

# PANEL DE COSTEO ADMINISTRATIVO: UN PROYECTO DE TRANSPARENCIA, SIMPLICIDAD Y EFICIENCIA

Elaborado por Franklin Brasil Santos



# Panel de Costeo Administrativo: un proyecto de transparencia, simplicidad y eficiencia\*

Elaborado por Franklin Brasil Santos

(2018)

## Introducción

Este caso trata de la creación y lanzamiento del Panel de Costeo Administrativo, herramienta desarrollada por la Coordinación General de Gestión de la Información de la Secretaría de Gestión del Ministerio de Planificación, que posibilita análisis comparativos de los gastos de costeo administrativo entre los organismos superiores y unidades presupuestarias.

El proyecto atiende al principio de transparencia, y contribuye al fortalecimiento de la gobernanza pública, al ofrecer informaciones completas, precisas y claras sobre los gastos de la máquina administrativa federal, ampliando y madurando las posibilidades de control del Estado por la sociedad civil.

El Panel de Costeo Administrativo es una evolución del Boletín de Costeo, instrumento de transparencia instituido en 2016. Un conjunto sintético, estático y agregado de datos, divulgado cada tres meses, acabó convirtiéndose en una herramienta poderosa, simple y eficiente de análisis y comparativos del comportamiento de gastos del costeo gubernamental.

El caso relata el historial de decisiones y escenario que llevaron a la proposición de la iniciativa, los desafíos y riesgos enfrentados y la relevancia del Panel de Costeo Administrativo como solución simple, intuitiva e integral de control social e instrumento de perfeccionamiento de la gestión pública.



## El reto olímpico de ser transparente

El Gobierno Federal tuvo gasto de R\$ 2,4 mil millones con energía en 2017. Ese fue el titular de un artículo del Correo Braziliense (Ferrari, 2018), destacando que el Ministerio de educación era el principal consumidor, debido a las universidades federales. Aunque expresiva, el gasto había disminuido en un 7% en comparación con el año anterior. El periodista responsable del texto observó que los gastos podían ser separados por unidades presupuestarias para evaluación comparativa de desempeño.

Este es un ejemplo concreto del uso del Panel de Costeo Administrativo como herramienta de transparencia y análisis crítico de los gastos administrativos del Gobierno Fe-

deral. Con esta herramienta, no sólo se puede conocer el total agregado de gastos, sino detallar, filtrar y comparar dónde y cómo el dinero público se gasta en el costeo de su estructura de funcionamiento.

Así como el periodista de Brasilia, cualquier ciudadano puede conocer en profundidad, con pocos clics, el desempeño absoluto y relativo de los diversos órganos del Ejecutivo Federal. Con el lenguaje e interfaz simple y amigable, el Panel de Costeo Administrativo permite comparar órganos similares, agrupados por área de actuación (económica, gobierno, infraestructura, social) o por sintaxis institucional (agencia reguladora, universidad, hospital universitario y otros).

\* Para la elaboración de este caso fueron entrevistados: Orlando Santos, de la Coordinación General de Gestión de la Información; Wesley Lira y Daniel Rogério, del Departamento de Normas y Sistemas de Logística; y Gleisson Rubin, entonces Secretario de Gestión y actual Secretario Ejecutivo del Ministerio de Planificación.





Es posible, por ejemplo, saber que el Ministerio de Justicia (MJ), en 2016, tuvo un gasto atípico con “diárias” (viáticos)<sup>1</sup>. En ese año, en promedio, cada ministerio gastó, con diárias, R\$ 22 millones, equivalente al 1,7% del total de costeo. Pero el gasto en el MJ fue de R\$ 353 millones, representando proporción del 17,15% del total de costeo de ese organismo.

## ¿Qué podría explicar este comportamiento tan diferente?

Esta respuesta puede ser más fácil si recordamos que en 2016 Brasil organizó los Juegos Olímpicos y Paraolímpicos y, con ello, hubo un intenso movimiento de servidores para actuar en Río de Janeiro, especialmente involucrados con la seguridad. Se produjo, incluso, un aumento temporal del valor de las diárias para ese estado debido a la inflación en la red hotelera en el período.

El efecto de los juegos olímpicos en los gastos de diárias del MJ en 2016 puede ser reforzado cuando observamos los gastos al año siguiente. De R\$ 353 millones a R\$ 11 millones. Eso da una idea de cuánto le costó a las arcas públicas el honor de ser anfitrión de las Olimpiadas.

Buscar todos estos datos no tarda más de dos minutos. Y los números vienen acompañados de gráficos dinámicos, que cambian a cada selección de filtros, informando, de manera rápida e intuitiva, la proporción y los valores de los gastos y su comportamiento mensual.

Con dos o tres clics, se intercambia la encuesta de “Diárias” a “Material de Consumo” y se puede descubrir que más de la mitad de las compras se concentra en diciembre. Posiblemente un efecto de la política de contingencia presupuestaria a lo largo del año.

Esta es una pequeña muestra de la enorme variedad y cantidad de datos disponibles en el Panel de Costeo Administrativo y todas sus posibilidades de uso.

La transparencia, simplicidad y facilidad de consulta del Panel de Costeo Administrativo son el resultado evolutivo de una iniciativa que nació en mayo de 2016, con el Boletín de Gastos de Costeo Administrativo, un agregado estático de cifras, divulgado trimestralmente.

En este estudio de caso, descubriremos cómo y por qué ocurrió esa evolución.

## Contexto: economía en baja, gobernanza en alza

El año 2016 fue emblemático para Brasil. La economía, la política y la Operación “Lava Jato” (Lava Chorro o Lavado de Autos) dominaron las páginas de los periódicos. Deuda pública creciente, el país en recesión, el gobierno enfrentando presión popular y un juicio legislativo.

En el campo económico, el escenario de inestabilidad provocó impactos en la caída de recaudación, aumento del déficit público, aumento de intereses, caída de la confianza de los inversores.

Mientras tanto, en el campo administrativo, el caldo gubernamental recibió nuevo ingrediente: la Instrucción Normativa n° 01, de 10 de mayo de 2016, firmada en conjunto por el Ministerio de Planificación (MP) y la Contraloría General de la Unión (CGU), determinando la adopción de una serie de medidas para la sistematización de prácticas relacionadas con la gobernanza pública.

Para explicar lo que esta norma tiene que ver con el Panel de Costeo Administrativo, es necesario, primero, entender lo que es gobernanza.

Según la Teoría de la Agencia, existe un conflicto latente de intereses entre quien delega y quien ejecuta. En una empresa privada, el conflicto se produce entre sus propietarios y los gerentes. En el sector público, entre el ciudadano y los agentes políticos y burócratas que administran el gobierno. La gobernanza es el conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control orientados a hacer que estos intereses convergen.

La gobernanza pública, por lo tanto, comprende el sistema de dirección, supervisión y estímulo para hacer que las acciones de los agentes políticos y técnicos reflejen la voluntad del ciudadano. Esa voluntad es atendida por medio de las políticas públicas, traducidas en planes, proyectos y acciones.

Y para ejecutar sus políticas, en nombre del ciudadano, el gobierno consume recursos para mantener su estructura. Eso se llama costeo administrativo, compuesto de un gran espectro de gastos, como limpieza, vigilancia, energía eléctrica, agua, teléfono, material de expediente.

Esos gastos, dentro de la estructura de la administración pública, se llaman, tradicionalmente, de forma genérica,

<sup>1</sup> Indemnización a los servidores en viajes de servicio.

de “área medio” - responsable por la gestión logística de cada unidad administrativa, en sus más diversos niveles, sea un ministerio, una universidad, una agencia reguladora, una empresa pública.

