de los tipos de gastos (conferencia sobre el presupuesto, ministro de Hacienda, gabinete, parlamento). La mentalidad de pacto que prevalece en esta etapa hace que fijar topes de gastos sea una buena base para una potencial corrupción política.

### **Contabilidad e informes**

La contabilidad e informes del presupuesto no brindan oportunidades directas para la corrupción porque no involucran transacciones en efectivo. Sin embargo, pueden oscurecer la capacidad para rastrear la corrupción. En efecto, “el mantenimiento de registros precisos, en tiempo y transparentes así como la contabilidad y los informes de ingresos, gastos e información financiera es esencial para hacer cumplir el desempeño responsable en el proceso del presupuesto” (Dorotinsky y Pradhan, en Edgardo y Pradhan, 2007, página 275). Las debilidades importantes que elevan el riesgo de corrupción en esta etapa incluyen la descentralización de responsabilidades de gastos sin resguardos adecuados para mantener registros, falta de comunicación de información a una oficina central para consolidación, malas reglamentaciones y prácticas contables, ausencia de un organigrama moderno, definiciones poco claras de responsabilidades contables y de informes, falta de IFMIS y capacidad humana insuficiente. El registro impreciso, incompleto y fuera de tiempo de las transacciones, sistemas contables complejos y fragmentados, la falta en conciliar en forma regular las cuentas del gobierno y cuentas de orden claras pueden enmascarar el fraude e impedir la auditoría.

**Cuadro 1: Nivel de riesgo de corrupción en el proceso de presupuesto**

<b>Etapas de presupuesto</b>	<b>Nivel de riesgo</b>
<b>Planificación</b>	Bajo
<b>Preparación</b>	
Marco macroeconómico	Bajo
Bosquejo de la política	Moderado
Topes de gastos	Potencialmente significativo
<b>Ejecución</b>	
Compromiso	Alto
Verificación	Potencialmente significativo
Orden de pago	Potencialmente alto
Pago en efectivo	Alto
<b>Control</b>	
Control previo	Potencialmente significativo
Control posterior	Bajo

enmendar o vetar el presupuesto. En regímenes presidenciales fuertes, el parlamento tiene limitado poder presupuestario y oportunidad para caer en la corrupción durante el proceso de adopción. Por otra parte, en los países en donde la autoridad legislativa es fuerte, el parlamento puede modificar los límites de gastos globales o individuales, con un alto riesgo de caer en la corrupción, por ejemplo cambiando las tasas o regímenes impositivos (incluso con pocas perspectivas para percibir el ingreso en forma efectiva) e incrementando los gastos en forma proporcionada, incluyendo su propia parte del gasto.

Dada la complejidad de los documentos del presupuesto, el gobierno puede también ocultar la corrupción en el presupuesto fragmentando el gasto o presentando el presupuesto al parlamento en forma tardía para evitar el escrutinio por parte del parlamento y reducir el riesgo de detección.

*Ejecución del presupuesto.* En los sistemas de **GFP** que sostienen la disciplina fiscal, la ejecución del presupuesto se concentra en la instrumentación del gasto del gobierno asignado en el presupuesto anual aprobado por el parlamento. La cadena de gastos comprende cuatro etapas: compromiso, verificación, orden de pago y pagos. Esta cadena constituye un terreno fértil para la corrupción porque brinda oportunidades para realizar transacciones y para que el dinero cambie de manos.

En varios países, la etapa del compromiso está precedida por una **etapa de warrant o garantía** durante la cual el ministro de Hacienda libera asignaciones de presupuesto (es decir, garantías o warrants) a las unidades de gastos, basado en necesidades y en la situación de liquidez de la tesorería. Las incertidumbres acerca de los ingresos de recursos le dan lugar para cierta discreción en cuanto a realizar las asignaciones que pueden favorecer en último término intereses privados especiales a cambio de retornos.

La corrupción puede tomar diversas formas en **la etapa del compromiso** porque las unidades de gastos pueden colocar órdenes para bienes y servicios: orden de bienes y servicios no autorizados, superación de los topes de presupuesto, manipulación de licitaciones, pedidos dirigidos a empresas ficticias, aceptación de precios inflados, etc. El desvío de fondos públicos se puede ver facilitado por un sistema de control interno débil, procedimientos de compromiso manuales, y personal desmotivado y no entrenado.

En la **etapa de verificación**, el contralor financiero deberá: (i) verificar que la entrega de los bienes y servicios sea efectiva y se ajuste a los términos del contrato (cantidad, calidad, programa, ubicación, etc.); y (ii) determinar que los precios cobrados al gobierno reflejen los costos justos de mercado. También deberá verificar el respeto de las normas y reglamentaciones en el nivel de compromiso. La corrupción en esta etapa puede surgir de la aprobación de gasto realizado sin los correspondientes vistos buenos y asignaciones presupuestarias, excesivas estimaciones de costos, facturas fraudulentas, etc.

La corrupción también es común en la etapa de la **orden de pago**, en particular en presencia de connivencia a lo largo de la cadena de gastos. Se podrían emitir órdenes de pago sabiendo que hubo serias irregularidades durante el procesamiento en las etapas precedentes. Incluso en ausencia de tales irregularidades, el funcionario autorizante puede retener la emisión de una orden de pago en razón de la escasez de flujo de fondos mientras que, en realidad, su razón real es la expectativa de un soborno.

En la **etapa de pago**, además de chequear que las leyes y reglamentaciones hayan sido observadas en niveles anteriores, el contador deberá verificar que los reclamos presentados para el pago no hayan sido ya abonados. Esta etapa presenta riesgos significativos para la corrupción porque el dinero cambia de manos. La malversación puede tomar la forma de pagos a empresas o personas fantasmas por bienes y servicios que no hayan sido entregados, salteo de colas, retención de pagos a cambio de retornos, pagos de importes menores a los establecidos y cobro del saldo y favoritismo. La falta en establecer normas claras, transparentes y efectivas para fijar prioridades de pago da libertad a los gerentes de pago y brinda oportunidad para la corrupción. La falta en aplicar sanciones también alienta el desvío del dinero público para uso privado en esta etapa.

### ***Tesorería***

El manejo de fondos requiere que los recursos del gobierno sean depositados en un pequeño número de cuentas bancarias controladas por la tesorería y manejadas en forma eficiente. La malversación puede tomar la forma de instrucciones para transferir dinero simplemente de cuentas del gobierno a cuentas bancarias privadas perte-

recientes al presidente, al primer ministro y/o ministros del gabinete y/o funcionarios senior del gobierno. También puede tomar la forma de bancos que otorgan préstamos sin interés a funcionarios del gobierno que manejan cuentas bancarias del gobierno con grandes saldos ociosos. Recibir retornos como compensación por los pagos de reclamos a proveedores privados es también una práctica común en esta etapa.

### **Instituciones y autoridades estatales vulnerables**

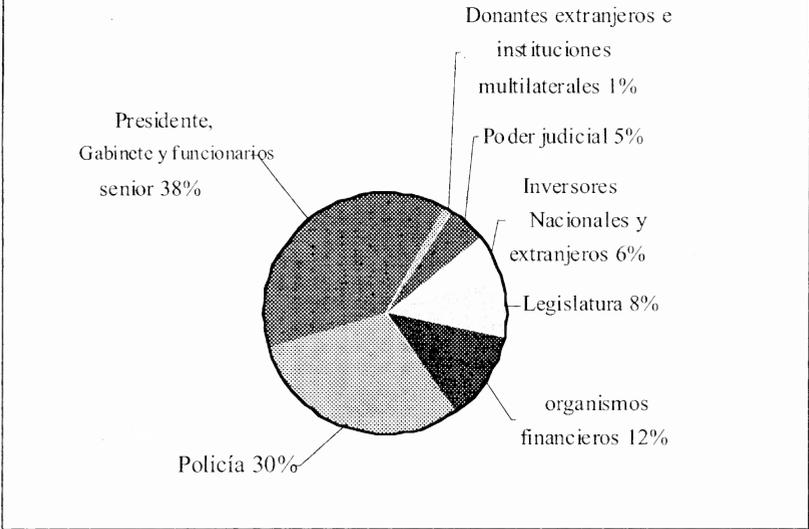
Dado que la corrupción beneficia a los funcionarios públicos, es apropiado identificar las instituciones y funcionarios que son más vulnerables para apuntar mejor a las soluciones. Los participantes en una conferencia sobre el imperio de la ley organizada por el Banco Mundial en el año 2000 consideraron que el 38% de la corrupción es atribuible al Ejecutivo (presidente, primer ministro, ministros, funcionarios senior); 30% a la policía; 12% a las instituciones financieras (aduana, ingresos fiscales, oficina de presupuesto, tesorería, etc.); 8% a la Legislatura; 6% a inversores nacionales y extranjeros; 5% al Poder Judicial, y 1% a donantes extranjeros (Figura 2, Isaksen, 2005). Es probable que los datos más recientes no cambien significativamente este panorama. Es decir que el uso de activos públicos reales y financieros para fines privados es realizado en principio por el Poder Ejecutivo del gobierno (80%, Recuadro 3). Por lo tanto, los esfuerzos para reducir la corrupción deben concentrarse en este poder.

Además del lado de la demanda, el lado de la oferta también juega un rol importante en la corrupción. Las empresas públicas y privadas de los países industriales y emergentes llevan a cabo prácticas corruptas para garantizar el acceso a materias primas, y más generalmente obtienen ventajas sobre los competidores, como en el caso de Gabón, o adquieren favores que van en perjuicio de los intereses nacionales o públicos.

La corrupción tiene posibilidades de concentrarse cuando: (i) es difícil de establecer (policía) y/o el castigo es mínimo, de ser detectado; (ii) los funcionarios tienen gran autoridad discrecional (Presidente, primer ministro, jefes de parlamento y poder judicial); (iii) sólo una persona tiene la decisión de la toma de decisiones; (iv) las líneas de responsabilidades y rendición de cuentas están desdibujadas; (v) la GFP es débil, en particular al nivel de auditoría, como

**Figura 2. Distribución institucional de la corrupción**

Fuente: Basado en encuesta realizada por el Banco Mundial en 2000.



en Punjab (India) en donde 562 empleados fueron responsables de auditar a 17.382 instituciones; (vi) las tradiciones sociales de compartir la riqueza con los miembros menos afortunados de las grandes familias son fuertes en los países africanos, y (vii) el personal del gobierno está insatisfecho con sus condiciones de trabajo, remuneraciones y perspectivas de promoción. La presión de los pares y el sentimiento de que todos los demás lo están haciendo también puede disparar actos corruptos.

#### **IV. Agenda de reformas para reducir la corrupción en la GFP**

La malversación se puede reducir a través de medidas específicas y reacondicionando el sistema de GFP para inculcar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia para manejar los recursos públicos.

### Recuadro 3. Ejemplos ilustrativos de gran corrupción

**Chile.** Se informa que Pinochet ocultó US\$ 27 millones en cuentas bancarias secretas, que incluyen el banco Riggs en Washington DC. Después de una resistencia inicial a las investigaciones de los Estados Unidos, Riggs se declaró culpable, pagó una multa de US\$ 16 millones y un subsidio de US\$ 8 millones para una fundación creada para asistir a las víctimas del régimen de Pinochet.

**Gabón.** Elf pagó US\$20 millones anualmente al presidente para asegurarse el acceso garantizado a los yacimientos de petróleo y lealtad política a Francia.

**Georgia.** Bajo el presidente Shevardnadze, Georgia fue considerado un Estado debilitado, que se ubicaba junto con Bangladesh y Nigeria como los países más corruptos del mundo. En 2003, el nuevo presidente Saakashvili comenzó a revertir esta percepción. Se eliminó el personal corrupto de los ministerios. La policía dejó de inventar delitos de tránsito y comenzó a manejar autos nuevos y a tratar a los conductores con respeto y cortesía. Las empresas pagaron sus impuestos. El acceso a las universidades comenzó a basarse en el mérito.

**Indonesia.** Pertamina era un conglomerado estatal con actividades en la producción de petróleo, flotas de buques tanque, estaciones de gas, petroquímica, acero, turismo y estadios. Violó diversas leyes usando seis sistemas contables distintos para ocultar sobornos estimados en US\$ 1,7 millones pagados al presidente Suharto, miembros de su familia, ejecutivos de empresas, amigos y oponentes políticos del presidente.

**Israel.** Los últimos cinco primeros ministros fueron investigados por comportamiento no ético. Shimon Peres, Ehud Barak y Ariel Sharon por donaciones ilegales a sus campañas de elección; Benjamin Netanyahu por aceptar regalos caros y abusar de bienes estatales; y Ehud Olmert por multas en acuerdos de bienes raíces, y por dar trabajos en el gobierno a sus amigos.

Nir Gilad, ex director general de la Tesorería, supervisó una privatización masiva de empresas públicas, que incluyeron la venta de la refinería nacional a Ofer hermanos (una de las cinco familias más ricas de Israel) en el transcurso de la cual

## Reforma de la GFP

Las revisiones del sistema de GFP de los países en desarrollo han ayudado a identificar las deficiencias (Apéndice I) y conducir a propuestas de soluciones.

La reforma de los sistemas de GFP es una tarea ciclópea dada la complejidad del diseño e instrumentación de los cambios a efectuar, y las necesidades de recursos y tiempo. Esta tarea se ve com-

el Estado perdió US\$ 120 millones. Nir Gilad se convirtió más tarde en Director General de Ofer hermanos.

**Rumania.** La privatización de grandes empresas industriales estatales creó oportunidades para la corrupción en gran escala. En 2001, el gobierno adjudicó RAFO, empresa nacional de refinería de petróleo, a Corneliu Iacobov, uno de los gerentes ejecutivos de RAFO. Durante tres años, la empresa no pagó impuestos estimados en US\$ 600 millones. Con posterioridad, RAFO fue vendida a una compañía británica de propiedad de asociados de Iacobov que eran muy cercanos al Presidente de Rumania, Ion Iliescu, y otros legisladores y funcionarios del gobierno, todos los cuales estaban en la lista de sobornos de RAFO. Los mismos funcionarios contribuyeron a la caída de Bancorex, un gran banco estatal que colapsó bajo el peso de alrededor de US\$ 4,2 mil millones de préstamos incobrables otorgados a clientes con conexiones políticas. Con posterioridad, el gobierno asumió esta deuda.

**USA.** En Junio de 2007, el líder de la mayoría de la Cámara de Representantes, Tom Delay, acusado de lavado de dinero, renunció al Congreso. En Marzo de 2007, el congresista Randy Cunningham fue sentenciado a prisión por 8 años por recibir un soborno de US\$ 2,4 millones de contratistas de la defensa a cambio de negocios en el gobierno. Vernon Jackson, un hombre de negocios, fue sentenciado a 7 años por pagar US\$ 400.000 a modo de soborno al diputado estadounidense William Jefferson a cambio de ayuda para obtener acuerdos de negocios en África. El FBI encontró US\$ 90.000 escondidos en un freezer en la casa de Jefferson en Washington. Está esperando el juicio. George Ryan, gobernador de Illinois, fue sentenciado a 6 años por recibir dinero, regalos y boletos para viajar gratis a cambio de contratos con el gobierno.

Fuente: Cuadernos sobre la corrupción 2006, *Historias de la lucha mundial contra el abuso de poder*, Editado por Jonathan Werve y Global Integrity, Global Integrity, 2007.

plicada por el hecho de que la reforma se debe producir junto con el funcionamiento de las instituciones. La complejidad de la reforma tiene varias facetas porque los cambios pertenecen a las instituciones (operadas por las tres ramas del poder estatal), marcos y procesos (legales y regulatorios), y prácticas (formales versus informales, manuales versus electrónicas, orales versus escritas, etc.). En cada una de estas áreas se necesitan varios niveles de integración para definir objetivos específicos y controlables, y políticas y accio-

nes supervisadas para lograrlos. ¿Cuáles son los objetivos prioritarios en cada nivel de integración? ¿Las reformas deberán adoptarse en forma individual o como un racimo (“enfoque de plataforma” en Allen, 2009)? ¿Cuáles son los vínculos entre los objetivos para el mismo nivel de instituciones o administración; y entre objetivos, políticas y acciones en distintos niveles? ¿Están los recursos humanos, financieros y otros pertinentes disponibles para implementar las reformas? ¿Cuáles son los indicadores o criterios para evaluar la suficiencia de los recursos? Por ejemplo, ¿cuál es el objetivo óptimo para la relación entre empleados públicos y la población? ¿Cuál es el plazo óptimo para cada reforma? ¿Cómo se va a medir el éxito o el fracaso? ¿Qué institución va a realizar esta evaluación? Estas son cuestiones complejas y muy difíciles que este documento no tiene la ambición de tratar en forma concluyente. En cambio, sugiere un enfoque de “qué no hacer” y “qué hacer”.

