

# Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados

Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política



Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Gestión para Resultados y Efectividad en el Desarrollo, del Diálogo Regional de Política (5th : 2009 : Brasilia, Brazil)

Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados.

p. cm.

Includes bibliographical references.

"Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política."

1. Budget process—Latin America—Congresses. 2. Finance, Public—Latin America—Congresses.

I. Inter-American Development Bank. II. Title.

HJ2056.7 .R48 2009

352.48 R48----dc22

Esta publicación fue preparada por la iniciativa PRODEV del Sector de Capacidad Institucional y Finanzas de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los resultados, interpretaciones y conclusiones del material incluido en la misma es de exclusiva responsabilidad de sus autores y de ninguna manera puede ser atribuidos al BID, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros de su directorio ejecutivo o a los países que ellos representan. El Banco Interamericano de Desarrollo no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.

Junio 2009

Para obtener ejemplares adicionales de esta publicación, favor dirigirse a

**Banco Interamericano de Desarrollo**  
**PRODEV**

1300 New York Avenue, NW  
Washington, D.C. 20577  
Estados Unidos

Tel.: (202) 623.1114

Fax: (202) 623.3029

Correo electrónico: [PRODEV@iadb.org](mailto:PRODEV@iadb.org)

Internet: [www.iadb.org/PRODEV](http://www.iadb.org/PRODEV)

# Índice

Lista de cuadros	5
Lista de gráficos	7
Lista de recuadros	7
Lista de siglas	9
Prólogo	13
I. Articulación entre el plan y el presupuesto	15
Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias Martus Tavares y Nora Berretta	17
Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en América Latina Gabriel Filc y Carlos Scartascini	47
Actualidad y futuro de los sistemas nacionales de inversión en América Latina Eduardo Aldunate	77
La articulación entre el plan y el presupuesto: Algunas experiencias en América Latina Nelson Schack	117

II. Rigideces y operaciones extrapresupuestarias	153
Operaciones extrapresupuestarias	
Ana Maria Jul	155
Rigidez presupuestaria en Colombia	
Juan Carlos Echeverry	191
III. Avances en el presupuesto por resultados	233
Presupuesto por resultados:	
¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública?	
Mario Marcel	235
El presupuesto por resultados:	
pilar de la gestión para resultados en el desarrollo	
en América Latina y el Caribe	
Roberto García López	255
IV. Descentralización fiscal	273
Descentralización y transferencias intergubernamentales	
de recursos en América Latina: Argentina, Brasil y Colombia	
Fernando Rezende	275

## Cuadros

Cuadro 1. Responsabilidad fiscal y contabilidad global	30
Cuadro 2. Características de los planes estratégicos de cinco países	34
Cuadro 3. Los proyectos de inversión y los resultados	36
Cuadro 4. El presupuesto operativo	37
Cuadro 5. MMP fiscal, presupuestario y de gasto	49
Cuadro 6. Características de los MGMP en la Unión Europea, parte 1	55
Cuadro 7. Características de los MGMP en la Unión Europea, parte 2	56
Cuadro 8. Grado de profundidad de los MMP en América Latina	59
Cuadro 9. Proyecciones de los MFMP	65
Cuadro 10. Proyecciones del marco macroeconómico multianual y valores efectivos	68
Cuadro 11. Proyecciones macroeconómicas del presupuesto plurianual y valores efectivos	71
Cuadro 12. Entidades rectoras en países de la región	84
Cuadro 13. Cobertura de los SNIP	86
Cuadro 14. Metodologías vigentes en SNIP de América Latina	88
Cuadro 15. Metodologías seleccionadas de distintos SNIP	89
Cuadro 16. Metodologías seleccionadas de distintos SNIP	92
Cuadro 17. Historia de los SNIP en la región	93
Cuadro 18. Definiciones de inversión pública en diferentes países de América Latina	97
Cuadro 19. Marco legal	98
Cuadro 20. Objetivos definidos para el SNIP en los diferentes países	99
Cuadro 21. Entidad rectora en los distintos países	101
Cuadro 22. Otras entidades vinculadas a la administración del SNIP	102
Cuadro 23. Entidades incorporadas al SNIP	103
Cuadro 24. Niveles territoriales	104
Cuadro 25. Fuentes de financiamiento incorporadas al SNIP	105
Cuadro 26. Metodologías de preparación y de evaluación existentes	107
Cuadro 27. Estructura de las metodologías	108
Cuadro 28. Uso de precios sociales	110
Cuadro 29. Sistemas vinculados	111
Cuadro 30. Subsistemas	112
Cuadro 31. Sistema de información (Bancos de Proyectos)	113
Cuadro 32. Capacitación	114
Cuadro 33. Planes nacionales de desarrollo	122
Cuadro 34. Algunas técnicas presupuestarias	126
Cuadro 35. Sistemas de información financiera	128

Cuadro 36. Sistemas de información financiera	132
Cuadro 37. Marcos macroeconómicos y fiscales de mediano plazo	135
Cuadro 38. Órganos rectores de sistemas de planificación y presupuesto	147
Cuadro 39. Ingresos y gastos del gobierno nacional central, 2006	205
Cuadro 40. Ingresos totales del gobierno nacional central, 2006	205
Cuadro 41. Gastos totales del gobierno nacional central, 2006	207
Cuadro 42. Apropiaciones e inflexibilidades para el presupuesto de 2006	208
Cuadro 43. Listado y clasificación de transferencias, 2000-2006	212
Cuadro 44. Inflexibilidades presupuestarias originadas en rentas de destinación específica, 1998-2006	216
Cuadro 45. Recaudación de impuestos parafiscales, 1998-2003 (porcentaje del PIB)	223
Cuadro 46. Contribuciones al SENA e ICBF, 2000-2006 (millones de pesos)	224
Cuadro 47. Rentas exentas de sociedades, por tipo de declarante (en miles de millones de pesos), 2006	226
Cuadro 48. Tarifa efectiva promedio del impuesto a la renta, 2004	226
Cuadro 49. Exenciones y exclusiones en el IVA, 2005-2006 (millones de pesos y porcentajes)	227
Cuadro 50. Total de inflexibilidades por sector, excluyendo gasto tributario, 2006 (miles de millones de pesos)	228
Cuadro 51. Contexto de reforma de los sistemas presupuestarios en países desarrollados y en América Latina	245
Cuadro 52. Pilares de la GpRD según el nivel de desarrollo, en 18 países de ALC	260
Cuadro 53. Países agrupados por nivel de desarrollo del índice SEP de GpRD	262
Cuadro 54. Índice del SEP de PpR	267
Cuadro 55. Índice de gestión financiera del SEP	267
Cuadro 56. Matriz de validación	270
Cuadro 57. Transferencias: principios y factores de compensación	283
Cuadro 58. Evaluación del grado de rigidez con respecto al monto de las transferencias	289
Cuadro 59. Grado de autonomía en el uso de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales	289
Cuadro 60. Evaluación de la eficiencia del sistema de transferencias	291
Cuadro 61. Evaluación del grado de equidad bajo condiciones acentuadas de disparidad regional	291
Cuadro 62. Evaluación del sistema en función de la responsabilidad	292
Cuadro 63. Transferencias intergubernamentales en Argentina, Brasil y Colombia: según criterios que definen la calidad de la descentralización fiscal	293

## Gráficos

Gráfico 1. Relaciones entre los diferentes actores que participan en el presupuesto	20
Gráfico 2. PpR: niveles macro, meso y micro	27
Gráfico 3. Países de la región que han implantado SNIP	79
Gráfico 4. Macroprocesos en la administración financiera gubernamental	125
Gráfico 5. Esquema de articulación de objetivos en el proceso presupuestario	138
Gráfico 6. Atención de demandas ciudadanas	138
Gráfico 7. Fases de un proceso de programación y formulación presupuestaria	139
Gráfico 8. Esquema de indicadores para la medición y evaluación del desempeño	142
Gráfico 9. Distribución del puntaje total	229
Gráfico 10. Deuda del gobierno nacional central, 1996-2006 (porcentaje del PIB)	230
Gráfico 11. El sistema de PpR en el ciclo presupuestario	241
Gráfico 12. Pilares del ciclo de gestión en el sector público	259
Gráfico 13. Niveles de análisis del SEP	259
Gráfico 14. Índice de GpRD por grupo de países	261
Gráfico 15. Efectos secundarios en la educación y subgasto local	280
Gráfico 16. Régimen argentino de coparticipación tributaria	295

