SERIE CEMAF

Ley de Administración Financiera del Estado:
A Seis Años de su Implementación en el Paraguay.
Análisis y Reflexiones.

Daniel Correa
Flora Rojas

Asunción, abril del 2006.

EL CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS MATEMÁTICOS Y FINANCIEROS-CEMAF nació el 7 de abril de 1997 con el objetivo de cubrir una demanda de profesionales y técnicos del Sector Público deseosos de conocer e interpretar las Finanzas Públicas, en las áreas específicas de la Administración Financiera Gubernamental. Temas que nuestro país mantiene como asignatura pendiente en los planes de estudios de la educación terciaria.

Para hacer frente al desafío de la globalización y la modernidad, el Centro de Estudios CEMAF desarrolló programas de capacitación focalizados al Sector Público desde su fundación de forma a crear conciencia entre los técnicos y profesionales, de la necesidad de actualización a través de la formación continua.

PRESENTACIÓN

Esta monografía fue una tarea pendiente dentro de los objetivos del CEMAF debido a que forma parte del Plan Curricular de los Cursos dictados, es así que profesionales docentes se juntaron para analizar y reflexionar sobre la Ley de Administración Financiera del Estado que hace 6 años se ha implantado en Paraguay, siempre el factor tiempo fue el problema, hemos pensado involucrar a la mayoría de los Directores del área de la Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, hubieron varios intentos, pero siempre estuvo por delante el tiempo y el espacio para la discusión, finalmente gracias a la perseverancia se ha podido redactar este documento que resume las experiencias recogidas durante el lapso de tiempo en que esta Ley está siendo administrada.

La publicación de este documento se enmarca dentro de las actividades de este Centro de Estudios que se halla abocado a la Investigación, Actualización y Capacitación.

DANIEL CORREA

PhD (candidate) in Applied Economics, Master of Science en Economía**,** con especialización en Economía Aplicada, Auburn University, Alabama, EE. UU. Economista**.** Universidad Nacional de Asunción (UNA). Asunción – Paraguay.

Ministerio de Hacienda. Consultor Económico de la Sub-secretaría de Economía e Integración, 2006. Ex**-**Director de Política Fiscal, 2005-2006. Integrante del Equipo de Negociación y Monitoreo del Acuerdo Stand-by con el FMI. Consultor Técnico en el Área Fiscal. Asesoría del Gabinete Ministerial.

Catedrático de Universidades y del CEMAF para los Cursos de Postgrados.

FLORA ROJAS

Postgrado en Administración Pública con Mención de Honor de la Universidad Americana. Postgrado en Desarrollo y Gerencia Social de la Universidad Nacional de Asunción. Postgrado en Finanzas de la Universidad de San Andrés/Instituto de Desarrollo y Capacitación del Paraguay. Licenciada en Matemáticas de la Universidad Católica de Asunción, Paraguay.

Ministerio de Hacienda. Ex Directora General del Presupuesto, 2002. Asesora de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, 1996-2001. Ex Directora de Política Fiscal, 1994-1996.
Actualmente, Consultora Principal del Componente V, área presupuesto del Programa Desempeño Judicial, Transparencia y Acceso a la Información INECIP/USAID. Consultora Internacional de Presupuesto Público en Honduras, CA.

Directora Académica del CEMAF. Catedrática de cursos de Postgrados y de carácter modular.

Ley de Administración Financiera del Estado:
A Seis Años de su Implementación en el Paraguay.
Análisis y Reflexiones.

Introducción

No cabe dudas que la década de los noventa se ha caracterizado por las reformas en lo todo lo relacionado a la administración pública en los países de la región. En este sentido, si bien Paraguay haya sido el de menor nivel de reformas implementadas a finales de la década se produjo un cambio en la administración de la cosa pública.

Los avances en materia informática, los cambios introducidos en el manejo de las cuentas públicas y la exagerada dispersión normativa que imperaba hasta antes del año 1999 hicieron necesaria la implementación de una sistematización del Sector Público a través de un marco legal mas apropiado ante estos fenómenos.

El Sistema de Información de Administración Financiera (SIAF) ya se había puesto en marcha en forma experimental a partir del año 1997, año en que se inició la implementación sobre la base de disposiciones normativas de menor rango y obviando disposiciones legales vigentes en ese momento.

Es así que, la Ley N° 1535/99 contribuye a unificar en una normativa legal a todos las Entidades componentes del Sector Público, a través de la unificación y redefinición de una serie de reglamentaciones aisladas, las cuales resultaron ineficientes para adecuarse a las urgentes necesidades de reorientación de la política fiscal para finales de 1999.

Quizás la contribución mas importante de la referida Ley consistió en la formalización del SIAF para todos los Organismos y Entidades del Sector Público, lo que representó un aporte al proceso de modernización del Estado al posibilitar una mayor agilización y dinamismo en la administración pública, así como a la creación de una base de datos que hasta pocos años atrás resultaba incipiente y no estaba integrado ni estructurado de manera uniforme.

Aún con los avances que introdujo esta nueva normativa legal en el Sector Público, los resultados fiscales evidenciados con posterioridad a la puesta en vigencia de la misma, indican que la normativa legal no fue suficiente para contribuir a la mejora significativa de la gestión y manejo de la cosa pública, ya que el desempeño de la política fiscal aún soporta una serie de deficiencias que han venido arrastrando los resultados fiscales de años pasados y que requieren de una mejor y mayor atención en el proceso de la gestión pública.

Revisión Histórica

El marco jurídico de la administración pública antes del año 1999 estaba compuesto por una serie de normas que provenían de la década del 20. En este sentido, la serie de normativas que regulaban el accionar de la gestión pública estaba regida por las siguientes disposiciones[1]:

a) la Ley No. 817, del 7 de julio de 1926, "De Organización Financiera";
b) la Ley No. 374, del 25 de agosto de 1956, "De Organización y Administración del Tesoro Público";
c) la Ley No. 1250, del 17 de julio de 1967, "Que establece Normas de Contabilidad y de Control Fiscal en la Administración Central";
d) la Ley No. 14, del 2 de octubre de 1968, "Orgánica de Presupuesto"; que incorpora los “Presupuestos por Programas”, en el cual se reflejarían los objetivos y metas a corto plazo fijados en los planes de desarrollo económico del Gobierno. Se establecía dos sistemas de control presupuestario: el control real y el control financiero.
e) el Capítulo V de la Ley No. 109/91, del 6 de enero de 1992 "Que aprueba con modificaciones el Decreto-Ley No. 15 de fecha 8 de marzo de 1990, "Que establece las funciones y estructura orgánica del Ministerio de Hacienda"; y
f) el Artículo 149 de la Ley No. 1294/87 "Orgánica Municipal".

Todas estas disposiciones eran utilizadas de manera separada para el gerenciamiento del Sector Público. Esta situación complicaba el accionar de las instituciones y de quienes las administraba, por lo que obligaba a la creación de un sistema integrado que gerenciara la gestión financiera pública.

Con la sanción de la Ley N° 1535/99 “DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO”, la cual entró en vigencia a partir del 1 enero de 2000 y que tenia el objetivo central de contribuir desde el punto de vista legal en las siguientes esferas del Sector Público:

a) establecer normas y armonización de las mismas para la gestión financiera de los Organismos y Entidades del Estado;

b) reformar y modernizar la gestión financiera pública a partir de la puesta en marcha del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el cual se había conformado por los sistemas de Presupuesto, Inversión, Tesorería, Crédito y Deuda Pública, Contabilidad y Control. El mismo se ha basado en el principio de centralización normativa y descentralización operativa a los efectos de promover el fortalecimiento institucional a través de una mayor independencia operacional;

c) fortalecer y mejorar la capacidad de gerenciamiento de las dependencias de los Organismos y Entidades del Sector Público a través de mecanismos que permitieran la transparencia de la administración de recursos; y,

d) la contribución con la gestión pública para el logro de los objetivos y metas nacionales e institucionales.

[1] Las cuales con la implementación de la Ley de Administración Financiera del Estado (LAFE) fueron derogadas. Artículo 85 de la Ley Nº 1535/99 de la LAFE.

Objetivos del Análisis

Parece existir consenso en la literatura internacional respecto a que la gestión de las finanzas públicas debe estar orientada fundamentalmente al logro de tres objetivos:

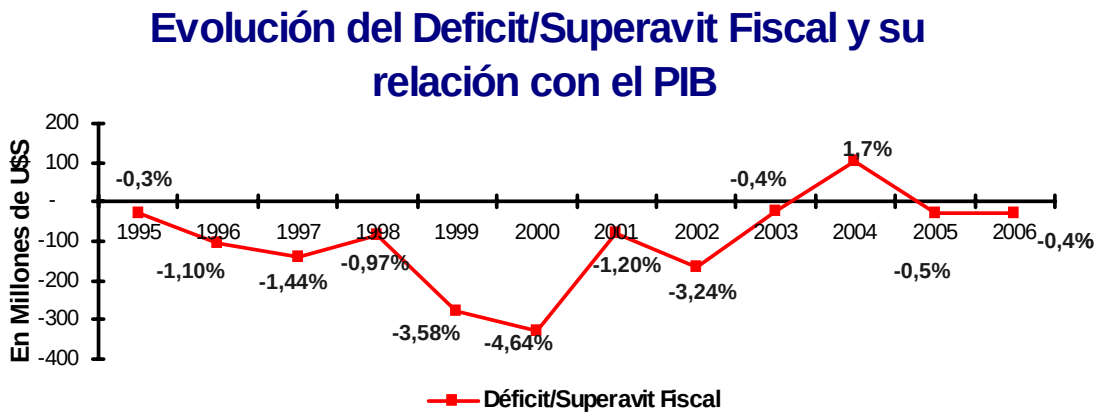
a) el fortalecimiento de la disciplina fiscal;
b) la asignación de recursos de acuerdo con prioridades estratégicas; y
c) el estímulo de la eficiencia operacional.