El costeo es todo lo que mantiene la máquina pública funcionando, ofreciendo el soporte necesario para la ejecución de las acciones del “área final”, las entregas en beneficio de la sociedad.

Sintetizando, la gobernanza en el sector público sirve para garantizar que las organizaciones alcancen los resultados pretendidos, actuando siempre en pro del interés de la sociedad. Para perseguir ese objetivo, el sector público necesita mantener su máquina funcionando, por medio del costeo.

El costeo administrativo, por lo tanto, para convertirse en beneficio de la sociedad, necesita una buena gobernanza.

Y uno de los principios de la buena gobernanza pública es la transparencia, entendida como la necesidad de que los dirigentes exponen toda la información pertinente a los interesados y se pongan a disposición para aclaraciones, de forma que los interesados confíen en los procesos de toma de decisiones, en la gestión y en los agentes públicos.

Es lo que está escrito en el art.; 21, inciso V de la IN n° 01/2016, que define la transparencia como la posibilidad de acceder a la información completa, precisa y clara, sobre la organización pública, siendo uno de los requisitos de control del Estado por parte de la sociedad civil.

Se ve entonces que el primer semestre de 2016, marcado por desconfianza de la población y de los inversores en la

capacidad de recuperación del gobierno brasileño, exigía, con aún más rigor, acciones enérgicas de transparencia, a fin de reforzar la buena gobernanza estatal.

Por eso, el Ministerio de Planificación, en la misma época que publicó, en conjunto con la CGU, la norma de gobernanza y gestión de riesgos, también creó el Boletín de Gastos de Costos Administrativo, por medio de la Ordenanza n°156, de 6 de mayo de 2016, con el objetivo de promover transparencia y amplia divulgación sobre la composición de los gastos administrativos necesarios para el funcionamiento de la administración pública federal.

Según la normativa, la Secretaría de Presupuesto Federal (SOF) sería responsable de la metodología y la elaboración y divulgación trimestral del Boletín, actualizando la serie histórica de los gastos, en formato abierto, hasta treinta días después del cierre de cada mes.

Los documentos, en formato electrónico, serían divulgados en el portal del MP en Internet, agrupando los gastos en ocho ítems: servicios de apoyo; material de consumo; comunicación y procesamiento de datos; arrendamiento y conservación de bienes inmuebles; energía eléctrica y agua; arrendamiento y conservación de bienes muebles; diárias y pasajes y otros servicios.

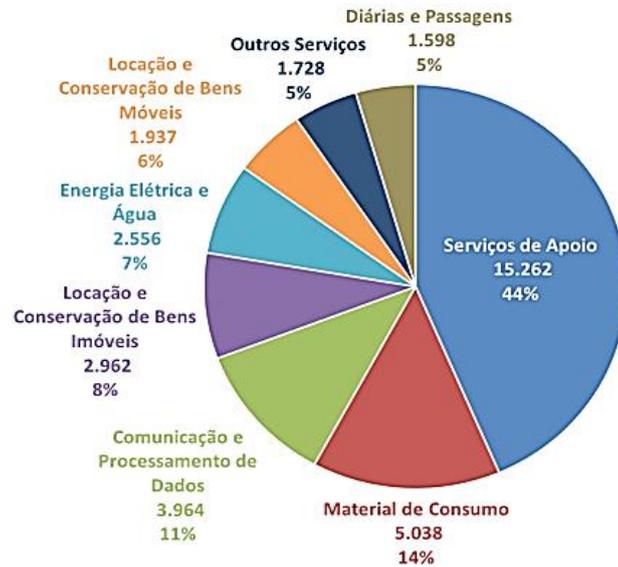
Esa era una forma de que el Ministerio de Planificación entregara a la sociedad la transparencia que la norma de gobernanza y gestión de riesgos (IN n° 01/2016) y, mucho antes de ella, la Ley de acceso a la información (Ley n° 12 527/2011) de todo gestor público, con la intención de fortalecer la relación de confianza del gobierno con sus ciudadanos y partes interesadas.



En particular, la medida pretendía presentar los esfuerzos del gobierno en busca del equilibrio fiscal.

Es lo que se desprende, por ejemplo, del primer Boletín, divulgado en mayo de 2016.

**Figura 1 – Costeo del Gobierno Federal (abr/2015 a abr/2016) - R\$ millones**



Fuente: Boletín de Costeo. 1° Trimestre de 2016. Valores liquidados.

Como la Figura 1 ilustra, el mayor ítem de gasto del Gobierno Federal eran los servicios de apoyo, consumiendo R\$15,26 mil millones en 12 meses, equivalentes al 44% del total. Según la nota metodológica del Boletín (Brasil, 2016c), ese conjunto estaba compuesto por diez elementos de gasto, entre ellos los gastos con pasantes, servicios de apoyo administrativo, técnico y operacional, firmas de periódicos, condominios, suministro de alimentación.

Además de divulgar los gastos realizados, el Ministerio de Planificación intentó demostrar que estaban controlados y en declive, como muestra la Figura 2:

**Figura 2 – Evolución mensual del costeo federal (abr/2015 a abr/2016) - R\$ mil millones**



Fuente: Boletín de Costeo. 1° Trimestre de 2016. Valores liquidados

Este gráfico presenta la perspectiva de los gastos en serie histórica de valores reales, actualizados a precios de mar/16, con base en el IPCA mensual, denotando tendencia de caída.

Se ve que el Ministerio de Planificación no sólo estaba exponiendo información relevante a los interesados, sino también presentando, de antemano, aclaraciones, de forma que los usuarios de la información pudieran confiar en los procesos de toma de decisión, en la gestión y en los agentes públicos involucrados en la gestión política de costeo de la máquina federal, cumpliendo, por lo tanto, con las premisas de la transparencia en el sector público y contribuyendo a la buena gobernanza.

Esta práctica continuó, incluso con el cambio de Presidente de la República y de Ministro de Planificación, poco después de divulgado el primer Boletín de Costeo. Otra buena señal de maduración de la gobernanza en el Gobierno Federal.

Como el escenario de la economía continuaba exigiendo austeridad en los gastos, el Boletín de Costeo Administrativo continuó siendo vehiculado trimestralmente, divulgado en noticias y explicado por el Ministro de Planificación en audiencias públicas.

Ejemplo de esto sucedió en noviembre de 2016, cuando o MP publicó en su página web el retroceso del 4,9% en los gastos de costeo, anunciando haber ahorrado R\$ 1,8 mil millones en 12 meses, descontada la inflación (Brasil, 2016d).

En la misma línea, otras noticias fueron publicadas, acompañando nuevos Boletines. En julio de 2017, por ejemplo, el gobierno conmemoraba una caída real del 7,2% en los gastos de costeo del primer semestre, en comparación con el mismo período del año anterior (Valor Económico, 2017).

Según el entonces Secretario de Presupuesto Federal, la eco-

nomía era fruto del esfuerzo en la búsqueda de la optimización del gasto público, dirigiendo el espacio fiscal disponible para los gastos finalistas, siendo meta la continua reducción del costo de la máquina pública (Valor Económico, 2017).

En la misma comparación semestral, se destacaron reducciones de gastos con material de consumo (-17,3%) y de energía y agua (-17,3%, igualmente).