### **El enfoque de lo que “no hay que hacer”**

Este enfoque consiste en eliminar acciones que probablemente no rindan resultados respecto de una GFP buena, eficiente y en tiempo. La lista sugerida a continuación podría ser controvertida. Por cierto, no es limitativa sino simplemente ilustrativa. Las decisiones del gobierno para reformar las finanzas públicas que en general no producen buenos resultados son acciones que se toman:

- Simplemente para cumplir con la condicionalidad de la asistencia financiera externa sin fuerte dominio político interno al nivel más alto de las compras administrativas y por parte del gobierno;
- Para lograr los objetivos de la GFP que son definidos en términos generales y no mensurables;
- A partir de diversas recomendaciones que no están bien priorizadas ni debidamente secuenciadas;
- Sin una clara asignación de autoridad y responsabilidad administrativa a una unidad que no tiene la gestión diaria encargada de presentar informes regulares a una autoridad de mayor nivel para información y guía;
- Sin una clara definición del proceso de revisar y tomar medidas correctivas; y
- Sin una estimación realista de los requisitos de recursos y la disponibilidad de estos recursos (humanos, financieros, técnicos, etc.)

## El enfoque de lo que “hay que hacer”

Lo que “hay que hacer” deriva en gran parte de los defectos antes mencionados. Las perspectivas para un cambio exitoso en los sistemas de GFP son mayores si:

- Sólo si se instrumenta un pequeño número de reformas estructurales de la GFP en el corto a mediano plazo (preferentemente no más de dos);
- Los objetivos finales están definidos en términos específicos y controlables, y se fijan metas intermedias para medir los progresos alcanzados;
- Se agrega un plazo claro al logro de cada objetivo;
- Dependiendo del alcance de la reforma, se designa a un personal superior que no tenga las funciones de la administración diaria normal para asumir responsabilidad por la reforma;
- Existe un claro marco para medir los progresos alcanzados para asegurar que haya rendición de cuentas; y
- Se brindan recursos adecuados.

Dado que los países no están todos al mismo nivel de desarrollo de la GFP, no se puede usar un enfoque que “sirva para todos los casos”. Los diagnósticos y recomendaciones tienen que ser ajustados para adaptarse a los países. A modo ilustrativo, es posible que un Estado frágil<sup>5</sup> en donde la GFP debe construirse desde los cimientos tenga que tomar medidas en la siguiente secuencia:

- Preparación de una ley de presupuesto orgánica;
- Preparación de un plan de cuentas;
- Preparación de un marco de clasificación del presupuesto (clasificación administrativa, económica y funcional compatible con las mejores prácticas internacionales, con su correspondiente decreto);
- Preparación de un plan de cuentas compatible con la clasificación del presupuesto;
- Instrumentación de la clasificación del presupuesto;

<sup>5</sup> Definido por el FMI como país caracterizado por “gobierno débil, capacidad administrativa limitada, crisis humanitarias crónicas, tensiones sociales persistentes, y a menudo violencia o el legado de conflictos armados y guerra civil” (SM/08/76, página 7).

- Instrumentación de los planes de cuentas y preparación de cuentas financieras del gobierno;
- Preparación e instrumentación de reglamentaciones que rijan la gestión de la tesorería;
- Preparación e instrumentación de reglamentaciones que rijan el proceso de ejecución de los ingresos y los gastos;
- Racionalización de cuentas bancarias del gobierno y establecimiento de una CUT (Cuenta Única de la Tesorería);
- Introducción un sistema integrado de información de gestión financiera; y
- Revisión del sistema de auditoría externa.

Cuando los componentes básicos de la GFP están establecidos y coexisten con un alto nivel de corrupción, la reforma de la GFP puede comenzar con medidas para fortalecer la ejecución del presupuesto, seguidas por medidas para llenar las brechas.

### **Medidas específicas de la corrupción**

La lucha contra la malversación requiere acciones por parte del gobierno, la sociedad civil y los donantes.

### ***Marco legal para luchar contra la corrupción y su ejecución***

La constitución y las leyes de menor nivel deberán: (i) definir claramente las responsabilidades fiscales de las instituciones y funcionarios estatales; (ii) convertir en delito el uso de la función pública para réditos personales (es decir, ofrecer y aceptar corrupción); (iii) dar poder al Parlamento (en particular, el comité de cuentas públicas) para tantear la gestión de los activos del Estado por parte del gobierno; (iv) dar instrucciones al Parlamento para que investigue a sus propios miembros si hubiera sospechas de malversación; (v) aclarar las fuentes, montos y control de los fondos de los partidos políticos; (vi) promover la divulgación de las actividades corruptas; y (vii) proteger a las personas y a las organizaciones (en particular los medios) que brindan información sobre la corrupción. Las leyes también requerirían que los políticos y los funcionarios del gobierno de alto rango revelen sus activos personales o pidan al gobierno que suministre información sobre todas las operaciones financieras, incluso fondos extra-presupuestarios y asignados, cuentas

especiales, venta y arrendamiento de activos, y operaciones cuasi fiscales.

En general, los principales problemas en la lucha contra la corrupción no son debilidades en el marco legal, sino la falta de ejecución, comenzando con el sistema judicial. Un Poder Judicial efectivo y eficiente aplica la ley en forma transparente, independientemente de la condición del acusado. Para lograr esta meta debe existir una clara separación de autoridad entre los poderes Ejecutivo y Judicial, como así también magistrados entrenados, un manejo justo y eficiente del personal del Poder Judicial, suficientes asignaciones presupuestarias para el control financiero e instituciones anti cohecho, como así también una fuerza policial bien entrenada y adecuadamente pagada que sostenga principios éticos elevados, en particular la integridad. En los sistemas de gobierno neopatrimoniales<sup>6</sup>, el Jefe de Estado es el principal obstáculo para la eliminación de la corrupción porque es el principal beneficiario de las prácticas corruptas.

Aun cuando la responsabilidad primaria para reducir la malversación le corresponde a los gobiernos, la sociedad civil y los donantes pueden tener un rol en el proceso.

### ***Rol de la sociedad civil***

Los medios activos, diversificados e investigadores como así también las ONGs pueden jugar un rol al despertar la toma de conciencia acerca de la corrupción presupuestaria y promover la buena gobernabilidad. La ley deberá definir este rol y los procedimientos operativos. La participación de la sociedad civil puede tomar diversas formas: participación en los debates presupuestarios como ocurre en algunas ciudades brasileñas, comités de vigilancia en Bolivia, control de la corrupción de los funcionarios impositivos por parte de los ciudadanos en Filipinas, supervisión de los ingresos provenientes del petróleo por parte de grupos de ciudadanos en Chad, etc.

<sup>6</sup> Los países neopatrimoniales se caracterizan por el control absoluto de la vida política y económica por parte del presidente o el rey, y una transferencia a gran escala de activos reales y financieros públicos hacia personas privadas a través de su fidelidad hacia él (Isaksen, 2005).

### ***Rol de los donantes***

Los donantes han desarrollado diversas herramientas para detectar la corrupción y alentar la rendición de cuentas y transparencia en los países en los que intervienen. Los instrumentos del Banco Mundial incluyen la Evaluación de la rendición de cuentas financieras del país (CFAA, según sus siglas en inglés) y una Revisión de la evaluación de adquisiciones del país (CPAR, según sus siglas en inglés). La Evaluación de la rendición de cuentas financieras del país busca incrementar la toma de conciencia y la rendición de cuentas del sistema de GFP, mientras que la Revisión de la evaluación de adquisiciones del país apunta al mismo objetivo con respecto a las adquisiciones. Los informes sobre la observancia de normas y códigos fiscales del Fondo Monetario Internacional revisan la eficacia de los países en sus esfuerzos por cumplir con el Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal del FMI. La Evaluación del país de la rendición de cuentas y transparencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo está destinado a ayudar a los gobiernos y consultores a evaluar el sistema de gestión del presupuesto con respecto a estos dos criterios. Todas estas herramientas son instrumentos útiles para promover la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de las finanzas públicas en los países en desarrollo.

Los países en desarrollo podrían ser alentados a reducir la corrupción condicionando la ayuda de instituciones multilaterales y donantes bilaterales a la instrumentación de acciones efectivas para promover la detección y aplicación de sanciones.

### **Conclusión**

La corrupción tiene serias desventajas porque: (i) reduce el rendimiento económico y el bienestar social; (ii) debilita la gestión de las finanzas públicas a través de procedimientos de ejecución del presupuesto no transparentes sin rendición de cuentas; (iii) socava la capacidad de planeamiento tanto del gobierno como de los inversores privados; y (iv) disminuye la confianza en la capacidad del gobierno para brindar buenos bienes y servicios públicos a precios razonables, en la cantidad apropiada y en tiempo. Si bien puede ser difícil eliminar la malversación por completo, se puede controlar

mediante acciones coordinadas del gobierno, la sociedad civil y los donantes. Lograr esta meta requiere un fuerte compromiso al más alto nivel del gobierno según lo indica el caso de Georgia.

Una mayor investigación en la lucha contra la corrupción resultaría útil para los países en desarrollo, en particular sobre los sistemas de incentivos positivos y negativos para los diferentes actores en el proceso de corrupción (presidencia, gabinete, diferentes niveles de la administración central, legisladores, poder judicial, sector privado, etc.). Las investigaciones para determinar el tamaño óptimo de la administración pública y el paquete de compensaciones podrían brindar un panorama acerca de cómo disminuir la malversación en estos países. Las razones de la falta de efectividad de las sanciones también deberían ser investigadas en mayor medida para obtener lecciones aplicables.

## Apéndice I

### **Medición de la Calidad de los Sistemas de GFP**

En un esfuerzo por promover las reformas en la GFP, el Banco Mundial y el Fondo desarrollaron a comienzos de los 2000 un conjunto de 16 indicadores para medir la calidad de los sistemas de GFP de los receptores de ayuda de los países pobres fuertemente endeudados (HIPC). Estos indicadores denotaron un plan de acción y evaluación de los países pobres fuertemente endeudados (HIPC-AAP), que cubrían la preparación del presupuesto, informes sobre la ejecución y las adquisiciones que eran usados para evaluar la etapa inicial de la GFP de 22 países en 2001-02. Se esperaba que los gobiernos tomaran medidas para ocuparse de las debilidades identificadas por estas evaluaciones. Una nueva evaluación de los sistemas de GFP en 2003-04 indica que, en conjunto, se lograron progresos: el número total de los hitos alcanzados se incrementó en alrededor del 10%. Los informes sobre presupuestos alcanzaron la mejora más grande con 42% de los hitos alcanzados en 2004 comparado con el 33% en 2002. El estado de la formulación del presupuesto permaneció virtualmente fijo en un 44% en 2004 contra el 45% anterior mientras que la calidad de la ejecución del proyecto se deterioró del 39% en 2002 al 35%. En términos de países, dos paí-

ses mejoraron muy significativamente y cinco países lograron progresos notables. Los 15 países restantes necesitaron una mejora sustancial de su GFP. Aunque el marco del plan de acción y evaluación de los países pobres fuertemente endeudados (HIPC-AAP) brindó señales útiles acerca del desempeño de la GFP de los países, albergó, sin embargo, debilidades: (i) cobertura estrecha; (ii) ninguna participación de donantes, siendo el plan de acción y evaluación de los países pobres fuertemente endeudados (HIPC-AAP) principalmente un emprendimiento conjunto del FMI-Banco Mundial; (iii) persistencia de varias herramientas de diagnóstico de GFP; y (iv) aplicación del marco del plan de acción y evaluación de los países pobres fuertemente endeudados (HIPC-AAP) sólo a los receptores de ayuda de los países pobres fuertemente endeudados (HIPC).

En consecuencia, los donantes acordaron proponer un nuevo marco para evaluar los sistemas de GFP, es decir, rendición de cuentas financiera y de gasto público (PEFA, según sus siglas en inglés). El nuevo instrumento tiene 28 indicadores para medir la calidad de la GFP y tres indicadores para evaluar el desempeño de los donantes. En principio, la evaluación debe ser llevada a cabo por los países PEFA, o sea con rendición de cuentas financiera y de gasto público con una revisión por parte de los donantes. Sin embargo, en la práctica, salvo algunas excepciones, los diagnósticos de rendición de cuentas financiera y de gasto público (PEFA) han sido llevados a cabo por donantes. Si bien el plan de acción y evaluación de los países pobres fuertemente endeudados (HIPC-AAP) contiene un plan de reformas drástico, la rendición de cuentas financiera y de gasto público (PEFA) no propone un programa de reformas. Se espera que el diagnóstico completo de rendición de cuentas financiera y de gasto público (PEFA) sirva como base para un diálogo de donantes múltiples con el gobierno a fin de dar forma a dicho programa

## Referencias

- Abed, George, y Hamid Davoodi, 2002, "Corrupción, reformas estructurales y desempeño Económico en las economías de transición", Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, y Erwin Tiongson, 2002, "Corrupción y la prestación de servicios de cuidados de la salud y de educación", Gupta, Sanjeev, Luiz de Mello, y Raju Sharan, 2002, "Corrupción y gasto militar". Leite, Carlos, Jens Weidmann, 2002, "¿Corrompe la madre naturaleza? Recursos naturales, corrupción, y crecimiento económico", Tanzi, Vito, y Hamid Davoodi, 2002, en *Gobernabilidad, corrupción y desempleo económico*, ed. por George Abed y Sanjeev Gupta (Fondo Monetario Internacional).
- Bardhan, P., 1997, "Corrupción y Desarrollo: Revisión de Cuestiones", *Journal of Economic Literature*, 35 (Septiembre): 1320-46.
- Bearse, P., Glomm, G., y Janeba, E., 2000, "¿Por qué los países pobres se basan en gran medida en la redistribución en especie", *Journal of Public Economics*, 75 (Marzo): 463-81.
- Dorotinsky, William y Pradhan Sanjay, 2007, "Explorando la corrupción en la gestión pública de las finanzas", en *Las Muchas caras de la corrupción, rastreando la vulnerabilidad en el nivel del sector*, ed. por J. Edgardo Campos y Sanjay Pradhan, (Banco Mundial).
- Hindriks, J., Keen, M., y Muthoo, A. 1999, "Corrupción, Extorsión, y Evasión", *Journal of Public Economics*, 74 (Diciembre) 395-430.
- Isaksen, Jan, 2005, "Proceso del presupuesto y corrupción", Chr. Michelsen Institute, Número U4Issue 3:2005.
- Kaufmann, D., 1997, "Corrupción: Los Hechos", *Foreign Policy*, 107 (Verano): 114-31.
- Kaufmann, D., y Wei, S., 1999, "¿El dinero sucio acelera las ruedas del comercio?" *Documento de Trabajo del NBER No. 7093*, Cambridge, Massachusetts.
- Manual de transparencia fiscal*, Departamento de Asuntos Fiscales, FMI, Edición revisada, 2007.
- Mauro, P., 1998, "Corrupción y composición del gasto del gobierno", *Diario de Economía Pública* 69 (Agosto): 263-79.
- Poirson, H., 1998, "Seguridad económica, inversión privada y crecimiento en los países en desarrollo", *Documento de Trabajo No. 98/4* (Fondo Monetario Internacional).
- Shleifer, A., y Vishny, R., 1993, "Corrupción", *Quarterly Journal of Economics*, 108 (Agosto): 599-617.
- Ul Haque, N., y Sahay, R., 1996, "Los recortes salariales por parte del gobierno cierran los déficits presupuestarios? Costo de la Corrupción", *Documentos del equipo del FMI*, 43 (diciembre) 754-78.



