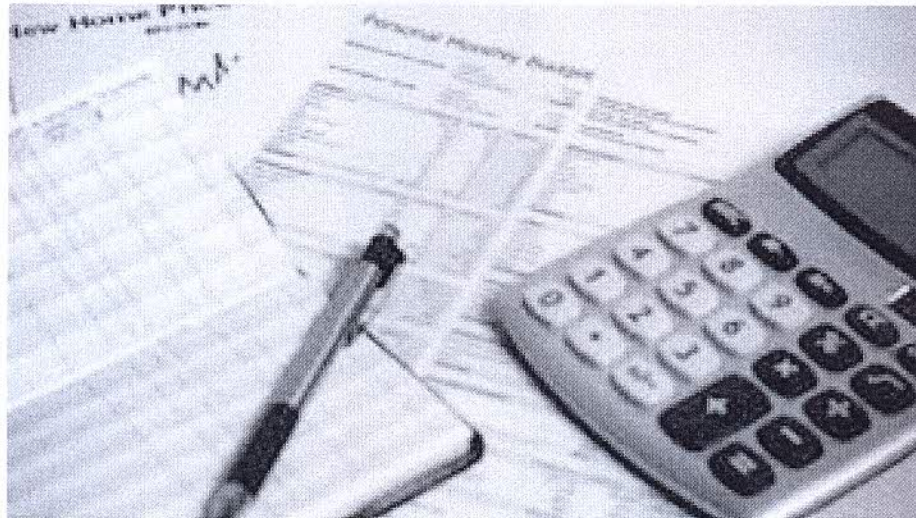




Informe del Seminario sobre Planificación y Técnicas de Presupuestación



Cartagena, Colombia, del 21 al 25 de Octubre de 2013

Dirección General de Análisis y Seguimiento Presupuestario y Económico

I. Introducción

En el marco del Programa de Formación Técnica Especializada en materia financiera y tributaria, que llevan a cabo la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Instituto de Estudios Fiscales de España, se organizó el seminario sobre Planificación y Técnicas de Presupuestación, realizado en Cartagena de Indias, Colombia, del 21 al 25 de octubre del presente año; cuya finalidad fue intercambiar experiencias en materia de gestión económica y técnicas de planificación presupuestaria utilizadas en los países de los participantes.

En el evento participaron delegados de Nicaragua, España, Perú, Ecuador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Bolivia, Paraguay, Chile, México, Guatemala, Honduras, y Colombia.

En el seminario se discutieron cuatro temas: 1) Estabilidad Presupuestaria y Reglas Fiscales en los países latinoamericanos; 2) Planificación Presupuestaria Plurianual; 3) La Rendición de Cuentas y los Sistemas de Control Presupuestario; y 4) Prácticas para la Transparencia Presupuestaria.

II. Desarrollo de temas

A continuación se explican las ponencias de los expertos Españoles, y después de cada tema se manifiesta su aplicación a Nicaragua.

2.1 Estabilidad Presupuestaria y Reglas Fiscales

Son requisitos de credibilidad del sistema fiscal: reglas fiscales fuertes y de fácil aplicación, que sean transparentes, y que tengan procedimientos claros y sencillos, tanto preventivos como correctivos.

Reglas fiscales:

- a) Regla de Saldo: se trata de tener una regla fiscal más extendida, además de relacionar el ingreso y el gasto en proporción del PIB, tener mayor corresponsabilidad fiscal y libertad para actuar.
- b) Techo de gasto: debe ser coherente con el objetivo de saldo presupuestario, y tiene un efecto directo en el control del volumen del gasto.
- c) Regla de Gasto: los ingresos que se obtengan, mayores a lo previsto, se utilizarán para reducir el nivel de deuda.
- d) Regla de Deuda: relación de deuda en proporción del PIB, tiene una correlación con la regla de saldo, se determinan límites totales o intervalos.

En cuanto a la regla de saldo, en el caso de Nicaragua a partir del año 2009 se inició el proceso de concertación tributaria, que fue cuando el GRUN presentó la iniciativa, aunque por la situación económica adversa se pospuso la aprobación de la reforma integral. Desde entonces se viene buscando la forma de ir reduciendo la brecha existente entre los ingresos y los gastos, es decir ir reduciendo el déficit fiscal. En ese contexto la Ley de Concertación Tributaria logró aprobarse en el año 2012, y tiene como objetivo ampliar la base de contribuyentes, racionalizar las exenciones y exoneraciones, modernizar el sistema de administración tributaria, entre otros avances, los cuales se irán aplicando de forma progresiva. El Programa Económico Financiero (PEF) 2013-2016 prevé déficit después de donaciones en el sector público no financiero en todos esos años.

En el caso del techo y regla de gasto, es política de este gobierno, plasmado en el PEF y en el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), mantener un manejo prudente del déficit fiscal con senda sostenible, de esta manera, y a pesar de contar con un presupuesto con gastos rígidos, se ha mantenido el techo de gasto en proporción del PIB, buscando siempre la priorización del gasto de impacto social. Cuando se han logrado mayores recaudaciones a las previstas, se han destinado al financiamiento de la deuda pública, y a programas sociales.