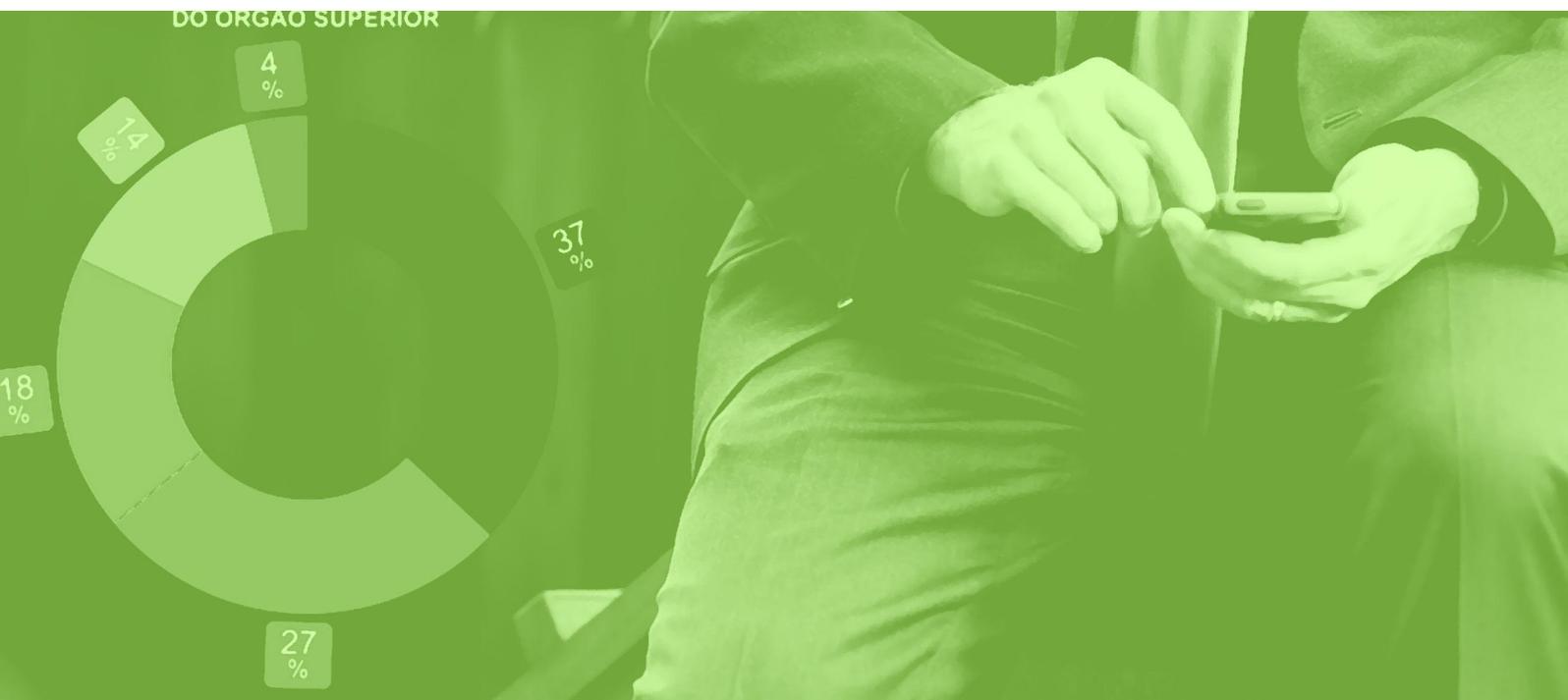
De modo similar, en el primer trimestre de 2017, el Gobierno Federal celebró una economía expresiva con la implementación - aún en fase piloto en la época - del TáxiGov, nuevo método de contratación para el transporte de servidores y documentos. Los números fueron anunciados por el entonces Secretario de Gestión del Ministerio de Planificación, en una entrevista para divulgar el Boletín de Costeo. Los gastos de combustibles y lubricantes, por ejemplo, cayeron un 45% en el primer trimestre de 2017 en comparación con el mismo período de 2016, influenciados por la adopción del TáxiGov (Blanco, 2017).

Cada tres meses, por lo tanto, el Ministerio de Planificación divulgaba el Boletín de Costeo Administrativo, actualizando informaciones sobre los gastos de funcionamiento del gobierno y concediendo entrevista, en las primeras veces con el Ministro y luego con los Secretarios de Gestión y de Presupuesto Federal para explicar el comportamiento de los principales números.

Se ve que el escenario, desde la creación del Boletín de Costeo, era favorable a la ampliación de la transparencia, tanto en función de la crisis fiscal y la valorización de la gobernanza.

La inestabilidad económica imponía duros y sucesivos recortes presupuestarios, exigiendo atención redoblada con la calidad del gasto y con el aumento de la confianza en las acciones del gobierno.

La gobernanza, por su parte, se reafirmaba por medio del Decreto n° 9203, de 22 de noviembre de 2017, que discipli-



nó de forma más amplia la política de gobernanza de la administración pública federal, redoblando la importancia de la transparencia como principio fundamental.

En la misma época, el MP publicó su planificación estratégica para el período de 2017 a 2019. Con el objetivo “Modernizar la gestión pública, priorizando la innovación y mejora de los procesos”, el Ministerio afirmaba que su gran desafío era modernizar e innovar la gestión pública, incluso a través de las herramientas de Tecnología de la Información y Comunicación (TIC), promoviendo proyectos e iniciativas que innovaran, simplificaran y perfeccionaran la gestión pública. Una de las directrices era promover la eficiencia y calidad en la prestación de servicios a la sociedad, el acceso público y el fortalecimiento de la transparencia a los datos e informaciones de interés colectivo.

Como se ve, el ambiente político, normativo y estratégico era bastante favorable a la ampliación de la transparencia, a punto de convertirse en prioridad ministerial en el gabinete de la Planificación.

En el campo técnico, también había elementos positivos para el desarrollo de la herramienta, considerando que el MP ya disponía, desde febrero de 2016, de *software* de *Business Intelligence* (BI) y *Analytics*, plataformas para el análisis y visualización dinámica de datos multiplataforma y estaba desarrollando otra iniciativa similar, el Panel de Precios, herramienta de búsqueda de precios practicados en compras públicas.

En este contexto, es importante subrayar que la iniciativa del Boletín de Costeo, aunque fuera muy relevante, podría ser mejorada.

Hasta entonces, lo que se divulgaban eran números agregados, la suma total de gastos de todos los organismos federales, distribuidos en ocho grupos de gastos: servicios de apoyo, material de consumo, comunicación y procesamiento de datos, arrendamiento y conservación de bienes inmuebles, energía eléctrica y agua, alquiler y conservación de bienes muebles, diárias y pasajes y otros servicios.

En contraposición, si fueran organizados en forma de panel, con herramientas de inteligencia de negocios, tal como estaba siendo gestado el primo más conocido, el Panel de Precios, los números podrían ser consultados directamente por los interesados, con el máximo de detalle desde el punto de vista contable, actualización frecuente y habilitación no sólo del conocimiento de valores en cada organismo o entidad pública, sino de su comparación y análisis de comportamiento y tendencias. En lugar de estáticos, los números serían dinámico.

Fue precisamente esa la demanda del entonces Secretario de Gestión del Ministerio de Planificación. Primero, para consumo interno, como forma de preparación para las entrevistas colectivas trimestrales de divulgación del Boletín de Costeo. El resultado fue tan bueno que mereció destaque en presentaciones para el Secretario Ejecutivo y hasta para el Ministro, lo que acabó resultando en la apertura

integral para cualquier interesado.

Y así nació el Panel de Costeo Administrativos a finales de 2017.

