

BOLETÍN N° 5 • JULIO 2012

Propuestas en materia de gasto público e inversión*

Aspectos generales

Al igual que los ingresos, el gasto público es uno de los pilares fundamentales de la política fiscal y también presenta importantes fallas que conducen a la situación de déficit crónico que ha mantenido El Salvador en los últimos 40 años. Estas fallas están relacionadas de manera específica con la rigidez de muchos rubros de gasto, la ineficiencia en la ejecución, la falta de transparencia en la gestión de recursos, entre otros. Todo ello se suma a la insuficiencia de los fondos, que tiene como consecuencia la desatención de importantes áreas de intervención en el ámbito social y la baja asignación a rubros orientados a crear y fortalecer las bases para el crecimiento económico.

En términos generales, el gasto público en El Salvador ha presentado una evolución muy peculiar, mientras en los años ochenta, el gasto corriente representaba el 68% del gasto total, en los últimos siete años (2004-2010), ha llegado a promediar el 86%. Es decir que a medida que han pasado los años, el gobierno ha ido cambiando sus preferencias de asignación, desde destinar el 39% de los recursos a la inversión pública en 1980, hasta quedar en tan sólo el 14% en 2010.

Este ensanchamiento de la brecha entre el gasto corriente y el gasto de capital basa su explicación

en dos factores: la insuficiencia de recursos públicos y el surgimiento, cada vez más frecuente, en el presupuesto de rubros de gasto corriente que se han vuelto rígidos e ineludibles.

Propuestas

En materia de gasto e inversión las propuestas buscan contribuir a eficientizar el gasto, a maximizar la eficacia y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. Esto con el objetivo de redefinir las preferencias de gasto público, destinando más recursos a las áreas relacionadas con la superación de los déficits sociales históricos y con el impulso al dinamismo de la actividad económica. A continuación se presenta una síntesis de las principales propuestas al respecto (FUNDE, 2012):

a) Sistema de indicadores de gestión del gasto público

Se propone elaborar un Sistema de Indicadores de Gestión como una herramienta elemental para el establecimiento de metas cuantificables, que permita monitorear el nivel de ejecución de los pro-

* El presente boletín es una síntesis de la investigación "propuesta para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal".

gramas de gasto y calificar el compromiso de los funcionarios responsables de su ejecución.

De acuerdo al Manual de Indicadores de Desempeño del Sector Público, el sistema de indicadores del gasto público debe incluir (CEPAL, 2005):

- a) Indicadores de insumos (inputs): cuantifican los recursos físicos, humanos, y/o financieros utilizados en la prestación de los servicios públicos y en la ejecución de proyectos de inversión.
- b) Indicadores de procesos: miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o la forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios.
- c) Indicadores de productos: muestra los bienes y servicios de manera cuantitativa producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental.
- d) Indicadores de resultado final o impacto: miden los resultados a nivel del fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios.

De acuerdo a la disponibilidad de información con que se cuente, y considerando el estado actual de la administración pública salvadoreña, la CEPAL recomienda utilizar indicadores de insumos y productos, por ser menos complejos de construir y en algunos casos también debido a la eficiencia. De la misma forma, para lograr los resultados esperados, es necesario que la ley AFI disponga de la aplicación de dichos indicadores.

b) Sistema de adquisiciones y contrataciones *online*

Las adquisiciones del Estado están normadas en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), cuerpo legal que define la institucionalidad que opera el sistema, tipos de adquisiciones, criterios y parámetros, procedimientos, responsabilidades y sanciones relacionadas con las compras del

Estado. Actualmente, funciona un portal web (COMPRASAL)¹ en el que se publican las demandas por parte de las instituciones, proveedores y algunas adjudicaciones.

El sistema de adquisiciones y contrataciones del Estado ha sido uno de los principales obstáculos de la eficiencia en la ejecución del gasto público. Otro elemento inherente a dicho sistema es la falta de transparencia y prácticas de corrupción en la adjudicación de los contratos. Recientemente, la Asamblea Legislativa aprobó un conjunto de reformas a la LACAP, con el objeto de volver más expeditos los procesos, pero los resultados aun no son visibles.