# **Gerencia pública para compatibilizar los aspectos financieros con las actividades programadas en los presupuestos públicos: seguimiento, evaluación y calidad del gasto en Guatemala\***

Jorge Salvador Cajas Aguilar \*\*

## **Introducción**

La Asociación Guatemalteca de Investigaciones Presupuestarias (AGIP) como centro de estudio especializado en el desarrollo técnico-científico de las finanzas públicas y gestión gubernamental, realiza ejercicios constantes de revisión técnica de los presupuestos anuales y multianuales y los resultados de la gestión pública, analizando las distintas fases del proceso por el cual se llega a alcanzarlos.

En los últimos años una de las palabras más utilizadas en el Sector Público es "gestión", queriéndole dar un aire más moderno a la de "administración" de la cual es sinónimo. Se trata con ello de romper con lo tradicional que entraña la última y afrontar reformas que permitan alcanzar objetivos de eficacia y, más aún, de eficiencia. Este último es el gran reto actual del Sector Público.

Los conocidos términos de eficacia y eficiencia son componentes de la acepción que quiere dársele al término "gestión". El presente trabajo no pretende profundizar en el sentido de estas dos expresiones para comprender su alcance, pero se hará un breve repaso de cómo se están aplicando en el gobierno, dado que eficacia y eficiencia están contenidos en las diferentes leyes; el artículo 34 de la Ley Orgánica del Presupuesto fija que la ... "evaluación presupues-

\* Ponencia presentada en el XXXVI Seminario Internacional de Presupuesto Público organizado por ASIP, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, entre los días 11 y 15 de mayo, 2009.

\*\* Presidente de la Asociación Guatemalteca de Investigadores Presupuestarios.

taria comprenderá básicamente la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas con la determinación de las causas y la recomendación de medidas correctivas”...

Por lo puntualizado en los párrafos que anteceden, este trabajo tiene como objetivo echar una ojeada sobre cómo se compatibiliza la programación y la ejecución del presupuesto público, así como sus herramientas, ya sean estas legales, técnicas o de otra índole, que miden los productos y los resultados que se obtienen en un periodo dado. Asimismo, el rol que juega el Gerente Público, considerando la definición del Nueva Gerencia pública.

## **1. El plan estratégico en la administración pública guatemalteca**

El presupuesto público constituye un instrumento de planificación y política económica, así como de gestión de la administración fiscal del Estado, el cual requiere de una legislación adecuada que lo armonice en forma integrada con los sistemas de contabilidad gubernamental, tesorería y crédito público; y, en cuanto a los procesos de producción de bienes y servicios que produce el sector público, la ley que rige el presupuesto público, necesita que cada institución defina sus políticas, objetivos y metas, los cuales deben ser susceptibles de programación. Dentro del marco normativo se exige la definición de planes de mediano y largo plazo a nivel de cada institución pública.

Al indagar en las leyes sobre la obligación para cada institución de contar con un plan estratégico, de mediano y largo plazo, la evidencia empírica nos revela que no es usual en la práctica que estas cuenten con planes de este tipo; asimismo, hay instituciones que carecen de oficinas de planificación en el gobierno central, especialmente aquéllas que no cuentan con presupuesto, ni con el recurso humano competente y con conocimientos de esta cuestión.

En la nueva gerencia pública lo normal es elaborar un Plan Estratégico General (PEG) por parte de cada Ministerio o Institución, el cual debería ser establecido como una Ley de Planificación. Esto en cuanto a su formulación técnica, ya que en el ámbito jurídico no existe tal obligatoriedad, aunque en la práctica algunas instituciones lo definen en políticas internas. No obstante, éstas denotan bajo cum-

plimiento y debilidad en la evaluación de los objetivos y metas institucionales.

La inexistencia de una Ley de Planificación, así como la obligatoriedad de las instituciones públicas de definir planes estratégicos, de mediano y largo plazo, en concordancia con un Plan Nacional de Desarrollo, hace que los planes operativos anuales, a mediano y largo plazo, se orienten a las modas, al conocimiento y orientación del administrador público de turno, o, en casos extremos, se copian o se adaptan planes de instituciones similares, parecidas o gemelas. Así se da el caso de la obligación que tiene implementada la Contraloría General de Cuentas, de exigir Planes Anuales de Auditoría, sin que existan Planes estratégicos, de mediano y largo plazo.

Aunque a nivel internacional, países como Alemania establecen planes a un plazo de veinticinco años, para el caso de Guatemala deberían considerarse de mediano plazo planes a 5 años, y de largo plazo, planes a 15 años. Un ejemplo de un proyecto que se está implementando a largo plazo en Guatemala es el denominado "Metrópolis 2020", impulsado por la Municipalidad de Guatemala desde el año 2000, que propone un nuevo plan de desarrollo urbanístico.

## **2. Vinculación plan-presupuesto**

El artículo 8 de la Ley Orgánica de Presupuesto establece la vinculación entre el plan y el presupuesto, pero carece de un prerrequisito básico: la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo con las características adecuadas. Esto dispara las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son las limitaciones de naturaleza sistémica que afectan la vinculación entre un plan y su presupuesto?
2. ¿Por qué la carencia de un Plan Nacional de Desarrollo no permite que se logre la compatibilización de los aspectos financieros con las actividades programadas en el Presupuesto Público?

Tradicionalmente el Sector Público ha ido adaptando las innovaciones que en materia de información se han producido en el sector privado. Estas adaptaciones se han dado con retraso, y, a veces, con poco éxito. Esta diferencia se marca porque la empresa privada presenta como objetivo la maximización del beneficio, contando con el precio como instrumento canalizador de la información. En

cuanto a la Administración Pública, los objetivos a los que se enfrenta son múltiples. Predominan, además, los objetivos sociales sobre los económicos.

A la multiplicidad de objetivos en la Administración Pública se une la falta, en ocasiones, de una determinación clara. Cuestión imprescindible es la información y que ésta sea útil, no que sólo exista, sino es saber sobre qué se debe informar y para qué. Este es un reto al que se enfrenta el Sector Público.

La multiplicidad de objetivos se origina por la diversidad de actividades que realiza el Sector Público, que produce bienes y servicios, aunque en ocasiones se suele restringir a un solo servicio o bien, a los puramente públicos o sociales de distribuir renta, buscar la estabilidad o el crecimiento económico. Objetivos que a veces entran en conflicto, incrementando las dificultades de valoración. Esta multiplicidad de objetivos se encuentra, con frecuencia, dentro de una unidad administrativa, y en ocasiones en varias unidades administrativas que persiguen el mismo objetivo. La técnica del presupuesto por programas nos enseña que debemos identificar los productos intermedios y terminales en la red de categorías programáticas, y también que debemos determinar cómo los insumos utilizados en un ente de gobierno contribuyen a alcanzar cada resultado. Además, separar la porción de resultado que se ha obtenido por cada unidad ejecutora, implica un control. Por ejemplo, determinar en qué medida la disminución de la criminalidad de una región o departamento se debe a una disminución del nivel de desempleo, a una mayor vigilancia policial, a una mejora de las leyes penales, aumentando las penas por delitos, a políticas de rehabilitación social...; alcanzar este conocimiento implicaría un nivel de información que se considera difícil de lograr en la práctica.

A la complejidad de las actividades se une el tamaño de las organizaciones públicas, con el que no tienen parangón las empresas privadas. El tamaño en sí mismo constituye un problema de control de información para el tema que examinamos. También habría que añadir cierta ambigüedad en la tecnología. Cuando se miden los resultados, es crucial poder evaluar la eficacia, eficiencia y calidad, no sólo es fundamental determinar los objetivos sino también la población a la que van dirigidos.

Esto último, en ocasiones, también entraña sus dificultades. En algunos casos, la población objetivo es algo tan vago y general como el conjunto de la población. Por ejemplo, si quisiéramos medir

la calidad de los servicios educativos, las reglas de medida de la calidad indican preguntar a los usuarios o clientes. Pero, ¿tiene sentido preguntar a los estudiantes o a los padres de familia?

El factor político también juega un punto importante que no hay que dejar de lado. En ocasiones, "interesa" que los objetivos sean vagos o imprecisos, pero, ¿le interesa al gobernante que no quiere quedar excesivamente comprometido en unos Presupuestos de los que se le exigirá un cumplimiento del que deberá responder en el Parlamento y ante las urnas? Puede interesarle al funcionario receloso de una evaluación o juicio negativo, en el sentido de que pueda exigírsele mayor trabajo por igual remuneración, situación común y frecuente.

Un factor que ha condicionado en la práctica la innovación en los sistemas de información del Sector Público guatemalteco, es la poca experiencia en la evaluación de la eficacia y eficiencia. Por ello hay dificultades de adaptación de los funcionarios que han de aplicarlas y retrasos en la aplicación de normas, incluso cuando son obligatorias, como ocurre en el caso más reciente: la entrada en vigor de la Ley de Libre acceso a la información.

Los instrumentos de información más adecuados en el gobierno de Guatemala son sin duda los que están alineados en el Presupuesto Público con sus diferentes herramientas que aplican control, seguimiento, evalúan sus metas y objetivos. Estas herramientas se complementan, se necesitan y son imprescindibles para la gestión.

En las líneas que siguen se analizarán los instrumentos de información adecuados para la gestión y su concreción en la práctica.

<b>- SIAF - SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA</b>		
<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Página Web</b>
Ministerio de Finanzas Públicas	Este sistema hace posible la integración de la información presupuestaria, financiera, patrimonial y económica de las instituciones públicas y su procesamiento a partir del registro único de cada transacción que se realiza. Se integra, por un lado, a los subsistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público y, por el otro, en las etapas del proceso presupuestario de formulación, ejecución, evaluación y liquidación, a través del Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN).	<a href="https://sicoin.minifin.gob.gt/">https://sicoin.minifin.gob.gt/</a>

*El SIAF es la herramienta principal que compatibiliza los aspectos financieros con las actividades programadas en el Presupuesto Público de Guatemala, en la medida que cumple con la regulación establecida por los órganos rectores, y sobre todo en lo referente a la vinculación con la programación y el presupuesto público.*

### **3. Base legal que respalda la afirmación y existencia normativa**

El artículo 1, inciso b) de la Ley Orgánica del Presupuesto hace referencia a la sistematización de los procesos de programación, gestión y evaluación, comprendiendo la programación y planificación. Esto se realiza a través del Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF.

El Artículo 8 de la Ley Orgánica de Presupuesto (LOP), establece que... *los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales. El Organismo Ejecutivo, mediante el Ministerio de Finanzas Públicas, consolidará los presupuestos institucionales y elaborará el presupuesto y las cuentas agregadas del sector público, Además, formulará el presupuesto multianual.*

El Artículo 20 de LOP, establece que... *el Organismo Ejecutivo, a través de sus dependencias especializadas, practicará una evaluación anual del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país y en función de los resultados de esta evaluación dictará las políticas presupuestarias y los lineamientos generales. Sobre estas bases, las entidades prepararán sus propuestas de prioridades presupuestarias en general, y de planes y programas de inversión pública, en particular, para la formulación del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.*

El artículo 35 de la Ley Orgánica del Presupuesto establece que... *sin perjuicio de la evaluación permanente interna que debe realizar cada Organismo del Estado, y los entes comprendidos en la presente ley, el Ministerio de Finanzas Públicas evaluará la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y de*

*los presupuestos de las entidades, con excepción de las municipalidades del país, de la Universidad de San Carlos de Guatemala y de la Escuela Nacional Central de Agricultura, tanto en forma periódica durante la ejecución, como al cierre del ejercicio, para lo cual considerará la situación económica y de las finanzas públicas.*

*Tratándose de los proyectos de inversión, la evaluación se coordinará con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.*

*En el Reglamento se establecen los instrumentos de evaluación a utilizar, los registros a realizar y la periodicidad con que los organismos y entidades deben remitir la información al Ministerio de Finanzas Públicas y a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.*

*El artículo 10 de la Ley de Desarrollo Social establece que... el Estado, por conducto del Organismo Ejecutivo, es responsable de la planificación, coordinación, ejecución y seguimiento de las acciones gubernativas encaminadas al desarrollo nacional, social, familiar y humano, fundamentados en principios de justicia social estipulados en la Constitución Política de la República.*

*El artículo 19 de la Ley de Desarrollo Social crea la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia, la cual tiene la jerarquía de Ministerio de Estado. Sus funciones están reguladas en la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley de Desarrollo. Conforme al artículo 14 de la Ley del Organismo Ejecutivo, regula que le compete a la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial y público y territorial, y elaborar conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas los procedimientos más adecuados para lograr la coordinación y la armonización de los planes y proyectos anuales y multianuales del sector público con los correspondientes presupuestos anuales y multianuales.*

*Conforme al artículo 14 de la Ley del Organismo Ejecutivo, compete a SEGEPLAN coadyuvar con la formulación de la política general del Gobierno y evaluar su ejecución, así como diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento a la preinversión.*

#### **4. Consideraciones sobre razonabilidad del sistema enfocado a la vinculación plan-presupuesto**

Estas consideraciones son el resultado de entrevistas realizadas a 16 funcionarios públicos, a nivel táctico y estratégico. La consolidación del resultado de las entrevistas se detalla a continuación:

1. La Ley Orgánica del Presupuesto desarrolla todo lo relativo al presupuesto público, conceptualizándolo como el instrumento de planificación y política económica del país, lo cual hace que sea vinculante con los programas específicos del Estado y para los respectivos presupuestos. En la práctica la vinculación plan-presupuesto es cuestionada porque permite cambiar y realizar operaciones en algunos renglones sin la participación de los entes que planificaron.
2. El desarrollo reglamentario del artículo 35 de la (LOP) es escaso, limitándose el Reglamento a la Ley Orgánica en su artículo 22, a señalar que las unidades de administración financiera de cada entidad –UDAF–, deben centralizar la información sobre la ejecución de sus respectivos presupuestos.
3. La normativa citada desarrolla lo relativo al rol de rector de la planificación, incorporando disposiciones relacionadas con las funciones que efectúa, aspectos tecnológicos y otras que procuran por la eficiencia y eficacia.
4. Se deben examinar de parte de los órganos rectores que consolidan y aprueban el presupuesto, que la vinculación plan-presupuesto sea acorde a las efectivas necesidades de los entes que han planificado para hacer eficiente el gasto.
5. Si bien el artículo 10 de la Ley de Desarrollo Social prevé la obligación de elaborar e implementar una planificación sustantiva, ésta es de carácter parcial, enfocándose en los aspectos sociales de la función pública, no extensible a todos los ámbitos de la planificación y evaluación de la actividad pública.
6. La evaluación permanente del resultado de los programas es obligatoria, lo cual debe realizar cada institución. Adicionalmente,

el Ministerio de Finanzas Públicas evalúa la ejecución del presupuesto, en forma periódica, tanto en la ejecución como al cierre del ejercicio.

7. La inexistencia de Control Interno Institucional obliga a fortalecer los mecanismos de control interno de cada institución, el cual debe de servir para evaluar los programas que se ejecutan, con el objeto de continuar o cambiar el rumbo de los planes de acción dentro de la misma, o eliminarlos; éste debe operar como un sistema de evaluación a nivel nacional o general.
8. Es necesario institucionalizar, en la normativa de planificación propuesta, un proceso selectivo, sistemático, uniforme y continuo de análisis de los programas financiados con el presupuesto, a través de técnicas de análisis costo-beneficio o costo-eficacia de los programas, que sirvan para evaluar los distintos programas que se están ejecutando con el objeto de continuar o no con los mismos.
9. La única Institución que tiene obligación de establecer metas en forma regulada es la Superintendencia de Administración Tributaria la que, conforme a su ley orgánica, debe establecer metas de recaudación, de las cuales es responsable el Superintendente y si no se llega a las metas sin una justificación, puede ser causal de su remoción.

<b>GUATECOMPRAS</b>		
<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Página Web</b>
Ministerio de Finanzas Públicas	Es que las contrataciones y adquisiciones del Estado se desarrollen en un marco de transparencia, con reglas claras y estables que permitan ganar la confianza de proveedores nacionales e internacionales, agilizar las compras, reducir riesgos y eliminar pérdidas en las operaciones que efectúe el Estado.	<a href="http://www.guatecompras.gob.gt">www.guatecompras.gob.gt</a>

GUATECOMPRAS es el nombre asignado al Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

Inicialmente GUATECOMPRAS se enfocó en brindar mayor transparencia a las compras públicas y por ello su lema fue "Todo a la vista de todos". Ahora GUATECOMPRAS incrementa aún más la transparencia mientras se aplica a que las compras sean más rápidas y eficientes. Por ello el nuevo lema es "La vía rápida para las compras públicas"<sup>1</sup>. La vinculación de esta herramienta es con la ejecución; se cita por estar en línea con Sicoin-Web.