## Recuadros

Recuadro 1. Definiciones de inversión pública	77
Recuadro 2. Implementación de SNIP en Argentina	80
Recuadro 3. Implementación de SNIP en Bolivia	80
Recuadro 4. Implementación de SNIP en Chile	81
Recuadro 5. Implementación de SNIP en Colombia	81
Recuadro 6. Implementación de SNIP en Perú	81
Recuadro 7. Marco legal basado en leyes, en Argentina y Perú	82
Recuadro 8. Marco legal incluido en el marco presupuestario, en Chile y Colombia	82
Recuadro 9. Concertación entre niveles de gobierno en Argentina	85
Recuadro 10. Sitios web de algunos SNIP de la región con información sobre capacitación	93
Recuadro 11. Primera hipótesis	143
Recuadro 12. Segunda hipótesis	144
Recuadro 13. Tercera hipótesis	145
Recuadro 14. Cuarta hipótesis	146
Recuadro 15. Quinta hipótesis	148
Recuadro 16. Las reformas presupuestarias y el entorno gerencial	264



# Listado de siglas

<b>ABB</b>	Actividad basada en presupuesto (sigla en inglés)	<b>Coneval</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)
<b>ACCI</b>	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional	<b>CONFIS</b>	Consejo Superior de Política Fiscal (Colombia)
<b>ADEFAS</b>	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (México)	<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
<b>AGPP</b>	Sistema de análisis del gasto por producto (Uruguay)	<b>CORFO</b>	Corporación de Fomento de la Producción (México)
<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe	<b>DiPres</b>	Dirección de Presupuesto (Chile)
<b>APP</b>	Asociaciones público-privadas	<b>DGAeYS</b>	Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (Perú)
<b>ASIP</b>	Asociación Internacional de Presupuesto Público	<b>DGP</b>	Dirección General de Presupuesto (El Salvador, Paraguay)
<b>BANOBRAS</b>	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (México)	<b>DGPN</b>	Dirección General de Presupuesto Nacional (Costa Rica)
<b>BCB</b>	Banco Central do Brasil	<b>DIPRENA</b>	Dirección de Presupuesto de la Nación (Panamá)
<b>BCCh</b>	Banco Central de Chile	<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
<b>BCE</b>	Banco Central de Ecuador	<b>DNPP</b>	Dirección Nacional del Presupuesto Público (Perú)
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo	<b>DTCD</b>	Departamento de la Cooperación Técnica para el Desarrollo
<b>BIP</b>	Banco Integrado de Proyectos (Chile)	<b>DTP</b>	Dirección Técnica de Presupuesto (Guatemala)
<b>BM</b>	Banco Mundial	<b>EECE</b>	Criterios de análisis de economía, eficiencia y eficacia
<b>BPIN</b>	Banco de Proyectos de Inversión Nacional (Colombia)	<b>ENAMI</b>	Empresa Nacional de Minería (Chile)
<b>BT</b>	Balance Tradicional (México)	<b>ENAP</b>	Empresa Nacional del Petróleo
<b>CAE</b>	Costo anual equivalente	<b>FAC</b>	Fondo de Ahorro y Contingencias (Ecuador)
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	<b>FARAC</b>	Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (México)
<b>CEPEP</b>	Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (México)	<b>FARP</b>	Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (México).
<b>CEREPS</b>	Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social (Ecuador)	<b>FEIEF</b>	Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (México)
<b>CIAPEP</b>	Curso Interamericano en Preparación y Evaluación de Proyectos	<b>FEIIP</b>	Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (México)
<b>CLAD</b>	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo		
<b>CNE</b>	Comisión Nacional de Energía (Chile)		
<b>CNR</b>	Comisión Nacional de Riego (Chile)		
<b>COCHILCO</b>	Comisión Chilena del Cobre		
<b>CoDelCo</b>	Corporación del Cobre (Chile)		

<b>FEIP</b>	Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (México)	<b>LEG</b>	Lineamientos estratégicos de gestión (Uruguay)
<b>FEP</b>	Fondo de Estabilización del Petróleo (Ecuador)	<b>LFPRH</b>	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (México)
<b>FI</b>	Fondo de Infraestructura (Chile).	<b>LIF</b>	Ley de Ingresos Anuales de la Federación (México)
<b>FINFRA</b>	Fondo de Inversion en Infraestructura (México)	<b>LRC</b>	Ley Reservada del Cobre (Chile)
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional	<b>LRF</b>	Ley de Responsabilidad Fiscal
<b>FNDR</b>	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Chile).	<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>FONDEN</b>	Fondo de Desastres Naturales (México)	<b>MEFP</b>	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas
<b>FonPeT</b>	Fondo de Pensiones Territoriales (Colombia)	<b>MHCP</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)
<b>FUNDEF</b>	Fondo de Desarrollo de la Enseñanza Primaria de Brasil	<b>MF</b>	Ministerio de Finanzas
<b>GFAA</b>	Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	<b>MFMP</b>	Marco fiscal de mediano plazo
<b>GNC</b>	Gobierno nacional central (Colombia)	<b>MGMP</b>	Marco de gasto de mediano plazo
<b>GpR</b>	Gestión para resultados	<b>MiDePlan</b>	Ministerio de Planificación (Chile)
<b>GpRD</b>	Gestión para resultados en el desarrollo	<b>MMMP</b>	Marco macroeconómico de mediano plazo
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	<b>MMP</b>	Marco de mediano plazo
<b>IDEA</b>	Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (sigla en inglés)	<b>MOP</b>	Ministerio de Obras Públicas (Chile)
<b>IDH</b>	Índice de desarrollo humano	<b>MPMP</b>	Marco plurianual de mediano plazo
<b>IEPS</b>	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (México)	<b>MPP</b>	Marco pPlurianual del presupuesto
<b>IESS</b>	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Ecuador)	<b>MTEF</b>	Marco plurianual de los gastos (sigla en inglés)
<b>IFP</b>	Informe de Finanzas Públicas (Chile)	<b>M&amp;E</b>	Monitoreo y evaluación
<b>ILPES</b>	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social	<b>NPM</b>	Nueva gestión pública (sigla en inglés)
<b>INDEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Argentina)	<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>INEI</b>	Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú)	<b>ODEPA</b>	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Chile)
<b>IPPR</b>	Indicadores de insumo, proceso, producto y resultado	<b>ODI</b>	Oficina de Inversiones (Perú).
<b>ISS</b>	Instituto de Seguro Social (Colombia)	<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>IVA</b>	Impuesto al valor agregado	<b>OEI</b>	Organización de Estados Iberoamericanos
<b>LDO</b>	Ley de Directrices Presupuestarias (siglas en portugués)	<b>OI</b>	Organismos internacionales
		<b>ONAPRE</b>	Oficina Nacional de Presupuesto (Venezuela)
		<b>ONG</b>	Organizaciones no gubernamentales
		<b>ONP</b>	Oficina Nacional de Presupuesto (Argentina)
		<b>OP</b>	Oficina de Planificación
		<b>OPA</b>	Objetivos presupuestarios anuales
		<b>OPI</b>	Oficina de Programación de Inversiones (Perú)

