

PREFACIO

El presente informe constituye la primera evaluación del desempeño de la gestión de las finanzas públicas en Uruguay, basada en el marco estandarizado de medición (PEFA),¹ y que abarca al desempeño del Gobierno Central durante a lo largo del trienio 2008-2010, si bien en algunos casos puntuales se recurre a información sobre otros años. El presente “informe PEFA” fue elaborado en forma coordinada por la Comisión Europea (CE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco Mundial (BM), a partir de los hallazgos de una misión de 35 días, llevada a cabo por un grupo de tres expertos contratados de acuerdo a la modalidad de contratos marco financiados por la CE, que visitó la ciudad de Montevideo en los meses de marzo y abril de 2011. El equipo de expertos del informe PEFA fue liderado por Federico Guala, y contó con la asistencia de Luis Anconetani y Diego Aboal.

El control de calidad fue provisto en dos etapas. Primero, por medio del Gobierno a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y del Grupo de Referencia CE/BID/BM, a cargo de Claudio Salinas (CE), Clelia de la Fuente (CE), Deborah Sprietzer (BID), Francisco Lois (BID), Jorge Osmín Mondragon (BID), Gustavo Sierra (BID), Pablo Puente (BID), Carolina Carrasco (BID), Juan Alberti (BID), Gabriele del Monte (BID) y Nadia Rauschert (BID), y Alejandro Solanot (WB), Peter Siegenthaler (WB), Daniel Boyce (WB), Trichur Balakrishnan (WB), Mamadou Deme (WB), Manuel Vargas (WB), Enrique Fanta (WB) y Parminder Brar (WB). Segundo, a través del Secretariado PEFA, en coordinación con la unidad de apoyo macroeconómico de EuropeAid - Oficina de Cooperación de la Comisión Europea E-1.

Agradecimientos

El grupo de expertos desea agradecer especialmente al equipo de Gobierno asignado para la coordinación de este informe, liderado por el Sr. Michael Borchardt (Director de la UPN, dependiente del MEF) por el apoyo técnico y el soporte logístico dados a la misma. Se agradece también la valiosa asistencia de las Sras. Ana Ibarra (Consultora, MEF) y Mirta García Montejo (Economista, DPN, OPP) en la coordinación de actividades en el terreno y en la recolección y análisis de datos y otros insumos pertinentes; a la Sra. Marta Abilleira (Asesora de la UPN) por su activa participación en las distintas instancias de la preparación de este informe, y a la Sra. Clelia de la Fuente (Asesora del Sector Cooperación, Delegación de la Unión Europea en Uruguay) por su excelente labor de coordinación entre el grupo de expertos, el Gobierno, el BID y el Banco Mundial. Finalmente, los expertos desean agradecer a todas las autoridades y funcionarios del Gobierno, de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay (DUE), del Banco Mundial y del BID que brindaron generosamente su tiempo en diversas reuniones y en la generación de insumos para la elaboración de este informe.

¹ “Gasto público y rendición de cuentas”, por sus iniciales en inglés. www.pefa.org.

EVALUACION RESUMIDA

El presente informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas surge de la convocatoria del Gobierno de la República Oriental del Uruguay a los principales agentes de la cooperación externa, en particular a la Comisión Europea (CE) —entidad a cargo del financiamiento del informe—, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y al Banco Mundial (BM). Su objetivo general es proporcionar una herramienta actualizada de análisis y evaluación de los sistemas, procedimientos y prácticas asociados a la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) en el ámbito del Gobierno Central, a través de la aplicación sistemática de la metodología PEFA, basada en 28+3 indicadores de desempeño de alto nivel. A través del mismo, se intenta ofrecer un diagnóstico consensuado que permita distinguir las principales fortalezas y debilidades asociadas a la GFP, utilizando como base empírica el desempeño del Gobierno Central a lo largo del trienio 2008-2010, si bien en algunos casos puntuales se recurre a información sobre otros años. De esta manera, el presente informe intenta constituir una línea de base que ayude a distinguir prioridades y avanzar en el proceso de reforma de la GFP del país, y que a su vez promueva el diálogo y facilite la coordinación del apoyo financiero de las agencias de cooperación internacional para avanzar en este sentido.