<i>SIAF-MUNI</i>		
INSTITUCIÓN	Objetivo	Página Web
Ministerio de Finanzas Públicas	Es un sistema integrado que además de incluir toda la administración financiera municipal también contiene módulos de control de los principales servicios municipales; la implantación del Sistema conlleva un rediseño total de los procesos administrativos financieros de la Municipalidad, porque se implanta a la Administración Financiera Integrada Municipal (artículos 97 y 98 del Código Municipal), la cual viene a cambiar la estructura de las antiguas tesorerías y se redistribuyen las tareas en función de los nuevos procesos que se adoptan. Debe sustituir a la herramienta liviana SIAFITO MUNI. Se considera que permite a las municipalidades la formulación y ejecución de su presupuesto bajo el esquema de categorías programáticas, con el fin de poder consolidar las cuentas nacionales, así como la rendición de cuentas.	<a href="http://siafmuni.minifin.gob.gt/siafmuni/">http://siafmuni.minifin.gob.gt/siafmuni/</a>

Según los registros del Ministerio de Finanzas para el año 2008, 295 de las 333 municipalidades en el país reportan sus presupuestos en el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal (SIAF-Muni). Las 40 restantes (tabla 1 en la siguiente página) no lo hacen e incumplen la obligatoriedad impuesta en el 2006 por la Contraloría General de Cuentas por medio del Acuerdo A-37-06 (respecto a la rendición de cuentas en formato digital por los sistemas SICOINWEB, SIAF-MUNI o SIAFITO-MUNI); lo relacionado con la planificación es similar o con más carencias que las del organismo Ejecutivo.

<sup>1</sup> <http://www.guatecompras.gt/info/queEsGuatecompras.aspx>

De las 40 municipalidades se podría pensar que algunas de ellas no rinden cuentas en formato digital por falta de personal capacitado o de equipo, pero también cabe preguntarse ¿cuál es la verdadera razón que les impide cumplir con el mandato de la Contraloría General de Cuentas? La autonomía municipal no exime de tal responsabilidad. ¿Qué pasaría si un grupo de ciudadanos organizados solicitara la información?

Las respuestas se establecerán en un futuro cercano, dado que la Ley de Acceso a la Información está vigente a partir del 23 de abril de 2009. La vinculación de esta herramienta es con la ejecución, se cita por estar en línea con Sicoín-Web.

<i>SIGepro</i>		
<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Página Web</b>
Ministerio de Finanzas Públicas, SEGEPLAN	Mejorar la gestión de los proyectos de inversión financiados con recursos externos. El Proyecto SIAF-SAG es el encargado del diseño y desarrollo del SIGepro. Toma en consideración la magnitud de montos involucrados en la ejecución de proyectos con financiamiento externo, como la deficiencia en los sistemas que distintas unidades ejecutoras han implementado para la gestión de los mismos, proporcionándoles una herramienta que permita manejar los recursos asignados a la ejecución de proyectos con eficiencia, transparencia y seguridad. El sistema único y dinámico para la gestión de proyectos estará vinculado al SICOIN WEB	<i>Acceso restringido, Intranet-</i>

La vinculación de esta herramienta es con la ejecución, se cita por estar en línea con Sicoín --Web.

<i>SIGES</i>		
<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Página Web</b>
Ministerio de Finanzas Públicas	Operar a través de Internet las órdenes de compra.	

El Sistema de Gestión de Compras –SIGES– es la herramienta informática que utilizan las entidades públicas para emitir las órdenes de compras, liquidación y pago, en la gestión de compra de los productos y/o servicios que requieren. La vinculación de esta herramienta es con la ejecución, se cita por estar en línea con Sicoin –Web.

<i>SIGOB</i>		
<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Página Web</b>
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República –SEGEPLAN–	Disminuir la brecha entre los objetivos de la Presidencia y la capacidad operacional real de los responsables de la ejecución de metas. Agilizar y transparentar los procesos de trabajo de las instituciones involucradas para alcanzar los objetivos. Reducir las excesivas intermediaciones burocráticas entre los niveles de dirección y ejecutores.	<a href="http://www.sigob.segeplan.gob.gt">www.sigob.segeplan.gob.gt</a>

Sistema de programación y gestión de metas presidenciales por resultados es el conjunto de metodologías de planificación, monitoreo y seguimiento, a través de las cuales se obtiene información actualizada sobre el avance de metas e indicadores priorizados, en el marco de la política general de Gobierno. Su principal objetivo es promover la transparencia y auditoría social. Para lo cual se apoya en una herramienta informática que está disponible para todos los ciudadanos interesados en obtener información de los avances de las metas.

El Sistema de Metas de Gobierno (Sigob)<sup>2</sup>, mediante el cual los ciudadanos podían monitorear en internet el avance de éstas, carece ahora de información. El programa había funcionado, durante más de dos años, como una herramienta para analizar el porcentaje de avance en las metas del Gobierno, pero desde noviembre del año 2008 SEGEPLAN ya no informa sobre Sigob. La información que se produce sobre las Metas de Gobierno está concentrada en la Presidencia de la República.

<sup>2</sup> <http://www.prensalibre.com/pl/2008/abril/19/233082.html>

<i>SNIP</i>		
INSTITUCIÓN	Objetivo	Página Web
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República –SEGEPLAN–	Fortalecer la transparencia en el uso de los recursos del Estado y un medio para que la población realice auditoria social sobre el uso y destino de los mismos. El propósito primordial del SNIP es el registro, control y evaluación de proyectos de inversión en sus diversas fases y etapas. Está dirigido este sistema a todo el sector público no financiero, el cual abarca todo el ciclo de proyectos, desde su identificación hasta su operación y/o funcionamiento, asignándole desde su registro inicial un código único que identificará al proyecto. Las instituciones participantes son los Ministerios, Secretarías, Fondos Sociales, entidades descentralizadas y autónomas, empresas públicas, Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Municipalidades.	<a href="http://www.sigob.segeplan.gob.gt">www.sigob.segeplan.gob.gt</a>

El Sistema Nacional de Inversión Pública tiene como propósito central mejorar la calidad de la inversión pública. Define y ordena técnicamente el proceso de inversión para que los recursos del Estado se utilicen para financiar las iniciativas de inversión de mayor rentabilidad económica y social.

SNIP es el mecanismo para el registro, programación, seguimiento, evaluación y control de los proyectos de inversión financiados con recursos del presupuesto del Estado. Su coordinación corresponde a la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN), cuenta con dos aliados estratégicos en el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) y la Contraloría General de Cuentas (CGC) para el registro, seguimiento, evaluación y control del gasto público. Los actores fundamentales son las municipalidades y las entidades no gubernamentales que deben registrar, en el SNIP, el avance físico y financiero de los proyectos que ejecutan.

<i>SINPET</i>		
INSTITUCIÓN	Objetivo	Página Web
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República –SEGEPLAN–	En la página web de la SEGEPLAN se indica que esta institución impulsa el Sistema Nacional de Planificación Estratégica (SINPET), el cual busca constituirse en la vía para articular las políticas públicas con las políticas de desarrollo de los niveles regional y departamental, los planes estratégicos territoriales y los planes de desarrollo municipal y comunitario.	<a href="http://snif.segeplan.gob.gt">http://snif.segeplan.gob.gt</a>

Es un elemento para la gestión desconcentrada y descentralizada de la planificación del desarrollo, desde los distintos niveles de la administración. La Planificación Estratégica con enfoque territorial (PET) es el modelo de planificación cuya metodología permite una amplia participación y considera el qué hacer de las instancias locales como una visión de futuro alcanzable, a través de una oportuna y adecuada integración de acciones, que impliquen el mejoramiento de las condiciones materiales de vida y de participación social. Una característica del SINPET es que tiene en consideración las relaciones sociales diferenciadas entre los sexos así como también las identidades étnicas propias de los territorios y sectores con quienes se implementarán las actividades. Esto con el propósito de agregar un enfoque pluricultural y de género como parte del proceso de adaptación del ser humano hacia su medio ambiente y su desarrollo colectivo. Con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación (FAO), se ha contribuido a preparar el marco conceptual del SINPET, que ha sido validado en el nivel municipal y territorial de los departamentos de San Marcos y Sololá como parte del modelo de gestión territorial que la SEGEPLAN impulsa.

El SINPET se apoya en una herramienta básica, el Sistema Nacional de Información para la Planificación Territorial (SINIT), para poner a disposición de los agentes de planificación información estratégica territorial –datos estadísticos y georeferenciados (mapas)– para su tratamiento y análisis, diagnósticos y modelos de desarrollo territorial y documentación referente al tema territorial. El

objetivo principal del SINIT es apoyar la planificación a nivel local para orientar efectivamente el desarrollo, haciendo accesible información territorial, y brindando los instrumentos tecnológicos necesarios para facilitar la elaboración, registro y seguimiento de los planes estratégicos territoriales.

## **5. Evaluación del gasto público**

Conceptualmente los diccionarios de la lengua española definen la palabra evaluación como la acción de estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa como consecuencia se define que Evaluación del Gasto Público es la acción de medir el gasto público. Mientras que la expresión evaluación presupuestaria comprende básicamente el análisis de la medición de resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos en la sociedad por la ejecución del Presupuesto Público. Asimismo comprende el análisis de las variaciones observadas entre lo programado y ejecutado, con la determinación de las causas y las recomendaciones oportunas de medidas correctivas que deban tomarse con respecto al uso de los recursos presupuestarios a fin de ajustarse a las previsiones originales.

Evaluación presupuestaria es la que más se ajusta a la actividad de valorar el comportamiento de los componentes del presupuesto público: Gasto y Producción. Lo que sí parece ser nuevo es el intento serio por parte de la autoridad presupuestaria de que sean los centros gestores los que apliquen y utilicen los indicadores de resultados y no el Ministerio de Finanzas, tal como se evidencia en la aprobación del Presupuestos 2009, específicamente de los Ministerios de Educación, Salud y Gobernación. Lo ideal sería que la utilización de indicadores permitiera reasignar recursos desde las actividades menos rentables hacia las más rentables.

Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo, en su trabajo denominado "Indicadores de desempeño en el sector público", ILPES 2005, citando a Ballart (1992), exponen que conceptualmente la evaluación se inserta en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, en la medida que ésta persigue producir información que tenga alguna relevancia con la toma de decisiones político-administrativas, información útil que permita resolver problemas concretos.

## 6. Antecedentes de la evaluación presupuestaria en Guatemala

Los antecedentes de la evaluación presupuestaria en Guatemala se iniciaron a partir de la vigencia del Acuerdo Gubernativo No. 5-72 de fecha 16 de febrero de 1972: Reglamento de la Ley del Ministerio de Finanzas Públicas,<sup>3</sup> por el cual, en su artículo 40 relacionado con la estructura de la Dirección Técnica de Presupuesto, se creó el Departamento de Evaluación Presupuestaria, luego disuelto en el año 1991.

En febrero de 1992, la Dirección Técnica, a través del Proyecto para la Administración Fiscal, diseñó el sistema de seguimiento y evaluación de los resultados presupuestarios (SERP). La base legal fue el artículo 13, sobre las disposiciones generales y especiales del decreto aprobatorio del presupuestos del año 1992. En este instrumento legal se reguló que las unidades ejecutoras de las diferentes instituciones del sector público debían establecer un sistema de registro de la ejecución de las metas contenidas en el presupuesto, así como la aplicación de los recursos financieros, con el objeto de realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria que estaba a cargo de la Dirección Técnica del Presupuesto.

El mandato aprobado ordenaba que la Dirección Técnica del Presupuesto implementara el sistema, para lo cual las distintas unidades ejecutoras remitirán en los primeros 10 días siguientes a cada trimestre de que se trate, los informes respectivos para cumplir con lo dispuesto en los artículos 10 y 49 de la Ley Orgánica de Presupuesto.<sup>4</sup>

Los objetivos del (SERP) eran:

- a) Institucionalizar un sistema de informes periódicos y oportunos para la ejecución de los resultados presupuestarios.
- b) Asegurar la obtención de los objetivos y metas del presupuesto en ejecución, a través de la oportuna selección y aplicación de las medidas correctivas a los desvíos encontrados.
- c) Realimentar los procesos de programación y formulación de los presupuestos futuros para mejorar la asignación de recursos, y

<sup>3</sup> El artículo 10 de ley, la cual fue reformada por el Decreto NÚMERO 101-97, El Congreso de la República de Guatemala y entro en vigencia el día uno 1 de enero de 1998.

<sup>4</sup> Artículo 49, de la Ley Orgánica de Presupuesto "Informes de Ejecución Presupuestaria".

- d) Mejorar la administración de la ejecución de los programas en las instituciones del sector público a través de la supervisión de su ejecución por medio del seguimiento y la evaluación de los resultados obtenidos.

Otro antecedente es el que nos describe el Lic. Guillermo Chávez Salazar, en su trabajo “Herramientas para Evaluar el Presupuesto público”, presentado en el X seminario Nacional de Presupuesto Público realizado en Guatemala en diciembre del año 1998. Allí nos revela que fue en la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97, de fecha 16 de octubre de 1997, artículo 34, en donde se reguló la evaluación presupuestaria, medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos por éstos. Se responsabilizó asimismo del análisis de las variaciones observadas, la determinación de las causas de estas variaciones y las recomendaciones de las medidas correctivas pertinentes. Asimismo responsabilizó al Ministerio de Finanzas Públicas de evaluar la ejecución del presupuesto general de ingreso y egresos del Estado, y de los presupuestos de las entidades públicas en forma periódica durante la ejecución y al cierre del ejercicio fiscal. Debiendo para el efecto considerar tanto la situación económica del país, como de las finanzas públicas. La citada ley determinó también que cuando la evaluación trate los proyectos de inversión, el ministerio de Finanzas Públicas deberá coordinar con la Secretaria General del Consejo Nacional de Planificación Económica, hoy denominada Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.

En el siglo XXI, el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control –SIAF / SAG–, atendiendo a lo que establece la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto del Congreso de la República 101-97 y su Reglamento,<sup>5</sup> regula lo relacionado con la programación de la ejecución física, así como el desarrollo de sistemas integrados que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento de la ejecución física del sector público; para el efecto ha desarrollado el Módulo de Seguimiento Físico en el Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF–, que permite registrar la programación y ejecución de metas físicas y volúmenes de trabajo

5 Acuerdo Gubernativo No.92-2008 del 3 de marzo de 2008.

en el sector público. Asimismo, la Ley del Organismo Ejecutivo marca que las instituciones del gobierno central deben observar como principios que rigen la función administrativa la transparencia, la eficiencia y la eficacia, entre otros.

Alineado a estas líneas jurídicas legales, la Presidencia de la República, por medio del Acuerdo Gubernativo, creó la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción como parte del Organismo Ejecutivo. La comisión está adscrita a la Vicepresidencia de la República, y su propósito fundamental es atender institucionalmente, en forma integral y armónica, los programas, proyectos, esfuerzos, actividades, procedimientos y mecanismos de la administración pública tendientes a la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción.

## 7. Por qué evaluar la gestión

Se afirma que existe reconocimiento constitucional y/o legal de los principios de economía, eficiencia y eficacia<sup>6</sup> en relación al gasto público; asimismo, existe un reconocimiento legal de tales principios en el artículo 1 de la LOP.

Esta norma se complementa con el artículo 34 de la Ley Orgánica del Presupuesto, que señala que la *“evaluación presupuestaria comprenderá básicamente la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas con la determinación de las causas y la recomendación de medidas correctivas”*. Por su parte, el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas señala que ésta tiene entre sus objetivos: *“a) Determinar si la gestión institucional de los entes o personas a que se refiere el artículo anterior, se realiza bajo criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad.”*

## 8. Gestión de la calidad en el gobierno

La calidad ha surgido en el mundo gerencial como una de las principales variables para evaluar y controlar el desempeño de las orga-

<sup>6</sup> Por economía se entiende la capacidad de comprar en las mejores condiciones; por eficiencia, la capacidad de combinar los factores de producción de la mejor manera posible; por eficacia, la capacidad de lograr el impacto o los efectos deseados.

nizaciones. La reflexión sobre la calidad surge en el mundo de la producción de bienes (Ishikawa 1997) pero rápidamente transita hacia el de los servicios e incluso al de los servicios públicos (Pollit y Bouckaert 1995, De Quatrebarbes 1996). Este tránsito no ha sido fácil, debido a la naturaleza de los servicios.