## **Proceso de implementación: más rápido, más eficiente, más simple**

A partir del conocimiento y experiencia adquiridos con el Boletín de Costeo y las iniciativas de paneles de datos desarrollados con el software Qlik Sense, la demanda de creación del Panel de Costeo Administrativo quedó a cargo de la Coordinación General de Gestión de la Información (CGINF), vinculada directamente al Secretario de Gestión del Ministerio de Planificación.

Y la demanda por el Panel partió exactamente del Secretario de Gestión, que necesitaba visualizar los datos de forma agregada y comparativa, para mejorar la presentación de las informaciones en las entrevistas colectivas en que divulgaba el Boletín de Costeo.

La integración de datos ha sido facilitada por la proximidad institucional con la SOF, la dueña de la fuente de datos del Sistema Integrado de Administración Financiera (Siafi), el principal instrumento utilizado para el registro, seguimiento y control de la ejecución del presupuesto, financiera e patrimonial del Gobierno Federal.

A lo largo del tercer trimestre de 2017, la CGINF fue produciendo y validando el Panel directamente en reuniones con el Secretario demandante.

Las premisas de investigación, diseño de la herramienta y usabilidad ya estaban en un desarrollo avanzado en el Panel de Precios, lo que facilitó la rápida evolución del Panel de Costeo Administrativo en las mismas bases, aprovechando la metodología del Boletín.

La producción fue tan rápida que, el 16 de octubre de 2017, el Secretario Ejecutivo del Ministerio de Planificación ya estaba presentando la primera versión del Panel de Custodio Administrativo a los demás secretarios ejecutivos y dirigentes de la Explanada, reuniéndoles en el Salón Noble del Ministerio de Planificación.

En ese evento de lanzamiento, de carácter más estratégico, se solicitó que los organismos invitados indicaran, para una ronda de validación técnica, servidores con perfil analítico de datos, capaces de evaluar críticamente las informaciones de su organismo y, a partir de eso, proponer ajustes a la herramienta, verificar posibles inconsistencias en los datos y sugerir mejoras en la aplicación de los recursos de sus unidades. Cada ministerio indicó dos o tres personas para recibir las contraseñas de acceso.

En noviembre, los candidatos participaron de entrenamiento en la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap) y tuvieron un mes para realizar pruebas y proponer cambios. Algunos resultados comparativos generaron

una incomodidad inicial, por la posibilidad de interpretación equivocada o uso inadvertido de las comparaciones. Los organismos con proporciones de gasto muy alejados del estándar podrían sufrir impactos de materias periódicas negativas o cuestionamientos de ciudadanos.

Ese inconveniente, sin embargo, es el efecto inmediato de la transparencia. La responsabilidad de explicar los números y resultados. Forma parte de la administración de la cosa pública. La obligación de rendir cuentas. Una directriz que no puede ser ignorada o desprestigiada y que viene siendo cada vez más exigida por los organismos de control y por los reglamentos de gobernanza.

Así, se mantuvo la estructura del Panel de Costeo Administrativo, con todas las comparaciones y análisis que posibilita. Y en diciembre, después de la validación y uso de los ministerios, fue abierto en Internet.

El 11 de diciembre de 2017, el entonces Ministro de Planificación lanzó oficialmente el Panel, como complemento a la divulgación del Boletín de Costeo trimestral, enalteciendo la tendencia de caída de los gastos administrativos y las iniciativas del gobierno para colocar al ciudadano en el centro de las decisiones gubernamentales por medio de herramientas como el Panel de Costeo Administrativo.

El Ministro aprovechó para anunciar la meta de reducción del material de expediente, que incluye papel, cartuchos de impresión y material de informática. La pretensión era reestructurar la manera de comprar, de modo que haya una reducción expresiva del stock, lo que, actualmente, viene tratándose por la Central de Compras por medio de la contratación de “almacén virtual”, aún en desarrollo (Simao, Pupo, 2017).

Se presentaron los fundamentos de uso del Panel y la facilidad con que el usuario puede visualizar, en pocos minu-

tos, el comportamiento de gastos de costeo administrativo por año, mes, órgano, naturaleza del gasto, área de actuación de la institución, entre otros filtros.

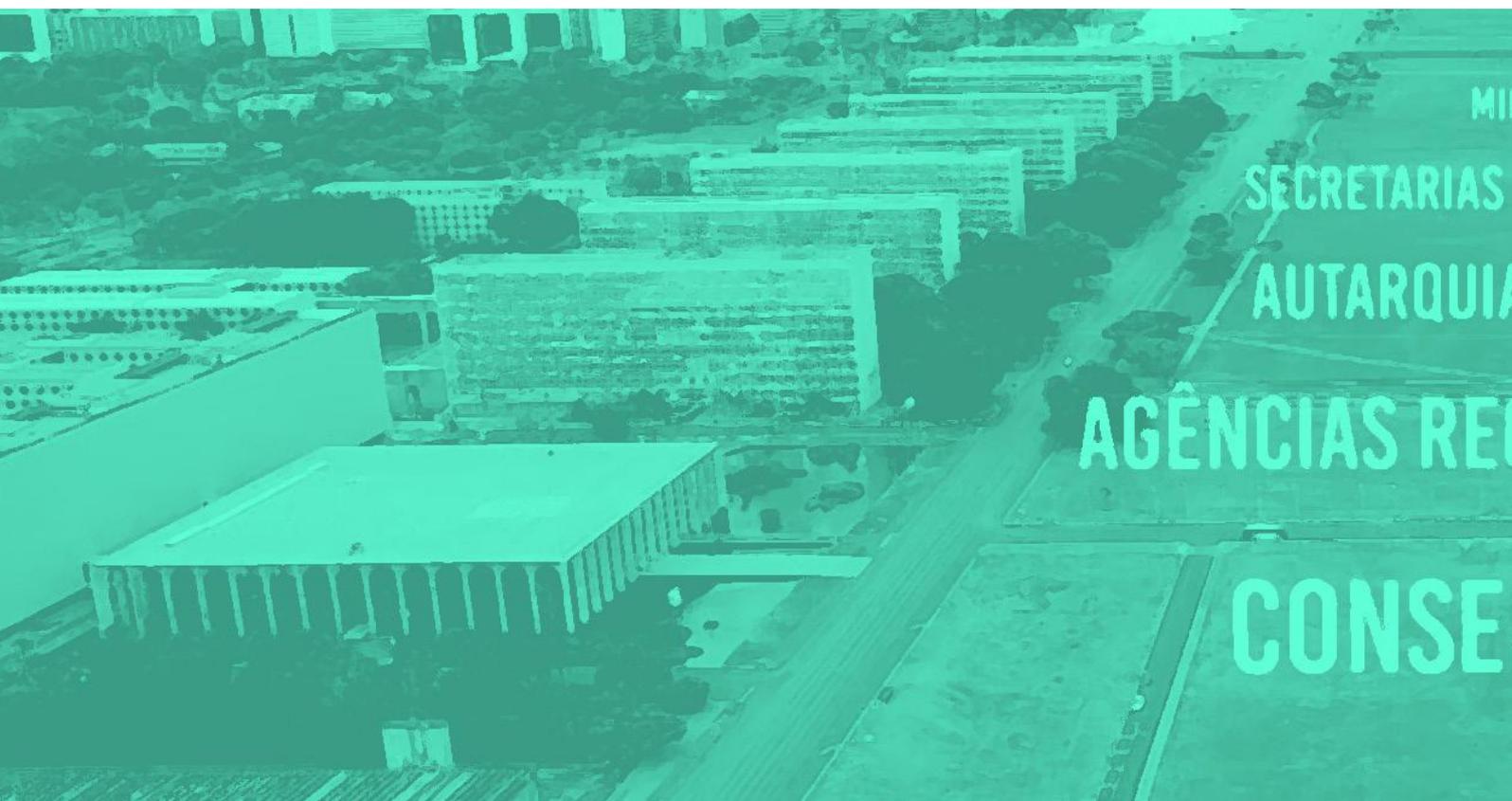
Se enfatizó lo inédito de la herramienta al realizar la comparación de gastos entre organismos.