Sin embargo, en el Paraguay se han desarrollado en los últimos años algunas iniciativas orientadas al logro de dichos objetivos, mediante la introducción del Presupuesto plurianual, la definición de indicadores y metas para los programas de gasto de todas las entidades y el control del gasto público y la propia implementación mas profunda de la Ley de Administración Financiera del Estado. Sin embargo, estas iniciativas han tenido sin embargo un impacto muy limitado.

Con respecto al primer objetivo, no hay consenso entre las autoridades respecto de los instrumentos analíticos más adecuados para controlar el gasto y se observan algunas debilidades en el uso de las diversas herramientas de control de la ejecución presupuestal y en el desarrollo de las actividades de auditoria, tanto Interna como Externa.

En ese sentido, desde la implementación de esta normativa los resultados fiscales no fueron lo más óptimos en cuanto a la disciplina que debiera registrar países como Paraguay. El crecimiento de los ingresos totales en el periodo comprendido 2000-2005 muestra un crecimiento del 58%, mientras que los gastos rígidos crecieron en 57%.

Cuadro Nº 1: Evolución del Resultado Fiscal



Ante este fenómeno los resultados fiscales durante los primeros años de la presente década muestran déficits fiscales en el orden del 0.4% y 4.6%. Si bien este resultado no debiera ser enteramente atribuido a la implementación o las deficiencias que presenta la Ley, demuestra claramente que la gestión de las finanzas públicas presenta un divorcio entre lo estrictamente normativo y la realidad. A todo esto debe sumarse un manejo fragmentado de la liquidez por parte de la Tesorería y un uso de mecanismos poco eficientes.

Tal es así, que la Ley de Administración Financiera del Estado no autoriza la utilización de los ingresos generados en el periodo fiscal siguiente

para pagar deudas de ejercicios anteriores (deuda flotante), pero esta modalidad, se halla autorizada por Ley anual de presupuesto, que tiene carácter transitorio.

Un problema diferente, pero que también afecta la gestión fiscal, es el *institucional*, que consiste en una inadecuada asignación de competencias en algunas de las etapas del proceso presupuestario. Uno de ellos tiene relación con el problema de difícil solución que se relacionada con la etapa de aprobación del Presupuesto, donde el Congreso Nacional tiene suficiente poder para modificar el Presupuesto. Esto requiere de un compromiso político de las partes a favor de la estabilidad fiscal, caso contrario, será difícil revertir la situación actual de las finanzas públicas.

La idea del presente documento es identificar las debilidades del proceso de gestión financiera del Sector Público y presentar algunas sugerencias y recomendaciones para consolidar algunas iniciativas que ya se iniciaron y otras nuevas podrían ser útiles para mejorar la gestión fiscal. El informe consta de varias secciones, dedicadas a la evaluación de las diversas etapas del proceso del presupuestal que está regulada en la Ley.

La Ley de Administración Financiera del Estado y el Sistema Presupuestario Paraguayo

El marco legal del proceso de Presupuesto en Paraguay está conformado fundamentalmente por la Constitución Nacional, la Ley 1.535/99 de Administración Financiera del Estado (LAFE) y el Decreto 8.127/00 que reglamenta dicha Ley.

La Constitución Nacional[2] define las competencias del Poder Ejecutivo y el Legislativo en relación con el Presupuesto, otorgándole en la práctica al Legislativo un poder casi irrestricto para modificarlo, pues está permitido no sólo aumentarlo, sino también tienen la potestad de no aceptar las objeciones parciales o totales del Ejecutivo a las modificaciones que introduzca el Legislativo. La garantía constitucional de veto[3] por parte del Ejecutivo podría decirse que es prácticamente nula.

La Ley por su parte establece el marco de funcionamiento para los Sistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Deuda Pública. Podría afirmarse que es una norma bastante avanzada pero incompleta, pues no incluye algunos principios presupuestarios modernos como los de transparencia, responsabilidad fiscal y desempeño. Además, no incluye normatividad sobre los recortes del Presupuesto y los gastos con compromisos de un horizonte de mediano plazo, lo que en términos internacionales es llamado como el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Asimismo, mantiene una perspectiva de corto plazo en la preparación del Presupuesto y permite la existencia de Tesorerías institucionales**.**

Una debilidad importante del proceso es que a través de las leyes anuales de Presupuesto, pueden establecerse reglas que modifiquen la Ley de Administración Financiera del Estado, como son los casos de las modificaciones de los gastos corrientes que son introducidas en las Leyes de Presupuestos. Si bien esto no ha sido habitual, el Legislativo se ha tomado

[2] Artículo 216 de la Constitución Nacional.
[3] Artículos 208 y 209 de la Constitución Nacional.

atribuciones casi absolutas en este aspecto, basta con solo analizar los cambios introducidos al Presupuesto en los últimos años.

En lo concerniente a la cobertura del Presupuesto, aquella que incluya todas las Entidades Públicas facilita considerablemente el control del gasto. El Presupuesto en el Paraguay cubre todas las instituciones públicas con excepción de los Municipios, las Empresas Públicas que fueron transformadas en Sociedades Anónimas con el propósito de privatizarlas y que se rigen en la actualidad por el derecho privado y las entidades hidroeléctricas binacionales. No existen otras actividades extra-presupuestarias.

La definición de la Administración Central que se utiliza en Paraguay no es consistente con los estándares internacionales[4]; y no existe una clara demarcación entre las Empresas Públicas y otras Entidades Descentralizadas. La Administración Central incluye los Poderes Legislativo[5], Ejecutivo y Judicial y la Contraloría General de la República.

El Poder Ejecutivo incluye:

- la Presidencia
- la Vicepresidencia de la República y,
- 10 Ministerios[6].

El Poder Judicial incluye:

- la Corte Suprema de Justicia,
- el Tribunal Superior de Justicia Electoral,
- el Ministerio Público y
- el Consejo de la Magistratura.

La Administración Descentralizada incluye:

- al Banco Central del Paraguay
- la Agencia Financiera de Desarrollo,
- diecisiete (17) Gobiernos Departamentales[7],
- dieciocho (18) entes autónomos y autárquicos[8],
- cinco (5) Entidades públicas de seguridad social[9],
- cinco (5) Empresas Públicas[10],
- cinco (5) Entidades financieras oficiales[11] y,
- cuatro (4) universidades nacionales[12].
- No existen empresas mixtas en la actualidad.

El Artículo 12 de la Ley Nº 1535/99 distingue entre organismos, que comprenden las instituciones que hacen parte de la Administración Central y Entidades, que corresponden a las instituciones pertenecientes a la

[4] Guía para el Gerenciamiento del Gasto Público, FMI.
[5] El Congreso Nacional es bicameral, conformado por una Cámara de Senadores y una de Diputados.
[6] Los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Hacienda, Educación y Cultura, Salud Pública y Bienestar Social, Justicia y Trabajo, Agricultura y Ganadería, Industria y Comercio y por último Obras Públicas y Comunicaciones.
[7] Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Amambay, Canindeyú, Presidente Hayes, Alto Paraguay y Boquerón.
[8] INTN, CONAVI, INDERT, DIBEN, INDI, FONDEC, CNV, CONATEL, DINATRAN, SETAMA, ERSSAN, INCOOP, ADUANAS, SENACSA, IPA Y SENAVE.
[9] IPS, Caja de Seguridad Social de Empleados y Obreros Ferroviarios, Caja de Jubilaciones y pensiones del Personal de Ande, Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios y Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Minucipal.
[10] ANDE, ANNP, DINAC, PETROPAR, e INC.
[11] BNF, CAH, Fondo Ganadero, Caja de Préstamos del Ministerio de Defensa Nacional y FDC.
[12] Universidad Nacional de Asunción, Universidad Nacional del Este, Universidad Nacional de Pilar y Universidad Nacional de Itapúa.

Administración Descentralizada. Los primeros son operativa y funcionalmente financiados con recursos provenientes de los aportes y/o transferencias del Tesoro y otros ingresos establecidos en disposiciones legales vigentes, mientras que las segundas son financiadas con recursos originados en sus respectivas leyes orgánicas o con aportes y/o transferencias intergubernamentales y otros recursos establecidos en disposiciones legales vigentes.

Dentro de la Administración Descentralizada, casi la totalidad de Entidades, con excepción de las Empresas Públicas y las Entidades de Seguridad Social, desarrollan actividades del Gobierno y se financian fundamentalmente con recursos del Tesoro; por lo que deberían en consecuencia incluirse dentro de la Administración Central, dado a efectos del diseño de la política fiscal en el Paraguay se debe contar con la cobertura mas adecuada y completa posible.

El proceso de preparación del Presupuesto está regulado por la Ley[13]. Cabe mencionar que estos artículos de la Ley se aplican a todas las Entidades Públicas con excepción de las municipalidades[14], a las que se aplican en forma supletoria. La Ley de Administración Financiera del Estado establece que el Ministerio de Hacienda es el responsable de la preparación del Presupuesto[15].