La intangibilidad de éstos y el papel de coproductor que tiene el usuario agregan complejidad, ambigüedad y subjetividad a la evaluación de la calidad de los servicios.

Torres (2002) distingue tres formas de entender la calidad en el caso de los servicios públicos. En primer lugar, desde el punto de vista de la racionalidad burocrática, la calidad de los servicios depende de su realización conforme a la normativa vigente, de manera que el ciudadano reciba un servicio que respete los principios éticos y de bien común que orientan la acción estatal. Por su parte, la racionalidad gerencial pone énfasis en el grado en que el servicio cumple con las cualidades requeridas para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios, para lo cual es central prestar atención a la experiencia del servicio que tienen. Finalmente, la racionalidad ciudadana entiende la calidad en relación con la respuesta que se logra dar a las necesidades y aspiraciones colectivas de la ciudadanía.

En el Ministerio de Educación se ha buscado el cumplimiento del mandato (misión), para dar satisfacción a los usuarios internos y externos, así como dar respuesta a las demandas de la ciudadanía. Durante el año fiscal 2005 se construyó una noción de calidad aplicable a los servicios sociales que ofrece. Podría decirse que se buscó cumplir con la misión que le fue asignada al Ministerio de Educación, y diera respuesta a las aspiraciones y valoraciones de la ciudadanía y generara una experiencia que satisficiera las expectativas y necesidades de los usuarios.

## **9. Calidad del gasto**

El marco jurídico vigente en Guatemala en materia de Control Gubernamental establece la regulación de competencias de control sobre la legalidad del gasto y la eficacia y la eficiencia del gasto; el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas establece, dentro de las competencias de este ente, normar el control interno institucional y la gestión de las unidades de auditoría interna, proponiendo las medidas que contribuyan a mejorar la efi-

ciencia y eficacia de las mismas, incluyendo las características que deben reunir los integrantes de dichas unidades.

Constantemente se reportan importantes problemas de eficacia institucional y sistémica, en especial en lo relativo al control de eficacia, lo cual encuentra explicación en las deficiencias indicadas en el ámbito de la planificación y presupuestación por resultados y metas medibles. Asimismo, ha acarreado una cierta confusión entre lo que es el control de eficacia y eficiencia y el control de oportunidad, en el cual no debería incursionar la Contraloría. La falta de recursos para poder realizar controles de eficacia y eficiencia de manera permanente, sistemática y selectiva, no le da la jerarquía que técnica y legalmente ostenta dicha institución.

El análisis del Sistema de Control Gubernamental, y específicamente en el marco jurídico, exige que en cada institución que conforma el sector público existan unidades de control interno, entre las cuales prevalece cierta confusión entre control y auditoría, ya que el control es el objeto y la auditoría lo concreto.

Es importante mencionar que la administración de cada ente público debe basarse en el proceso administrativo (planificación, organización, dirección y control), de tal manera que se puedan comprobar, evaluar y medir los resultados de cada uno de ellos, en el marco de un sistema integrado de información gerencial. La máxima autoridad de las entidades es responsable de dirigir la ejecución de las operaciones con base en los objetivos y metas incluidos en el Plan Operativo Anual (POA), delegando en los distintos niveles gerenciales la consecución de los resultados planificados, aplicando mecanismos de control, seguimiento y evaluación.

Al alinear la normativa de la CGC con el Reglamento de la LOP se establece que las Unidades de Administración Financiera (UDAF) —que tienen como atribuciones coordinar la formulación del presupuesto y la programación de la ejecución presupuestaria con los responsables de cada programa—, deben realizar evaluación de la gestión presupuestaria, para que la CGC evalúe y fiscalice, como parte del control externo. Como se ve, la CGC tiene atribuciones más amplias que las del mero control, pero coadyuvan, en especial en cuanto a la evaluación de la ejecución presupuestaria.

El artículo 25 establece la obligación de la Contraloría de informar al Congreso, cada vez que sea requerido y de oficio, dos veces al año, con lo cual se consagra el llamado control de rendición de cuentas horizontal. El artículo 9 establece el deber de divulgar la

información una vez que se concluya una auditoría, a través de una publicación en el diario oficial y en el boletín de la Contraloría General de Cuentas, con lo cual se consagra el control de rendición de cuentas vertical.

## **10. Indicadores de gobierno<sup>7</sup>**

Las Normas Generales De Control Interno Gubernamental, en la norma 4.4 Indicadores de Gestión, apuntan que la máxima autoridad de cada ente público es responsable de que la unidad especializada elabore los indicadores aplicables a cada nivel que permitan medir la gestión institucional. La unidad especializada, en coordinación con los entes rectores, debe definir los procedimientos que permitan establecer, de acuerdo a los objetivos institucionales, unidades de medida y relaciones financieras que permitan definir técnicamente los indicadores de su gestión.

## **11. ¿Qué hace falta para que se logre la compatibilización de los aspectos financieros con las actividades programadas en los presupuestos públicos?**

- Establecer una normativa orientada a obligar a las instituciones a la suscripción de compromisos de resultados a distintos niveles jerárquicos, incluyendo compromisos en lo interno de cada institución, en un efecto piramidal, de modo que se fijen objetivos medibles para que las metas sean exigidas, y que permitan comprometer dotaciones de recursos a cambio de resultados. Estos compromisos deben revelar e informar a los usuarios, a los interesados y a la ciudadanía en general, por medio de un sistema como SIGOB, los objetivos perseguidos, los logros esperados y las limitaciones a ser respetadas, sobre los que debe existir plena comprensión y acuerdo.
- El artículo 1, inciso b) de la Ley Orgánica del Presupuesto debe ser más explícito en cuanto a la utilización de las herramientas

<sup>7</sup> En anexo I se presentan los indicadores, tal y como se detallan en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2009, de los Ministerios de Educación, Salud y Gobernación, los cuales forman parte de un plan piloto que desarrolla el Ministerio de Finanzas. Éstos serán objeto de evaluación, seguimiento y monitoreo.

informáticas para los fines de la planificación; su ubicación debería estar en la Ley de Planificación. La normativa de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos debe orientarse a la informatización de la actividad financiera, más que de la actividad sustantiva.

- El SIAF ha funcionado eficientemente y la administración centralizada casi lo aplica en su totalidad, e incluso en otros organismos de Estado y otras entidades descentralizadas del sector público, a excepción de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Un elemento del SIAF es precisamente el presupuestario.
- El Artículo 20 de LOP establece que el Organismo Ejecutivo, a través de sus dependencias especializadas, practicará una evaluación anual del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país. Así, en función de los resultados de esta evaluación, dictará las políticas presupuestarias y los lineamientos generales. Sobre estas bases, las entidades prepararán sus propuestas de prioridades presupuestarias en general, y de planes y programas de inversión pública, en particular, para la formulación del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.
- En realidad, no se ha desarrollado ni la normativa ni la práctica de la aplicación de técnicas de fijación de metas y objetivos mediante un compromiso negociado de resultados.

## **12. Conclusiones**

- La Secretaría de Planificación, como órgano rector de la planificación en el país, tiene competencias en la materia pero necesita implementar dichas atribuciones y coordinar con el sistema de presupuesto público. Los ejercicios de planificación y desarrollo no son sometidos a la aprobación del Congreso de la República, lo cual se sugiere regular.
- Se recomienda reformar el artículo 22 del Reglamento a la Ley Orgánica de Presupuesto o, incluso, elevarlo a rango legal en la Ley General de Planificación, para establecer la obligación de elaborar y poner en aplicación indicadores de gestión adecuados

para cada tipo de institución o sector gubernamental, así como controlar la disponibilidad efectiva de la información necesaria para medir tales indicadores.

- Se debe impulsar una consistente conexión entre la Secretaría de Planificación y el Ministerio de Finanzas en el proceso de elaboración presupuestaria, mediante la creación de una instancia de coordinación que tenga como función central el marco de referencia para preparar los presupuestos del sector público. Esto puede servir para reforzar el artículo 44 de la Ley de Desarrollo Social o para introducirlo en la Ley General de Planificación propuesta.<sup>8</sup>
- Crear un órgano general de control interno para todo el Estado, a la manera de la Secretaría de Función Pública de México, el SIGEN de Argentina, la Intervención General de la Administración del Estado en España o la General Accounting Office de Estados Unidos, con autonomía e independencia respecto de las instituciones controladas.

<sup>8</sup> "El Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia deberán coordinar actividades para alcanzar máximos resultados de los fines y propósitos que persigue esta ley, compartiendo los sistemas informáticos y la información que posean en materia de ingresos, gastos y otras operaciones de financiamiento público. Esta coordinación deberá hacerse efectiva a más tardar sesenta días después de entrar en vigencia la presente ley".

## Bibliografía

Abarca, Gómez Cynthia. *La Gerencia Pública, Informe del curso: Reforma Del Estado Universidad De Costa Rica.*

BID, *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*, Washington, 1997.

Chávez, Salazar, Guillermo. *Herramientas Para Evaluar El Presupuesto Público*, ASOCIACIÓN GUATEMALTECA DE INVESTIGADORES DE PRESUPUESTO -AGIP-, X SEMINARIO NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO, Guatemala, diciembre de 1998

Cortázar, Velarde Juan Carlos, Editor, *Entre el diseño y la evaluación, El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo. [www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

*Guía de Administración del Riesgo*. Departamento Administrativo de la Función Pública República de Colombia.

González B., Silvia Elena. (2002), *La Gerencia Publica: Basada en el sistema de Control Interno*, Universidad Libre, Colombia.

Herrera Pérez, Agustín, "El sistema de responsabilidad de los servidores públicos", en: *Primeras Jornadas de Derecho Administrativo y Administración Pública*, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, 1998.

"La función de dirigir en la Administración Pública", en C Losada. C (ed.) *¿De Burócratas a gerentes? Las ciencias de La gestión aplicadas a La administración Del Estado*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

Machado, Roberto, Editor. *Un gasto que valga Los fondos públicos en Centroamérica y República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo.

*Matriz Del Sistema De Hacienda Pública: Guatemala, Dimensión / Subsistema: Planificación Y Presupuestación*, <http://www.epfcentroamerica.org> (Revisada el 25 de abril 2009).

Mostajo, Rossana Nathalie, Gregory Peter. *Guatemala: Hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente. Retos y recomendaciones*, Ponencias del Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

*Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2009*, Ministerio de Finanzas, Republica de Guatemala.

Sanabria, Tirado Raúl, *Formulación y pensamiento estratégico*. Bogotá Universidad de los Andes, Facultad de Administración Ediciones Planeta, Colombia 2004.

Sanín, Ángel, Héctor. *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación ? Mesoevaluación)*, Instituto Latinoameri-

cano y del Caribe de Planificación Económica y Social ? ILPES, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Santiago de Chile, agosto de 1999.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED). México, 1998.

Secretaría de la Función Pública (SFP). *Sistema de Evaluación y Control Gubernamental*. México, 2001.

SECODAM, *Guía para la definición de indicadores*, México, 1997.

Zapico, E. "Desarrollo integrado de la evaluación y presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto", en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, CLAD, 2005.

ANEXO I

**INDICADORES DE GESTIÓN  
A EVALUAR EN EL EJERCICIO FISCAL 2009**

---

**MINISTERIO DE GOBERNACIÓN  
Marco Estratégico**

---

El objetivo primordial de la política de seguridad y estado de derecho es fortalecer y garantizar una cultura de respeto y seguridad ciudadana, mediante acciones integrales a nivel de la familia, el sistema educativo, las instituciones públicas y los medios de comunicación.

El Ministerio de Gobernación se ha propuesto como objetivo estratégico institucional el de garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, así como el mantenimiento del orden público, a través de la disminución de las oportunidades inmediatas de que se cometan hechos delictivos, focalizando acciones en zonas de alto riesgo.

La actual administración se ha comprometido a reducir la incidencia de la violencia y la delincuencia en el país. Es así que, para el año 2009, se espera reducir el índice de criminalidad (hechos delictivos por cada 100,000 habitantes), de 225 estimados para 2008 a 209 en 2009, es decir, una reducción de 7%.

---

**MINISTERIO DE GOBERNACIÓN**  
**Guatemala: Índice de Criminalidad**  
 (Hechos delictivos por cada 100.000 habitantes)  
**Según departamento Año 2009**

---

DEPARTAMENTO	Índice de Criminalidad
Guatemala	446
El Progreso	175
Sacatepéquez	299
Chimaltenango	162
Escuintla	326
Santa Rosa	165
Sololá	69
Totonicapán	50
Quetzaltenango	183
Suchitepéquez	190
Retalhuleu	148
San Marcos	88
Huehuetenango	89
Quiché	56
Baja Verapaz	89
Alta Verapaz	71
Petén	176
Izabal	207
Zacapa	271
Chiquimula	249
Jalapa	152
Jutiapa	130
<b>Total República</b>	<b>209</b>

---

## **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

### **Marco Estratégico**

El objetivo estratégico de la política educativa es el acceso a la educación de calidad con equidad, pertinencia cultural y lingüística para los pueblos que conforman nuestro país, en el marco de la reforma educativa y los Acuerdos de Paz.

El Plan de Educación 2008-2012 plantea 8 políticas educativas, 5 de las cuales son generales y 3 son transversales.

Las políticas generales son:

1. Política de Calidad. Avanzar hacia una educación de calidad.
2. Política de Cobertura. Ampliar la cobertura educativa incorporando especialmente a los niños y niñas de extrema pobreza y de segmentos vulnerables.
3. Política de Equidad. Justicia social a través de equidad educativa y permanencia escolar.
4. Política de Educación Bilingüe. Fortalecer la educación bilingüe intercultural.
5. Política de Modelo de Gestión: Implementar un modelo de gestión transparente que responda a las necesidades de la comunidad educativa.

Las políticas transversales son:

1. Aumento en la inversión educativa
2. Descentralización educativa
3. Fortalecimiento institucional

Con el propósito de apoyar el cumplimiento de este gran objetivo, la propuesta de presupuesto para el Ministerio de Educación persigue generar más y mejores oportunidades de educación de calidad para los niños, niñas y jóvenes guatemaltecos. En ese contexto, el Ministerio de Educación se ha comprometido con la mejora de los siguientes indicadores estratégicos para el año 2009:

Por departamento, los indicadores de cobertura esperados son los siguientes:

**Guatemala: Tasa de Finalización del último grado de primaria**

<b>Indicadores estratégicos</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>
Tasa neta de cobertura nivel primario	95.0%	95.5%
Tasa de finalización último grado primaria	41.4%	42.0%

Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicio Fiscal 2009, 0008-2, Ministerio de Educación.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

**Guatemala: Tasa de Finalización del último grado de primaria**  
**Todos los sectores, todas las áreas**  
**Según departamento Año 2009**

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>Índice de Finalización del último grado de primaria</b>
TOTAL	<b>42.0%</b>
Guatemala	61.3%
El Progreso	43.2%
Sacatepéquez	58.5%
Chimaltenango	47.5%
Escuintla	44.5%
Santa Rosa	43.2%
Sololá	47.5%
Totonicapán	40.8%
Quetzaltenango	45.7%
Suchitepéquez	40.2%
Retalhuleu	39.9%
San Marcos	40.3%
Huehuetenango	34.6%
Quiché	28.5%
Baja Verapaz	34.4%
Alta Verapaz	30.0%
Petén	32.4%
Izabal	34.2%
Zacapa	37.3%
Chiquimula	34.2%
Jalapa	34.2%
Jutiapa	41.0%

Fuente Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicio Fiscal 2009, 0008-3, Ministerio de Educación.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN**  
**Guatemala: Tasa Neta de Escolaridad Primaria**  
**Todos los sectores, todas las áreas**  
**Según departamento Año 2009\***

DEPARTAMENTO	Índice
TOTAL	95.5%
Guatemala	98.9%
El Progreso	104.6%
Sacatepéquez	91.6%
Chimaltenango	91.5%
Escuintla	98.5%
Santa Rosa	106.6%
Sololá	94.5%
Totonicapán	92.5%
Quetzaltenango	105.9%
Suchitepéquez	96.6%
Retalhuleu	103.2%
San Marcos	101.4%
Huehuetenango	90.9%
Quiché	87.5%
Baja Verapaz	95.8%
Alta Verapaz	78.3%
Petén	94.1%
Izabal	93.9%
Zacapa	93.9%
Chiquimula	93.0%
Jalapa	94.5%
Jutiapa	108.5%

\*Las tasas de cobertura superiores a 100% se deben a que la cantidad de alumnos inscritos en edad escolar adecuada (7 a 12 años) sobrepasa las proyecciones de población en el mismo rango de edad en el respectivo departamento.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN**  
**Recursos asignados a lograr las metas de producción institucional**

---

<b>Meta institucional</b>	<b>2009</b>
Matrícula Primaria	2.346.163
Alumnas inscritas	1.124.258
Alumnos inscritos	1.221.905
Alumnos de primaria beneficiados con útiles escolares y alimentación escolar	2.261.951

---

Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2009.

**MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA**  
**Marco Estratégico**

Los principales desafíos que enfrenta el sistema de salud pública en Guatemala son:

Reducir las inequidades que tiene el sistema, principalmente entre la población rural y urbana, y población indígena y no indígena. Se busca mejorar la pertinencia cultural y sanitaria de la respuesta del sistema a la problemática de salud a nivel local.

Implementar un modelo de atención integral de salud, orientado a la prevención y recuperación efectiva de la salud de la población, que garantice el acceso, oportunidad y calidad de los servicios.

Mejorar la coordinación interinstitucional para elevar la efectividad de las acciones, programas y proyectos, institucionales y sectoriales.

Mejorar e incrementar la infraestructura sanitaria del país.

Asegurar e incrementar el financiamiento para el sector público de la salud y mejorar la asignación presupuestaria del MSPAS en el presupuesto general de ingresos y gastos de la nación.

Para superar estos desafíos, el Plan de Salud 2008 - 2012 plantea 9 lineamientos estratégicos:

1. Fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para fortalecer el Estado de Guatemala.
2. Mejora y ampliación de la cobertura de atención y prestación de los servicios de salud integrales e integrados.
3. Promoción y fortalecimiento de acciones que garanticen la accesibilidad a medicamentos, y el reconocimiento al uso y práctica de la medicina alternativa y tradicional.
4. Promoción de la investigación y desarrollo tecnológico en salud.

5. Fortalecimiento de la investigación, desarrollo y administración de la fuerza laboral en salud.
6. Desarrollo de la atención primaria ambiental por medio de la regulación, vigilancia y control de la aplicación de la normativa vigente en materia de agua potable, saneamiento e higiene, para mejorar la calidad de vida de la población.
7. Atención a la demanda de servicios de salud, generada por la implementación de los programas de solidaridad y equidad social.
8. Mejoramiento del financiamiento y de la calidad del gasto en salud.
9. Armonización y alineamiento de la cooperación internacional a los intereses nacionales y prioridades sectoriales.

Las políticas transversales son:

1. Aumento en la inversión educativa
2. Descentralización educativa
3. Fortalecimiento institucional

Con el propósito de apoyar el cumplimiento de este gran objetivo, la propuesta de presupuesto para el Ministerio de Educación persigue generar más y mejores oportunidades de educación de calidad para los niños, niñas y jóvenes guatemaltecos. En ese contexto, el Ministerio de Educación se ha comprometido con la mejora de los siguientes indicadores estratégicos para el año 2009:

Por departamento, los indicadores de cobertura esperados son los siguientes:

**Guatemala:**  
**Tasa de Finalización del último grado de primaria**

Indicador estratégico	2008	2009
Niños entre 0 – 6 años atendidos con inmunización y servicios básicos de salud en el área rural	273.505	315.755

Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicio Fiscal 2009.

Uno de los sectores poblacionales más afectados por las limitaciones de la cobertura y calidad de los servicios de salud es la niñez. Es por ello que se priorizará la atención a este grupo de población, principalmente en el área rural, por lo que se dará especial atención a la atención preventiva mediante la prestación de un paquete básico de servicios. De esa cuenta se espera alcanzar la siguiente cobertura por departamento:

**Guatemala:**  
**Niños entre 0 – 6 años atendidos con inmunización**  
**y servicios básicos de salud en el área rural**  
**Todos los sectores, todas las áreas**

**Por departamento, se espera tener la siguiente cobertura en 2009**

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>Índice</b>
<b>TOTAL República</b>	<b>315.755</b>
Guatemala	64.651
El Progreso	4.489
Sacatepéquez	6.559
Chimaltenango	15.633
Escuintla	7.603
Santa Rosa	9.326
Sololá	6.600
Totonicapán	10.364
Quetzaltenango	8.897
Suchitupéquez	10.582
Retalhuleu	6.819
San Marcos	45.292
Huehuetenango	14.828
Quiché	20.555
Baja Verapaz	6.327
Alta Verapaz	24.218
Petén	12.349
Izabal	8.555
Zacapa	4.454
Chiquimula	10.397
Jalapa	5.818
Jutiapa	11.439

Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicio Fiscal 2009, 0009-4.



# Elementos políticos, económicos, técnicos y operativos para generar capacidad de gobierno que garantice resultados en las políticas públicas en España\*

Luís Espadas Moncalvillo\*\*

## 1. La actual coyuntura y sus implicaciones en el papel del Estado y la política fiscal

Una de las consecuencias de la actual crisis económica ha sido el cambio de actitud respecto al papel que debe desempeñar el Sector público en la economía, debate que ha afectado especialmente al ámbito de la política fiscal y a su uso como instrumento de estabilización económica.

Como es de sobra conocido, la política fiscal alcanzó gran protagonismo a raíz de los aportes de Keynes, que vinieron a replantear el *laissez faire* y la confianza en las fuerzas correctoras del mercado propias del pensamiento clásico, y sustituirlos por un nuevo paradigma económico que preconizaba el recurso a las políticas activas de demanda para estimular la actividad económica y reducir el desempleo. La Gran Depresión de 1929, que tan de actualidad vuelve a estar estos días, fue el telón de fondo que marcó este cambio de paradigma. A partir de entonces, la política fiscal se configuró como el principal instrumento de reactivación económica, entendiéndose que era una herramienta más rápida y más eficaz que la política

\* Ponencia presentada en el XXXVI Seminario Internacional de Presupuesto Público organizado por ASIP, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, entre los días 11 y 15 de mayo, 2009.

\*\* Secretario General de Presupuestos y Gastos, Ministerio de Economía y Hacienda, España.

monetaria para lograr estos objetivos. Los programas de gasto público, en particular, adquirieron gran importancia como medio de impulsar el nivel de actividad y empleo a través de su “efecto multiplicador” sobre la renta. Generalmente, sólo se ponía freno a las políticas expansivas del gasto cuando el aumento de la inflación parecía un problema, si bien cuando el paro aumentaba se recurría nuevamente a las mismas. Esta visión sobre la política fiscal discrecional como instrumento contracíclico fue en buena medida dominante hasta los años 80 del pasado siglo y coincidió con un importante aumento del sector público en las economías industrializadas, relacionada en gran medida con la función redistributiva de la política fiscal y la expansión y consolidación del Estado de Bienestar.

El estallido de las dos crisis del petróleo en los años ‘70 y la ineficacia de las políticas expansivas de demanda para hacerles frente y luchar contra el fuerte aumento de desempleo de la época condujeron nuevamente a un cambio de paradigma a nivel teórico, desviándose la atención del lado de la demanda al lado de la oferta. De esta forma, pasan a enfatizarse las limitaciones de la política fiscal como instrumento de estabilización, no sólo por algunos efectos de dicha política ya estudiados en los años anteriores, como el efecto *crowding-out* o los efectos riqueza, sino por la necesidad de tener en cuenta las expectativas de los agentes, o por la inconsistencia dinámica de las políticas discrecionales de demanda. Al mismo tiempo, los distintos modelos vinieron a subrayar los efectos distorsionadores de los impuestos, las consecuencias desfavorables de un excesivo peso del sector público para el crecimiento económico, y los peligros para la estabilidad económica derivados de unas finanzas públicas no saneadas. Este cambio de planteamiento vino propiciado por el fuerte deterioro en las cuentas públicas que registraron las economías industrializadas en estos años, fruto de las políticas fiscales expansivas practicadas, lo que condujo a abultados déficits públicos e incrementos sustanciales en la deuda pública.

Por otro lado, la globalización creciente y sus implicancias en el terreno de la política fiscal fueron un apoyo adicional en este cambio de visión respecto del sector público y la política fiscal. La fuerte interdependencia económica ofrecía nuevos elementos a favor de la disciplina fiscal, por los peligros para la estabilidad externa en economías donde persisten elevados déficits públicos. Asimismo, la necesidad de evitar la deslocalización fiscal en un contexto de alta movilidad de bases impositivas, así como de facilitar la reducción de

costos para hacer frente a la creciente competencia externa, aconsejaban rebajas y moderación en la presión fiscal. A pesar de estos planteamientos, también hay un reconocimiento de que la globalización impone nuevas prioridades de gasto público, ante la necesidad de mantener y potenciar aquellos programas más directamente relacionados con la competitividad (I+D+i, infraestructuras) y, al mismo tiempo, atender los desafíos sociales impuestos por la globalización (por ejemplo, facilitar la recualificación de los trabajadores afectados por deslocalizaciones). En apoyo de estas tesis, los modelos de crecimiento endógeno vinieron a mostrar los efectos positivos que podía tener la política fiscal sobre el crecimiento económico cuando se orienta a gastos con externalidades positivas sobre la economía, como la I+D o la mejora del capital humano. No obstante, seguía predominando en general la defensa a ultranza de la disciplina fiscal, especialmente en un contexto de creciente preocupación por los retos del envejecimiento de la población para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Asimismo, la caída de economías de planificación de órbita soviética en los años '90 sirvió de apoyo a la defensa del mercado y la reducción de la intervención pública.

En definitiva, aunque el debate sobre el papel del sector público y de la política fiscal no se cierra totalmente, y sin ignorar el componente ideológico de este debate, lo cierto es que la balanza hasta hace poco se inclinaba de forma mayoritaria hacia posiciones partidarias de limitar tanto el peso del sector público como las actuaciones de política fiscal, primándose los beneficios de la disciplina fiscal. Así, el protagonismo en materia de estabilización lo había venido adquiriendo de manera creciente una política monetaria centrada prioritariamente en el control de la inflación, junto con los estabilizadores fiscales automáticos. De hecho, se forjó un amplio consenso que aconsejaba dejar actuar libremente estos estabilizadores, debido fundamentalmente a su flexibilidad y a su actuación simétrica sobre el ciclo económico. Por el contrario, en general se desaconsejaba el uso de las medidas fiscales discrecionales, dado que están sometidas a retrasos (de información, decisión y económicos), se desconoce el impacto final de estas medidas y se presentan problemas de asimetría (resulta más fácil en la práctica aumentar el déficit público en una recesión que disminuirlo en una expansión). Asimismo, se defiende la deseabilidad de que la política fiscal opere mediante reglas que proporcionen un entorno predecible a las actuaciones del sector privado.

Esta visión de la política fiscal debe ser matizada y completada para aquellos países que pertenecen a la Unión Económica y Monetaria europea, como es el caso de España desde 1999. Como es sabido, la integración en una Unión Monetaria supone, para los países participantes, la desaparición del tipo de cambio y de la política monetaria como instrumentos de estabilización de sus economías nacionales, al eliminarse la posibilidad de actuación sobre el tipo de cambio por parte de las autoridades nacionales y convertirse la política monetaria en una política común para el conjunto de la zona integrada. Esto hace que la política fiscal pase a ser el principal instrumento de estabilización económica de que disponen las autoridades nacionales, siendo aún más necesaria en caso de shocks asimétricos de demanda, es decir, shocks que incidieran de forma diferenciada en los distintos países de la unión.

Aunque esta mayor relevancia de la política fiscal avala una mayor autonomía y flexibilidad de la misma, existen otros condicionantes que justifican la necesidad de coordinación y de cierta disciplina fiscal en caso de las uniones monetarias. La idea subyacente es que las decisiones de política fiscal en cada uno de los integrantes de la unión monetaria pueden afectar a los restantes (efectos *spillover*), así como eventualmente a la política monetaria. Así, en caso de que un país presentase problemas de sostenibilidad en su deuda pública, ejercería una presión alcista sobre el tipo de interés en el mercado de capitales de la Unión, lo que dificultaría la financiación del déficit en los demás países, forzándolos con el tiempo a llevar a cabo políticas fiscales más restrictivas. Asimismo, ello podría producir presiones sobre el Banco Central para relajar su política monetaria (en la medida que la reducción de los tipos de interés aliviaría el costo de la deuda), lo que minaría, en definitiva, la confianza en la moneda única. Finalmente, cabría la posibilidad de que algunos países se vieran tentados a seguir políticas fiscales insostenibles, con la seguridad de que el resto de los países no permitirían su posible quiebra y acudirían en su ayuda en caso necesario. Todos estos argumentos están detrás de las reglas de coordinación y estricta disciplina fiscal que se estableció en la Eurozona, recogidas en las reglas fiscales del Tratado de Maastricht y posteriormente desarrolladas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Así, para mantener unas finanzas públicas saneadas, se ha apostado por el establecimiento de límites legales al déficit y al endeudamiento público, como instrumento de control de los mismos.

La actual crisis ha venido a dar al traste, en buena medida, con muchos de los planteamientos anteriormente expuestos. Lo que se inició hace casi ya dos años como una crisis en los sectores financiero e inmobiliario de Estados Unidos se ha extendido a la economía real y se ha convertido en una crisis profunda, de dimensiones mundiales. De hecho, muchos analistas pronostican que podríamos estar ante la crisis más intensa y duradera desde la Gran Depresión. Para hacer frente a esta crisis, los gobiernos de todo color, incluso los de corte más liberal, se han apresurado, ya desde los inicios, a acudir en auxilio de las empresas y sectores en situaciones más críticas, bien por apreciar insuficiencias y/o demoras en los mecanismos del mercado para solventar la situación, o bien, lo que es más probable, para evitar las consecuencias especialmente negativas que se derivarían de ajustes drásticos, precisamente por el juego de dichos mecanismos. De cualquier modo, lo que es cierto es que parece existir un retorno generalizado a potenciar, siquiera de forma transitoria, el papel del Estado como equilibrador o garante de los aspectos básicos de las economías, desde una perspectiva eminentemente práctica y al margen de posiciones doctrinales o científicas. El aspecto más visible de este mayor intervencionismo del Estado, si bien no el único, es precisamente el papel de la política fiscal, que ha vuelto a cobrar plena vigencia como mecanismo contracíclico y de cohesión social. De hecho, el mismo Fondo Monetario Internacional (FMI) ha abandonado en buena medida los planteamientos ortodoxos que preconizaba hace menos de dos años para pasar a reclamar políticas fiscales expansivas a nivel mundial de tamaño considerable. Y en respuesta al actual contexto recesivo, de acusada debilidad de la demanda, tensiones deflacionistas y restricciones de crédito, numerosos gobiernos a lo largo del planeta han puesto en marcha amplios paquetes de estímulo fiscal. A ello hay que añadir las medidas de apoyo al sector financiero que se han introducido en gran número de países: recapitalización de entidades, compra de activos financieros, concesión de avales y otras medidas complementarias para restablecer la confianza en los mercados financieros, etc. Se trata de medidas imprescindibles, en la medida en que la recuperación económica sólo se producirá si previamente se abordan los problemas del sector financiero, tanto por el origen financiero de la actual crisis como por las fuertes interrelaciones que existen entre el sector financiero y el sector real.

En este contexto, por tanto, cobran inusitada relevancia aquellos

mecanismos que garantizan los resultados de las medidas de política fiscal, entendiéndose como tal garantía el asegurar, en un grado razonable, que las medidas aplicadas son eficaces, eficientes y no conllevan efectos adversos para los agentes o sectores económicos, ni lastran de forma importante las cuentas públicas de cara al futuro.