Evaluación integrada del desempeño de la GFP

Credibilidad del presupuesto

Las prácticas presupuestarias del Gobierno Central del Uruguay, basadas de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República (CR) en la elaboración de un presupuesto quinquenal que funciona en la práctica como un marco fiscal referencial de mediano plazo, susceptible de ser modificado a través de varios procedimientos legales, presentan una limitación para evaluar la credibilidad del presupuesto de acuerdo a los criterios de la metodología PEFA, basada en la medición de los desvíos porcentuales entre lo presupuestado y lo efectivamente gastado o recaudado cada año. Dichas limitaciones tienen que ver específicamente con falencias del sistema de información financiera para reportar en forma ex ante las asignaciones presupuestarias de ingresos y gastos acordadas en las leyes anuales de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal (RC).

Pese a esto, ha sido posible comprobar, en forma aproximada, a través de la utilización de datos ex post sobre “asignaciones originales” de ingresos y gastos, que el Gobierno Central —o mejor dicho, una versión restringida del mismo que no contempla al Banco de Previsión Social (BPS) ni al Poder Legislativo, que presupuestan en forma autónoma— ha gastado por encima de lo dispuesto en las asignaciones originales de gasto durante los últimos años, lo cual es un resultado esperable, ya que buena parte de esta dinámica respondió de hecho a la aplicación de una serie de ajustes predeterminados por la misma ley de presupuesto quinquenal —por ejemplo, ajustes salariales, adecuación de partidas estimativas, etc.— y otros mecanismos legales de ajuste. Pudo verificarse además que una parte sustancial de ese efecto agregado ha estado ligada al comportamiento del inciso “diversos créditos”, que reviste suma importancia según su tamaño relativo, y que como su nombre lo indica, tiene múltiples asignaciones posibles, entre las cuales se destacan las devoluciones de impuestos a las exportaciones, que han registrado un fuerte dinamismo durante el período de análisis. También se comprobó que la recaudación de ingresos domésticos se ubicó año tras año por encima de las asignaciones originales, y que buena parte de estos desvíos tuvo que ver con la subestimación de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA), principal fuente de recaudación tributaria, y del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), introducido tras la reforma tributaria del año 2007 (ley 18083).

Por último, aunque la normativa y las prácticas vigentes no prevén el cálculo sistemático y preciso de eventuales atrasos en los pagos del sector público, se estima que el Gobierno ha mantenido durante el período de análisis niveles bajos de atrasos. Esto se infiere a través del análisis de reportes mensuales que emite la Tesorería sobre el concepto asociado de “deuda flotante”, que excede al de pagos atrasados, y que según pudo comprobarse arrojó coeficientes relativamente bajos para el cuatrienio 2007-2010 —2,4% del gasto agregado, según mediciones al 31/12 de cada año—, resultado que de todos modos debe ser considerado con cierta reserva debido al alcance limitado y el alto grado de agregación con que se presenta la información.

Alcance y transparencia

El presupuesto quinquenal 2010-2014 introdujo un nuevo clasificador del gasto público conformado por 17 áreas programáticas, lo cual por un lado cumple con la esencia programática presupuestaria que estipula la CR, y por otro permite obtener un grado de desagregación asimilable a las 10 funciones principales definidas por la metodología internacional EFP/CFAP. Este avance forma parte de un proceso de cambio más integral que pretende introducir gradualmente la herramienta del presupuesto basado en resultados, a través de la definición de objetivos y metas cuantificables asociadas a los distintos programas.

De todos modos, debe señalarse que el clasificador presupuestario del gasto público en Uruguay se ha basado en las últimas décadas en un esquema basado en “incisos”, presentados de acuerdo a una clasificación mixta administrativa-financiera, complementado por una clasificación económica que distingue entre los rubros “gastos de funcionamiento” e “inversiones”. Cabe destacar además en este sentido el importante peso relativo de los incisos “transferencias a la seguridad social” —que financia el déficit operativo del sistema del Banco de Previsión Social (BPS), excluido de la órbita del presupuesto quinquenal— y “diversos créditos”.

Los logros que eventualmente puedan obtenerse respecto a la transición desde prácticas presupuestarias esencialmente de tipo “incremental”, basadas en el uso del sistema tradicional, hacia prácticas basadas en la clasificación programática y complementadas por técnicas adecuadas de monitoreo y evaluación de resultados, constituyen un desafío a comprobar en los próximos años.