Cuadro N° 2: Calendario Presupuestario

Establece la Ley de Administración Financiera del Estado

Actividades	Plazos	Días
Total		**122**
Decreto de lineamientos y Montos globales	30-Abr	
Elaboración de los anteproyectos institucionales hasta su presentación al Ministerio de Hacienda	30-Jun	60
El Ministerio de Hacienda verifica los Anteproyectos presentados, consolida y ajusta	1-Jul al 31-Ago	62
Presentación al Poder Legislativo	01-Sep	

Establece la Constitución Nacional

Actividades	Plazos	Días
Total		**110**
Etapa de estudio por la Comisión Bicameral	2-set al 31-oct	60
Etapa en la Cámara de Diputados	1 al 15-nov	15
Etapa en la Cámara de Senadores	16 al 30 -nov	15
Etapa en la Cámara de Diputados	1 al 10 dic	10
Etapa en la Cámara de Senadores	11 al 20 dic	10

Fuente: Elaboración en base a la presentación en el Seminario Nacional de Presupuesto Público por la Lic. Flora Rojas.

A nivel nacional, el presupuesto se empieza a elaborar en el mes de abril. El Gobierno aprueba hasta el 30 de abril los lineamientos, instructivos y formularios para la formulación de Anteproyectos de Presupuesto. En base a esas recomendaciones, hasta el 30 de junio, las instituciones presentan sus

[13] Los artículos 5 a 16 y 13 a 19 de la LAFE.
[14] Las municipalidades están regidas por Ley Nº 1294/87 Orgánica Municipal.
[15] Artículo 4 de la LAFE.

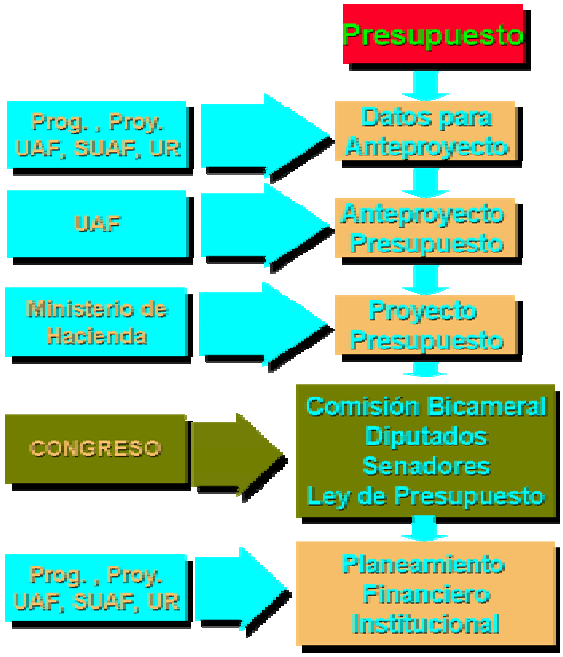
Anteproyectos. Después de haber analizado las demandas, el Poder Ejecutivo las consolida y remite el Proyecto de Ley al Congreso Nacional, y para ello tiene tiempo hasta el 1° de septiembre.

El presupuesto debe aprobarse por el Congreso Nacional antes del final del año para que pueda entrar en vigencia en el año siguiente; caso contrario, continua vigente el presupuesto del año anterior. El Congreso Nacional puede aumentar gastos y disminuir otros, incluso tornando inviable la ejecución de algunos de los proyectos de interés del Ejecutivo. Si el Congreso Nacional no aprueba cambios, el presupuesto será el enviado al Poder Ejecutivo sin cambios.

En el nivel de Gobernaciones, el presupuesto se empieza a elaborar en abril[16]. Los Gobernadores presentan sus Anteproyectos de Presupuesto a la Junta Departamental hasta el 30 de abril y al Ministerio de Hacienda hasta el 30 de junio. Después de haber analizado las demandas, el Poder Ejecutivo las remite al Congreso, hasta el 1° de septiembre, pues conforman el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación.

En cuanto a los municipios el artículo 166 de la Constitución Nacional establece que las municipalidades son los órganos de Gobierno local con autonomía en la recaudación e inversión de sus recursos, por lo que no forman parte del Presupuesto General de la Nación. En el nivel municipal, el Intendente presenta a más tardar el 20 de octubre de cada año el Anteproyecto de Presupuesto a la Junta Municipal para su correspondiente aprobación o sanción hasta el 20 de noviembre y finalmente el Intendente debe promulgar la Ordenanza de Presupuesto hasta el 30 de noviembre; caso contrario, continua vigente el presupuesto del año anterior.

Cuadro N° 2: Flujo Presupuestario



[16] Este proceso no se cumple a nivel de las Gobernaciones porque los tiempos no se encuentran coordinados con la fecha de formulación presupuestaria del PGN.

Entonces, la gestión fiscal empieza por lineamientos para las instituciones, seguidos de topes presupuestarios, ambos por Decreto del Poder Ejecutivo. Es decir, el Presupuesto se encuentra en una etapa anterior a la planificación, cuando debería ser más bien lo contrario. Así, el proceso presupuestario se resume al presupuesto en sí mismo. La planificación debería establecer los programas de gasto para la elaboración del presupuesto. Sin embargo, ¿Cómo decidir que programas serán desarrollados? ¿Cuál es más prioritario que otro? ¿Cómo se orienta la elaboración del presupuesto? Sin planificación de verdad, no hay norte en las políticas públicas.

Las funciones principales de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) están concentradas en el Plan Anual de Inversiones - PAI y en el Plan Operativo Anual - POA. Como los nombres lo dicen, son planes anuales. Aunque para inversión pública se intente establecer escenarios de 3 años, todo depende del presupuesto, que es anual. Así, no hay una planificación de largo plazo que permita ver la política fiscal más lejos.

El punto de partida de todo proceso debe ser la definición de los objetivos y las prioridades del Gobierno. El Presupuesto debe reflejarlas adecuadamente en la distribución sectorial del gasto.

Sin embargo, los límites anuales de gasto no se definen utilizando de manera complementaria instrumentos de planificación de mediano plazo, sino tan sólo mediante la utilización de instrumentos de corto plazo. También se utiliza una perspectiva de corto plazo para tomar las decisiones con respecto a los programas de gasto, a pesar que la Ley menciona explícitamente este horizonte cuando hace referencia al Plan de Inversiones[17]. Es decir, la preparación del Presupuesto se realiza completamente bajo una perspectiva de corto plazo.

Esa planificación en Paraguay no está orientada a cumplir objetivos nacionales de desarrollo. Básicamente, cuando se habla de planificación se está tratando de las inversiones, cuya elección se hace con base a la oferta de recursos externos (préstamos). Es decir, el país puede estar endeudándose sin tener claro si ese endeudamiento sirve a las inversiones efectivamente más prioritarias y si esas inversiones contribuyen a su desarrollo, a pesar de que el proceso de horizonte temporal tan restringido tal vez esté relacionado al hecho de que la priorización está prevista claramente en la Ley de Administración Financiera del Estado.

Si bien el Poder Ejecutivo durante el ultimo año trató de adoptar con la Ley de Presupuesto la implantación de un Presupuesto plurianual como instrumento para reflejar mejor las prioridades de gasto y para garantizar la sostenibilidad fiscal y de los programas, su intención encontró oposición en el Congreso Nacional y en algunos organismos y entidades, particularmente del Poder Judicial y en algunas Entidades Descentralizadas, que bien podría

[17] Artículo 30 de la LAFE.

atribuirse a la inexistencia de una Ley de Responsabilidad Fiscal en la normativa de la gestión pública del Paraguay. Sin embargo, debería seguir insistiéndose de manera a manifestar a los *policy makers* que la planificación de un presupuesto de mediano plazo contribuirá a mejorar la distribución de los recursos públicos.

Las rigideces del Presupuesto en Paraguay limitan la posibilidad de reasignar año a año recursos de acuerdo al cambio de prioridades y a los resultados.

El Presupuesto no contiene un cuadro macroeconómico completo ni una explicación de los supuestos utilizados para su elaboración. Las previsiones macroeconómicas que se utilizan en la formulación del Presupuesto son elaboradas por el BCP y reglamentariamente[18], debieran incluirse en el Decreto por el que se aprueban los lineamientos generales para la formulación y programación presupuestaria[19]. Sin embargo, en la práctica, la información macroeconómica contenida en dicho Decreto es muy escasa. Para esto, el Decreto Lineamiento[20] deberá ser ampliado con información completa de los parámetros macroeconómicos relevantes para que los organismos y entidades puedan estimar el costo de sus programas de manera más racional, así como con directrices más precisas para la presupuestación de partidas de gasto específicas (gastos de personal, operativos, etc.), limitando el crecimiento de dichos rubros en base a indicadores de eficiencia de gestión.

Uno de los problemas verificados es que la preparación y aprobación del presupuesto no aseguran una restricción presupuestaria y la distribución de recursos de acuerdo a las prioridades del Gobierno. Para el cierre de presupuesto, se busca un equilibrio entre ingresos y gastos. Existen varias formas de hacer crecer los ingresos para que puedan realizarse más gastos.

Una de las más evidentes es la sobrestimación de ingresos y la subestimación de gastos rígidos, que puede ocurrir tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo. La previsión de ingresos no es realista, en primer lugar, porque no se cuenta con toda la información relevante para estimar ingresos. En ciertos años se procedió a aumentar partidas del ingreso sin justificación del probable mejoramiento, incurriendo en grandes desbalances financieros.

Otros de los problemas en cuanto a la formulación tienen relación a que algunas entidades cuentan con recursos de destinación específica asignados en disposiciones legales vigentes.