En las páginas siguientes comentamos, con la brevedad que impone un trabajo de estas características, los instrumentos legales y técnicos de que se encuentra dotado el proceso presupuestario español, en orden a garantizar la efectividad de las medidas de política fiscal que se recogen o se aplican en los Presupuestos Generales del Estado. Para ello, previamente describiremos los principales rasgos del sector público español, aspecto imprescindible para contextualizar el proceso presupuestario.

## **2. El sector público español**

El gasto público en España representa en la actualidad el 40,5 por ciento del PIB, situándose entre los seis países de la Unión Europea con menor peso del gasto público, sólo por delante de Eslovaquia, Bulgaria, Lituania, Letonia o Rumania (cuyo nivel de gasto público se sitúa por debajo del 39 por ciento del PIB), y a bastante distancia de los niveles de Francia (52 por ciento del PIB), Italia (48 por ciento), Reino Unido (47,7 por ciento) y Alemania (43,9 por ciento). De esta forma, el nivel del gasto público español es inferior tanto a la media de zona euro (46,6 por ciento del PIB) como de la Unión Europea (46,8 por ciento del PIB). En comparación con EEUU y Japón, tenemos un peso del gasto público ligeramente superior en el caso de España. Así, teniendo en cuenta los últimos datos disponibles, de 2007, tenemos que el gasto público representaba el 38,8 por ciento del PIB en el caso de España, frente al 37,3 por ciento y el 36,3 por ciento del PIB, respectivamente, en el caso de EEUU y Japón<sup>1</sup>.

En cuanto al nivel de presión fiscal, ésta supone actualmente el 36,6 por ciento del PIB, lo que sitúa a España entre los seis países con menor presión fiscal de la UE-27, encontrándose también a bastante distancia de la media de la zona euro (44,7 por ciento) como

<sup>1</sup> Las cifras de gasto público en 2008 en el caso de estos países habrán incrementado significativamente, tanto como consecuencia de las medidas fiscales expansivas como por la evolución del PIB.

de la UE-27 (44,5 por ciento). Por otro lado, tras un importante proceso de consolidación fiscal y varios años de superávit (que en 2007 alcanzó la cifra del 2,2 por ciento del PIB), las cuentas públicas se cerraron en 2008 con un déficit del 3,8 por ciento del PIB, reflejo tanto del deterioro de la situación económica como de las medidas puestas en marcha por el gobierno para hacerles frente. Como resultado, la deuda pública aumentó levemente en 2008, tras varios años de reducción, alcanzando en dicho ejercicio el 39,5 por ciento del PIB. No obstante, el nivel de deuda pública sigue siendo relativamente moderado, inferior en todo caso a la media de la zona euro (69,3 por ciento del PIB) y la UE (61,5 por ciento).

El sector público español ha experimentado en las últimas tres décadas una marcada transformación, siendo posiblemente el elemento más destacable de ésta el profundo proceso de descentralización que ha tenido lugar a lo largo de este período, con el desarrollo y consolidación del llamado "Estado de las Autonomías". La Constitución española de 1978 supuso la creación de una nueva entidad administrativa, las Comunidades Autónomas (CCAA), y marcó el inicio de un proceso gradual de transferencias de servicios y recursos del Estado hacia las mismas verdaderamente excepcional.

Esta descentralización puede verse claramente en la evolución registrada en la distribución del gasto consolidado de las administraciones públicas por grandes agentes: Administración Central (suma del Estado y de los Organismos Autónomos), la Seguridad Social (encargada de gestionar buena parte del Estado del Bienestar, principalmente las pensiones y las demás prestaciones económicas) y las Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales). Así, en el año 1975 el gasto de la Administración Central suponía casi la mitad del gasto total de las Administraciones Públicas, correspondiendo el resto a la Seguridad Social (en torno al 40 por ciento) y a las Corporaciones Locales (aproximadamente el 10 por ciento). En la actualidad, el gasto de la Administración Central se sitúa en torno al 19,5 por ciento del total, mientras que la Seguridad Social ha visto reducida su participación al 30 por ciento. Como contrapartida, las CCAA alcanzan ya una participación ligeramente superior al 37 por ciento, mientras que las Corporaciones Locales han visto aumentar su participación hasta el 13,5 por ciento. Por tanto, tenemos que las Administraciones Territoriales gestionan más de la mitad del gasto, lo que significa que poseen dos veces y media más de recursos gestionados que el Estado (excluida la Segu-

ridad Social). Esta importante transformación de la Hacienda Pública no ha sido totalmente percibida por la ciudadanía, que aún mantiene la idea, vigente antes del intenso proceso de traspaso de competencias habido, de que el Estado goza de una capacidad financiera muy superior a la de las Administraciones Territoriales.

Además, si analizamos el Presupuesto del Estado nos encontramos con que en torno a un tercio del mismo es gestionado directamente por las Administraciones Territoriales, aproximadamente otro 27 por ciento se destina a financiar gastos sobre los que el Estado no tiene ninguna capacidad de decisión tales como los pagos a la Unión Europea, las pensiones de Clases Pasivas o el pago de intereses de la Deuda Pública. En consecuencia, el Estado dispone sólo del 39 por ciento restante de su presupuesto para atender las necesidades de los Departamentos Ministeriales con cargo al cual deben financiarse, entre otros, muchos gastos sobre los que el margen de discrecionalidad del Gobierno es reducido (por ejemplo, el incremento de gasto de funcionamiento de los Ministerios por alquileres, contratos de suministro o servicios).

Por otro lado, en la actualidad se ha abierto en España la negociación de un nuevo sistema de financiación autonómica, que permite dotar a las CCAA de una financiación suficiente en el largo plazo, evitando desajustes e incidencias que se habían puesto de manifiesto hasta el momento. A este respecto, debe tenerse en cuenta que la financiación de las CCAA deriva de los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado, por lo cual las mejoras en la financiación de estas Administraciones se traducen en una reducción de recursos para el Estado.

En este panorama de elevada descentralización administrativa, garantizar el resultado de la aplicación de medidas de política fiscal requiere de un alto grado de coordinación entre las Administraciones afectadas, de modo que se evite que actuaciones unilaterales y dispares puedan generar efectos contrapuestos.

Dicha coordinación trata de conseguirse a través de dos vías: por una parte, por vía normativa, a través de normas unificadas que incluyen en su ámbito de aplicación a todas las Administraciones Públicas españolas y a cuyo contenido nos referiremos en el apartado siguiente, y por otro, por vía institucional, mediante la actuación de un órgano colegiado, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA, en cuyo seno se discuten y acuerdan las actuaciones con trascendencia económica para estas Administraciones.

### **3. Mecanismos del proceso presupuestario para garantizar la efectividad de la política fiscal**

#### **3.1. Restricciones del proceso presupuestario**

El proceso presupuestario español está sometido a dos tipos de restricciones:

En primer lugar, las restricciones externas, derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea y a la Unión Económica y Monetaria, plasmadas en la necesidad de cumplimiento con las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En segundo lugar, una serie de restricciones “internas” impuestas por el proceso de descentralización, que impone la necesidad de reforzar la coordinación presupuestaria y contar con “pactos de disciplina interna”. En definitiva, se trata de evitar las externalidades fiscales negativas derivadas de la existencia de una pluralidad de presupuestos, en el marco de una política fiscal única, y garantizar la disciplina financiera de todas las Administraciones Públicas. Estas reglas de disciplina financiera se desarrollan en las Leyes de Estabilidad Presupuestaria.

**a) El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).** El PEC es un acuerdo político que alcanzaron los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE en junio de 1997, en el Consejo Europeo de Ámsterdam, con el objetivo de prevenir la aparición de déficits públicos excesivos y de garantizar la convergencia económica.

El PEC está integrado por una parte preventiva y una parte correctora. La última está integrada por el procedimiento de déficit excesivo, que se activa cuando un Estado miembro sobrepasa (o corre el riesgo de sobrepasar) el umbral de déficit público del 3 por ciento del PIB. Por su parte, la parte preventiva consiste en la supervisión multilateral por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) de la UE de las situaciones presupuestarias de sus Estados miembros. Con tal objetivo, los Estados miembros deben presentar anualmente Programas de Estabilidad o Convergencia<sup>2</sup>, en donde establecen un objetivo presupuestario a mediano plazo y

<sup>2</sup> Los Estados miembros de la UE pertenecientes a la zona euro presentan Programas de Estabilidad, mientras que los que no pertenecen a la zona euro Programas de Convergencia.

fijan la senda de ajuste para alcanzarlo. Este objetivo presupuestario debe ofrecer un margen de seguridad para evitar superar el umbral del déficit excesivo, y al mismo tiempo, garantizar sostenibilidad de sus finanzas públicas. El Pacto ha sido reformado en marzo de 2005, con modificaciones tanto en la parte preventiva como en la correctora. Así, se ha flexibilizado la parte preventiva, aumentando su racionalidad económica y teniendo más en cuenta las circunstancias nacionales, y se ha mejorado la eficacia en la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, tratándose de evitar el automatismo en su aplicación, teniéndose en cuenta, en mayor medida, la situación económica específica de los distintos Estados miembros<sup>3</sup>.

**b) Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria.** La aprobación en 2001 de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria<sup>4</sup> sentaron las bases de un nuevo marco jurídico-económico para la política presupuestaria del conjunto del Sector Público en España. Con ellas se estableció por primera vez en el ordenamiento jurídico español una regla fiscal, configurada en torno al principio de estabilidad, e introduciendo una serie de principios rectores de la gestión macroeconómica presupuestaria aplicables a todas las Administraciones Públicas.

Aunque estas Leyes fueron positivas en muchos aspectos, la experiencia en su aplicación mostró algunas insuficiencias que motivaron su modificación<sup>5</sup> en el año 2006. Sin entrar en el detalle de la reforma, ésta perseguía fundamentalmente dos objetivos:

<sup>3</sup> El PEC revisado no requiere, frente a la concepción inicial, que los EEMM se sitúen en posición de equilibrio o superávit presupuestario, sino que se adaptan los objetivos presupuestarios a medio plazo a las condiciones nacionales y se condiciona el ritmo y grado de ajuste hacia dicho objetivo a la evolución cíclica de la economía, permitiéndose desviaciones en caso de introducir reformas estructurales. En cuanto a la parte correctiva, los cambios introducidos tienden a flexibilizar las condiciones que permiten calificar un déficit por encima del 3% como no excesivo, así como los plazos de corrección de dichos déficits.

<sup>4</sup> Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

<sup>5</sup> Modificaciones realizadas por Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Finalmente, el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, aprueba el Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

- Reformar el marco legal del procedimiento de fijación del objetivo de estabilidad de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, en busca de una mayor participación y consenso.
- Sin relajar la disciplina presupuestaria, superar la excesiva rigidez de la regla fiscal, que en su concepción inicial se define en términos de equilibrio o superávit. Este planteamiento limitaba drásticamente el papel de estabilización macroeconómica de la política fiscal. Al contrario, requería la existencia de una política discrecional procíclica, al exigir equilibrio en las fases contractivas. Por ello, las nuevas Leyes de Estabilidad han modificado el principio de estabilidad, vinculándolo al ciclo económico (“equilibrio o superávit a lo largo del ciclo”) e introduciendo mecanismos que permitan favorecer el crecimiento y la mejora de productividad. De esta forma, se permite el juego de los estabilizadores automáticos en todas las fases del ciclo.

Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria se constituyen, por tanto, en la regla macro-fiscal básica, en la cual se enmarca el proceso presupuestario en España, garantizando que las actuaciones de política fiscal que se instrumentan a través de los presupuestos de los distintos agentes del sector público, guardan la debida coordinación y coherencia. Las prescripciones principales contenidas en las Leyes de Estabilidad Presupuestaria se incorporaron en su momento a la Ley General Presupuestaria<sup>6</sup>, norma fundamental que regula la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, esto es, los que presentan los componentes de la Administración Central<sup>7</sup>.

### **3.2. Aspectos que contribuyen a la efectividad de la política fiscal**

A continuación nos referiremos brevemente a los principales aspectos que se contienen en la normativa presupuestaria, los cuales contribuyen a la efectividad de las decisiones de política fiscal.

<sup>6</sup> Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

<sup>7</sup> Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales (Ayuntamientos) elaboran sus presupuestos de acuerdo con sus respectivas normas específicas y, por tanto, no se rigen por la Ley General Presupuestaria.

### **a) La fijación del objetivo de estabilidad**

El Gobierno debe establecer, anualmente y para los tres ejercicios siguientes, el objetivo de estabilidad para los distintos componentes del sector público<sup>8</sup>. En el caso de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, el Gobierno establece sus objetivos de estabilidad, previo un proceso de consultas, en el cual intervienen sus órganos institucionales de participación en materia fiscal.

Para la fijación del objetivo de estabilidad (y los objetivos presupuestarios, en general) resulta esencial determinar la fase del ciclo económico en la que se encuentra la economía y su evolución a medio plazo. Por ello, antes de fijarse el objetivo de estabilidad, el Ministerio de Economía y Hacienda debe elaborar, contando con la opinión de otros órganos expertos independientes (Banco de España, Banco Central Europeo y Comisión Europea) un informe sobre la situación del ciclo económico en esos momentos y sobre las previsiones existentes, de modo que se oriente dicha fijación. De hecho, según establece la Ley de Estabilidad Presupuestaria, con base en dicho informe deben determinarse el umbral de crecimiento<sup>9</sup> de la economía por debajo del cual estaría permitido obtener déficit, así como aquel otro por encima del cual habría de obtenerse necesariamente un superávit.

El objetivo de estabilidad presupuestaria que aprueba el Gobierno debe ser ratificado por las Cortes, lo que supone reforzar el papel del Parlamento en el proceso presupuestario, al adelantar su intervención al inicio del proceso de elaboración del presupuesto. En caso de que el objetivo sea rechazado por el Parlamento, el Gobierno dispone del plazo de un mes para fijar y proponer un nuevo objetivo.

Para asegurar el cumplimiento del objetivo de estabilidad existen en las Leyes de Estabilidad una serie de mecanismos:

- Por un lado, con anterioridad al 1 de octubre de cada año, el Ministerio de Economía y Hacienda debe elevar al Gobierno un

<sup>8</sup> Está constituido a estos efectos por la Administración del Estado, la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

<sup>9</sup> Para la fijación de los umbrales de crecimiento se requiere informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, que son los órganos de relación financiera entre la Administración Central y las Administraciones regionales y locales.

informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediato anterior<sup>10</sup>, así como de la evolución cíclica real del ejercicio y las desviaciones respecto de la previsión inicial de su informe de posición cíclica.

- En caso de apreciarse un riesgo de incumplimiento, y con vistas a prevenirlo, el Gobierno puede formular una advertencia a la Administración responsable.
- Finalmente, en caso de incumplirse el objetivo de estabilidad por un mayor déficit del fijado, se requiere la formulación de un plan económico y financiero de reequilibrio a tres años<sup>11</sup>.

## **b) El techo de gasto del Estado y el Fondo de Contingencia**

Simultáneamente a la fijación del objetivo de estabilidad para el trienio siguiente, el Gobierno establece un límite máximo para el gasto no financiero en el presupuesto del Estado del ejercicio inmediato siguiente, primero del trienio considerado, que resulte compatible con el objetivo de estabilidad que se haya fijado para ese mismo ejercicio. Con ello se inicia el proceso presupuestario del mismo, toda vez que en el proceso de elaboración del presupuesto, que comentaremos seguidamente, la referencia es que dicho límite de gasto no puede ser superado, por lo cual cualquier decisión de gasto debe quedar supeditada necesariamente a su cumplimiento y, por tanto, al del objetivo de estabilidad.

Como mecanismo adicional que garantiza dicho cumplimiento, ante posibles desviaciones de gasto, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria estableció el denominado Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria. Dicho Fondo, cuya dotación equivale al 2 por ciento del límite de gasto establecido para el Estado (formando parte del mismo), tiene como finalidad financiar las necesidades de gasto no discrecional, no presupuestadas y no previstas. Se cuenta, así, con un instrumento adicional al servicio de la disciplina fiscal, de forma que ante situaciones impuestas que impliquen un gasto no previsto en el presupuesto, dicho gasto se financiará con el Fondo de Contingencia, evitándose con ello desviaciones en la ejecución

<sup>10</sup> Artículo 9 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP). También debe informar al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local.