<b>OPLAP</b>	Oficinas de Planificación y Presupuesto (Chile)	<b>RFSP</b>	Requisitos Financieros del Sector Público (México)
<b>OPP</b>	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay)	<b>ROSC</b>	Informes de Observancia de Estándares y Códigos (siglas en inglés)
<b>PE</b>	PetroEcuador (Ecuador)	<b>RPI</b>	Restricción presupuestaria intertemporal
<b>PEF</b>	Presupuesto de egresos de la federación (México)	<b>SAFI</b>	Sistema de Administración Financiera (Ecuador)
<b>PEG</b>	Plan estratégico de gestión (Uruguay)	<b>SAFI</b>	Sistema de Administración Financiero Integrado (El Salvador)
<b>PEMEX</b>	Petróleos Mexicanos	<b>RPS</b>	Razón de Precio Social (Colombia)
<b>PEMP</b>	Plan Estratégico de Mediano Plazo (Guatemala)	<b>SDG</b>	Sistema de Distribución del Gasto (Uruguay)
<b>PGE</b>	Presupuesto General del Estado (Ecuador)	<b>SEBI</b>	Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (Chile)
<b>PGN</b>	Presupuesto General de la Nación (Colombia)	<b>SECTRA</b>	Subsecretaría Ejecutiva de la Comisión de Transporte Urbano (Chile)
<b>PIB</b>	Producto interno bruto	<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje (Colombia)
<b>Pidiregas</b>	Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (México)	<b>SEP</b>	Sistema de evaluación PRODEV
<b>PM</b>	Presupuesto multianual (Guatemala)	<b>Seremis</b>	Secretarios regionales ministeriales
<b>PND</b>	Plan nacional de desarrollo	<b>SEV</b>	Sistema de Evaluación del Desempeño (Uruguay)
<b>PNIP</b>	Plan Nacional de Inversiones Públicas (Argentina)	<b>SEV-PEG</b>	Sistema de Evaluación de la Gestión y Planes Estratégicos de Gestión (Uruguay)
<b>POA</b>	Plan Operativo Anual (Guatemala)	<b>SGP</b>	Sistema General de Participaciones (Colombia)
<b>POAI</b>	Plan Operativo Anual de Inversiones (Colombia)	<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)
<b>PoR</b>	Presupuesto orientado a resultados	<b>SHRFSP</b>	Saldos Históricos de Requerimientos Financieros del Sector Público (México)
<b>PPBS</b>	Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto (sigla en inglés)	<b>SIAF</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera (Guatemala, Paraguay, Perú)
<b>PPA</b>	Presupuesto plurianual	<b>SIAFI</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera (Brasil)
<b>PPA</b>	Plan plurianual (Brasil)	<b>SIAFF</b>	Sistema Integral de Administración Financiera Federal (México)
<b>PPI</b>	Plan Plurianual Institucional (Ecuador)	<b>SIAFPA</b>	Sistema de Información Financiera (Panamá)
<b>PPI</b>	Programas y Proyectos de Inversión (México)	<b>SICGP</b>	Sistema Integral de Control de la Gestión Presupuestaria (México)
<b>PPP</b>	Sociedades Público-Privadas (Brasil, sigla en portugués)	<b>SIDIF</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera (Argentina)
<b>PpR</b>	Presupuesto por resultados o presupuesto para resultados		
<b>PPS</b>	Proyectos de Prestación de Servicios (México)		
<b>PRODEV</b>	Programa de Implementación del Pilar Externo de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (sigla en inglés)		
<b>ProNaFiDe</b>	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (México)		

<b>SIDOR</b>	Sistema Integrado de Datos Presupuestarios (sigla en portugués)	<b>SISIN</b>	Sistema de Información sobre Inversiones (Bolivia)
<b>SIGAF</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera (Costa Rica)	<b>SM&amp;E</b>	Sistema de monitoreo y evaluación
<b>SIGECOF</b>	Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (Venezuela)	<b>SNIG</b>	Sistema de Seguimiento de la Inversión (Uruguay)
<b>SIGEF</b>	Sistema Integrado de Gestión Financiera (Ecuador)	<b>SNIP</b>	Sistema Nacional de Inversión Pública (Guatemala)
<b>SIGFE</b>	Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (Chile)	<b>SOF</b>	Secretaria de Presupuesto Federal (Brasil, sigla en portugués)
<b>SIGMA</b>	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (Bolivia)	<b>SP</b>	Subsecretaría de Presupuesto (Ecuador)
<b>SiGob</b>	Sistema de Información Gubernamental (Colombia, Guatemala, México)	<b>SPI</b>	Seguimiento de Proyectos de Inversión (Colombia)
<b>SigPlan</b>	Sistema de Informaciones Gerenciales y de Planeamiento (Brasil)	<b>SPNF</b>	Sector Público no Financiero
<b>SII</b>	Servicio de Impuestos Internos (Chile).	<b>SSE</b>	Subsecretaría de Egresos (México)
<b>SIIF</b>	Sistema Integrado de Información Financiera (Bolivia, Colombia, Uruguay)	<b>SUBDERE</b>	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Chile)
<b>Sinergia</b>	Sistema Nacional de Evaluación y Gestión por Resultados (Colombia)	<b>TIR</b>	Tasa interna de retorno
<b>SIP</b>	Sistema de inversión pública	<b>TSD</b>	Tasa social de descuento
<b>SIP</b>	Sistema de Información Presupuestaria (Uruguay)	<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (siglas en inglés)
<b>SISI</b>	Sistema de Información y Seguimiento de la Inversión (Uruguay)	<b>VAB</b>	Valor agregado bruto
		<b>VAC</b>	Valor actual de costos
		<b>VAIN</b>	Valor actual de ingresos netos
		<b>VAN</b>	Valor actual neto
		<b>VMPC</b>	Viceministerio de Presupuesto y Contaduría (Bolivia)

Esta publicación presenta los principales temas analizados en el marco de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Gestión para Resultados y Efectividad en el Desarrollo, del Diálogo Regional de Política, y la iniciativa PRODEV del Sector de Capacidad Institucional y Finanzas de la Vicepresidencia Sectores y Conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo principal de esta Red es generar un espacio para analizar y compartir buenas prácticas que permitan mejorar la calidad del presupuesto y fortalecer la gestión para resultados.

Desde 2005 hasta la actualidad, se realizaron cuatro reuniones regionales y dos subregionales: una de ellas destinada a los países de Centroamérica y la otra para los países del Caribe. En cada encuentro, la agenda de los temas que se ponen en consideración es definida por los directores de presupuesto o por otros altos funcionarios que intervienen en el proceso presupuestario de los diferentes países.

En las reuniones se presentan disertaciones de expertos en las áreas temáticas seleccionadas y también informes de los miembros de la Red acerca de los avances que se realizan en los países de la Región. Además de los miembros plenos de la Red, participan en calidad de observadores, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En 2009, con motivo de realizarse la V Reunión Anual se presenta esta publicación a fin de difundir y compartir, con una audiencia más amplia, el conocimiento generado en estos encuentros.

En esta publicación se recopilan los principales temas tratados con el objetivo de contribuir al análisis y la discusión de funcionarios, académicos, parlamentarios, expertos y miembros de la sociedad civil interesados en tema del presupuesto por resultados y la efectividad en el desarrollo.

Mario Marcel Cullell

*Gerente,*

*Sector de Capacidad Institucional y Finanzas,  
Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento*



# I

## Articulación entre el plan y el presupuesto



# Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias

Martus Tavares\*

Nora Berretta\*\*

## Introducción

El dilema central de la economía reside en la decisión de asignar recursos escasos a objetivos múltiples. En el fondo, esta es una expresión particular del conflicto más general y permanente entre lo que el ser humano desea y lo que le es posible obtener. La relación entre la planificación estratégica y el presupuesto es otra forma de expresión de ese dilema, lo “deseado” se expresa en los planes estratégicos del gobierno y lo “posible”, en los recursos presupuestarios disponibles. El dilema presenta una complejidad adicional porque, en general, corresponde a diferentes organismos de gobierno la responsabilidad de lograr esos objetivos contrapuestos.

El propósito de este trabajo es analizar las posibilidades de avanzar en la articulación de la programación estratégica gubernamental con la asignación y aplicación de recursos presupuestarios del sector público, con especial referencia a los países de América Latina. Se tomaron en cuenta algunas experiencias recientes de países que han realizado esfuerzos en tal sentido y han logrado resultados significativos, como Brasil, Colombia, Guatemala, México y Uruguay. En especial, se analizarán algunos aspectos institucionales que pueden favorecer o entorpecer las posibilidades de avance. Para realizar este trabajo, se contó con la colaboración de funcionarios de los gobiernos de esos países, los cuales —con gran amabilidad— compartieron información, experiencias y opiniones. Ninguno de ellos es responsable de los errores que puedan deslizarse en este texto. La gratitud de los autores por su ayuda es inmensa.

El trabajo tiene tres apartados. El primero contiene el marco conceptual y una reseña de la evolución de las ideas sobre los temas de presupuesto y planificación en los últimos años y se analizan las características actuales del proceso presupuestario. En el segundo, se presentan en forma sucinta los casos de los países analizados y se identifican sus principales avances y características. En el tercero, se presentan algunas ideas y experiencias destacables mediante las cuales se podría avanzar en el conocimiento del tema.

