

El presupuesto: Expresión financiera de las decisiones estratégicas y operativas ante la emergencia

- La emergencia sanitaria exige el ajuste de los planes institucionales conforme a la afectación potencial y real que se enfrenta, lo que implica a su vez que el presupuesto refleje esos cambios de forma oportuna.
- De un total de 137 instituciones, 38 señalan tener afectaciones altas o muy altas en sus ingresos, sin embargo, esperan que estos efectos se reflejen en mayor medida durante el segundo semestre.
- Por su parte, 37 de esas instituciones indican afectaciones altas o muy altas en sus gastos, mientras que 43 no identifican afectación; también se esperan ajustes en los gastos debido a la aprobación de 11 leyes que contemplan medidas para la atención de la emergencia.

Relevancia

Las instituciones públicas se enfrentan a una serie de efectos ante la emergencia sanitaria, entre ellos, la necesidad de ajustar sus planes institucionales para redefinir las acciones estratégicas y operativas que permitirán continuar con el cumplimiento de sus objetivos y atender sus fines públicos; dichos ajustes implican a su vez modificaciones en sus presupuestos, de manera que se refleje financieramente la priorización de recursos para la atención de esos planes. Asimismo, la gestión presupuestaria se convierte en un insumo para retroalimentar esa planificación institucional, aportando elementos de análisis para gestionar de una forma dinámica y estratégica el uso de los recursos.

Vinculación plan-presupuesto

El proceso presupuestario responde al contexto macroeconómico, de acuerdo con la función pública que realiza la institución, de modo que en el presupuesto institucional se reflejen las prioridades y actividades estratégicas consideradas en los planes institucionales, así como los objetivos y metas de los planes de desarrollo nacionales, sectoriales, regionales y municipales, según corresponda y de acuerdo con el ordenamiento jurídico. En ese sentido, la afectación de la emergencia sanitaria implica ajustes a esos planes, lo que genera a su vez la necesidad de que el presupuesto como expresión financiera de las decisiones estratégicas y operativas, refleje esos cambios.

En particular, de acuerdo con el análisis realizado por la Contraloría General, los sectores institucionales que presentan mayor nivel de exposición ante la emergencia son los de salud, protección social, orden público y seguridad y educación. Lo anterior implica que al menos 28 instituciones que componen dichos sectores requieren de una revisión amplia y prioritaria de sus planes que, a su vez, se traduzca en ajustes relevantes en sus presupuestos. En el siguiente gráfico se detallan esas instituciones con su respectivo nivel de exposición:

Figura N° 1 Detalle de instituciones que componen los sectores con mayor exposición ante la emergencia



Fuente: Elaboración CGR, con base en datos del análisis de [riesgos institucionales frente al COVID](#)

La factibilidad y velocidad para realizar los ajustes requeridos dependerá en forma importante de la composición presupuestaria de la institución, es decir, de su estructura presupuestaria relacionada con la diversidad de fuentes de ingresos y la flexibilidad del gasto. En este sentido, una composición presupuestaria diversa y flexible reducirá el nivel de exposición¹ de la institución ante la emergencia y viceversa.

En particular, la Contraloría General ha planteado 4 indicadores² para estimar el nivel de exposición debido a la composición presupuestaria. De acuerdo con los resultados de esos indicadores, los sectores anteriormente señalados muestran también niveles altos de exposición debido a menor diversidad y rigidez en la estructura presupuestaria. Dado lo anterior, las instituciones de los sectores de salud, protección social, orden público y seguridad y educación, además de la revisión de sus prioridades institucionales necesitarán analizar su estructura presupuestaria de forma tal que permita encontrar un mayor espacio de ajuste, en términos de mayores opciones en relación con fuentes de financiamiento, flexibilidad del gasto y oportunidades de ahorro.

¹ Se refiere a la condición de desventaja que enfrenta la institución por sus características ante los eventos negativos.