<sup>11</sup> Art. 10 LGEP.

del Presupuesto. Además, al estar comprendido este Fondo en el techo de gasto, su existencia garantiza el cumplimiento del objetivo de estabilidad a pesar de la desviación producida.

### **c) La Comisión de Políticas de Gasto y las Comisiones de Análisis de Programas**

Entre los aspectos del proceso de elaboración del presupuesto que inciden en la garantía de cumplimiento de la política fiscal, pueden destacarse, en el plano institucional, la actuación de dos órganos: la Comisión de Políticas de Gasto y las Comisiones de Análisis de Programas.

**Comisión de Políticas de Gasto:** De conformidad con lo establecido por la Ley General Presupuestaria, las directrices para la distribución del gasto y el establecimiento de los criterios de elaboración de las propuestas de presupuestos y límites cuantitativos con las prioridades y limitaciones que deben respetarse, corresponden al Ministro de Economía y Hacienda. En este marco, a la Comisión de Políticas de Gasto, que estará compuesta por los titulares de todos los departamentos ministeriales y presidida por el Ministro de Economía y Hacienda, le competen las siguientes funciones<sup>12</sup>:

- Concretar las prioridades de gasto a las que se ha de ajustar la elaboración de las propuestas de los Centros gestores del gasto, teniendo en cuenta los objetivos de la política presupuestaria del Gobierno.
- Analizar el contenido presupuestario de las políticas y actuaciones públicas de gasto y, teniendo en cuenta los objetivos a alcanzar y los recursos de que se dispone para ello, proponer los criterios de asignación de las dotaciones entre las distintas políticas de gasto.

**Comisiones de Análisis de Programas:** Las Comisiones de Análisis de Programas son los grupos de trabajo encargados de analizar la adecuación y validez de los programas de gasto respecto de los

<sup>12</sup> Según establece la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

objetivos perseguidos por los mismos, y sus necesidades financieras, conforme a las prioridades de las políticas de gasto y dentro de las disponibilidades financieras establecidas. Se constituirá, al menos, una Comisión de Análisis de Programas por cada departamento ministerial y realizarán las siguientes funciones:

- El análisis de los programas de gasto, sus correspondientes objetivos y la prioridad que presenten en orden a su dotación, en coherencia con las directrices definidas por la Comisión de Políticas de Gasto, y el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en el último ejercicio liquidado.
- La previsión del costo que comportan los programas de gasto. A la hora de realizar estas estimaciones, se presta atención particular a los proyectos que sean susceptibles de obtener financiación procedente de los Fondos Estructurales, Fondo de Cohesión u otros mecanismos de ayuda procedentes de la Unión Europea o de otras fuentes de financiación ajenas. Asimismo, se tienen en cuenta las actuaciones que, estando sometidas a calendario determinado y afectando a cualquier tipo de gasto, se consideren ya concluidas, liberando los recursos correspondientes para su reasignación.
- La adecuación de las dotaciones financieras de los programas al volumen de recursos disponibles.
- El análisis del impacto de los programas de gasto en igualdad de género.

#### **d) El Presupuesto por Programas y Políticas**

Pero además, la nueva Ley General Presupuestaria, aprobada en el año 2003 tras un dilatado período sin una actualización completa de esta normativa<sup>13</sup>, incorpora otras novedades en materia de control de la efectividad de las políticas públicas e, incluso, sienta las bases para el posible desarrollo de la presupuestación por resultados, al establecer en su artículo 31, como uno de los elementos a tener en cuenta a la hora de proceder a la asignación de recursos, el nivel de cumplimiento de los objetivos en los ejercicios anteriores.

Asimismo, la asignación de recursos en los Presupuestos Gene-

<sup>13</sup> La anterior Ley General Presupuestaria databa del año 1977.

rales del Estado se efectúa dentro de una estructura de programas de gasto que permite a los centros gestores agrupar los créditos presupuestarios atendiendo a los objetivos a conseguir.

La estructura de programas diferencia los programas de gasto de carácter finalista de los programas instrumentales o de apoyo y los de gestión. Los programas finalistas son aquellos a los que se les puede asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables. Los objetivos deben expresarse en unidades físicas cuando ello sea posible, lo cual, unido al establecimiento de los oportunos indicadores, permitirá efectuar un seguimiento de su grado de realización durante el ejercicio presupuestario. Los programas instrumentales y de gestión son los que tienen por objeto alguna de las siguientes finalidades: la administración de los recursos necesarios para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación; la ejecución de una actividad que se perfecciona por su propia realización, sin que sea posible proceder a una cuantificación material de sus objetivos; o el apoyo a un programa finalista.

Los programas de gasto se estructuran en grupos de programas, políticas de gasto y áreas de gasto, entendiéndose por políticas de gasto una agrupación de programas de gasto o de partes de programas de gasto, con la característica de presentar objetivos comunes.

En el momento actual, el Presupuesto se estructura en cinco áreas de gasto, que se integran de un total de 26 políticas, compuestas a su vez de grupos de programas y programas. El esquema de áreas de gasto y políticas se recoge como Anexo.

#### **4. Instrumentos de seguimiento y evaluación**

Entre los elementos orientados a garantizar el cumplimiento de los resultados, tanto de las políticas de gasto presupuestario como de las políticas públicas en general, ocupan un lugar destacado los mecanismos orientados a la evaluación y seguimiento. Estos instrumentos son imprescindibles por una necesidad política y de gestión, siendo esenciales para mejorar la asignación de recursos, y de esta forma, alcanzar una asignación pública más eficiente.

Además de no ser ajena a las tendencias internacionales, en el caso español la necesidad de seguimiento y evaluación se ve agu-

dizada por el elevado grado de descentralización existente, no sólo en el plano interno, sino también “hacia arriba”, es decir, por la participación en una entidad supranacional, la Unión Europea. En este marco, los instrumentos de seguimiento y evaluación se configuran como un complemento indispensable de la cooperación y las reglas de disciplina fiscal ya comentadas, jugando un papel esencial para incrementar la efectividad del gasto público y apoyar la estabilidad presupuestaria. Pero además, en la medida en que resultan claves para la configuración de una Administración eficiente, moderna y no entorpecedora, sino favorecedora, de la eficiencia “privada”, estos instrumentos pueden considerarse un factor adicional en la búsqueda de una mejora continua de la productividad y competitividad de la economía española.

Pasamos pues a describir brevemente los instrumentos de seguimiento y evaluación de seguimiento y control del gasto y políticas públicas existentes en España.

#### **4.1 Los programas de especial seguimiento**

Desde 1989 existe en España un sistema de especial seguimiento para determinados programas de gasto. Este sistema se estableció en la Ley de Presupuestos de ese ejercicio<sup>14</sup>, que designaba, a través de una de sus disposiciones adicionales, una serie de programas de gasto sometidos a un seguimiento del grado de realización de los objetivos establecidos en cada programa. Este seguimiento se viene realizando desde entonces, estableciéndose en las respectivas Leyes de Presupuesto de cada año cuáles son los programas y actuaciones sometidos a este seguimiento especial<sup>15</sup>.

Los agentes participantes en el seguimiento de los programas pertenecen a los ámbitos de la gestión, el control y la presupuestación del gasto, y son: el órgano gestor de cada programa o plan de actuación sometido a especial seguimiento, la Comisión de Análisis de Programas, la Intervención General de la Administración del

<sup>14</sup> Disposición adicional decimosexta de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.

<sup>15</sup> La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009, a través de su Disposición Adicional 46ª, somete a este seguimiento a diez programas y actuaciones del Sector Público estatal, además de a los objetivos de los Programas de actuación de una serie de Entes Públicos.

Estado (IGAE) y la Secretaría General de Presupuestos y Gastos, a través de la Dirección General de Presupuestos.

La aplicación práctica de este seguimiento de programas la inician los órganos gestores de cada programa, que efectúan un seguimiento de sus resultados, adaptado a sus peculiaridades. A partir de la información suministrada por el órgano gestor, la IGAE realizaría el control financiero del programa, examinando el programa aplicado por el órgano gestor y el grado de fiabilidad de los datos contenidos en el informe de éste. La información suministrada por el control financiero sirve para verificar el grado de adecuación de los objetivos de los programas, si éstos han sido alcanzados en su totalidad, el coste de su ejecución, y las causas de las desviaciones, permitiendo, en su caso, identificar si estas últimas han sido debidas a la gestión realizada o son imputables a otros factores (externos o coyunturales).

#### **4.2. El control interno de la IGAE**

Además de esta participación en el mecanismo de especial seguimiento antes mencionado, la IGAE, como órgano de control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, constituye una pieza básica del control del gasto público en España, junto con el control externo que realiza el Tribunal de Cuentas.

La IGAE, que desarrolla sus funciones con plena autonomía respecto a las autoridades y órganos controlados, ejerce su control fundamentalmente bajo una triple modalidad de funciones: la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública.

La **función interventora** tiene por objeto controlar los actos del sector público estatal, y se desarrolla a través de las siguientes actuaciones:

- La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gastos, o acuerden movimientos de fondos o valores.
- La intervención o control del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de la inversión.
- La intervención formal de la ordenación del pago, consistente en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales.

- La intervención material del pago, por la que se comprueba la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

El **control financiero permanente** tiene por objeto la verificación, en forma continua, de la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico-financiero<sup>16</sup>, para comprobar en qué medida la gestión del gasto se ha ajustado tanto a la normativa y a los procedimientos aplicables, como a los principios de buena gestión financiera, y en particular, al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero.

La **auditoría pública**, consistente en la verificación, realizada a posteriori y de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, mediante la aplicación de procedimientos de revisión selectivos. Esta auditoría pública adopta las siguientes modalidades.

- La auditoría de regularidad contable, consistente en la revisión y verificación de la información y documentación contable con el objeto de comprobar su adecuación a la normativa contable y presupuestaria que le sea de aplicación.
- La auditoría de cumplimiento, consistente en la verificación de que los actos, operaciones y procedimientos de gestión económico-financiera se han desarrollado de conformidad con las normas que les son de aplicación.
- La auditoría operativa, que constituye el examen sistemático y objetivo de las operaciones y procedimientos de una organización, programa, actividad o función pública, con el objeto de proporcionar una valoración independiente de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de la buena

<sup>16</sup> Este control comprende las siguientes actuaciones, documentadas en informes: Verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora. Seguimiento de la ejecución presupuestaria y verificación del cumplimiento de los objetivos asignados a los programas de los centros gestores del gasto, y verificación del balance de resultados e informe de gestión. Informe sobre la propuesta de distribución de resultados. Comprobación de la planificación, gestión y situación de la tesorería. Análisis de las operaciones y procedimientos.

gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones oportunas en orden a la corrección de aquéllas.

La IGAE elabora anualmente un plan de auditorías, en el que se incluyen las actuaciones a realizar durante el correspondiente ejercicio, tanto las que corresponde realizar directamente a la IGAE, como aquéllas llevadas a cabo por otros órganos interventores especializados (la Intervención General de la Defensa y la Intervención General de la Seguridad Social).

Por otro lado, dentro de las auditorías de regularidad contable es necesario destacar la auditoría de las cuentas anuales, cuya finalidad es la verificación relativa a si las cuentas anuales representan en todos los aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados de la entidad y, en su caso, la ejecución del presupuesto, de acuerdo con las normas y principios contables y presupuestarios que le son de aplicación y contienen la información necesaria.

#### **4.3. La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios**

La implantación de sistemas y mecanismos de evaluación de políticas ha cobrado un decidido impulso en los últimos años, al instaurarse, tanto en organismos internacionales como en Administraciones Públicas de un número creciente de países, ideas similares de reforma y modernización de las Administraciones Públicas. Nos encontramos así con una nueva cultura de la gestión pública, en la que priman factores como la transparencia, la participación, la clarificación de objetivos, la rendición de cuentas y, lo que es muy importante, la percepción por parte de los ciudadanos de la eficacia y de los efectos de las políticas públicas.

Aunque España cuenta con experiencias evaluadoras que se vienen realizando en diversos campos de actividad y con alcance y propósito muy variados, la creación, en 2007, de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) ha sido un paso decidido para impulsar esa nueva cultura de gestión pública, y conseguir mayor transparencia, calidad y eficiencia en la gestión de los servicios y políticas públicas, así como en la utilización de los recursos asignados a las mismas.

El origen de esta Agencia hay que situarlo en la Ley de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos<sup>17</sup>, de 2006, norma que vino a incorporar una nueva fórmula organizativa en la Administración General del Estado, dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión y que, al mismo tiempo, permitiese reforzar los mecanismos de control de eficacia y promover una cultura de responsabilización por resultados.

La AEVAL ha sido la primera de las agencias estatales que se ha creado, y en pocas palabras puede decirse que se trata de un instrumento “de buen gobierno”, que persigue contribuir a cuatro objetivos:

- Mejorar los servicios públicos y el conocimiento de los efectos en la sociedad de las políticas y programas públicos.
- Promover una mayor racionalidad del gasto público y la optimización en el uso de los recursos
- Favorecer la productividad y competitividad de la economía española, eliminando trabas burocráticas.
- Aumentar la rendición de cuentas respecto a los ciudadanos y la calidad democrática, promoviendo la transparencia y la participación.

En definitiva, su actividad une la voluntad de mejorar la calidad de los servicios públicos con la de racionalizar el uso de los recursos públicos y rendir cuentas ante los ciudadanos.

## 5. Conclusión

La actual coyuntura económica ha sometido a la política fiscal y presupuestaria de gran número de países a importantes retos, ante la necesidad de poner en marcha amplios paquetes de estímulo fiscal en un entorno económico dominado por una considerable incertidumbre. En este contexto, los mecanismos existentes para asegurar la efectividad y los resultados de la política fiscal adquieren, si cabe, mayor importancia. En este artículo se han tratado de describir cuáles

<sup>17</sup> Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

les son los aspectos del proceso presupuestario que contribuyen a dicho objetivo, teniendo en cuenta que en nuestro caso existen fuertes condicionantes tanto por la pertenencia a la Unión Europea como por el elevado grado de descentralización interna, plasmados en una serie de reglas fiscales cuyo cumplimiento debe garantizarse. Finalmente, se han descrito los principales instrumentos de seguimiento y evaluación de las políticas de gasto, instrumentos que no sólo son esenciales por facilitar la transparencia y la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos, sino que, en la medida en que arrojan luz sobre la efectividad de las políticas y el cumplimiento de los resultados, ofrecen información muy valiosa con la que retroalimentar el proceso presupuestario, favoreciendo, de esta forma, una mejor asignación de recursos públicos.

## **ANEXO: ESTRUCTURA DE ÁREAS DE GASTO Y POLÍTICAS**

### **Área de gasto 1: servicios públicos básicos**

- 11 Justicia
- 12 Defensa
- 13 Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias
- 14 Política Exterior

### **Área de gasto 2: actuaciones de protección y promoción social**

- 21 Pensiones
- 22 Otras prestaciones económicas
- 23 Servicios Sociales y Promoción Social
- 24 Fomento del Empleo
- 25 Desempleo
- 26 Acceso a la vivienda y fomento de la edificación
- 29 Gestión y administración de la Seguridad Social

### **Área de gasto 3: producción de bienes públicos de carácter preferente**

- 31 Sanidad
- 32 Educación
- 33 Cultura

### **Área de gasto 4: actuaciones de carácter económico**

- 41 Agricultura, Pesca y Alimentación
- 42 Industria y Energía
- 43 Comercio, Turismo y Pymes
- 44 Subvenciones al transporte
- 45 Infraestructuras
- 46 Investigación, desarrollo e innovación
- 49 Otras actuaciones de carácter económico

### **Área de gasto 9: actuaciones de carácter general**

- 91 Alta dirección
- 92 Servicios de carácter general
- 93 Administración financiera y tributaria
- 94 Transferencias a otras administraciones públicas
- 95 Deuda pública



Esta edición se terminó de imprimir  
en octubre de 2009 en Gráfica Laf s.r.l.  
Monteagudo 741 (B1672AFO) - Provincia de Buenos Aires