## Marco conceptual sobre presupuesto y plan estratégico<sup>1</sup>

### *Un poco de historia sobre planificación y el presupuesto*

El presupuesto por programas y los sistemas de planificación, programación y presupuestación (PPBS, del inglés *Planning, Programming and Budgeting Systems*) surgieron con el objetivo de promover el desarrollo en los países de América Latina en la década de 1960. Fue una concepción vinculada a la de Estado de bienestar, que daba al Estado un rol central en el crecimiento y el desarrollo económico, y a las ideas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que estaban también influidas por el crecimiento planificado de la economía de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas luego de la Segunda Guerra Mundial.<sup>2</sup>

La implantación de los presupuestos por programas fue la expresión técnica de estas ideas, que buscaba

---

\* Ex Secretario de Planeamiento Estado de São Paulo. Ex Ministro de Planeamiento Gobierno Nacional.

\*\* Consultora.

1. Véanse, para más datos, Schick (2003) y Echaberría *et al* (2005).

2. El PPBS se desarrolló en Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial siguiendo experiencias de servicios como el Departamento de Agricultura y el Departamento de Defensa, y desde fines de la década de 1960 se aplica en toda la administración.

integrar la planificación de políticas en el proceso presupuestario. Esta técnica fue establecida en muchos países que reformaron su constitución en la década de 1960.

Junto con la declinación de las concepciones vinculadas al Estado de bienestar, desde la segunda mitad de la década de 1970 hasta fines de 1990, predominan concepciones que consideran que el eje dinámico del crecimiento económico es el sector privado y que asignan al Estado el rol de estabilizar las economías asegurando un marco de estabilidad y equilibrio macroeconómico. El bienestar de la población derivaría naturalmente del crecimiento económico que generaría empleos genuinos para amplios sectores habilitándose, en todo caso, la posibilidad de desarrollar políticas sociales focalizadas para los grupos indigentes. A la luz del Consenso de Washington, en la década de 1990, se promueven políticas de disminución del tamaño y el costo del sector público (*downsizing*) que llevan a reducir el tamaño del Estado y a vender a grupos privados las empresas públicas. En forma paralela, se proponían sistemas de modernización de la gestión pública con el enfoque de la llamada nueva gestión pública (también conocido en inglés como NPM, *New Public Management*). Aunque se ha tratado de asociar las reformas del Estado vinculándolas a gobiernos conservadores o neoliberales, con una óptica reduccionista, lo cierto es que los procesos de reforma se desarrollaron en países con gobiernos de distintas tendencias, de izquierda y de derecha. Si bien hubo matices en los enfoques (Echebarría, 2000), en los procedimientos y en sus consecuencias, en general todos compartían la expectativa de realizar cambios profundos en el papel y funcionamiento del Estado concentrando sus acciones en la atención de las necesidades concretas del ciudadano (OCDE, 1995, 1999, 2001).

Al comienzo de 2000, se empieza a aceptar en forma explícita que el crecimiento económico por sí solo no alcanza para asegurar que se derrame bienestar en toda la población. Se observan procesos de empobrecimiento de vastos sectores en países donde predominaban las clases medias. Se revalorizó nuevamente el papel del sector público en relación con el diseño y la implementación

de políticas públicas que promuevan la incorporación de los sectores sociales a los beneficios del crecimiento económico, aunque sin sustituir el rol central del sector privado como eje dinámico de ese crecimiento.

Este nuevo rol del Estado lleva, una vez más, a revalorizar la herramienta de la planificación, pero con características diferentes a las de 1960, porque mantiene la preocupación fiscal en el nivel macroeconómico, los instrumentos del NPM (gestión por productos o gestión por resultados) e insiste en la visión centrada en el servicio al ciudadano.

### ***Características del proceso político vinculado al proceso presupuestario***

La formulación del presupuesto es una instancia de tensión porque existe un conflicto que enfrenta a actores con intereses diferentes que tratan de influir en la toma de decisiones. Dado que las decisiones presupuestarias dependen de la interacción de un conjunto de actores, cada uno con sus propias preferencias y motivaciones, estas pueden no ser óptimas. Los principales actores que participan son los organismos responsables de la conducción global de la economía: por un lado, los “guardianes del tesoro”, y por otro, los demás organismos que son responsables de desarrollos de programas y proyectos sectoriales en diversas áreas del Estado, los “defensores de los programas”.

Los guardianes del tesoro son los organismos responsables de asegurar el equilibrio macroeconómico y de lograr un presupuesto equilibrado. El órgano rector del presupuesto es el ministerio de las Finanzas Públicas o de Hacienda (MF). Participa en la conducción de la formulación del presupuesto, fundamentalmente, la Oficina de Planificación (OP) de la Presidencia, con carácter asesor y responsable de elaborar el presupuesto de inversiones. Los guardianes del tesoro tienen una visión global que enfrenta la visión sectorial de los ministerios y sus gerentes, los directores de los programas. En la mayoría de los países, el MF es el que más cercanamente desempeña el papel de “dueño” y, en la mayoría de los casos, la relación entre este “dueño”

y la entidad pública es insostenible, basada en la persistente sensación de Hacienda de que el ente público es un “hoyo negro” que consume dinero sin producir resultados compatibles con esos recursos.

Allen Shick (2005) señala que en algunos países parece predominar el presupuesto sobre el plan mientras que en otros sucede lo inverso. Ello determina un peso diferente de los MF en las decisiones de mediano plazo. En el caso de Brasil, por ejemplo, predominan las necesidades del plan definidas en el nivel federal en el ministerio de Planificación y el MF tiene un rol acotado a la coyuntura. En otros países, como Uruguay y Chile, el presupuesto predomina sobre el plan y tienen un rol más importante los MF en las decisiones de mediano plazo.

Los defensores de los programas son los directivos de los organismos, entre ellos los ministros, y sus técnicos de apoyo. Cuando el gobierno es de coalición, los directivos pertenecientes a los partidos con los que el gobierno tuvo que acordar son los que ofrecen mayor resistencia a los lineamientos del gobierno central. Los directivos públicos reciben, a su vez, las demandas de las corporaciones sectoriales: funcionarios, empresarios y, a veces, usuarios de los servicios. En general, junto con el Parlamento, constituyen el mostrador donde las corporaciones (buscadores de rentas) se aproximan al presupuesto. Este enfoque corporativo y sectorial se encuentra reforzado cuando las orientaciones estratégicas del gobierno central, en relación con los límites del gasto y las prioridades de política, no son suficientemente claras y firmes.

Además de estos actores, en la formulación del presupuesto inciden los funcionarios públicos en forma directa, con planteos a sus jefes inmediatos o a los jefes de los organismos, o en forma indirecta, a través de los sindicatos respectivos.

El Poder Legislativo comienza a intervenir cuando el presupuesto ingresa a su órbita en el plazo constitucional. Sin embargo, muchas veces, antes de esa fecha reciben solicitudes de parte de gremios, de funcionarios