Se pudo observar, por otro lado, un desempeño aceptable en cuanto al acceso del público a información fiscal clave y al alcance de la información incluida en la documentación presupuestaria remitida al Poder Legislativo, opacada en cierta medida por la ausencia de una contabilidad patrimonial dentro del ámbito del Gobierno Central, a pesar de ser requerida por el marco legal que regula la administración financiera del país (ley 16170/91 - TOCAF y normas complementarias), y en vinculación con este tema, la no elaboración de un informe consolidado sobre los estados contables y financieros. Al mismo tiempo se verificó la existencia de un margen mayor para la introducción de mejoras en relación al grado de cobertura de los informes fiscales, especialmente en relación al registro de actividades de los denominados “entes para-estatales”, así como la consolidación de información referida a Gobiernos Departamentales y a la supervisión del riesgo fiscal agregado, tema que toma una especial relevancia debido al considerable tamaño relativo del BPS, las empresas públicas, y el sector público financiero dentro del sector público consolidado del Uruguay.

Presupuesto basado en políticas

Uruguay se encuentra aún en una etapa incipiente respecto de la utilización del presupuesto como una herramienta clave para la planificación de las políticas públicas. Pese a esto, es importante señalar los esfuerzos de parte del Gobierno en los últimos años por mejorar las prácticas asociadas a la formulación presupuestaria, donde se destacan:

- la creación en 2007, por medio de una resolución del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de la denominada Unidad de Presupuesto Nacional (UPN), entidad que cumple un rol preponderante durante este proceso, que según ha podido constatarse, se lleva a cabo en la actualidad en forma ordenada, participativa y dentro de los plazos previstos por la CR;
- la estructuración del presupuesto quinquenal 2010-2014 en torno a 17 áreas programáticas, dentro de las que se definen programas presupuestales con objetivos y metas asociados.

Al ser el presupuesto quinquenal por definición una herramienta fiscal referencial de mediano plazo, su elaboración hace necesaria la estimación plurianual de los principales agregados fiscales. Complementariamente, se observó el uso de prácticas adecuadas para el análisis de la sostenibilidad fiscal y de la deuda, específicamente a través de la Unidad de Gestión de Deuda Pública (UGDP), creada en 2005 dentro del ámbito del MEF, y también en cuanto a la determinación de costos asociados a distintos programas del presupuesto quinquenal 2010-2014, aunque al mismo tiempo quedaron en evidencia algunas imprecisiones vinculadas a este proceso de cálculo en algunas áreas clave en términos de montos de inversión pública.

Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

La adecuada y efectiva administración de los recursos tributarios es un aspecto esencial para garantizar la previsibilidad de la ejecución presupuestaria, y tal es el caso en Uruguay, país donde la carga tributaria representa alrededor del 20% del PIB y donde dichos recursos constituyen la principal fuente de ingresos del Estado. La existencia de normas tributarias claras y transparentes, el uso de un registro único y actualizado de contribuyentes (RUC) de fácil asociación con otras bases de datos pertinentes, el funcionamiento efectivo de un sistema de sanciones dispuestas por el Código Tributario para casos de incumplimiento, y la frecuente conciliación entre recaudación efectiva y transferencias a la Tesorería son ejemplos de buenas prácticas en este sentido, aunque también se observaron ciertas falencias en cuanto a tiempos insumidos por los procesos de apelación.

Se verificó un muy buen desempeño en términos de previsibilidad de fondos durante el ejercicio para las unidades descentralizadas de gasto (MDAs) a través del trabajo coordinado entre la Tesorería General de la Nación (TGN), la Asesoría Macroeconómica y Financiera, y la UPN. Es de hecho importante hacer énfasis en este punto, relacionado con la aplicación de una sistemática y estricta programación de caja por parte del MEF para autorizar asignaciones presupuestales, dentro del marco previsto por la ley de presupuesto quinquenal y diversas leyes modificatorias —incluidas las respectivas RC— las proyecciones macroeconómicas, y el programa anual financiero.

Los sistemas y procedimientos relacionados al registro de la deuda pública, así como la presentación de informes sobre su estado y evolución resultaron ser satisfactorios, pero al mismo tiempo se observó un apartamiento gradual a lo largo de los últimos años del criterio que da sustento al modelo de cuenta única del tesoro (CUN), es decir, la centralización que conlleva a mejoras en la eficiencia y el control de los pagos, tras la creación de alrededor de 2.000 cuentas bancarias individuales vinculadas al manejo de tesorería de distintos MDAs.