La información agregada y estática, divulgada cada tres meses a través del Boletín de Gastos de Costeo, resumiendo la suma de los gastos en ocho categorías, pasó a ser dinámica, ofreciendo, además de 23 ítems de gastos, el detallado desdoblado en 95 subítems, representando un enorme avance de metodología y opciones de consulta.

La utilización de la herramienta, con sus amplias posibilidades de filtros y análisis gráficos, puede traer varios beneficios, tanto para el ciudadano, con el objetivo de ampliar el control social, como para el gestor público, por medio de diagnóstico y *benchmarking*. El potencial de resultados incluye el aumento de la capacidad de actuación de los gestores públicos, la optimización de los gastos de los organismos, la mejora de la calidad del gasto, la promoción de la mejora continua de la gestión, el perfeccionamiento de la interlocución entre organismos.

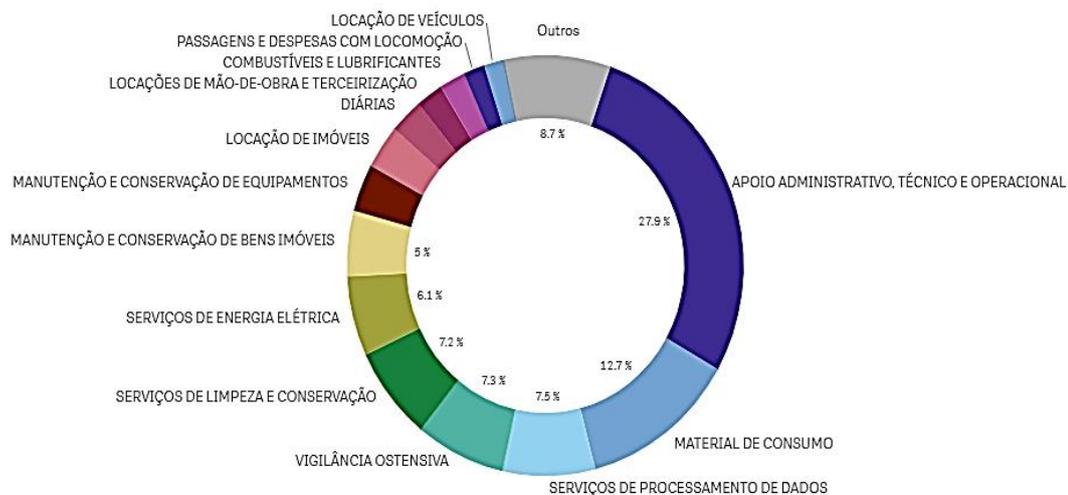
Los datos, actualizados mensalmente, y disponibles en el Panel pueden ser seleccionados a través de diversos filtros y visualizados en gráficos y tablas, a fin de posibilitar el análisis de los gastos de costeo administrativo en diferentes perspectivas, por ejemplo: período, organismo, unidad presupuestaria, ítem gasto, subelemento de gasto.

La iniciativa se complementa con un manual del usuario, que contiene orientaciones detalladas sobre el uso del Panel. Por adoptar una interfaz similar a los otros paneles del Ministerio de Planificación, tal como el Panel de Precios, que es más conocido, el uso se torna facilitado.



El acceso al Panel puede realizarse en ordenadores o en cualquier dispositivo móvil, como *smartphones* y *tablets*. En la pantalla inicial, el usuario tiene un panorama general de la distribución del importe del gasto administrativo en diferentes perspectivas.

Figura 3 – Costos por ítem de gastos. 2017. En porcentaje.



**R\$33.899.706.534**

Fuente: Panel de Costeo Administrativo. Acceso el 16/07/2018.

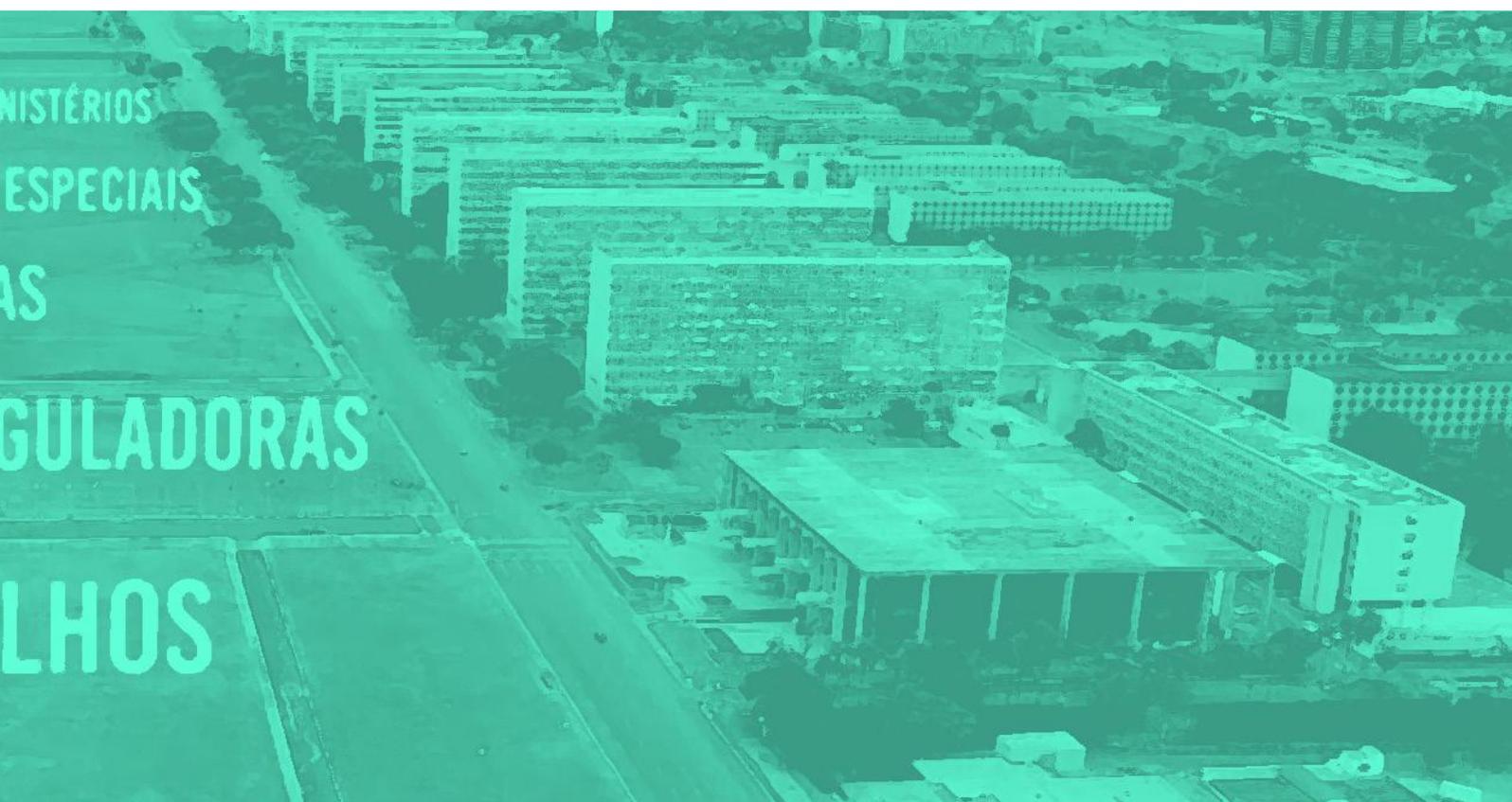
Para profundizar la investigación, existen diversos filtros y selecciones para posibilitar análisis más específicos y comparativos. Se pueden recortar los datos de forma simplificada por períodos, organismos y tipos de gastos. Las tablas y gráficos se ajustan automáticamente a los filtros aplicados.