Entre las principales destinaciones específicas se pueden mencionar las siguientes: a la educación debe asignarse no menos del 20% del total asignado a la Administración Central, excluyendo de este total los créditos y las donaciones[21]. Al Poder Judicial debe asignarse no menos del 3% del Presupuesto de la Administración Central[22], la Ley de regalías[23] establece que todos los Gobiernos Municipales y Gobernaciones deben recibir una proporción creciente de estas, con un techo de 50%, en donde el 10% del total debe destinarse a las Gobernaciones y el 40% a las Municipalidades. El restante 50% se debe destinar al Gobierno Central. Estas asignaciones o reglas se han

[18] Artículo 22 del Decreto Reglamentario de la LAFE.
[19] Este Decreto así como sus anexos, instructivos y formularios, que legalmente ha de aprobarse del 30 de abril de cada año.
[20] Decreto Lineamiento esta estipulado en el Artículo 22 del Decreto Nº 8127/00 que reglamenta la LAFE
[21] Artículo 85 de la Constitución Nacional.
[22] Artículo 249 de la Constitución Nacional.
[23] Ley Nº 1309/98.

puesto más rígidos aún en el Presupuesto, dado que no necesariamente estas asignaciones representan una mejor distribución de los recursos y/o una priorización de las necesidades de la sociedad.

La Ley de Administración Financiera del Estado incluye la obligación para todas las Entidades tanto de la Administración Central como Descentralizadas de elaborar el Presupuesto utilizando la técnica de "Base Cero"[24] (PBC). Con el Decreto Nº1636/00, a partir del año 2001 se empezaron en algunas instituciones la preparación del Presupuesto en base a esta técnica. Sin embargo, las restricciones de personal y la existencia de importantes rigideces presupuestales limitan considerablemente las posibilidades de realización de este tipo de ejercicios.

Sobre este punto cabría hacer algunas consideraciones importantes sobre esta metodología. Esta técnica empezó a utilizarse a principios de la década de los setenta por el Gobierno de los Estados Unidos, de manera a determinar si las acciones que desarrollaban las entidades eran eficientes. El concepto de la Presupuestación en Base Cero es un plan operativo y proceso presupuestario que exige a la autoridad de una unidad administrativa a justificar detalladamente la totalidad de las peticiones presupuestarias, trasladándose la obligación de probar las necesidades de que cada monto sea el efectivamente precisado.

Con el Presupuesto Base Cero podría afirmarse que no se han cumplido con los objetivos propuestos, dado que aquellos que elaboran el presupuesto no pueden ignorar las decisiones y los compromisos pasados y no pueden tampoco eliminar los programas sin preocuparse del impacto que tendrán sobre las agencias gubernamentales[25].

La metodología que están realizando las Entidades como sustituto del Presupuesto Base Cero es el de la elaboración de dos escenarios para sus Presupuestos, uno que se denomina "mínimo" y que corresponde al Plan Financiero[26] de la vigencia y otro denominado "óptimo", que mantiene en términos reales los montos institucionales. Sin embargo, no se acompaña esto con algún tipo de evaluación de los programas. En resumen, el Presupuesto Base Cero no se ha logrado implementar en Paraguay porque nunca se ha podido partir de cero, siempre se ha partido del presupuesto anterior porque recoge los compromisos ya asumidos a nivel local e internacional, para su aplicabilidad no se ha tenido en cuenta el factor de gobernabilidad y además, esta técnica es coyuntural (un año) y no permanente.

No hay suficientes consideraciones sobre las demandas de la sociedad. No hay metas físicas y fiscales que permitan identificar las demandas de la población, cuales son las prioridades del Gobierno en términos de prestación de servicios o la relación costo / beneficio de ofrecerlos. El costeo y los gastos de mantenimiento son dejados en segundo plano, como si fueran menos importantes. Quizás sea más fácil construir un puente nuevo que reformar el antiguo, aún cuando la segunda opción sea más económica y que sirva mejor a la sociedad. Como consecuencia, hay doble riesgo: el desperdicio de recursos públicos y el distanciamiento de las necesidades sociales. Bien podría afirmarse que más que la explicación en las rigideces del Presupuesto, el

[24] Artículo 88 de la LAFE.
[25] Documento presentado en el Seminario Nacional de Presupuesto Público por la Lic. Flora Rojas.
[26] Artículo 21 de la LAFE hace referencia al Plan Financiero.

distanciamiento entre las necesidades sociales y la programación presupuestaria es el principal impedimento de la utilización de esta técnica.

En cuanto a otros poderes, el Poder Judicial define autónomamente su Presupuesto y lo envía directamente al Congreso Nacional. Este Poder del Estado no está restringido por los techos establecidos por el Ministerio de Hacienda, por el contrario incluye generalmente aumentos muy superiores a los del resto del Sector Público. Si bien es cierto que las reformas en el sistema judicial requiere de mayores recursos, la misma no ha tenido una evaluación del impacto financiero ni de los resultados en materia de mejoramiento del sistema. La autonomía presupuestaria que le otorga la Constitución Nacional es entendida por este como una autonomía sin responsabilidad fiscal. Ante esto, en la práctica, el Ministerio de Hacienda tiene control tan sólo sobre los Presupuestos de las entidades que conforman la Administración Central, por lo que difícilmente pueda establecerse niveles de sostenibilidad para las finanzas públicas en general.

El irrealismo presupuestario no es sólo una cuestión de "técnica". Refleja la fragilidad política del presupuesto que es visto como un instrumento no eficiente para resolver disputas sobre montos y prioridades de gastos. Los agentes se defienden gestionando en todas las etapas del proceso presupuestario (tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo) y mismo en la ejecución financiera. La consecuencia es que se debilita la disciplina fiscal y, a medida que aumenta el carácter personal de las relaciones, se crean problemas de falta de representatividad del gasto y corrupción. El origen de estos problemas es que las reglas no están muy formalizadas ni la información es muy transparente.

En cuanto a la presentación del proyecto y aprobación de Presupuesto, legalmente debe ir acompañado de una exposición de la política fiscal, los objetivos y metas a alcanzar, las metodologías para estimar ingresos y gastos y un informe sobre la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal anterior y del primer semestre del ejercicio fiscal vigente, comparados con el Presupuesto presentado[27], pero esto parcialmente es cumplido. El Presupuesto debe contener además, entre otra información, un anexo del personal con sus cargos y remuneraciones, y anexos con un cálculo de "costos y rendimiento de bienes y servicios" para las Empresas Públicas[28]. No es claro por qué este cálculo de costos se ha hecho obligatorio tan sólo para las Empresas Públicas, sin embargo, la presentación de estos instrumentos son casi inexistentes.

No es práctica distinguir en los documentos presupuestarios entre políticas existentes y nuevas políticas ni identificar y cuantificar en la medida de lo posible los riesgos fiscales existentes. Las instrucciones para la elaboración del Presupuesto establecen que los anteproyectos de presupuestos institucionales diferencien entre políticas existentes y nuevas políticas, pero esto no es observado en el documento enviado al Congreso Nacional. Tampoco recoge la sensibilidad de los agregados fiscales a las posibles variaciones en los supuestos macroeconómicos ni los riesgos fiscales derivados de los pasivos contingentes. Tampoco se observan ejercicios de sostenibilidad de la deuda pública.

En la presentación, las cifras se presentan en términos brutos y clasificados por instituciones y categorías programáticas, económicas y

[27] Artículo 16 de la LAFE.
[28] Artículo 12 de la LAFE.

funcionales. La Ley de Administración Financiera del Estado establece los lineamientos que habrá de seguir el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos, que se aprueba como anexo. El Presupuesto de gastos aparece clasificado por programas, subprogramas, unidad responsable, objeto de gasto y fuente de financiamiento.

La Ley establece que el Presupuesto se debe elaborar por programas[29]. Mientras que, el Artículo 10 de la Ley define los conceptos de "programa", "subprograma y proyecto". En este sentido, la definición de programa no es la adecuada, pues lo entiende como "el instrumento presupuestario destinado a cumplir las funciones del Estado y sus planes a corto plazo. . ." La Ley parece dar a entender además que los programas son una categoría que comprende tan sólo inversiones y no gasto corriente.

La definición más sencilla de programa es la de "un conjunto de actividades que contribuyen a la realización de un objetivo de Gobierno". No se utiliza adecuadamente el concepto de programa.

El clasificador presupuestario de Paraguay define cuatro tipos de programas de gasto:

Tipo 1 Programas de Administración Central
Tipo 2 Programas de Acción
Tipo 3 Programas de Inversión
Tipo 4 Servicio de la Deuda Pública

Para la etapa de estudio del Presupuesto en el Congreso Nacional se recoge en la Constitución Nacional y en la Ley de Administración Financiera ciertos artículos que la regulan.

La Constitución Nacional refiere al respecto en sus Artículos 216 y 217 el proceso de tramitación parlamentaria del proyecto de Presupuestos. El Artículo 216 establece así que "el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación será presentado anualmente por el Poder Ejecutivo, a más tardar el 1º de septiembre, y la consideración por Congreso Nacional tendrá prioridad absoluta". Sin embargo, no siempre esto ocurre ya que normalmente el Congreso Nacional aprueba el Presupuesto días antes del receso parlamentario.

El plazo asignado para el debate y la aprobación legislativa parece suficiente para realizar un debate informado, que permita hacer una revisión completa de los planes y programas del Gobierno[30]. Es así que, durante el trámite de discusión y aprobación del proyecto de Ley, ambas Cámaras pueden proponer y aprobar cambios en el monto total y composición de ingresos, gastos y financiamiento.

A su vez, el Artículo 217 dispone que: "Si el Poder Ejecutivo, por cualquier razón, no hubiese presentado al Poder Legislativo el proyecto de Presupuesto dentro de los plazos establecidos, o el mismo fuera rechazado conforme con el artículo anterior, seguirá vigente el Presupuesto del ejercicio fiscal en curso".

[29] Artículo 5 de la LAFE.