En lo que se refiere a la regla de deuda, en base al PEF, PNDH y Ley General de Deuda Pública, anualmente se emiten los Lineamientos de Endeudamiento Público, donde se establecen los límites de deuda interna y externa que pueden adquirir las empresas públicas y el gobierno central. De esta manera, el porcentaje de deuda en relación al PIB ha venido bajando, pasando de 61.0 por ciento en 2009 a 51.5 por ciento en 2012, y una proyección según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de 41.2 por ciento en 2013. En el PEF se proyecta que en el año 2016 la deuda habrá bajado a 38.3 por ciento del PIB.

2.2 Planificación Presupuestaria Plurianual

El presupuesto por programas pretende ser un verdadero instrumento de planificación, puesto que favorece la sostenibilidad de las finanzas públicas, reduce la incertidumbre de la política fiscal a la vez que tiene una función anti cíclica, y facilita la eficiencia en la gestión y control de los recursos públicos. Sin embargo es necesario adaptarlo a las circunstancias cambiantes, modelizar los parámetros y agregados, desde luego en todo el proceso afectan las condicionantes políticas.

La programación plurianual es el plan fiscal a mediano plazo, que suelen extenderse de 3 a 5 años, en él se detallan las previsiones macroeconómicas con escenarios alternativos, agregados coherentes con las reglas fiscales, detalle de ingresos (tendencias y coyuntura) y gastos (prioridades, obligaciones, compromisos). Este plan no tiene carácter jurídico, pero sí económico, y se concreta en la Ley Anual de Presupuesto.

La presupuestación a mediano plazo tiene cuatro funciones: a) Preventiva: previene tensiones de gasto; b) Asignativa: permite reasignar recursos en el tiempo; c) Limitativa: se visualizan los topes a mediano plazo; d) Correctiva: identifica desviaciones y permite corregirlas.

En cuanto a la presupuestación por desempeño o resultados es una técnica que persigue mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, vincula la financiación del sector público y su desempeño, fija objetivos del gasto, indicadores de desempeño y evaluación.

En Nicaragua se cuenta con un presupuesto por programas orientado a resultados, el proceso de formulación, discusión, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto está basado en el siguiente marco legal:

- ◆ Constitución Política de Nicaragua, que establece en el Título VI Economía Nacional, Reforma Agraria y Finanzas Públicas, Capítulo III De las Finanzas Públicas, arto. 112, 113, 114 y 115 que establecen los procedimientos, autores y fines de las Finanzas públicas del país.
- ◆ Ley N°550 "Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario"
- ◆ Ley N°477 "Ley General de Deuda Pública" reglamento, y los Lineamientos de Endeudamiento Público.
- ◆ Ley N° 737 "Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público" y su reglamento.
- ◆ Ley N° 681 "Ley Orgánica de la Contraloría General de la República"
- ◆ Ley Anual de Presupuesto General de la República, y Marco Presupuestario de Mediano Plazo, este último es un programa de referencia fiscal que establece los objetivos, prioridades y necesidades de financiamiento del gobierno central presupuestado para cuatro años, de igual forma sirve para vincular las políticas nacionales e institucionales con la planificación estratégica y la formulación presupuestaria. Está basado en el PNDH y el PEF.

Es decir, que el horizonte presupuestario está sustentado en las políticas nacionales, a través del Plan Nacional de Desarrollo Humano, y el Programa Económico Financiero. El PNDH establece el marco estratégico de objetivos, acciones y políticas del gobierno en el mediano y largo plazo encaminado a garantizar el desarrollo económico y social de la nación. Por su parte el PEF comprende las acciones de política y programación de los principales balances macroeconómicos que sustentan la estabilidad financiera global de la economía.

2.3 La Rendición de Cuentas y los Sistemas de Control Presupuestario

De acuerdo a la Ley Española, el control es una actividad encaminada a comprobar que la actuación de un órgano se acomoda a los principios de legalidad y de la buena gestión financiera que la rigen. Los controles se dan en el momento previo, durante y después de la ejecución, a los ingresos y los gastos, con la finalidad de demostrar que el acto que se va a realizar es conforme a la legalidad vigente. Hay controles internos y externos, el externo tiene un control político, que es por parte del Parlamento, además el Tribunal de Cuentas, y la parte técnica; se aplica a todo el sector público, y tiene doble función: Fiscalizadora, y Jurisdiccional. La fiscalizadora tiene carácter externo, permanente y consuntivo. En la función jurisdiccional se da el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. En el interno, el control es realizado por los centros gestores y la administración del Estado.