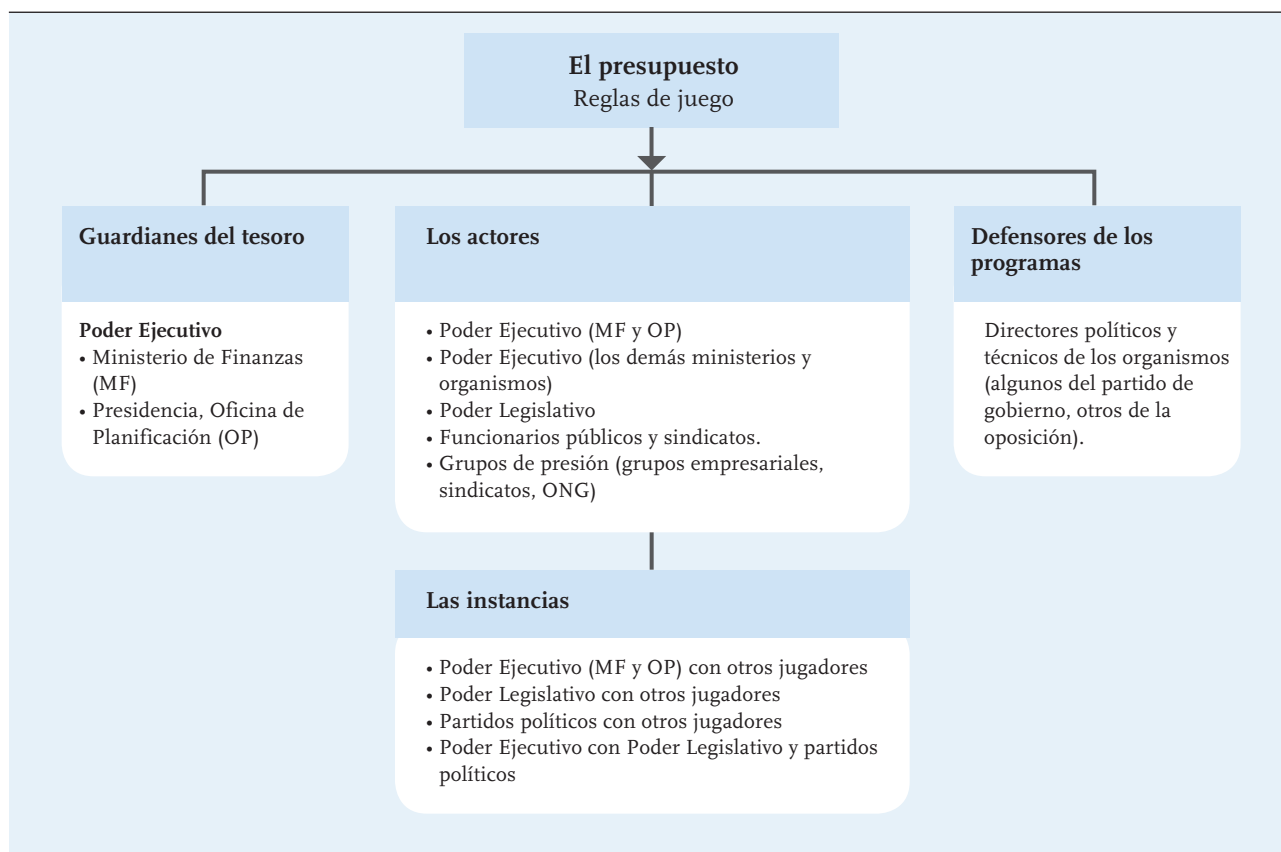
o de organizaciones del sector privado que acercan sus demandas a ese ámbito de resolución. Se observa un aumento del poder de los Parlamentos sobre el presupuesto como tendencia mundial, lo cual ha coincidido con la tendencia a ampliar el horizonte temporal del presupuesto para fortalecer el control sobre los agregados fiscales.

En el Gráfico 1 es posible ver las relaciones que se establecen entre los diferentes actores que participan del campo de batalla conflictiva que es el presupuesto y cuáles son sus respectivos intereses.

El tipo de organización y el comportamiento de estas organizaciones afectan los resultados fiscales, sin dudas. Algunos estudios concluyen que cuanto más jerárquicos y transparentes son los procedimientos de formulación del presupuesto, mayor es la disciplina fiscal de los países. Los procedimientos jerárquicos son aquellos que atribuyen mayor poder al responsable del tesoro, el Ministro de Finanzas, que a los demás ministros en las negociaciones gubernamentales y que limitan el rol del Parlamento en su capacidad de incorporar modificaciones a la propuesta de presupuesto enviada por el Poder Ejecutivo.

Para que exista una adecuada culminación de los trabajos de elaboración del presupuesto es necesario que en las cuatro principales etapas del proceso presupuestario (formulación, discusión, aprobación y evaluación) los diferentes actores encuentren ámbitos adecuados de negociación y que se produzca efectivamente un proceso de acercamiento de las posiciones al compartir ciertas reglas y procedimientos que se denominan “instituciones presupuestarias”.

En general, el ámbito que baja el nivel de tensión del proceso presupuestario es el del plan. En otras palabras, cuanto mayor claridad estratégica muestre un gobierno —definiendo en los ámbitos políticos que corresponda cuáles son sus prioridades y por lo tanto, las entidades que van a ser privilegiadas en la asignación de recursos—, menor será la conflictividad del proceso presupuestario.

**Gráfico 1. Relaciones entre los diferentes actores que participan en el presupuesto**

Fuente: Elaboración propia.

**Innovaciones en el proceso presupuestario**

Las innovaciones que se han introducido en los últimos años en los sistemas presupuestarios se pueden clasificar en tres tipos:

- La reforma presupuestaria en el nivel macroeconómico;
- La presupuestación distributiva; y
- La reforma presupuestaria en el nivel microeconómico.

Cuando la presupuestación se interesa en los grandes agregados presupuestarios tiene como objetivo la disciplina fiscal; en cambio, los temas distributivos están vinculados a la asignación de los costos y, finalmente, los temas micro se vinculan al funcionamiento de los servicios y los programas y proyectos públicos.

**LAS REFORMAS PRESUPUESTARIAS EN EL NIVEL MACROECONÓMICO**

Los presupuestos en la mayoría de los países tienden, por lo general, a incrementar el gasto y, probablemente, también los déficit. En los países desarrollados, el aumento de la esperanza de vida lleva a incrementar los gastos en seguridad social; en los países no desarrollados se incrementan los gastos sociales dirigidos a los jóvenes, fundamentalmente, los de educación. Para enfrentar esta tendencia se han aplicado en la mayoría de los países algunos instrumentos que tienden a contener el gasto, estableciendo compromisos que dan señales de estabilidad en el mediano plazo. Las experiencias de Nueva Zelanda, de la Unión Europea y de Estados Unidos fueron utilizadas como antecedentes y como ejemplos. En los países federales y descentralizados, como Brasil,

la experiencia europea con los acuerdos de Maastrich tuvo suma importancia (Tavares y Martus, 2004).

#### EL MARCO MACROECONÓMICO DE MEDIANO PLAZO

Actualmente, la mayor parte de los países incorporan el marco plurianual de los gastos (*Medium-term Expenditure Framework*, MTEF), integrado a la ley de presupuesto, o en forma de anexo. Se trata de un instrumento utilizado por primera vez en Australia, donde se explicitan las restricciones del gasto previstas para los años siguientes (en general, tres años) como marco de contención de las decisiones presupuestarias anuales.

#### LAS REGLAS DE RESPONSABILIDAD MACROECONÓMICA

Constituyen un compromiso explícito de los gobiernos que establecen límites, expresados en forma cuantitativa, a ciertas variables que se desea controlar: endeudamiento, déficit fiscal o, a veces, gasto público. La mayor parte de los países han introducido estas reglas dentro de la norma de presupuesto, o en leyes especiales.

Se ha señalado que las reglas numéricas presentan algunas ventajas y algunas desventajas (Fernández Arias, 2005). Entre las ventajas, está la de poder resolver algunos problemas cuando son respetadas, como el endeudamiento estratégico mediante la limitación del ciclo electoral del gasto. Sin embargo, también tienen algunas desventajas: generan incentivos para la “contabilidad creativa”, pueden limitar la capacidad de estabilizar la estructura tributaria y tienden a ser demasiado inflexibles, salvo que sean contingentes o respondan al ciclo. Dadas las desventajas señaladas, si no hay mecanismos de aplicación (*enforcement*) efectivos, muchas veces no se respetan.

En algunos países existen reglas de otro tipo, tendientes a garantizar la transparencia de los procedimientos. El gobierno se compromete genéricamente al manejo fiscal responsable y a explicar al ciudadano en forma muy clara por qué se aparta de valores “normales” cuando lo hace. En Nueva Zelanda, por ejemplo, la *Fiscal Responsibility Act* (Acta de Responsabilidad Fiscal) de 1994 no incluye reglas numéricas.

En general, las reglas fiscales se incorporan a leyes de responsabilidad fiscal, como la Ley Complementaria

101 de 2000 en el caso de Brasil. Sin embargo, su existencia no garantiza que se cumplan (fue el caso de Argentina) y, en otros casos, algunos países realizan control fiscal sin requerir leyes (Chile).

#### ACCIÓN CONTRACÍCLICA DEL GASTO PÚBLICO

Un problema común del gasto público es que aumenta cuando se incrementa el nivel de actividad de la economía y no existen previsiones que permitan aumentar el gasto cuando cae el ciclo productivo. Para contrarrestar esta tendencia algunos países, como Suecia, establecieron dos etapas en la formulación del presupuesto, separadas por varios meses, de manera de evitar tomar decisiones sobre la base de indicadores de coyuntura. Durante la primera fase, el gobierno actualiza las proyecciones macroeconómicas y somete a la aprobación del Parlamento las previsiones macroeconómicas actuales y las perspectivas presupuestarias, estableciendo un marco de gastos a mediano plazo aprobado por el Poder Legislativo. En esta etapa, no se analizan las aspiraciones de los servicios o entidades. Varios meses después, el gobierno considera las aspiraciones sectoriales que deben tomar como techo el gasto ya aprobado por el Poder Legislativo.