[30] Para la discusión del proyecto de ley se integra una comisión bicameral, que tras estudiarlo durante 60 días presenta dictámenes a las Cámaras. Primero lo estudia la Cámara de Diputados durante 15 días y luego pasa a la Cámara de Senadores que los estudiara durante igual periodo con las modificaciones introducidas. Si el Senado lo aprueba, el proyecto queda sancionado. En caso contrario, el proyecto pasaría de nuevo a la Cámara de Diputados, que se pronunciará en 10 días solo en las discrepancias con el Senado. Si la Cámara de Diputados las rechaza por mayoría absoluta, el proyecto pasa de nuevo al Senado, el cual si las rechaza también por mayoría absoluta, la sanción primitiva quedará confirmada.

Por su parte, la Ley de Administración Financiera[31] establece que en dicho proceso, el Congreso Nacional no podrá reasignar recursos destinados a inversiones con el propósito de incrementar gastos corrientes ni aquellos con afectación específica previstos en leyes especiales; y las ampliaciones presupuestarias sólo podrán destinarse a rubros de inversión y deberán prever específicamente su fuente de financiamiento.

Si bien estas normativas establecerían cierta regla en las discusiones sobre el Presupuesto, en la realidad esto es casi imposible, dado que el Congreso Nacional prácticamente no ha seguido ese proceso.

De este análisis se puede concluir que al Ejecutivo le resulta muy difícil, casi imposible, establecer políticas básicas tan importantes como la política fiscal, la política de inversiones o la política redistributiva y de contratación del personal al servicio de la función pública, dado el amplio margen de discresionalidad del proyecto con que cuenta el Congreso Nacional. Esta debilidad se debe a la ausencia de una normativa básica y permanente que distribuya mejor las competencias del Parlamento.

Para la siguiente etapa, la norma básica reguladora del proceso de ejecución del Presupuesto de gastos es la Ley de Administración Financiera de Estado[32]. Como el presupuesto, sea por la propuesta que elabora el Poder Ejecutivo, o por los cambios que hace el Poder Legislativo, no tiene el necesario realismo para que se pueda exigir su cumplimiento, eso se refleja en la ejecución financiera. El único control efectivo hoy es la Caja. Los resultados fiscales se definen a cada momento, como consecuencia de variaciones coyunturales en los ingresos y del mayor o menor deseo de austeridad en las liberaciones financieras y no del presupuesto en sí mismo. Es un proceso de "coordinación entre presupuesto y tesorería".

El control de SIAF se concentra en las fases de ejecución financiera. En Paraguay, hay dos fases: el devengado y el pago. Es decir, después de presupuestar, sólo se puede pagar el devengado. Todavía, el compromiso efectivo, que es anterior, no está registrado en el SIAF. Como la deuda flotante es, por definición, la diferencia entre compromiso y pago, el SIAF tiene la desventaja de no enseñar esa fase inicial. Así, un problema grave es que no se sabe cual es la deuda flotante, ni se puede hacer limitación de compromiso para alcanzar las metas fiscales, ni ella figura en los controles formales de deuda.

La Ley establece en su Artículo 22 tres fases de ejecución presupuestaria. En la primera, la previsión que significa la asignación específica del crédito presupuestario. La segunda, la obligación que recoge el compromiso de pago originado en un vínculo financiero entre un organismo o entidad del Estado y una persona física o jurídica y el tercero, que es el pago que ya se refiere al cumplimiento de las obligaciones.

Estas fases han sido complementadas con una nueva fase, la de "compromisos" a través de una modificación normativa producida en 2006 a través de la Ley de Presupuestos[33], ley de carácter anual y transitorio. La nueva fase está siendo utilizada exclusivamente en contrataciones, pero debería extenderse, de ser posible, a todos los gastos por diversas razones, entre las que cabe citar, que la ejecución del Presupuesto refleje de una

[31] Artículos 16 al 18 de la LAFE.
[32] Artículos 20 al 26 de la LAFE.
[33] Artículo 13 de la Ley 2869/05 de PGN.

manera más completa y fiel la realidad, abarcando todas las transacciones y la transparencia de los gastos en general.

La definición de compromiso del Artículo 13 de la Ley de PGN es la de "el acto formal de afectación presupuestaria mediante el cual la autoridad administrativa competente autoriza la adquisición de bienes y servicios a proveer y reserva el crédito presupuestario correspondiente". Dicha definición debe completarse añadiendo dos cuestiones importantes: i) compromiso en favor de un acreedor determinado; ii) por cuantía exacta. Si bien para el establecimiento de una fase de compromiso de manera confiable para el diseño de políticas de control del gasto todavía requiere de varios pasos, resulta positivo empezar a utilizar este instrumento que servirá de base para un control más efectivo de la gestión presupuestaria.

Otro tema relevante y que requiere una revisión en cuanto a su aplicación, se refiere al artículo 28 inciso c) de la Ley de Administración Financiera del Estado que dispone que "las obligaciones exigibles no pagadas por los organismos y Entidades del Estado al 31 de diciembre, constituirán la deuda flotante que se cancelará, a más tardar, el último día del mes de febrero." Es decir, la normativa prevé ya un período de pago "ampliado" para las operaciones devengadas en el ejercicio anterior de hasta dos meses como máximo.

Esta es una práctica común y lógica para permitir que el ciclo presupuestario completo de un ejercicio se complete más allá de ese mismo ejercicio, siempre y cuando se trate de obligaciones ya devengadas. Sin embargo, el problema radica en la utilización de los ingresos correspondientes al siguiente año para el pago de dichas deudas. La deuda flotante es consecuencia, de un lado, de no hacer previsiones realistas en el presupuesto (sobreestimación de ingresos y/o subestimación de gastos) y, de otro lado, de no tener mecanismos de compensación que garanticen ajustes en la ejecución financiera.

En relación con el endeudamiento externo, luego de varias etapas de aprobación del empréstito por parte del Poder Ejecutivo y dictámenes de Contraloría General de la República y del Banco Central del Paraguay, la Constitución Nacional[34] le otorga la competencia al Congreso Nacional de aprobar o rechazar la contratación de empréstitos, una competencia que no se tiene en otros países y que obliga al Ejecutivo a someter a la decisión del Congreso Nacional la contratación de cada uno de los créditos.

En lo que concierne al control y evaluación, en los últimos ejercicios fiscales el Ministerio de Hacienda ha ido orientando el Presupuesto al logro de resultados. Al respecto, el Artículo 5 y el Artículo 27 de la LAFE contemplan la fase de evaluación del Presupuesto. Asimismo, en su Artículo 75 señala que la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda es la responsable de la "determinación de indicadores de medición, gestión, evaluación de resultados del cumplimiento de metas y objetivos institucionales, así como el establecimiento de mecanismos de supervisión y asistencia técnica". Mientras que, el Artículo 1 de la Ley establece como objetivo de la administración financiera lograr "economicidad, eficiencia, eficacia y transparencia".

[34] Artículo 202 inciso 10) de la Constitución Nacional.

A partir del Presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal del 2004 se empezaron los primeros ejercicios de incorporar las metas y actividades para los programas presupuestarios. La Ley exige la evaluación de resultados del Presupuesto, pero esta obligación no se cumple de manera eficiente. La definición de los Presupuestos no está vinculada a los resultados de los programas. Si bien el presupuesto orientado a resultados está siendo paulatinamente incorporado por el actual Gobierno, todavía no produce efectos sobre el proceso presupuestario debido a una ausencia de una metodología que defina claramente el tipo de indicador y la modalidad de control.

Se debería empezar a trabajar en una serie de indicadores básicos primeramente para luego empezar a evaluar su ampliación, mientras tanto estos indicadores -de los programas- debieran estar vinculados con el proceso de elaboración de los presupuestos. Otro de los temas relevantes estrechamente vinculados se refiere al costeo de los programas. Es importante que las unidades de gasto de las entidades empiecen a cuantificar y medir los insumos con que cuentan, los productos que elaboran y la correcta medición de los resultados y beneficios que arrojan. Todavía se evidencia cierta resistencia al cambio y hasta una falta de recursos humanos calificados para el gerenciamiento del control de la gestión. Hasta ahora el proceso de control y evaluación se ha limitado sencillamente a un informe financiero-presupuestario y no al logro de productos-resultados.

Sistema de Tesorería

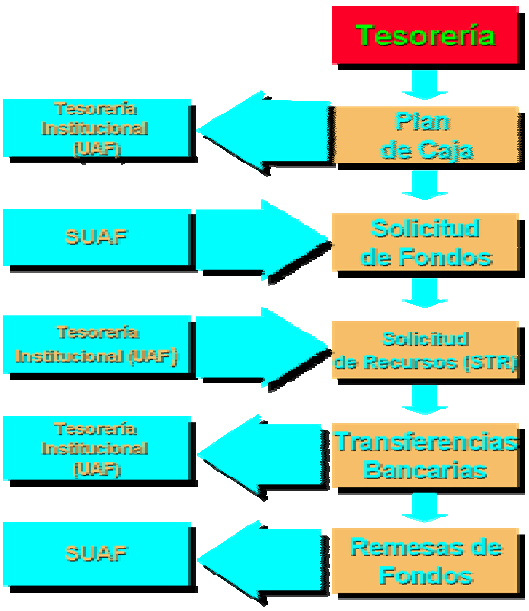
Las sucesivas incertidumbres generadas por los problemas en el sistema financiero paraguayo desde mediados de la década de los noventa afectaron a las entidades públicas con depósitos en bancos privados, produciéndoles una pérdida de recursos de manera significativa. Ello llevó a que las autoridades adoptaran medidas para asegurar que estos hechos no volvieran a repetirse, para lo cual se dispuso el manejo de los recursos del Tesoro fueran depositados en el BCP y los de las Tesorerías institucionales, en un banco oficial, el Banco Nacional de Fomento[35].

Sólo por razones operativas debidamente fundamentadas, o para el pago de remuneraciones, proveedores y beneficiarios por la red bancaria electrónica, la Dirección General del Tesoro Público podría autorizar cuentas en bancos distintos a los anteriormente mencionados.