La efectividad de los controles sobre la nómina no está del todo asegurada, debido principalmente a la coexistencia de varios sistemas individuales de liquidación, a la complejidad inherente al sistema de gestión de la nómina del sector educativo (Administración Nacional de Educación Pública), y por el grado muy incipiente de desarrollo de la función de auditoría interna dentro del sector público del Uruguay, tema que incide más allá de lo concerniente al pago de sueldos y salarios.

En cuanto al desempeño de sistemas y procedimientos de control relacionados al gasto no salarial, se observaron buenas prácticas relacionadas al uso de un conjunto de controles previos al registro de las erogaciones en el Sistema de Ejecución del Gasto (SEG), que forma parte del SIIF, incluyendo la

“afectación preventiva” y la etapa de compromiso, y paralelamente un grado satisfactorio de cumplimiento de normas de procesamiento y registro de las transacciones, dejando un espacio muy acotado para el uso de procedimientos de emergencia por fuera del marco previsto por la ley.

Por otro lado, en lo que respecta a compras y adquisiciones, se verificó un panorama mixto, donde prácticas adecuadas relacionadas a la transparencia de los procesos y al uso frecuente de métodos competitivos coexisten con otras menos deseables, como la ausencia de un organismo que centralice y coordine los procesos de compras del Gobierno —en particular, la no operatividad (hacia fines de 2010) de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE), creada por ley en 2008— y la ausencia de un marco legal unificado y de un sistema administrativo independiente para la tramitación de reclamos.

Contabilidad, registración e información

El sistema de GFP en Uruguay presenta aún grandes desafíos en cuanto a la contabilidad y el registro de las transacciones del Gobierno Central. En primer lugar, no se prepara anualmente un informe consolidado sobre los estados contables y financieros; el informe más abarcativo en este sentido de acuerdo a las prácticas vigentes del país son las RC, de alcance parcial, y basadas fundamentalmente en criterios de registración presupuestal. Complementariamente, no se utilizan por el momento prácticas contables homogéneas entre distintos agregados del sector público y en línea con estándares internacionales ni aún con la legislación nacional, que exige el registro financiero y patrimonial de las actividades del Estado.

Los informes presupuestarios sobre el ejercicio en curso son elaborados en forma mensual por la CGN, en base a información alimentada por cada MDA en el Sistema de Ejecución del Gasto (SEG). Dichos informes se elaboran puntualmente, son de acceso público, y ostentan actualmente un grado de desagregación idéntico al que figura en el presupuesto quinquenal y las RC, con base en la clasificación administrativa “por incisos” —lo cual facilita su comparación con las “asignaciones originales”—, pero al mismo tiempo la comparación directa a lo largo del año entre los informes de ejecución y el presupuesto se ve afectada por la forma heterogénea de valuación que prevé la legislación para el ajuste de ciertas partidas a lo largo del quinquenio. Además, se han verificado en años recientes retrasos en la actualización de registros ante cambios en la legislación con impacto presupuestario significativo (en particular, la reforma del sistema de salud pública).

Escrutinio y auditoría externos

El Tribunal de Cuentas (TC) es la institución auditora suprema (IAS) del Uruguay, y cuenta con autonomía funcional y autarquía financiera, otorgadas por la CR. Sus competencias, reglamentadas también por esta ley suprema, abarcan la vigilancia en la ejecución presupuestal y el control de toda gestión relativa a la hacienda pública. Llamativamente, las normas vigentes también otorgan a esta entidad atribuciones vinculadas al control interno, pudiendo “intervenir preventivamente en gastos y pagos conforme a las normas y al sólo efecto de certificar su legalidad”.

La auditoría externa que lleva a cabo el TC se basa exclusivamente en aspectos financieros y transaccionales, y su alcance abarca todo el sector público, incluyendo gobiernos departamentales y entes para-estatales. Al no existir un informe anual consolidado sobre los estados contables y financieros, los dictámenes de auditoría expedidos por el TC son múltiples, incluso dentro del ámbito del Gobierno Central, si bien en todos los casos se reportan al Parlamento —incluyendo el informe y dictamen sobre la RC de cada año— y están basados en normas de auditoría aceptadas de acuerdo a estándares internacionales. Se constató la remisión oportuna de informes de auditoría por parte del TC al Parlamento, aunque no existe por el momento un seguimiento planificado de eventuales recomendaciones.