#### EL PRESUPUESTO INTEGRAL

Con el objetivo de generar una protección contra la “contabilidad creativa”, los países anglosajones han ido ampliando la definición de gobierno en sus presupuestos, incluyendo la mayoría de las operaciones extrapresupuestarias, y han aplicado a todos estándares contables sumamente rigurosos. Nueva Zelanda fue el primer país en utilizar este concepto global del gobierno que comprende el gobierno central, los organismos autónomos (agencias) y las empresas públicas (incluyendo el Banco Central), aunque no incluye los gobiernos locales. También se han ido incorporando a los presupuestos algunas actividades que han sido sacadas del gasto presupuestario, como gastos de impuestos y pasivos contingentes. Esos países han estado incorporando, además, el criterio de contabilidad patrimonial con el fin de poder identificar mejor el costo relativo de los insumos utilizados.

El resultado de la aplicación de estos diversos sistemas es que, si bien los países han disciplinado su déficit fiscal, no se observa una desaceleración del gasto. Por el contrario, en estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se observa que prácticamente todos los países declaran que estos gastos representan una proporción del producto interno bruto (PIB) superior a la de hace 10 ó 20 años. La época de los fuertes procesos de crecimiento económico se acabó, pero la presupuestación pública sigue operando por inercia (Schick, 2003).

***La presupuestación distributiva:  
asignación de recursos basada en prioridades***

Una vez que se ha acordado un límite al gasto, o “techo”, para preservar los resultados fiscales, adquieren mayor importancia los procesos redistributivos y, por lo tanto, se vuelve un proceso más conflictivo. Ya no es posible resolver el conflicto mediante el incremento del gasto (presupuesto incremental), ahora es necesario reasignar desde un sector u organismo hacia otro. La mejor forma de bajar el nivel de conflicto del presupuesto en esta etapa es establecer con claridad cuáles son las prioridades estratégicas del gobierno, lo cual determinará qué ministerios o sectores son prioritarios, y esto facilitará la distribución. Las reasignaciones intersectoriales deben ser decididas en el más alto nivel de gobierno. En el nivel del gobierno nacional, se definen prioridades (lineamientos estratégicos) y se procura que los objetivos y metas definidos por los organismos sean consistentes con estos.

La planificación estratégica es una metodología que permite identificar los objetivos prioritarios de una organización y las metas que se compromete a lograr en un cierto periodo de tiempo. Sobre la base del plan estratégico se redefinirán las actividades y, en consecuencia, las prioridades presupuestarias de los organismos. Los recursos estarán asignados al logro de resultados.

A diferencia del presupuesto por programas, que buscaba integrar la planificación de políticas en el proceso presupuestario, la planificación estratégica se asume como un evento separado de la presupuestación. No

tiene restricciones de tiempo y no está sometida a las presiones del financiamiento.

***PRESUPUESTO Y GESTIÓN POR RESULTADOS***

Desde hace casi tres décadas, la gestión pública tiende a la articulación del presupuesto con la gestión para resultados (GpR). El presupuesto para resultados (PpR) es aquel que incluye la celebración de contratos entre el gobierno y los organismos (ministerios o agencias del gobierno), vinculando el aumento en la asignación de recursos a un organismo con un incremento en la productividad o en los resultados logrados (Shick, 2001). Este acuerdo puede ser muy formal, como en el caso de algunos países (Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Chile), o puede ser implícito: se definen los objetivos y metas y se asigna el presupuesto que se estima adecuado para lograrlos. Este es el sistema que predomina en la mayor parte de los países. Para poder comprometer ciertos resultados, los organismos deben realizar un proceso de planificación estratégica.

La GpR puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un periodo de tiempo determinado (Makon, 2000).

¿Cuáles son los objetivos buscados por un PpR? En primer lugar, la “claridad estratégica”: identificar con precisión cuáles son los objetivos prioritarios del gobierno en el mediano plazo y concentrar recursos para su logro. En segundo lugar, la transparencia: brindar información al ciudadano sobre dichos objetivos y comprometerse a lograrlos.

***LA FLEXIBILIDAD DEL PRESUPUESTO***

El margen de maniobra con que cuentan los gobiernos, es decir, la posibilidad de priorizar ciertos destinos para el gasto público, depende del grado de flexibilidad que tenga el presupuesto, en relación con el gasto o con los ingresos.

La posibilidad de los gobiernos de plantear el logro de nuevos objetivos es seguida en forma inmediata por el análisis de la posibilidad de financiarlos con el nivel de gasto existente o con su ampliación. En general, se

afirma que el gasto público es muy poco flexible: está dirigido principalmente al pago de remuneraciones de los funcionarios, inamovibles en la mayor parte de los países y a los gastos de funcionamiento que no suelen ser fáciles de disminuir (pues están, en gran parte, formados por gastos sociales, como medicamentos y alimentación). El gasto en inversión es, pues, el más flexible y apropiado para ser reasignado a nuevos proyectos. Lamentablemente, también es el que suele disminuir cuando es necesario bajar el gasto público y, en muchos casos, está destinado a proyectos de carácter permanente (mantenimiento rutinario), por lo cual la parte del gasto público total que es posible destinar a nuevos proyectos es limitada.

#### LAS INFLEXIBILIDADES

Existen en los presupuestos ciertos compromisos de tipo legal y contractual que los gobiernos deben enfrentar. En algunos trabajos recientes, se denominan inflexibilidades a los compromisos que limitan la discrecionalidad del gobierno en el corto plazo, en relación con la modificación del gasto o con los recursos. Los rubros claramente inflexibles son los pagos de la deuda y los servicios personales, es decir, pagos de pasividades, salarios y demás pagos necesarios para sostener la burocracia del Estado.

Pero, además, existen otro tipo de partidas presupuestarias fijadas por leyes o decretos. Se distinguen tres tipos de “inflexibilidades” (Echeverri *et al*, 2006):

- i) Inflexibilidades en el gasto, que determinan la obligación de cumplir con un cierto gasto;
- ii) Inflexibilidades del ingreso, o Rentas de Destinación Específica, que determinan una fuente de financiamiento atada a un uso específico; y
- iii) Un grupo formado por otras inflexibilidades, en particular los recursos para fiscales y las exenciones tributarias.<sup>3</sup>

Las inflexibilidades presupuestarias tienen efectos en el nivel macroeconómico porque no permiten adecuar

las magnitudes fiscales según la coyuntura económica y, por lo tanto, dificultan su acción estabilizadora. En general, alientan las tendencias incrementalistas del gasto público y presionan para el aumento persistente de la deuda pública.

Si bien es cierto que las inflexibilidades garantizan que parte del gasto público atienda de manera estable a ciertos servicios o funciones esenciales, más allá de los avatares de la política, no siempre es posible asegurar que estén dirigidas a los servicios prioritarios. En efecto, muchas veces las inflexibilidades están constituidas por rentas destinadas a funciones de relevancia, como la educación o la salud, a las cuales el legislador ha querido asegurar la provisión de recursos. Pero una gran cantidad de las inflexibilidades son el resultado de la capacidad de presión de ciertos grupos de interés (*rent seeking*).

Además, las rentas destinadas, las transferencias y los fondos especiales generan una considerable complejidad en el presupuesto y dificultan la definición clara de las políticas públicas, así como la evaluación del monto de recursos aplicado a diferentes funciones o a las diferentes regiones del país.

#### LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN

En el presupuesto tradicional, una suma de dinero es entregada a un organismo para que la gaste en ciertos insumos o recursos.

El presupuesto tradicional informa, por ejemplo, acerca de qué insumos utilizan o cuánto gastan en insumos los organismos públicos. El control presupuestario tradicional vigila la legalidad de los actos y que el gasto se encuentre dentro de los límites autorizados.

En el PpR, los organismos reciben recursos para gastar en insumos con el fin de generar un cierto volumen de productos previsto. Esos productos, a su vez, generarán ciertos resultados en la sociedad.