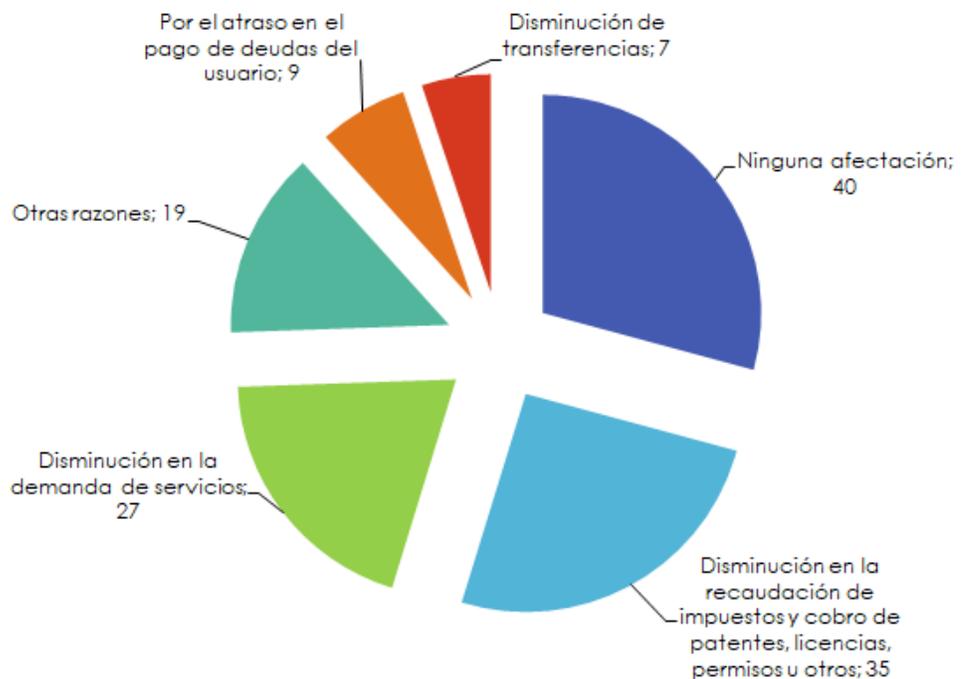
² Limitación de fuentes de ingresos, Restricción de otras fuentes de ingresos, Rigidez del gasto y Rigidez del ahorro.

**Análisis
ingresos**

de

De acuerdo con la información suministrada por 137 instituciones públicas³, las afectaciones de la emergencia son muy diversas, en un extremo se encuentran 38 instituciones que señalan tener afectaciones altas o muy altas en sus ingresos mientras que 40 señalan no presentar afectación. Sin embargo, esperan que estos efectos se reflejen en mayor medida durante el segundo semestre. Las principales causas de afectación señaladas por las instituciones se refieren a la recaudación de impuestos, cobro de patentes, licencias, permisos y otros, así como por una reducción en la demanda de los servicios que presta la institución.

Figura N° 2 Causas de afectación de ingresos ante la emergencia señaladas por las instituciones



Fuente: Elaboración CGR, con base en información suministrada por 137 instituciones públicas.

Sin embargo, a pesar de la relevancia de las afectaciones en los ingresos que se empiezan a percibir y las previstas en el corto plazo, únicamente el 50% de esas entidades indican haber realizado un análisis de proyecciones de ingresos y egresos, menos de la mitad señalan que ha realizado un análisis de riesgos, sólo 20 indican haber elaborado e implementado una estrategia de recuperación de ingresos. Estas acciones son vitales para que la gestión presupuestaria apoye la efectiva toma de decisiones y para que el presupuesto pueda constituirse en una verdadera expresión financiera de las decisiones ante la emergencia

**Análisis
egresos**

de

Similares niveles y diversidad de afectación han sido identificados por las instituciones en relación con los egresos; en particular 37 entidades señalan

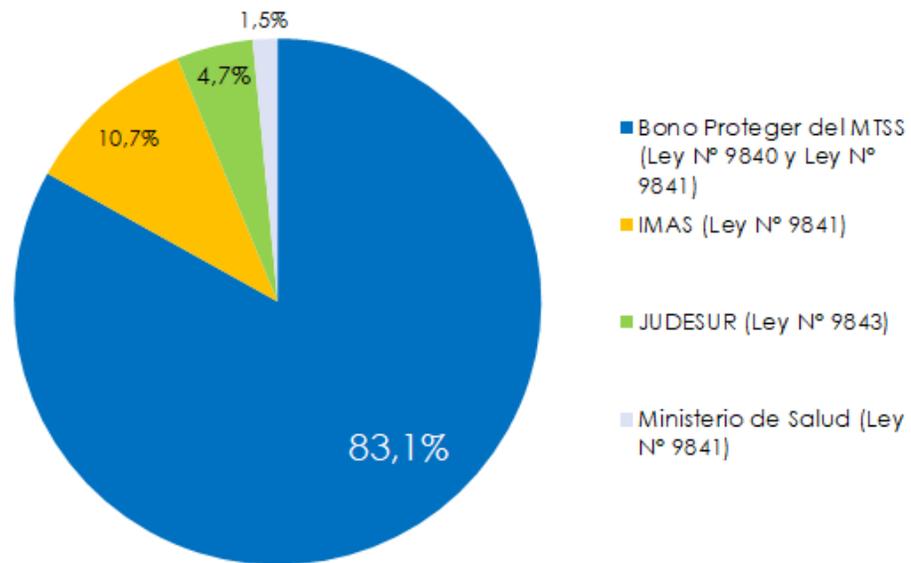
³ De una solicitud realizada a 195 instituciones públicas acerca de las alternativas de contingencia institucional ante la emergencia sanitaria.