En cuanto al rol del Parlamento como organismo de contralor, se observó, por un lado, el cumplimiento oportuno y cabal de normas y procedimientos previstos para el escrutinio del presupuesto quinquenal, y por otro, ciertas debilidades en cuanto al alcance y la profundidad de dicho escrutinio, debido a insuficientes capacidades técnicas. Complementariamente, de acuerdo a las normas vigentes, el Poder Legislativo no se expide ni dictamina sobre los informes de auditoría que recibe del TC, lo cual representa una limitación del sistema de control del Uruguay.

Evaluación del impacto de las debilidades de la GFP

El impacto de las principales debilidades que limitan un adecuado funcionamiento de los sistemas y prácticas de la GFP en Uruguay se aborda a continuación en relación con los resultados presupuestarios, clasificados de acuerdo a tres niveles: disciplina fiscal agregada, asignación estratégica de recursos, y eficiente prestación de servicios por parte del Estado.

Disciplina fiscal agregada

En virtud de los hallazgos de este informe, existen razones para creer que la disciplina fiscal agregada del Gobierno Central podría verse de algún modo afectada, sobre todo ante un eventual escenario económico adverso, debido fundamentalmente a la incidencia de dos factores:

- rigidez del gasto público —72% corresponde al pago de salarios, pasividades y transferencias, según datos oficiales de 2010—, tema que debe considerarse teniendo en cuenta además ciertas debilidades encontradas en cuanto a la efectividad de los controles sobre el gasto salarial; y
- eventual impacto sobre las cuentas del Tesoro a raíz de la existencia de riesgos fiscales o cuasi-fiscales asociados a organismos públicos de considerable tamaño que se desempeñan por fuera de la órbita del Gobierno Central —por ejemplo, el sector público financiero y las empresas públicas.

De todos modos, es preciso destacar que el empleo de un sistema de programación financiera basado estrictamente en las disponibilidades de caja del Tesoro, a cargo del MEF, ha constituido una herramienta fundamental con relación al mantenimiento de la disciplina fiscal agregada en Uruguay, especialmente luego de la última crisis económica y financiera que atravesó el país en 2002-2003. En particular, durante los últimos años, caracterizados por la bonanza económica, ha sido posible sustituir el uso de “topes” o “techos” a las asignaciones presupuestarias por una planificación de caja que permitió cumplir y en varios casos extender dichas asignaciones, siempre dentro del marco legal presupuestario, en virtud de una mayor disponibilidad de recursos, utilizada en forma prudente.

En este sentido, por ejemplo, pudo comprobarse un notorio aumento relativo registrado en las transferencias del Gobierno Central entre 2006 y 2010 en los sucesivos presupuestos o leyes específicas, fundamentalmente a consecuencia de la política social del Gobierno, incluyendo la reforma del sistema de salud, acompañada por medidas compensatorias como la reforma tributaria y una buena gestión de la deuda pública —que disminuyó considerablemente el peso de su servicio— logrando de este modo mantener un superávit primario por encima del 1,2% del PIB durante esos años.

También es oportuno señalar la disminución en los últimos años del riesgo fiscal asociado a bancos oficiales y empresas públicas, así como la implementación de mecanismos más estrictos de monitoreo —por parte del BCU en lo atinente a los primeros, y del MEF-OPP a las segundas.

Asignación estratégica de recursos

El esquema institucional vinculado a las prácticas presupuestarias del país, plasmado en la misma CR, comete al Poder Ejecutivo, con asesoramiento de la OPP, a proyectar el Presupuesto Nacional, el que

regirá para su período de Gobierno, es decir, durante 5 años. La participación de un organismo como la OPP en el proceso de formulación y la multi-anualidad del presupuesto son factores que explicitan la intención de la Carta Magna de que el presupuesto sea utilizado como una herramienta estratégica indispensable para la elaboración de políticas públicas.