El Tesoro Público está constituido por la Tesorería General que está administrada por el Ministerio de Hacienda y las diversas tesorerías institucionales de los organismos y entidades del Estado. La administración de los recursos del Tesoro Público esta basado en un sistema de cuentas o fondos unificados que operan descentralizadamente.

[35] El marco que regula el sistema de tesorería puede encontrarse en la Ley de Administración Financiera del Estado en sus artículos 31 al 39, así como en los artículos 45 al 68 del Decreto Nº 8127/00.

Cuadro N° 3: Transferencias de Recursos de Tesorería



Un tema central es que la caja aún no está unificada. Los depósitos del Tesoro Público, están dispersos en varias cuentas en el Banco Central del Paraguay, el cual no remunera las disponibilidades de la caja. Los depósitos de las Entidades Descentralizadas se encuentran en el sistema financiero.

Para el caso de los recursos propios o institucionales de las entidades de la Administración Central, entidades del Poder Judicial y de algunas de las descentralizadas (entes autónomos y autárquicos), la Dirección General del Tesoro Público puede autorizar la apertura de cuentas en el Banco Nacional de Fomento, pero restringe desde el momento de la apertura la posibilidad de girar sobre ellas. Posteriormente, estos recursos son trasladados a cuentas independientes o sub-cuentas en el Banco Central del Paraguay en un tiempo no mayor a tres días.

No existe disposición legal alguna que establezca el manejo de fondos a través de una cuenta única, ni los objetivos que con ella se deben alcanzar. Al respecto, cabe mencionar que el Artículo 38 de la Ley de Administración Financiera establece para las Entidades Descentralizadas y conforme a sus propias leyes orgánicas, la posibilidad de acceder a préstamos de corto plazo para cubrir déficit temporales de caja, previa autorización del Ministerio de Hacienda, con base en el cupo, que consultando su capacidad de pago y las provisiones de su Presupuesto, sea fijado por el Congreso Nacional a través de la definición de un porcentaje a aplicar sobre las apropiaciones en la ley de Presupuesto del respectivo año.

No existe disposición legal que le permita al Tesoro invertir los excedentes de los fondos que administra. Tampoco existe disposición legal que le permita al Tesoro Público invertir sus excedentes de caja y, por lo tanto, debe mantener los recursos en el BCP o en el BNF sin remuneración, no obstante, el Decreto 8127/00[36] autoriza a colocar en cuentas remuneradas en el país o en el exterior o a invertir en títulos valores locales e internacionales de reconocida solvencia los excedentes de caja provenientes de las operaciones con recursos del Tesoro Público.

Este Sistema de Tesorería está visto que tiene una visión más bien de facilitar las operaciones o transacciones y no lograr una mejor eficiencia de los recursos, por lo que la motivación está en la seguridad de los recursos que en la maximización de los beneficios y minimización de los costos de gestión.

Plan Financiero y de Caja

Para las Entidades de la Administración Central y algunas Entidades Descentralizadas, el acceso a los recursos para atender las obligaciones que se derivan de la respectiva ejecución presupuestaria está sujeto a los recursos autorizados por la Dirección General de Tesoro Público con base en el Plan Financiero[37] y el Plan Anual de Caja[38]. La forma como estos instrumentos se emplean es determinante en la buena o mala ejecución presupuestaria.

El proceso se inicia con la recepción de los Planes Financieros Institucionales[39] que se consolida en la Dirección General de Presupuesto, y que sirve de parámetro a la Dirección General del Tesoro Público para la elaboración del Plan de Caja. El consolidado y el de cada una de las unidades ejecutoras se presenta anual con distribución mensual y desagregado por concepto de gasto. Este plan o el que resulte de los ajustes periódicos, previamente revisado por ambas unidades, se va aprobando en forma mensual. Cabe mencionar que a partir del ejercicio fiscal 2006 se ha planteado hacerlo en forma trimestral.

El Plan de Caja, correspondiente al mes del Plan Financiero original, o el que resulte de los ajustes efectuados al mismo, no es entregado a las unidades ejecutoras hasta tanto la Tesorería confirma el monto de recursos asignado para ese mismo período. En tanto, no existe total claridad si el Plan Financiero mensual es ajustado como resultado de la revisión conjunta que hacen las dos unidades del Plan de Caja para igual período, o el proceso es el inverso.

Sobre el Plan Financiero individual o el que resulte de los ajustes respectivos originados en una nueva programación de caja o por baja ejecución, la Dirección de Presupuesto, dentro de los primeros días de cada mes lo comunica y confirma a las unidades ejecutoras. Así mismo, la Dirección General del Tesoro Publico autoriza los recursos a cada unidad ejecutora una vez recibida la respectiva solicitud de recursos.

Parecería que existe una cruzamiento de competencias entre las dos unidades y se debe intentar entender qué papel deben jugar de un lado el Plan Financiero y la Dirección de Presupuesto y por otro el Plan de Caja, y la Dirección General del Tesoro Publico.

[36] Artículo 75 del Decreto 8127/00 que reglamenta el Artículo 39 de la LAFE.
[37] Artículo 29 del Decreto 8127/00 que establece el Plan Financiero.
[38] Artículo 47 del Decreto 8127/00 que establece el Plan de Caja.
[39] Artículo 21 de la LAFE.

El Plan Financiero no puede ni debe cambiar cada mes o trimestre, pues con ello estaría reflejando baja calidad de las proyecciones. Adicionalmente, las unidades ejecutoras no están recibiendo insumos para programar y planificar su ejecución presupuestal en términos del momento y valor que puedan asumir sus obligaciones, por cuanto sólo cada mes tienen certeza de los recursos que le autorizará la Dirección General del Tesoro Publico. La forma y la oportunidad como la Dirección General del Tesoro Publico viene autorizando los recursos es reflejo de la falta de confianza sobre los instrumentos de proyección y programación que maneja y de la ausencia de instrumentos que pueda utilizar para actuar en forma preventiva.

Lo ideal sería que dicha dependencia pueda asegurar a las unidades ejecutoras desde el inicio del año, con un horizonte anual y distribución mensual, recursos básicos que les permita programar y planear sus respectivas ejecuciones presupuestales, contribuyendo de esta manera a una mejor ejecución del gasto y a independizar el origen de las causas de los retrasos en la ejecución, que en muchos casos son atribuidos a la Tesorería pero que realmente se ocasionan por una inadecuada gestión interna de las entidades.

También es importante que el Plan Financiero no sea manejado como un instrumento de caja sino que se mantenga enfocado a los propósitos para los cuales está establecido, entre otros, presupuestario y fiscal; este último en la medida que define el valor anual y los mensuales o trimestrales del gasto consistentes con las metas fiscales y periódicas respectivas.

Sistema de Contabilidad Pública

La Contabilidad Pública en el Paraguay está regulada en el Título VI de la Ley de Administración Financiera del Estado, que se refiere en sus distintos artículos al objetivo, características principales, Contabilidad institucional, fundamentos técnicos y estructura de la Contabilidad pública. El Decreto 8127/00 reglamenta la Ley y el funcionamiento el SIAF. En los distintos capítulos del Título VI, el Decreto se refiere al marco conceptual, a la estructura y funcionamiento de la Contabilidad pública, a la estructura del plan de cuentas, a la Contabilidad institucional, a la presentación de Estados consolidados y al inventario de bienes del Estado. Otras normas de interés son el Decreto 19771/02, por el que se aprueban el Plan de Cuentas y el Manual de Procedimientos del Sistema Integrado de Contabilidad (SICO), actualizados por Resolución Nº 136/03; el Decreto Nº 20132/03, relativo al Manual de Bienes del Estado; y la Resolución Nº 677/04 de la Contraloría General de la República (CGR), por la cual se reglamenta la rendición de cuentas y su revisión, y se establece la información a ser presentada a la CGR.

El marco conceptual de la contabilidad pública aparece en el Artículo 86 del Decreto 8127/00, que señala que “es un conjunto de principios, políticas, competencias, normas técnicas y procedimientos que interactúan en el proceso contable en sus fases de recopilación, evaluación, proceso, registro, control e informe de todos los ingresos, gastos, costos y otros hechos económicos que afectan a los organismos y Entidades del Estado.” Sin embargo, en dicho Decreto no se menciona expresamente los “principios” y “normas técnicas” que deben aplicarse.

El sistema contable, según la ley, se basa en valores devengados o causados, utilizándose para registrar las operaciones presupuestarias la fase

de compromiso de pago u obligación, aunque como más adelante se indica se trata más de una manifestación de intenciones que de una realidad.

Se utiliza un clasificador presupuestario que al parecer es compatible en forma amplia con el Manual de Estadísticas Financieras del Fondo Monetario Internacional del año 1986 (GFSM 1986). Este clasificador presenta varios problemas, que dificultan la adecuada preparación, el seguimiento y el control del Presupuesto.

El clasificador funcional por su parte incluye dentro de las divisiones denominadas Administración Gubernamental (código 100), Seguridad (código 200) y Servicios Sociales (código 300), los grupos Inversión en Administración Gubernamental (código 180), Inversión Sector Seguridad (código 240) e Inversión en Servicios Sociales (código 390) respectivamente, como si fueran tres grupos diferentes de los demás grupos que componen la división respectiva, cuando realmente contienen inversiones asociadas con los grupos restantes, pero se clasificaron de esta manera porque contenían tan sólo inversiones. Los demás grupos incluyen tanto gastos corrientes como de capital, lo que añade una razón más para repartir los gastos de los grupos de "Inversión" entre los otros grupos.