Para investigar de forma efectiva en el panel, sólo son ne-

cesarios cuatro pasos:

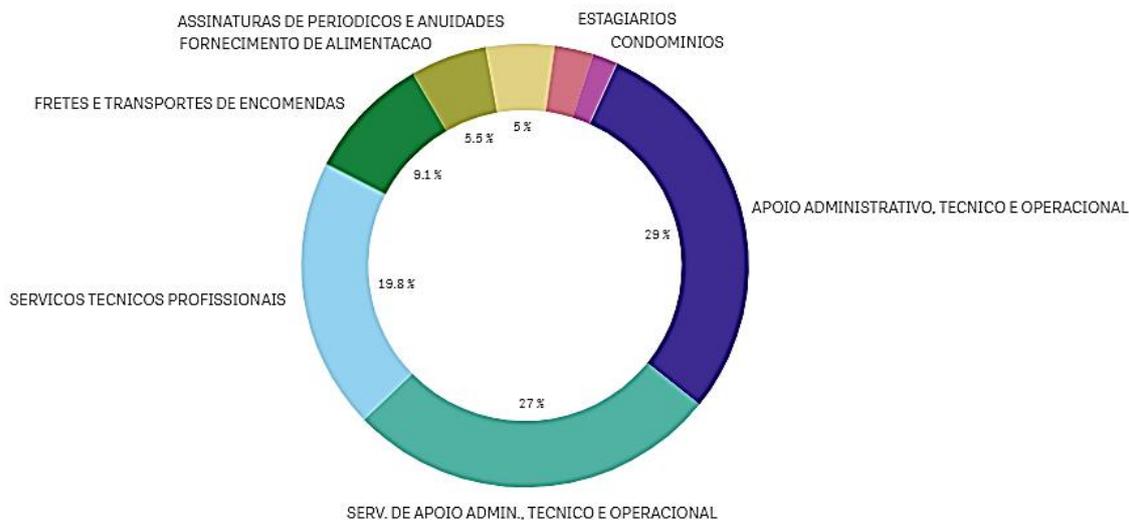
### 1) Visión general del gasto administrativo

El usuario puede observar la distribución del importe del gasto administrativo por ítem de gasto, subelemento de gasto y área de actuación del organismo superior.



La Figura 4 muestra el detalle por subelemento a partir del filtro del año “2017” e ítem de gasto “Apoyo Administrativo”.

Figura 4 – Gastos por subelemento del ítem Apoyo Administrativo. 2017. En porcentaje.



**R\$9.466.414.938**

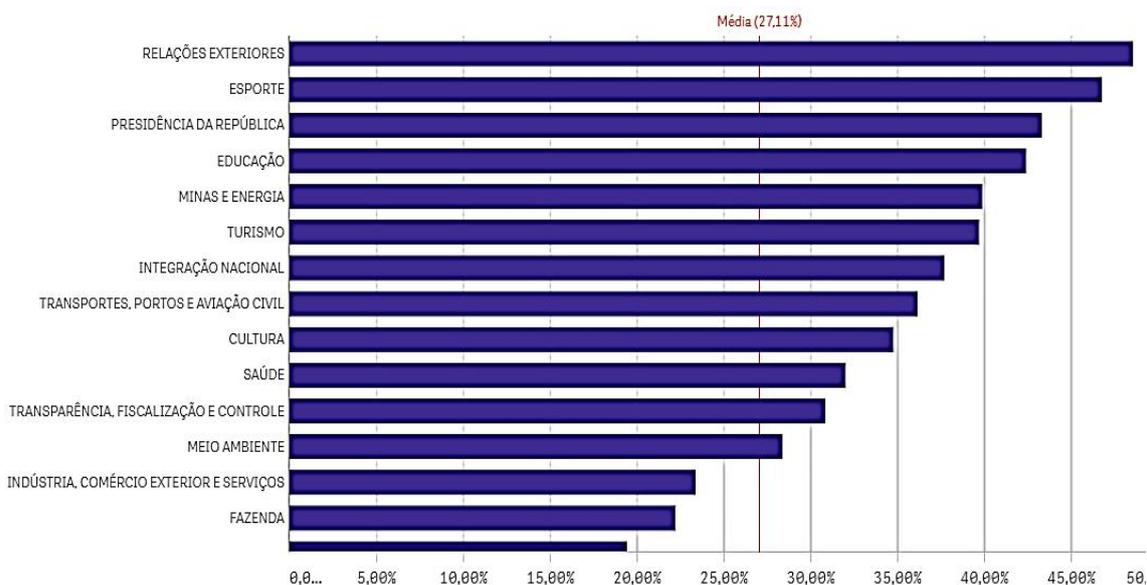
Fuente: Panel de Costeo Administrativo. Acceso el 16/07/2018.

**2) Análisis comparativo de los gastos entre organismo superiores**

La comparación puede ser hecha entre los organismos superiores en términos absolutos, o sea, el valor gasto en reales, o en proporción, es decir, el porcentaje del costeo total.

Continuando filtrando por “Apoyo Administrativo” en “2017”, se puede verificar que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene el mayor gasto proporcional en ese ítem.

Figura 5 – Gastos de Apoyo Administrativo por organismo. 2017. Proporción del total.



Fuente: Panel de Costeo Administrativo. Acceso el 16/07/2018.

### 3) Análisis comparativa de gastos entre las unidades de presupuesto

La utilización de unidades presupuestarias - agencias reguladoras e institutos federales, por ejemplo - vinculadas a los organismos superiores también puede usarse para realizar las comparaciones deseadas.

Continuando el ejemplo de “Apoyo Administrativo” en “2017”, la comparación de gastos por unidades presupuestarias revela situaciones, como mínimo, preocupantes. Mientras, en promedio, las unidades gastan el 27,5% de sus recursos de costeo con servicios de apoyo administrativo, el Hospital Universitario Prof. Polydoro Ernani registra la totalidad de sus gastos en ese tipo de servicio. Puede ser un error de clasificación u otra peculiaridad del registro contable de la unidad, pero, de cualquier forma, una distorsión como ésta inspira la necesidad de análisis más detallados.

Otras unidades también aparecen con gastos expresivos, muy por encima del promedio.

La posibilidad de comparación con base en la proporción de gastos de cada organismo o unidad es el principal instrumento de análisis del Panel de Costeo Administrativo. A partir del patrón de comportamiento, el promedio de todo el conjunto, se pueden identificar fácilmente los casos que se alejan del patrón, lo que se suele llamar de *outlier*.