Sin embargo, tal como fue señalado anteriormente, Uruguay constituye un caso singular en el cual ni el PL ni la sociedad civil cuentan al comenzar cada año con una propuesta actualizada por parte del Gobierno sobre la asignación de recursos del Estado prevista para el año siguiente, lo cual limita notoriamente el papel del presupuesto como instrumento de planificación. De hecho, según ha podido corroborarse en los últimos años, varias de las principales iniciativas de política económica y social del Estado, entre las que se destacan la reforma tributaria y la reforma del sistema de salud pública, han sido tratadas a través de legislación específica, y su impacto en las asignaciones previstas en la ley quinquenal de presupuesto ha sido reflejado de forma parcial y a veces tardía.

Por otro lado, limitaciones encontradas sobre prácticas de registración e información, incluyendo la ausencia de registro cabal de activos y pasivos del Gobierno Central y de un informe consolidado anual sobre estados contables y financieros, y el uso del inciso presupuestario “diversos créditos” para asignar alrededor del 15% de la ejecución anual del presupuesto nacional, constituyeron obstáculos para que el presupuesto fuera utilizado eficazmente como una herramienta estratégica, conforme a las políticas enunciadas por el Gobierno.

Finalmente, cabe señalar que el proceso de formulación presupuestaria del Uruguay se encuentra actualmente en un proceso de transición, donde existe la voluntad manifiesta del Gobierno, expresada en el último presupuesto quinquenal (2010-2014), de sustituir gradualmente prácticas basadas en asignaciones de recursos de tipo “incremental”, con base en aquellas registradas en años anteriores, y destinadas fundamentalmente a asegurar el financiamiento de estructuras en funcionamiento, por otras, que reflejen de un mejor modo el uso de técnicas presupuestarias programáticas, en línea con los requerimientos de la CR, y cuya implementación, actualmente en curso, conlleva a la definición de objetivos, metas y acciones específicas asociadas a cada programa, susceptibles de ser monitoreadas y evaluadas en el transcurso del tiempo.

Eficiente prestación de servicios

La ausencia de un organismo que gestione en forma centralizada los procesos de compras y adquisiciones del Estado, y las demoras en la gestión de reclamos, cuya consideración no prevé la intervención de un organismo independiente especializado en la materia, constituyen un ejemplo que atenta contra la eficiencia en la prestación de servicios en el Estado uruguayo. Complementariamente debe tenerse en cuenta la existencia de numerosos controles previos a la etapa de obligación del gasto, en particular en relación al gasto no salarial, que en un país fuertemente reglamentarista y con altos niveles de acatamiento a las normas, como es el caso del Uruguay, pueden actuar en algunos casos en detrimento de una eficiente prestación de servicios, si bien con el propósito de lograr una mayor transparencia.

Es probable, si bien no comprobable dentro del alcance del presente informe, que este tipo de limitaciones constituyan, al menos en parte, una justificación de la proliferación, observada en los últimos años, de los denominados “entes para-estatales” o “personas públicas no estatales”, que según un estudio relativamente reciente (Umansky, 2006) han sido calificados como “*instrumentos más dinámicos que se han encontrado para darle mayor flexibilidad y elasticidad al presupuesto*”, y que en varios casos se rigen de acuerdo a normas del derecho privado, aunque sus balances financieros están sujetos a la auditoría por parte del TC.

Otros factores que también es preciso mencionar en función a los hallazgos del presente informe, y que no contribuyen a una eficiente prestación de servicios, son la existencia de información parcial sobre recursos transferidos y efectivamente percibidos por unidades de prestación de servicios básicos (escuelas y hospitales), y algunas debilidades señaladas anteriormente en cuanto a la efectividad del sistema de control, fundamentalmente en relación con el escrutinio por parte del Parlamento de los informes del TC, la ausencia de auditorías de gestión por parte de este organismo, y el estado todavía embrionario de desarrollo de la función de auditoría interna.

Perspectivas de planificación e implementación de reformas

La modernización del Estado ha sido una de las áreas prioritarias de reforma definidas en los últimos dos presupuestos quinquenales (2005-2009 y 2010-2014). En este sentido, la formulación del presupuesto 2010-2014 en torno a áreas programáticas con objetivos y metas asociados, es una prueba fehaciente de la voluntad del Gobierno de avanzar hacia la implementación de prácticas presupuestarias que reflejen de un mejor modo la planificación de políticas públicas asociadas al logro de resultados, definidos por programas.