En relación con el clasificador institucional, se están clasificando como Entidades Descentralizadas algunas Entidades que se financian en gran proporción con Recursos del Tesoro y que no desarrollan actividades de mercado sino funciones gubernamentales.

La clasificación de las funciones del Gobierno es una clasificación detallada de las funciones y objetos socioeconómicos, que persiguen las unidades del Gobierno General por medio de distintos tipos de erogaciones. Se trata de una clasificación con una variedad de aplicaciones analíticas: las estadísticas sobre la salud, la educación, la protección social y la protección ambiental, por ejemplo, pueden servir para analizar la efectividad de los correspondientes programas del Gobierno.

El sistema contable se trata de un sistema "integrado de la Contabilidad al Presupuesto" y de partida doble, si bien el Decreto 8127/00 menciona que se contabilizará la forma como las partidas presupuestarias se van transformando en obligaciones financieras a medida que se cumple el procedimiento de ejecución.

Los compromisos o las obligaciones son actos administrativos autorizados por las autoridades presupuestarias que deben ser objeto de registro por las Unidades Administrativas y Financieras (UAFs) en las dos Contabilidades, la patrimonial y la presupuestaria, simultáneamente. El registro paralelo garantiza una Contabilidad patrimonial más completa, elaborada a partir de todas y cada una de las operaciones.

La informatización y la partida doble posibilitan que con una sola captura de datos se actualicen de forma automática y coordinada los sistemas contables -el presupuestario y el patrimonial- afectados por la operación realizada, garantizando la coherencia de la información. Estos procedimientos están previstos en el proyecto de actualización del SIAF en el que se indica que la medida más importante a realizar se fundamenta en la generación automática de los asientos contables a partir de transacciones de los demás módulos que componen el SIAF, con registros simultáneos en tiempo real, sustituyendo a los asientos manuales en el SICO.

La partida doble en la ejecución presupuestaria comienza con la obligación, fase en la que surge el acreedor. Las fases anteriores son de partida simple, se registran en la ejecución presupuestaria, pero no en la Contabilidad patrimonial de partida doble. El plan de cuentas no prevé tampoco las operaciones anteriores a la obligación.

Un gran avance sería la adecuación de la contabilidad pública a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público que ayudarían a mejorar la eficiencia de los registros contables.

Con respecto a la asignación de competencias para elaborar las cuentas, entre las funciones de la Dirección General de Contabilidad Pública está la elaboración del Informe Financiero Anual establecido en la Constitución Nacional[40], que incluye la ejecución presupuestaria, los balances y cuentas de resultados a presentar a la Contraloría General de la Republica antes del 30 de abril del año siguiente.

La contabilidad pública viene mejorando desde la implantación efectiva del SICO. Existen, sin embargo, algunas debilidades, como la no registración de las deudas a cobrar exigidas por Tributación y Aduanas por no pago de impuestos. Sin embargo, este tema podría ser solucionado con la incorporación de tecnología, que en estos momentos esta en fase de implementación.

La aplicación del principio de caja en la contabilización de los ingresos tributarios y no tributarios no es acorde con la aplicación de los principios de Contabilidad generalmente aceptados, en concreto el principio de devengado. Tampoco es acorde con el Artículo 22 de la Ley que establece la fase de "liquidación" en los ingresos, ni con el Artículo 88 del Decreto 8127/00.

No se registran los pasivos contingentes. No existen mecanismos formalmente establecidos con el Banco Central, que tiene a su cargo la elaboración de estadísticas monetarias, y las oficinas del Ministerio de Hacienda que elaboran las Estadísticas de las Finanzas Públicas, con el fin de conciliar el financiamiento del déficit fiscal con las cuentas monetarias.

El Control y la Auditoria Interna

El control interno es una gestión poco desarrollada, ya que su creación se produce recién con la Ley de Administración Financiera del Estado, pero su implementación no comienza realmente hasta el año 2001, por lo cual serían muy relativos los resultados que podían haber obtenido. Sin embargo, resulta importante analizar ciertos aspectos normativos. En el Paraguay, la LAFE regula en su Título VII del Sistema de Control y Evaluación. Concretamente, el Artículo 59 dispone que: "El sistema de control de la Administración Financiera del Estado será externo e interno, y estará a cargo de la Contraloría General de la Republica, de la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) y de las Auditorías Internas Institucionales."

La normativa aplicable al control interno se encuentra básicamente contenida en los Artículos 60 a 62 de la Ley de Administración Financiera, en el Decreto 13245 de 2001 y en el Decreto 1249/03.

El Decreto 13245/01 dispone en su artículo segundo que "La Auditoría Gubernamental a cargo de la AGPE y de las Auditorías Internas Institucionales,

[40] Artículo 282 de la Constitución Nacional.

estará orientada al examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras y/o administrativas, efectuadas con posterioridad a su ejecución." De este artículo se extraen dos primeras conclusiones: la auditoria interna se organiza a través de dos tipos de entidades, y el tipo de control efectuado es, de acuerdo con la norma, ex-post o a posteriori.

En cuanto a su organización, se puede decir que a partir de este artículo, que se mencionan a ambos grupos de unidades como si no conformasen un sistema de auditoria interna integrado. Parece ser que ambas entidades de control interno funcionan de forma no suficientemente coordinada y unificada.

Desde el punto de vista organizativo, la AGPE es un órgano adscrito a Presidencia de la República y las auditorías institucionales están adscritas a cada una de las entidades sobre las que ejercen funciones de control. Esta dependencia de las auditorias institucionales respecto del ente auditado, que puede ser orgánica, nunca debe serlo también funcional y en materia de personal. Así, en las auditorias institucionales, el titular de la oficina correspondiente es nombrado por el titular del ministerio o entidad auditada y, además, las nóminas de todo el personal de cada una de las oficinas de dichas dependencias de control se encuentran integradas en la nómina del propio ministerio o entidad auditados, es así que el principio fundamental de independencia es muy cuestionable. Existirían ciertas lagunas normativas en cuanto al funcionamiento de las auditorias institucionales, así como de la relación con la AGPE, códigos de ética, manuales de procedimientos, etc.

La normativa de control interno mencionado establece que la AGPE es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo y técnico normativo y de supervisión de las auditorias institucionales. Por tanto, la AGPE estaría incumpliendo una de sus funciones más importantes de acuerdo con la legislación de control interno vigente en Paraguay. Sin embargo, cabría esperar que en la medida que la AGPE obtenga los recursos humanos, tecnológicos y financieros necesarios este proceso de control tendrá mejores resultados.

Conclusiones y Recomendaciones finales

1. El proceso presupuestario en el Paraguay presenta algunos problemas que impiden que el mismo se constituya en una herramienta efectiva de control del gasto público. Entre ellos se destacan: la falta de precisión y equilibrio en la definición de los poderes del Estado en materia presupuestaria y financiera; la formulación y aprobación de los presupuestos con previsiones irreales, y la deficiente programación y gestión presupuestaria; además de la insuficiente difusión de información sobre formulación y ejecución presupuestaria.
2. Se debería formular, y dar difusión pública de los objetivos macroeconómicos de la política fiscal, los cuales deben ser realistas y servir de base para la elaboración del presupuesto**.** Todo ello deberá acompañarse, a nivel de formulación y de publicación, de un análisis de sostenibilidad de la política fiscal y de la deuda pública, y un análisis de sensibilidad ante cambios en las principales variables macroeconómicas.
3. Ampliar el Decreto de Lineamientos con información completa de los parámetros macroeconómicos relevantes, para que los Organismos y Entidades del Estado puedan estimar el costo de sus programas de actuación, así como de directrices más precisas para la presupuestación de partidas de gastos específicas (gastos de personal, gastos operativos, etc.).
4. En lo referente a la presentación del Proyecto de Presupuesto, se debería mejorar el contenido de la documentación presupuestaria que se presenta al Congreso Nacional. En ese sentido se debería incluir:
   - una definición del Gobierno Central que incluya la Administración Central, las Entidades de Seguridad Social y Entidades Descentralizadas que realizan actividades no comerciales,
   - una declaración de los objetivos y prioridades de la política fiscal para el ejercicio presupuestario y a mediano plazo,
   - una clasificación funcional del gasto, compatible con estándares internacionales,
   - detalle de los ingresos y gastos de cada Organismo o Entidad por categorías económicas y programas, comparadas con las cifras correspondientes del año presupuestario anterior, y con las cifras presupuestadas y de ejecución estimada del año base en que se formula el presupuesto,
   - desglose anual del gasto de los proyectos de inversión de ejecución plurianual, estimaciones desglosadas de los activos y pasivos financieros a comienzos y final del ejercicio presupuestario,
   - estimación de las garantías a conceder por el Gobierno,
   - anexo que contenga los métodos y supuestos empleados en las previsiones macroeconómicas y de ingresos.
5. La ley del Presupuestos finalmente aprobada debería ser publicada, con todos los documentos mencionados y otros más, incluido un anexo adicional que contenga un listado de las modificaciones introducidas en el Congreso Nacional al proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo y, en su caso, las fuentes de financiación de las mismas.