El PpR brinda información adicional, por ejemplo, qué se produce en los organismos públicos, quién

3. Los recursos para fiscales son aquellos que perciben algunas entidades privadas o de propiedad mixta con un fin específico: fondos especiales, empresas privadas de capital público, entre otros. Las exenciones tributarias constituyen un subsidio asignado a particulares a partir de no cobrarles algunos impuestos.

produce los bienes públicos, cuántos bienes se producen, qué resultados se planea lograr con ellos, cuánto cuesta lograr dichos resultados.

Al definir en forma cuantificada las metas en relación con los productos y con los resultados que se espera lograr, es posible medir sus logros y evaluar su desempeño.

Para ello, se utilizan indicadores de gestión. Estos brindan información a través de una medición cuantitativa respecto del logro o el resultado en la entrega de los productos (bienes o servicios) generados por una institución, y pueden cubrir sus aspectos cuantitativos o cualitativos.

Los indicadores pueden ser de distinto tipo:

- i) Eficacia: miden el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales y pueden indicar, además, la efectividad en el logro de los objetivos buscados. Es posible cuantificar con relativa facilidad los volúmenes de productos o servicios entregados por una institución como el número de prestaciones entregadas, la población atendida o la cobertura de los programas. Más complejo resulta, en cambio, evaluar el desempeño sobre la base de indicadores ligados a resultados que la organización controla sólo indirectamente, los cuales están sujetos a un conjunto de influencias externas, como la recaudación, el nivel de pobreza o el crecimiento de las exportaciones;
- ii) Economía: mide la capacidad de la institución para obtener sus recursos y movilizarlos para la consecución de sus objetivos. En algunas instituciones se vinculan a la capacidad de autofinanciamiento o a la recuperación de préstamos;
- iii) Eficiencia: describe la relación entre dos magnitudes, el resultado o producto entregado y los insumos o recursos utilizados en su generación. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física relacionando el nivel de actividad;
- iv) Calidad de servicio: se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios;

- v) Impacto: efecto que el logro de la meta produce en la sociedad. En general implica comparar con un grupo de control y requiere de instrumentos más sofisticados y de interpretación más compleja.

Los resultados de la evaluación informados al Parlamento y al ciudadano constituyen la base de la rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión pública (*accountability*), que aportan transparencia a la gestión del gobierno e incrementan el grado de comunicación entre el Estado y el ciudadano. Existe una tendencia generalizada de los ciudadanos a establecer un mayor control social sobre el gobierno: no sólo quieren saber cuánto se gasta sino también qué se hace con lo que se gasta.

La evaluación será utilizada para revisar la planificación del gobierno, los planes estratégicos de los organismos y la asignación presupuestaria. Los resultados de la evaluación deberían alimentar un sistema de incentivos orientador de la gestión interna de los organismos, asignando premios y castigos, individuales o colectivos. La evaluación permite responsabilizar a los directores públicos por los resultados logrados en su gestión. Este tipo de atribución de responsabilidad es adecuada para organismos autónomos (agencias) con gestión de tipo gerencial y no parece apropiado para organizaciones públicas con estructuras burocráticas tradicionales (Echebarría, 2005).

En términos generales, es posible afirmar que el esfuerzo realizado en la última década para introducir en la administración la GpR ha proporcionado algunos avances (información sobre resultados, definición de objetivos y medición de indicadores, sistemas integrados de contabilidad, mayor disponibilidad de información a través de Internet). Sin embargo, la capacidad de gestión y evaluación por resultados sigue siendo insuficiente por la debilidad de los sistemas de información, la poca utilidad de los mecanismos de control, el insuficiente uso de los informes de evaluación y las escasas consecuencias de los resultados de la evaluación (Schick, 2001).

La cultura de control imperante en los organismos responsables de las finanzas públicas dificulta avanzar por el camino de la GpR. Tradicionalmente, el control centralizado se basa en la desconfianza y eso genera una orientación negativa en la evaluación de las decisiones de los directivos públicos. A su vez, como respuesta, existe una actitud defensiva en los organismos sectoriales y el argumento reiterado de que la escasez de los recursos asignados por el gobierno central es lo que explica los magros logros. La demanda por más funcionarios y mayores recursos está en la base de casi todas las explicaciones sobre el desempeño de los ministerios.

Una dificultad adicional en la implantación de este tipo de sistema radica en que supone que los gobiernos disponen de sistemas de contabilidad analítica que diferencian los costos fijos de los costos variables de los servicios y pueden calcular el costo total de producción de un cierto volumen deseado de bienes o servicios. Poco se ha avanzado en este camino y no tanto por razones técnicas como burocráticas, como señala Schick, los organismos no se sienten cómodos descomponiendo su trabajo en productos unitarios y tampoco calculando sus presupuestos en base a los niveles de producción previstos. Sin embargo, se debe prever que vendrá la hora de la presupuestación basada en los resultados. Los progresos de la medición y de la cuantificación de los productos y las exigencias de eficiencia y de calidad de la oferta de servicios obligarán a los gobiernos a otorgar los créditos presupuestarios sobre esta base.

#### *AUTONOMÍA DE GESTIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN COMO INCENTIVOS AL BUEN DESEMPEÑO*

Las experiencias de reforma realizadas en varios países de la OCDE han mostrado que el aumento de la autonomía de gestión en el nivel operativo, combinado con marcos fuertes, pero predecibles, de restricción del gasto, constituye un incentivo clave para mejorar el desempeño. Dar a los ministerios más responsabilidad individual para la asignación de recursos crea incentivos

para reasignar el gasto dentro de un presupuesto con límites y aumenta la GpR. En este mismo sentido, los procesos tendientes a aumentar la autonomía de las decisiones en el nivel regional han permitido lograr gestiones financieras más cuidadosas en relación con el gasto y más eficaces en cuanto al logro de resultados.

También es cierto que para algunos países en desarrollo la combinación de muy poca autonomía y demasiada restricción presupuestaria ha llevado a resultados crecientemente pobres, en particular, en relación con el desempeño estratégico y con la eficiencia y efectividad de los programas y servicios. La separación de política, planificación y presupuesto ha tenido consecuencias negativas y ha debilitado la capacidad de los gobiernos para definir nuevas prioridades estratégicas y de reasignación del gasto (Banco Mundial, 1998.).

#### *PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y PpR*

El nuevo concepto de PpR, asociado a la planificación estratégica, no debe confundirse con el antiguo concepto de presupuesto por programas característico de la planificación centralizada de la década de 1960.

El PpR asigna el presupuesto a organizaciones que definen planes estratégicos en los cuales se expresan las metas y objetivos de política acordados con el gobierno. Si bien es una experiencia que varios países inician a principios de 1990, el antecedente más explícito es el Acta de Desempeño y Resultados del Gobierno (Government Performance and Results Act) de Estados Unidos de 1993. Las actividades desarrolladas permiten identificar los requerimientos presupuestarios necesarios para el logro de una determinada meta. Es una propuesta de gestión gerencial que trata de encontrar el método más eficiente de lograr un objetivo determinado y la eficacia de los organismos (agencias). Se trata de dar mayor autonomía de gestión a los servicios públicos a cambio del logro de ciertos resultados que deben ser medidos en su eficacia, eficiencia y calidad.

En cambio, el presupuesto por programas define la asignación presupuestaria para diferentes políticas que compiten entre sí. Los objetivos son variables y el

propósito del sistema no es gerencial, sino de asignación de recursos. Requiere medir eficacia, productos y resultados, y la identificación de los costos unitarios de producción como una forma de estimar los requerimientos de recursos de cada política. Es un sistema que fue exportado a los países en desarrollo en la década de 1960 y que tuvo escaso éxito en su implementación. Las críticas van desde su rigidez para responder a un cambio de políticas, hasta la necesidad de realizar reformas de la capacidad de gestión pública antes de implantarlos. En general, se trata de un largo proceso que genera profusa información que no era utilizada, salvo en el momento de la aprobación y durante la rendición de cuentas. Además, el presupuesto asignado a programas presupuestarios no reflejaba estrictamente los planes sectoriales, por lo cual no permitía conocer el impacto futuro sobre dichos sectores de las asignaciones que se hacían en el presente. No aumentaba ni la eficiencia ni la eficacia en relación con el presupuesto tradicional, el criterio de cumplimiento resultó ser tan formal como en el presupuesto tradicional, no importaban los resultados y no se podía identificar qué programas tenían resultados favorables o desfavorables, para anularlos o modificarlos (Diener, 2005). Por lo tanto, los programas tendían a permanecer inalterados salvo cuando se requerían nuevos recursos, de manera que resultaba un sistema funcional al presupuesto incremental.