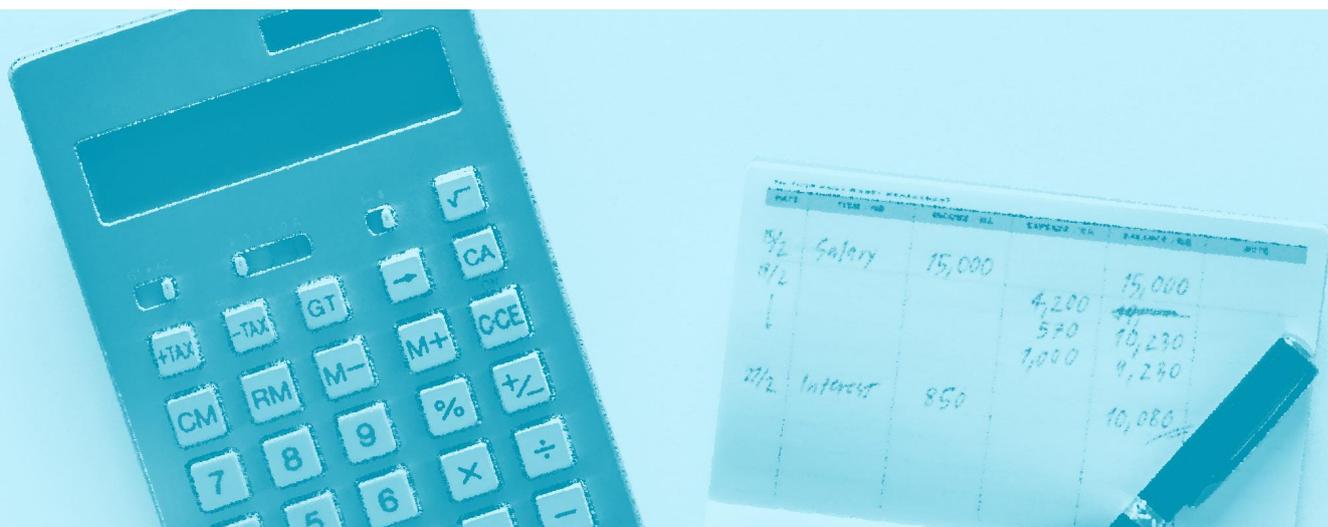
Estos casos extremos revelan situaciones que merecen atención. Sea del gestor, del que se espera la actuación diligente para entender las causas de los números distorsionados de su unidad, sea del ciudadano, que puede identificar los puntos más críticos y cuestionar a las autoridades responsables, ejerciendo el sano y deseable control social.

Cualquiera de esos escenarios se tornan posible en función de la simplicidad y eficiencia de la investigación y visualización de datos que el Panel de Costes Administrativos ofrece.

Figura 6 – Gastos de apoyo administrativo para la unidad presupuestaria. 2017. Proporción del total.



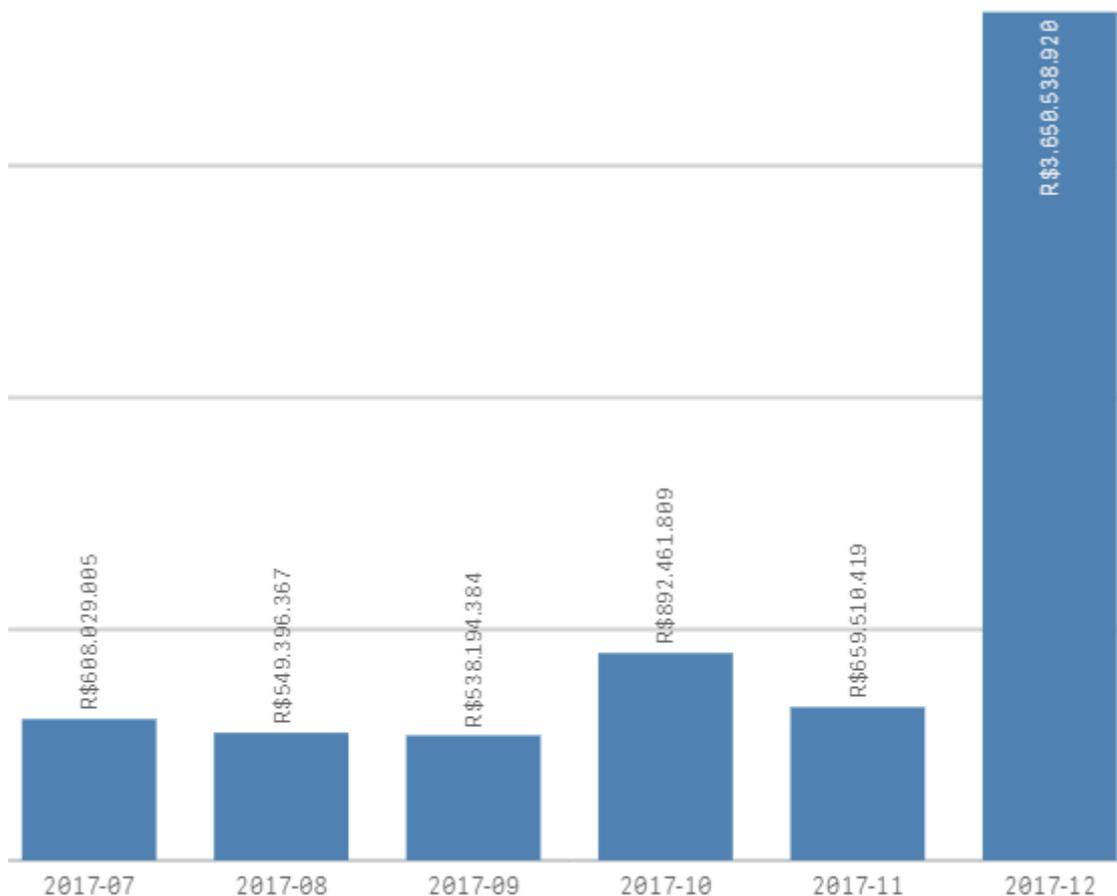
Fuente: Panel de Costeo Administrativo. Acceso el 16/07/2018.



#### 4) Análisis del comportamiento de los gastos en el transcurso del tiempo

Además de los comparativos entre organismos y unidades, el usuario todavía puede identificar tendencias de aumento y disminución a partir del comportamiento mensual de los gastos.

Figura 7 – Gastos mensuales de Apoyo Administrativo. Julio a diciembre de 2017.



Fuente: Panel de Costeo Administrativo. Acceso el 16/07/2018.

BEM VINDO AO PAINEL DE CUSTEIO ADMINISTRATIVO

COMO USAR O PAINEL?

COMEÇA

VISÃO GERAL DA DESPESA ADMINISTRATIVA

Como usar o PAINEL

Assista aos VIDEOS

Começar a análise de CUSTEIO

Este gráfico permite analizar la tendencia de registro del gasto a lo largo del año, posibilitando el entendimiento sobre la dinámica de apropiación de los gastos en el tiempo, en especial al final del ejercicio. En el ejemplo de la Figura 7, tal como ocurre con otros ítems de costeo, el Apoyo Administrativo registra significativa concentración en el último mes del año.

Es claro que el Panel de Costeo Administrativa ofrece un panorama de investigación mucho más amplio, dinámico y detallado en relación a su predecesor, el Boletín trimestral. Lo que era un resumen sintético de ocho elementos,

## Resultados y lecciones aprendidas: lo que es bueno va a ser divulgado

El periodista Hamilton Ferrari, del Correio Braziliense, publicó una serie de reportajes sobre los gastos del gobierno y varios tuvieron como fuente el Panel mantenido por el Ministerio de Planificación.