Así las cosas, FUNDE (2012) propone crear un nuevo sistema web de adquisiciones y contrataciones del sector público, que facilite y simplifique sustancialmente los procesos de compras efectuados por el Estado. Este sistema debe incluir al menos los siguientes elementos: a) planes anuales de adquisiciones de cada institución del Estado; b) publicación de demandas de bienes y servicios por parte de las instituciones del sector público; c) términos de referencia de las demandas de bienes y servicios; d) banco de proveedores por tipo de bien o servicio; e) aplicación «on line» por parte de los proveedores calificados por el Estado, gestión, licitación, compras conjuntas, etc.; f) criterios y parámetros para adjudicación de contratos; g) precios de referencia de los bienes y servicios a adquirir, basados en precios de mercado; h) adjudicación de contratos a través de la evaluación automática del conjunto de criterios y parámetros

1. El sistema COMPRASAL inició en 2004, con un solo módulo de divulgación (MODDIV) y con la promesa de incorporar los módulos de: banco de proveedores, licitaciones, libre gestión, catálogo de bienes y servicios, y pagos en línea, así como la entrega de los documentos de las licitaciones. BID (2006) estimaba que dicho proceso tardaría de 18 a 24 meses, es decir, estaría disponible a finales de 2007. Sin embargo, a la fecha no se han puesto en marcha.

establecidos previamente; i) publicación de resultados de la adjudicación de contratos; j) informes periódicos sobre la gestión de las compras públicas por institución.

Se propone a su vez hacer nuevas reformas a la LACAP, con el objeto de adaptar la ley a los cambios sugeridos en materia de administración de adquisiciones.

c) Definición y formulación de un plan de inversiones de mediano y largo plazo

El gobierno debe contar con un Portafolio de proyectos de inversión pública para el mediano y largo plazo, tomando en cuenta el papel del Estado en la facilitación de las condiciones para acelerar el crecimiento económico y la mejora en el bienestar de la población. Estos proyectos deben contar con su respectivo perfil, estudios de factibilidad, rentabilidad privada y social.

El portafolio debe contar con proyectos en el área de apoyo al desarrollo económico, como: construcción y reconstrucción de carreteras, ampliación de la capacidad aeroportuaria, mejora en la competitividad de los puertos, generación de energía eléctrica de bajo costo y renovable, infraestructura y equipamiento en las instituciones públicas. De la misma manera, el país debe contar en sus planes a mediano y largo plazo con proyectos de inversión de alcance regional, como los canales secos de océano a océano, ferrocarril centroamericano, infraestructura para la conectividad informática, entre otros. En el ámbito social, deben diseñarse planes para la construcción de mejor infraestructura hospitalaria, equipo hospitalario de frontera, infraestructura de educación, equipamiento y tecnología educativa de punta, infraestructura social en los municipios, agua potable, saneamiento, entre otros.

La característica de este paquete de proyectos debe ser la transversalidad temporal y política, de modo

que a pesar de un cambio en el gobierno central o local, las obras de inversión se desarrollen de acuerdo al cronograma establecido y tomando en cuenta los momentos que de acuerdo a la evaluación realizada resulten óptimos para concretar la ejecución de cada proyecto.

Un último elemento a considerar es el financiamiento de los proyectos, ya que debido a fallas estructurales en los ingresos y gastos, los recursos son escasos, en consecuencia, deben utilizarse en un principio recursos provenientes del endeudamiento; sin embargo, en la medida que la producción nacional vaya logrando mayores tasas de crecimiento y el sistema impositivo sea más eficiente y neutral, los recursos para financiar la inversión deben provenir de fuentes propias.