En Nicaragua este tema tiene una regulación similar al sistema de España, la Contraloría General de la República es el órgano fiscalizador por mandato Constitucional; el objetivo expresado en la Ley Orgánica de la CGR es Instituir el Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los Bienes y Recursos del Estado, a fin de examinar, comprobar y evaluar la debida utilización de los fondos y bienes del Estado, de acuerdo con los objetivos institucionales de la administración pública. Esta ley es aplicable a todos los organismos y entidades de la administración pública, los servidores públicos, al igual que para las personas naturales o jurídicas del sector privado que recibieren subvenciones, asignaciones, participaciones o estén relacionados con el uso de recursos provenientes del Estado.

La ejecución del sistema de control y fiscalización se realiza por medio del control interno y el control externo. El control interno institucional es de responsabilidad administrativa de cada una de las instituciones y el control externo es ejecutado por:

- a) La Contraloría General de la República;
- b) Las Unidades de Auditoría Interna de las entidades sujetas a la aplicación de la Ley;
- c) Otras Instituciones de control del Estado en el ámbito de sus competencias; y
- d) Las firmas de Contadores Públicos Independientes delegados por la CGR

2.4 Prácticas para la Transparencia Presupuestaria

Se entiende por transparencia presupuestaria como la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, al acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante este proceso.

Habiendo abordado el tema de control financiero y legal del presupuesto en el punto anterior. Se continúa con el acceso a la información pública y la participación ciudadana. Todos los países participantes cuentan con legislación al respecto, excepto España, que está en proceso de aprobación de la Ley.

En Nicaragua se cuenta con el siguiente marco regulatorio:

- Ley de Participación Ciudadana
- Ley de Protección de Datos Personales
- Ley de Acceso a la Información Pública, cuyo objetivo es normar, garantizar y promover el ejercicio del derecho a la información pública existente en los documentos, archivos y bases de datos de las entidades o instituciones públicas, las sociedades mixtas y las subvencionadas por el Estado, así como las entidades privadas que administren, manejen o reciban recursos públicos, beneficios fiscales u otros beneficios, concesiones o ventajas. A partir de ese año, todas las instituciones cuentan con una oficina de información pública, donde la ciudadanía puede realizar las consultas respectivas, cumpliendo con el procedimiento establecido en la Ley.

En cuanto a la participación de la ciudadana en el proceso de elaboración del presupuesto, a partir del año 2007 se crearon los Consejos del Poder Ciudadano, los que representan a la ciudadanía y presentan sus demandas. El presupuesto tiene su período de consulta en la Asamblea Nacional, donde acuden organizaciones de la sociedad civil, empresa privada, entre otros.

III. Conclusiones

3.1 Del Seminario

Después de conocer las experiencias de otros países en cuanto a legislación sobre ciclo presupuestario, rendición de cuentas y transparencia presupuestaria, se puede concluir que se cuenta con reglas similares, adecuadas a la realidad de cada país.

- ◆ La mayoría de los países participantes cuentan con un ciclo presupuestario similar, con excepción de Costa Rica, donde la mayor parte del presupuesto es aprobada por la Contraloría; y México, que tiene una Ley de Ingresos, y un decreto de Egresos, la primera es aprobada por las cámaras de diputados y senadores, y el segundo sólo por la cámara de diputados.
- ◆ En cuanto a la planificación plurianual, todos los países cuentan con un Marco Presupuestario de Mediano Plazo que se revisa y actualiza anualmente y se concreta en una Ley anual de presupuesto.
- ◆ La presupuestación por resultados es de suma importancia en las finanzas públicas, ya que a través de esta se mejora la priorización del gasto y alienta a la eficacia en la gestión, de igual forma se logra la vinculación entre la planificación estratégica y el presupuesto.
- ◆ La aplicación de los sistemas de control y fiscalización son similares en los países participantes, excepto que en Argentina el control interno no lo realiza cada institución, sino la Sindicatura General de la Provincia, institución creada por Ley que es parte del Poder Ejecutivo.
- ◆ El derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en diversas declaraciones y tratados de derechos humanos. En los últimos años, varios países de América Latina han avanzado en la legislación de esta materia, garantizando de forma clara y precisa la manera de ejercer el derecho de acceso a los datos y documentos que se encuentran en manos del Estado.

3.2 De País

Además de las prácticas mencionadas en las conclusiones anteriores, en Nicaragua, a partir del año 2007 se ha luchado por mantener una senda de estabilidad macroeconómica, y a la vez se han promovido programas de impacto social y económico, restituyendo los derechos de las mujeres, hombres, adolescentes, niñas y niños.

Sin embargo, tomando como retos actuales de la política, gestión presupuestaria, y estrategias para combatir la crisis, se considera importante lo siguiente:

- ◆ Buscar mecanismos de solución en el caso de las empresas del Estado deficitarias, para que estas puedan contribuir a financiar el presupuesto.
- ◆ Continuar con los esfuerzos de ampliación de la base de contribuyentes
- ◆ Seguir con el proceso de modernización del sistema de administración tributaria
- ◆ Continuar con los procesos de negociación de deuda con los organismos correspondientes para que los niveles sean sostenibles a largo plazo.