Así fue con un análisis sobre la copia de documentos. El periodista identificó que el Gobierno Federal, en plena era digital, tuvo un crecimiento del 14% en 2017 en los gastos de reprografía (Ferrari, 2018a). A pesar de ello, en general de los dispendios con costeo, el Gobierno Federal redujo en un 14% sus gastos. En el esfuerzo por reducir las copias, el MP respondió al reportero que había implantado el Proceso Electrónico Nacional - Sistema Electrónico de Informaciones (PEN / SEI), adoptado, en aquél momento, por 357 organismos, otra iniciativa que merece ser conocida.

En otro reportaje, Ferrari (2018b) nuevamente se vale del Panel de Costeo Administrativo para encontrar un aumento en los gastos con limpieza y conservación de las instituciones y organismos públicos federales en 2017, impactando en total, R \$ 2,45 mil millones. Una vez más el Ministerio de Planificación presentó explicaciones, al afirmar que venía buscando mayor eficiencia en la contratación de limpieza, habiendo ampliado las productividades-estándar<sup>2</sup> del servicio por medio de la IN nº 05/2017.

Estos dos casos ilustran los resultados obtenidos con el uso del Panel de Costeo Administrativo. La transparencia en el servicio del periodismo, al servicio del ciudadano.

Poco a poco el Panel se va haciendo conocido y aumentando su tasa de uso. Hasta abril de 2018, cerca de 2.000 usuarios habían accedido al panel, número que saltó, tres meses después, a más de 6.000, resultando, hasta julio de 2018, en más de 20 mil visitas de página. En la medida que haya mayor divulgación y percepción de la sociedad respecto de las funcionalidades del Panel, la tendencia es que su índice de visualización y uso se amplíen.

<sup>2</sup> El Gobierno Federal adopta la productividad como determinante de los costos de limpieza, expresada como el área física en metros cuadrados a ser limpiada por un empleado durante una jornada de ocho horas al día. Cuando se amplía la productividad, se reduce el costo de los contratos, porque reduce la cantidad de empleados necesarios.

limitado a la suma de gastos, se convirtió en una poderosa herramienta de selección, comparación y análisis de comportamiento del gasto administrativo, permitiendo identificar patrones y distorsiones que merecen atención.

Aunque ya existan datos sobre gastos en el Portal de la Transparencia, gestionado por la CGU, la forma de presentación, filtro e identificación de patrones en el Panel de Costeo Administrativo hacen los dos modelos muy diferentes, alejando la posibilidad de sombreado o duplicidad de esfuerzos en la búsqueda de hacer la gestión pública accesible a la población.

Las herramientas de transparencia de datos son fundamentales para mejorar la eficiencia en diversas áreas y en la logística de costeo no es diferente. Por eso es relevante destacar el esfuerzo del Gobierno Federal en disponibilizar paneles gerenciales en Internet, como el Panel de Compras, Panel de Precios y Panel de Costeo Administrativo. Estos mecanismos facilitan mucho la visualización de grandes masas de datos en términos de patrones de comportamiento, medias y tendencias. Esto ayuda enormemente en la toma de decisiones estratégicas y fortalece sobre todo el ejercicio efectivo del control social.

Estas herramientas permiten encontrar indicadores y patrones y, por medio de análisis, la evaluación, la comparación, el estudio del histórico y el comportamiento del gasto público. Esto tanto puede ayudar al ciudadano a fiscalizar al agente político o burócrata como puede auxiliar fuertemente en los análisis de los organismos que formulan las políticas de logística, así como en la fiscalización y auditoría.

Con el uso adecuado del Panel de Costeo Administrativo - lo que no lleva mucho tiempo para aprender - se pueden conocer, por ejemplo, los patrones de comportamiento de servicios, organismos y unidades presupuestarias y, con ello, actuar sobre eventuales distorsiones.

Es posible monitorear indicadores, subsidiar nuevas políticas, informar a la sociedad sobre el destino del dinero con que ya ha contribuido. Atender a las demandas de la Ley de Acceso a la Información es uno de los principales usos potenciales del Panel de Custodio Administrativo, al posibilitar respuestas rápidas sobre el volumen de gastos realizados, principales elementos de gasto y evolución histórica de los componentes de costeo en cada órgano, cuestionamientos que pueden ser formulados por la sociedad en el ejercicio del control social.

En los últimos dos años, el Ministerio de Planificación viene promoviendo importantes avances en la garantía de transparencia. En 2017, fue lanzado el Panel de Precios, una plataforma que permite comparar los valores practicados por el Gobierno Federal en sus compras de bienes y servicios. En la misma línea de la transparen-

cia, el organismo también lanzó otros cuatro paneles: el Panel Estadístico de Personal, con datos sobre gastos de personal, servidores, remuneraciones, ingresos, funciones y jubilaciones; el Panel Transferencias Abiertas, que proporciona informaciones sobre convenios, contratos de repaso y términos de cooperación; el Panel del Presupuesto Federal, permitiendo la consulta libre a los datos presupuestarios; y el Panel de Obras, que presenta al ciudadano un catálogo con más de 98 mil obras, con indicación de valores y etapas de ejecución.

Y además, el MP dio un salto gigantesco de calidad al evolucionar un boletín trimestral sintético para un Panel dinámico, comparativo, simple, fácil de usar y muy efectivo.

Este fue un paso seguro, amplio y confiado hacia la buena gobernanza, previendo por el principio de transparencia, de forma que el ciudadano tenga, de hecho, no sólo acceso gratuito e ilimitado a los datos, sino también que pueda realizar análisis críticos de manera simple y rápido.

## Bibliografía

Branco, Mariana. Governo economizou 54% com TáxiGov, diz Planejamento. *Agência Brasil*. Brasília, 26 abr. 2017

Brasil. Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). *Regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas*. 18 nov. 2011.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016. *Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal*. 10 mai. 2016

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 156/2016. *Institui o Boletim de Despesas de Custeio Administrativo*. 6 mai. 2016a.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim de Despesas de Custeio Administrativo do 1º Trimestre de 2016*. 10 mai. 2016b.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Nota Metodológica do Boletim de Despesas de Custeio Administrativo*. 2016c. Disponible en: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Despesas de custeio do governo federal caem 4,9% em outubro*. *Notícias*. 2016d. Disponible en: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

Brasil. Secretaria de Gestão. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Referencial de Governança e Gestão do Sistema de Serviços Gerais – SISG*. Brasília: MP, 2017

Ferrari, Hamilton. Governo Federal teve gasto de R\$ 2,4 bilhões com energia em 2017. *Correio Braziliense* (digital). Brasília, 07 mai. 2018. Disponible en: [www.correiobraziliense.com.br](http://www.correiobraziliense.com.br)

Ferrari, Hamilton. Cópia de documentos consome R\$ 172 milhões do Governo Federal. *Correio Braziliense* (digital). Brasília, 23 abr. 2018a. Disponible en: [www.correiobraziliense.com.br](http://www.correiobraziliense.com.br)

Ferrari, Hamilton. Limpeza e conservação das instituições do governo federal consomem R\$ 2,5 bilhões. *Correio Braziliense* (digital). Brasília, 14 mai. 2018b. Disponible en: [www.correiobraziliense.com.br](http://www.correiobraziliense.com.br)

Simao, Edna; Pupo, Fábio. Para Dyogo, “situação está em extremo risco”. *VALOR ECONÔMICO*. Versão digital. Brasília, 12 dez. 2017. Disponible en <[www.valor.com.br](http://www.valor.com.br)>

Valor Econômico. *Despesas de custeio do governo têm queda real de 7,2% no 1º semestre*. 31 jul. 2017. Disponible en <[www.valor.com.br](http://www.valor.com.br)>