6. Se tendría que ir identificando y cuantificando las actividades cuasi-fiscales y pasivos contingentes de las Entidades Descentralizadas y Empresas Públicas, para proceder a su difusión junto con los documentos y anexos del Presupuesto.
7. Se deberían de estimar los gastos tributarios y publicarlos en la documentación presupuestaria, de modo que se tenga información sobre el sacrificio fiscal generadas por las exoneraciones existentes.
8. Es necesario darle una perspectiva de mediano plazo al proceso de preparación del presupuesto. Ello significa fortalecer el presupuesto plurianual para convertirlo en un verdadero marco de gasto de mediano plazo. Además se requiere relacionar el costo de los programas con sus resultados y vincular éstos con el proceso de elaboración del presupuesto para conformar un verdadero "presupuesto orientado a resultados".
9. Se podría empezar la implementación gradual de reglas fiscales. Previo a la introducción de reglas fiscales, es importante comenzar a establecer las condiciones necesarias para su aplicación, con las que Paraguay no cuenta en la actualidad. No obstante, teniendo en cuenta los resultados fiscales positivos de los últimos años, la implementación gradual de reglas fiscales en el mediano plazo se torna muy viable. Este proceso podría iniciarse con acuerdos anuales entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional que fijaran el monto total del presupuesto anual a aprobar, así como los niveles de ingresos esperados.
10. La fase del compromiso debe utilizarse además para todos los tipos de gasto. Asimismo, debe realizarse en todos los casos el registro de todas las etapas del gasto (compromiso, obligación y pago); ello no significa, sin embargo, que no deba realizarse en algunos casos de manera simultánea. Debe además establecerse un estricto control de compromisos.
11. Se debería buscar mecanismos para limitar el número de ampliaciones presupuestarias, estableciendo criterios específicos para cada caso, así también fijar los parámetros orientados a la reglamentación y regulación de las mismas. Ello obligaría a las Entidades a ser más rigurosas con la programación del Anteproyecto de Presupuesto y permitiría tanto al Ministerio de Hacienda como al Congreso Nacional, formarse una idea global de las modificaciones solicitadas.
12. Con respecto al plan de caja, la Tesorería debe definir y entregar a las Entidades, al inicio de cada año, información sobre los recursos mínimos de caja con los que se compromete mes a mes para todo el año y comunicar los criterios para el desembolso de los recursos. Para tal efecto, debe mejorar el uso del plan financiero y el flujo proyectado de fondos.
13. Mientras se implementa la Cuenta Única del Tesoro, los depósitos de la Tesorería en el Banco Central del Paraguay deberían remunerarse, al igual que en el Banco Nacional de Fomento (si no corresponden a cuentas corrientes).
14. Se debería implementar el pago al beneficiario final por abono en cuenta, en coordinación con el Banco Central del Paraguay y el Sistema Bancario, se recomienda eliminar el pago a proveedores con títulos de deuda y revisar el procedimiento de pago de los títulos de la Nación para garantizar su pago oportuno.
15. El clasificador presupuestario actualmente utilizado tiene muchas debilidades, no se encuentra actualizado y adecuado al Manual de las

Estadísticas de las Finanzas Públicas, FMI 2001, se sugiere el estudio a corto plazo de la relación costo/beneficio de utilizar la clasificación GFSM 2001 que permite un registro contable más completo que la de 1986 en aspectos como concepto de flujo, base devengada y forma de presentación de los reportes financieros, así como una registración contable y patrimonial mas eficiente.

16. Se sugiere que mediante un Decreto se establezca niveles de utilización de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) como referencia para la contabilidad pública y se definan los principios y normas técnicas a aplicar, previo estudio del marco conceptual a ser aplicado, la cual, debiera partir justamente de las NICSP, y se estudie su incidencia en las distintas operaciones de los distintos tipos de Entidades Públicas del Paraguay. Sería importante iniciar pruebas piloto con algunas Entidades e iniciar un proceso de capacitación, para ello la Dirección General de Contabilidad Pública debiera tomar la iniciativa del proceso.
17. Para garantizar el principio de independencia de la función de control interno, las oficinas de auditoria interna deberían depender funcional y financieramente –y en la selección de su personal- de la Auditoria General del Poder Ejecutivo (AGPE). Es necesario avanzar en la creación de las oficinas de auditoria interna en todas las entidades. Estas deben empezar a capacitarse para realizar auditorias de gestión -metas e indicadores de desempeño- y de sistemas de información y no limitarse a simplemente a las tradicionales auditorias financieras.
18. El ejercicio fiscal inicia el 1 de enero y se extiende hasta el 31 de diciembre de cada año, por tanto no se debería cancelar deudas pendientes de años anteriores con ingresos generados en el siguiente ejercicio fiscal porque crea un círculo vicioso en el manejo de las finanzas públicas. Lo más acertado es efectuar una buena planificación financiera que permita la eficiente utilización de los ingresos recaudados durante el año fiscal, conforme a la estacionalidad que se repite año a año, tanto en el ingreso como en el gasto.
19. Las Donaciones fueron omitidas en la Ley, actualmente todas deben ser aprobadas a nivel del Congreso Nacional lo que ocasiona malestar entre los Organismos Financiadores y las Entidades beneficiarias por la alta burocracia que tiene nuestro país en el tratamiento de las mismas, que necesariamente deben registrarse en los presupuestos de los Organismos y Entidades del Estado para transparentar la gestión pública, por ese motivo, debería buscarse algún mecanismo legal para agilizar el registro de los recursos no reembolsables que en la mayoría de los casos son para financiar programas sociales.

Glosario de Términos

AGPE	Auditoría General del Poder Ejecutivo
AII	Auditorías Internas Institucionales
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
ANNP	Administración Nacional de Navegación y Puertos
BANAVI	Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda
BCP	Banco Central de Paraguay
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CGR	Contraloría General de la República
CN	Constitución Nacional
CNV	Comisión Nacional de Valores
CONATEL	Comisión Nacional de Telecomunicaciones
COPACO	Compañía Paraguaya de Comunicaciones
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DGCP	Dirección General de Contabilidad Pública
DGP	Dirección General de Presupuesto
DGTP	Dirección General del Tesoro
DIBEN	Dirección Nacional de Beneficencia
DINAC	Dirección Nacional de Aeronáutica Civil
DINATRAN	Dirección Nacional de Transporte
ERSSAN	Ente Regulador de Servicios Sanitarios
ESSAP	Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino
FG	Fondo Ganadero
FONDEC	Fondo Nacional de la Cultura y las Artes
GFSM	Global Financial Statistics Manual
INC	Industria Nacional del Cemento
INDI	Instituto Nacional del Indígena
IPS	Instituto de Previsión Social
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
LAFE	Ley de Administración Financiera del Estado
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MH	Ministerio de Hacienda
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
PAI	Programa Anual de Inversión
PETROPAR	Petróleos Paraguayos
PFM	Gestión de las Finanzas Públicas (*Public Financial Management*)
PGN	Presupuesto General de la Nación
POA	Plan Operativo Anual
SENACSA	Servicio Nacional de Salud Animal
SENASA	Servicio Nacional de Saneamiento
SFP	Secretaría de la Función Pública
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SICO	Sistema Integrado de Contabilidad
SITE	Sistema Integrado de Tesorería
STP	Secretaría Técnica de Planificación
UAF	Unidad de Administración Financiera

Bibliografía

Banco Mundial. 1992. “Paraguay Public Expenditure Review: The Social Sectors.” Informe Nº 10193-PA. Washington, DC.

Banco Mundial. 2005. Análisis del Gasto Público. Informe Nº 32797-PY. Dirección Sub-regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe, Washington, DC.

Constitución Nacional, varios artículos.

Decreto N° 8127/00

Informes Financieros, emitidos por la Dirección General de Contabilidad Pública, Ministerio de Hacienda, Paraguay.

Informe de Evaluación y Control Presupuestario, emitido por la Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Paraguay, 2005.

Ley N° 1.535/99 “De administración financiera del Estado”; Ministerio de Hacienda, Paraguay.

Manual de Transparencia Fiscal, Departamento de Finanzas Públicas. Fondo Monetario Internacional IMF, Washington DC, EE.UU.1999.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

ADMINISTRACION CENTRAL
INGRESOS RECAUDADOS - COMPARADOS 2000/2005

En millones de guaraníes corrientes

Conceptos	2000	2005	% acumulado 2000-2005
INGRESOS TOTALES	**5.844.224**	**9.262.390**	**58%**
INGRESOS CORRIENTES	**4.246.725**	**8.430.018**	**99%**
INGRESOS TRIBUTARIOS	2.676.797	5.470.528	104%
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	924.261	1.937.269	110%
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS	87.015	151.605	74%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	26.221	175.863	571%
RENTAS DE LA PROPIEDAD	211.117	70.862	-66%
DONACIONES CORRIENTES	19.834	62.248	214%
OTROS INGRESOS CORRIENTES	301.480	561.644	86%
INGRESOS DE CAPITAL	**996**	**32.783**	**3191%**
RECURSOS DE FINANCIAMIENTO	**1.596.503**	**799.588**	**-50%**
ENDEUDAMIENTO INTERNO	181.883	0	-100%
ENDEUDAMIENTO EXTERNO	785.826	658.077	-16%
RECUPERACION DE PRESTAMOS	83.278	32.654	-61%
SALDO INICIAL DE CAJA	545.515	108.857	-80%

Fuente: SICO-MH

ADMINISTRACION CENTRAL
GASTOS OBLIGADOS - COMPARADOS EJERCICIOS FISCALES 2000/2005
CLASIFICACION OBJETO DEL GASTO - CONSOLIDADO
En millones de guaraníes corrientes

Grupos de Objeto	2000	2005	% acumulado 2000-2005
SERVICIOS PERSONALES	2.400.932	3.372.349	40%
SERVICIOS NO PERSONALES	159.813	262.582	64%
BIENES DE CONSUMO E INSUMOS	253.883	381.639	50%
BIENES DE CAMBIO	6.269	19.625	213%
INVERSION FISICA	747.676	1.171.598	57%
INVERSION FINANCIERA	213.599	8.739	-96%
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	945.448	1.653.080	75%
TRANSFERENCIAS	1.345.224	2.331.547	73%
OTROS GASTOS	40.065	27.290	-32%
TOTAL GASTOS	**6.112.908**	**9.228.449**	**51%**

Fuente: SICO-MH