Debe tenerse en cuenta que esta iniciativa de reforma tiene el propósito de cumplir con lo dispuesto por la propia CR en materia presupuestal, que destaca el papel del Estado en la planificación y el desarrollo económico a través de la elaboración de técnicas presupuestarias programáticas. Su adecuada y cabal implementación será posible evaluarla recién en los próximos años, aunque se puede pronosticar de antemano que dependerá, entre otras cosas, del grado de avance concomitante en otros frentes, en particular, en relación con la eventual adopción de prácticas que promuevan el cumplimiento del principio de anualidad presupuestaria dentro del marco referencial de mediano plazo provisto por el presupuesto quinquenal.

Es importante señalar por otra parte, que el actual Gobierno está tomando una serie de medidas importantes vinculadas a la reforma y modernización de la GFP del país, donde se destacan, entre otros, los esfuerzos vinculados a la reingeniería del SIIF —que contempla el agregado de un módulo contable—; la mejora en la eficiencia en los sistemas de pago y el manejo de fondos públicos; la puesta en marcha del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); y la consideración de un nuevo sistema de auditoría interna dentro del ámbito de la administración central del Estado.

Análisis resumido de las calificaciones en el presente informe

Indicador	Método	Calificación de la dimensión ⁽¹⁾				Calificación general
		i	ii	iii	iv	
A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del Presupuesto						
ID-1. Gasto agregado ejecutado en comparación con el presupuesto original	M1	NC				NC
ID-2. Composición del gasto ejecutado en comparación con la del gasto originalmente presupuestado	M1	NC	NC			NC
ID-3. Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	M1	NC				NC
ID-4. Saldo y seguimiento de pagos atrasados	M1	A	D			D+
B. TEMAS TRANSVERSALES PRIORITARIOS: Alcance y Transparencia						
ID-5. Clasificación del presupuesto	M1	B				B
ID-6. Alcance de la información incluida en la documentación presupuestaria	M1	NA				NA
ID-7. Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes fiscales	M1	B	B			B
ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	M2	A	A	D		B
ID-9. Supervisión del riesgo fiscal agregado por parte de otras entidades del sector público	M1	C	C			C▲
ID-10. Acceso del público a información fiscal clave	M1	B				B
C. CICLO PRESUPUESTARIO						
C. i) Presupuesto basado en políticas						
ID-11. Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	M2	NA	NA	NA		NA
ID-12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuesto	M2	D	A	B	B	B
C. ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria						
ID-13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	M2	A	A	C		B+
ID-14. Efectividad de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	M2	A	A	B		A
ID-15. Efectividad en materia de recaudación de impuestos	M1	A	A	A		A
ID-16. Previsibilidad en cuanto a disponibilidad de fondos para comprometer gastos.	M1	A	A	A		A
ID-17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	M2	A	B	A		A
ID-18. Efectividad de los controles de la nómina	M1	B	C	B	D	D+
ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de contrataciones y adquisiciones (C&A)	M2	C	A	C	D	C+
ID-20. Efectividad de los controles internos del gasto no salarial	M1	A	B	A		B+
ID-21. Efectividad de la auditoría interna	M1	D	A	D		D+
C. iii) Contabilidad, registro e información						
ID-22. Puntualidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	M2	A	B			B+
ID-23. Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	M1	C				C
ID-24. Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	M1	A	A	C		C+
ID-25. Calidad y puntualidad de los estados contables anuales	M1	D	NA	NA		D
C. iv) Escrutinio y auditoría externos						
ID-26. Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	M1	B	A	D		D+
ID-27. Escrutinio de la ley de presupuesto anual por parte del Poder Legislativo	M1	NA	NA	NA	NA	NA
ID-28. Escrutinio de los informes de los auditores externos por parte del Poder Legislativo	M1	D	C	D		D+

D. PRACTICAS DE DONANTES						
D-1. Previsibilidad del apoyo directo al presupuesto	M1	A	D			D+
D-2. Información financiera provista por los donantes para presupuestación e información sobre proyectos y programas de asistencia	M1	C	D			D+
D-3. Proporción de la asistencia gestionada mediante el uso de procedimientos nacionales (sistemas del país)	M1	D				D

(1) Cada indicador incluye una o más dimensiones, las que se califican individualmente. Cuando hay más de una dimensión, la calificación general del indicador se obtiene combinando las calificaciones individuales de las dimensiones de acuerdo al método de calificación respectivo (M1 o M2).