una afectación alta y muy alta mientras que 43 no identifican afectación alguna. Sin embargo, a diferencia del caso de los ingresos, de las 94 instituciones que señalan algún nivel de afectación, 39 indican que la emergencia ha incidido en una reducción de gastos, mientras que 31 en un incremento y 24 en ambos.

En general, la reducción es explicada por la imposibilidad de ejecutar recursos debido a las medidas de distanciamiento social y teletrabajo adoptadas por las instituciones. Por su parte, los incrementos en los gastos se refieren principalmente a aumentos en los gastos sanitarios y de seguridad asociados a la emergencia y a gastos vinculados con la prestación del servicio.

Aunado a lo anterior, es importante también considerar los efectos que generan las diferentes medidas de carácter general adoptadas para la atención de la emergencia sanitaria, siendo que existen sectores que tendrán una mayor exposición y por ende un mayor impacto. Dichas medidas se definen, en su mayoría, mediante ajustes regulatorios que requieren la incorporación de variaciones al presupuesto, entre otros, se estima que un total de 11 leyes aprobadas al 4 de mayo de 2020, definen medidas específicas para el abordaje de la emergencia, que implican el ajuste presupuestario de gastos que superan los $\text{C}\$159.000$ millones⁴, principalmente derivados de las Leyes N° 9841⁵, N° 9840⁶ y N° 9843⁷.

Figura N° 3 Composición del ajuste presupuestario de gasto estimado a partir de las leyes aprobadas ante la emergencia.



Fuente: CGR, con datos del SIGAF, SIPP y la Asamblea Legislativa.

⁴ De los $\text{C}\$368.587$ millones de la Ley N° 9841, $\text{C}\$216.157$ millones corresponde a amortización de títulos de deuda, $\text{C}\$132.900$ millones para el bono Proteger, $\text{C}\$17.100$ millones transferencia IMAS y 2.429 millones para el Ministerio de Salud, con un efecto neto en el gasto de $\text{C}\$19.156$ millones. Además, $\text{C}\$7.250$ millones de la Ley N° 9843.

⁵ Primer presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2020 y reforma Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020

⁶ Ley de protección a las personas trabajadoras durante la emergencia por la enfermedad COVID-19.

⁷ Ley de Fortalecimiento del Depósito Libre Comercial de Golfito.

Así las cosas, es de esperar que la necesaria revisión periódica de los planes institucionales ante la situación de emergencia, y por tanto del presupuesto, implique una reorientación de las prioridades de gasto para los próximos meses, particularmente en las instituciones que se encuentran en sectores de alta exposición como se señaló anteriormente. Asimismo, estos Sectores presentan también exposición media y alta debido a los cambios normativos.

Conclusión

La gestión presupuestaria es un proceso esencial en la toma de decisiones de las administraciones, ya que considerando su estrecho vínculo con la planificación operativa y estratégica institucional, es esencial que los ajustes en la composición presupuestaria respondan a análisis integrales que permitan a las instituciones mantener su vínculo con el fin público que atienden, enfrentar los riesgos ante la emergencia y equilibrar las decisiones entre las necesidades de corto plazo y de largo plazo sin comprometer la prestación futura de sus servicios. Asimismo, es primordial aplicar los ajustes y las medidas preventivas y correctivas tanto en los planes instituciones como en el respectivo presupuesto para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas, así como el uso racional de los recursos públicos, solo así realmente puede constituirse en la expresión financiera de las decisiones estratégicas y operativas ante la emergencia.

Más información en:

[Site elaborado por Contraloría General de la República, 2020 "Riesgos institucionales frente al COVID-19"](#)

<https://www.who.int/who-documents-detail/how-to-budget-for-covid-19response>

<https://www.olacefs.com/covid19-blog/>