El plan de inversión debe formar parte de un «Sistema Nacional de Inversión Pública» (SNIP) al que deben pertenecer el gobierno central, instituciones descentralizadas, municipalidades y empresas públicas. El Sistema debe ser una institución transversal en el tiempo coordinada por un consejo especializado, papel que podría ser desempeñado por la actual Comisión Nacional de Inversión Pública (CONIP).

Para lograr el resultado deseado, deben hacerse reformas a la Ley AFI: que creen el SNIP y que dispongan la formulación del Plan de Inversión a Mediano y Largo Plazo para todos los niveles del sector público, incluyendo los gobiernos locales.

d) Fortalecimiento de la normativa para la ejecución de los recursos del FODES

De acuerdo a la ley de creación del FODES, estos recursos son transferidos del gobierno central a los municipios y estos pueden dedicar hasta el 25% para gastos corrientes, lo que significa que sólo el 75% se destina «teóricamente» a la inversión. Este valor equivale aproximadamente al 30% de la in-

versión total del Sector Público no Financiero, lo que debería reflejarse en el desarrollo de los municipios y en su crecimiento económico, pero en la práctica no sucede tal cosa, ya que dichos fondos son manejados de manera discrecional por parte de los consejos municipales y dadas las fallas en la transparencia y rendición de cuentas existentes, no hay un uso pleno de los recursos en obras de beneficio para los municipios; por el contrario, a la luz han salido muchos casos de corrupción y malversación de fondos.

La consecuencia final es que la cifra inversión del 75% de la transferencia del FODES no es real, lo que se suma al bajo nivel de ejecución del resto de instituciones del sector público y a sus propias prácticas de corrupción, para que, no importando el monto reflejado en las estadísticas fiscales, el aporte a la economía real sea aún más bajo que lo que aquellas muestran.

Ante ello, se deberían hacer reformas a la ley del FODES encaminadas a corregir las fallas en el uso de los recursos. De manera puntual, se recomiendan principalmente las siguientes:

- Disminuir la proporción de los recursos transferidos que pueden ser utilizados para gasto corriente. El porcentaje propuesto es el 15%, debido a que a partir de 2011 los municipios reciben en concepto de FODES, el 8% de los ingresos corrientes del gobierno, aumentando considerablemente el valor destinado a los gastos corrientes y dejando menos recursos para la inversión en obras de beneficio a las comunidades.
- Disponer que para tener acceso a los recursos de la transferencia, los municipios deberán con-

tar con un portafolio de proyectos inscrito en el Plan de Inversión que maneje el SNIP.

- El portafolio de proyectos de los municipios puede ser manejado por ISDEM.
- Los recursos a transferirse a cada municipio deben asignarse de manera puntual a los proyectos programados para el ejercicio fiscal al que corresponde la transferencia.
- Deben hacer rendición de cuentas semestralmente respecto del nivel de ejecución de los proyectos en desarrollo y de los recursos utilizados.
- Deben cumplir con la evaluación de los indicadores de gestión, mientras que los recursos de cada ejercicio fiscal deben estar sujetos al cumplimiento de las metas trazadas.
- Particularmente el Consejo Municipal debe estar sujeto a las sanciones recomendadas a la LACAP relativas a comprar bienes y servicios a precios superiores a los de mercado.

Al aprobarse las reformas propuestas, también debe fortalecerse una institución para administrar todos los procesos relacionados con el monitoreo y control de la ejecución de los proyectos de infraestructura local. Para este caso, el ISDEM podría ser la entidad idónea, por su experiencia en la gestión local y por manejar los recursos FODES.

Finalmente, mencionar que FUNDE presenta otras propuestas importantes tales como: la redefinición de prioridades de gasto y aumento de asignaciones a áreas estratégicas para el crecimiento y el desarrollo; el establecimiento de un sistema de evaluación social de proyectos de inversión; el fortalecimiento y reformas a la política de inversión pública (FUNDE, 2012).

Con el apoyo de:



funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte, Colonia Escalón,
San Salvador, El Salvador. P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300

Fax: (503)2263-0454

E-mail: funde@funde.org • comunicaciones@funde.org

Página web: www.funde.org