¿Como transformar la vieja técnica del presupuesto por programas en un PpR? La clave de la articulación entre ambos métodos es lograr que exista responsabilidad de una organización y, en particular, del director de esa organización, por el logro de los objetivos de un programa. Para que se pueda hacer responsable a un director es necesario que tenga la posibilidad de tomar decisiones con cierto grado de autonomía (que sea ordenador del gasto, por ejemplo). En tal caso, puede comprometerse por los resultados porque sí van a depender de sus decisiones.

#### *LAS DIFICULTADES PARA MEDIR EL IMPACTO*

La relación de causalidad entre las prioridades estratégicas del gobierno, la asignación de recursos presupuestarios y los resultados es, en general, sumamente débil. Esto se debe, en parte, porque varios programas pueden afectar ciertos resultados o porque los programas complejos no dependen solamente de la acción del gobierno sino de otras instituciones y de las condiciones culturales y sociales de las personas a las que van dirigidos.

Esta causalidad débil ha llevado a considerar a las metas estratégicas o metas del gobierno como señales direccionales o lineamientos estratégicos, sin establecer ninguna relación de causalidad con la asignación de recursos. A pesar de la debilidad, es útil tratar de identificar esos nexos de causalidad y estimar el costo de los programas desarrollados. Por ejemplo, aunque la tendencia del indicador no le pueda ser imputada, el gobierno debe saber si la tasa de mortalidad infantil aumenta o disminuye y debe saber cuánto está gastando en los programas que pueden estar influyendo en este resultado, para tomar medidas apropiadas en respuesta a los datos.

La definición de los problemas constituye la base del PpR. Se entiende por *problema* la diferencia entre la situación actual y la situación deseada del organismo. Esta discrepancia puede consistir, por ejemplo, en una percepción de insuficiencias en los medios para alcanzar la misión institucional, o en una conceptualización inadecuada de la misión, que no refleja ya la actividad real que se debe desarrollar para satisfacer las actuales demandas sociales sobre el organismo. La situación deseada, como norte de los esfuerzos de la institución, describe un conjunto de condiciones optimizadas de funcionamiento de la organización. Su papel en el ejercicio de planificación es el de guía o referencia de “gran visión” para el diseño de las actividades que, desde el presente, la institución pretende desplegar en el terreno operacional.

También es posible señalar el argumento contrario, si el gobierno no sabe cuáles son sus prioridades no hay manera de que el presupuesto las refleje.

## La reforma presupuestaria en el nivel microeconómico

### EL PRESUPUESTO OPERATIVO

El presupuesto operativo constituye el nivel microeconómico del presupuesto. El presupuesto operativo determina la cantidad, calidad y el costo real de los productos y servicios que el sector público pone a disposición de los ciudadanos, y los ciudadanos conocen su gobierno a través de los servicios que reciben de su parte. A pesar de que pueda parecer que tiene pretensiones modestas, el presupuesto operativo es importante porque afecta las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno.

En la dimensión micro, el presupuesto se convierte en un mecanismo de programación económica y social que permite materializar, en el corto plazo, las políticas de mediano y largo alcance. Además, es un instrumento de gobierno, por cuanto las actividades, productos y metas anuales son factibles de ser plasmadas presupuestariamente. También es un instrumento de administración, al permitir a cada dependencia o nivel de ejecución no sólo el conocimiento de los medios y metas propios, sino la naturaleza y magnitud de los bienes y servicios a los cuales contribuye con su participación.

### EL PRESUPUESTO DENTRO DE UN MARCO PLURIANUAL

En la mayor parte de los países el presupuesto se elabora anualmente (entre los países estudiados, sólo Uruguay tiene un presupuesto plurianual, que corresponde a un periodo de gobierno). El presupuesto anual tiene la ventaja de la flexibilidad y ductilidad para adaptarse a los cambios de situación, pero tiene la desventaja de generar cada año una discusión que puede cambiar el rumbo estratégico del país. El presupuesto plurianual tiene la ventaja de acompañar el plan de mediano plazo, pero puede tener la desventaja de generar rigidez.

### A MODO DE SÍNTESIS

El proceso presupuestario se puede convertir en una herramienta para resolver, en forma simultánea, problemas de disciplina y solvencia fiscal y de asignación de recursos en el mediano plazo para las prioridades

estratégicas de los gobiernos, y para promover la eficiencia y eficacia de los servicios públicos. Para ello, debe mantener el equilibrio y avanzar en los tres niveles —macro, meso y micro—, como muestra el Gráfico 2. Cada nivel tiene también asociado un producto:

- Responsabilidad fiscal;
- Plan estratégico;
- Presupuesto y resultados esperados;
- Equilibrio fiscal;
- Asignación presupuestaria estratégica según prioridades;
- Eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.

Cada nivel brinda información que deberá ser monitoreada y evaluada para lograr identificar si la gestión está siendo eficaz, eficiente y si atiende de manera adecuada a las expectativas del ciudadano.

Gráfico 2. PpR: niveles macro, meso y micro



Fuente: Elaboración propia.

Las reformas presupuestarias se han centrado, hasta ahora, en la disciplina presupuestaria en el nivel agregado y en la eficiencia en la gestión operativa, es decir, en los niveles macro y micro. Sin embargo, al diseñar la reforma presupuestaria no se ha prestado suficiente atención a la necesidad de mejorar la capacidad

de gestión estratégica y a la adaptación de las políticas públicas. Informes destacados del ministerio de Finanzas de Suecia ponen de manifiesto que las ganancias en eficiencia (*efficiency gains*) por mayor productividad son mucho menores que las ganancias proporcionadas por cambios en las políticas públicas (*system gains*), aunque reconocen que son más difíciles al requerir un liderazgo energético e innovador.

Los estudios realizados señalan que existe un aumento del volumen de indicadores utilizados en la gestión pública, pero que inciden esencialmente en términos de productos (*outputs*) más que en términos del impacto (*outcomes*).

Asimismo, cada vez más la implementación de políticas públicas requiere la interacción del Estado con otras organizaciones diferentes. Esto requiere conseguir la coordinación sin poder utilizar la verticalidad jerárquica tradicional. En un enfoque de responsabilidad por resultados aparecen problemas adicionales (que en Reino Unido se denominan *wicked problems*): los problemas de tipo transversal que atraviesan las organizaciones.

## Cinco experiencias de planificación estratégica y presupuesto en América Latina

En este apartado se analizan algunos aspectos de los diseños institucionales y las experiencias aplicadas en el caso de cinco países: Brasil, Colombia, Guatemala, México y Uruguay. Comparar las experiencias conlleva la dificultad de que, a pesar de ser parecidas, presentan características propias y no siempre es adecuado hacer generalizaciones. En los últimos años, estos países han desarrollado transformaciones en sus procesos de presupuesto y de rendición de cuentas tendientes a utilizar en forma creciente la planificación estratégica como instrumento de mejora de la gestión pública y de acercamiento del gobierno al ciudadano.

## Las innovaciones en el nivel macro

### EL SISTEMA POLÍTICO

Todos los países analizados tienen un sistema político presidencialista y, con la excepción de Uruguay, en todos los casos el presupuesto es anual. Salvo el caso de México donde el periodo de gobierno es de seis años y en Uruguay donde es de cinco años, en el resto de los países, es de cuatro años.

La existencia de un sistema presidencialista genera mayores tensiones en la instancia de discusión presupuestaria. En general, en los países anglosajones, donde el sistema político es parlamentario, las decisiones son tomadas por el Gabinete de ministros bajo “responsabilidad colectiva, la propuesta de presupuesto es sometida al parlamento, que puede realizar cambios. Estos cambios deben ser aprobados en votación; en general, esa elección es ganada por el oficialismo que apoya el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. En caso de que gane la oposición, y el presupuesto aprobado no tuviera el acuerdo del Poder Ejecutivo, se entiende que no existe voto de confianza y se debe llamar a elecciones” (Craig y Manoel, 2002).

### LAS NORMAS DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Todos los países analizados han establecido normas legales con compromisos en términos fiscales. En el Cuadro 1 se presentan algunos alcances de estas normas. En dos países, Uruguay y Guatemala, no existen leyes de responsabilidad fiscal. En el caso de Uruguay, se incluyen, en forma creciente, normas de este tipo en las últimas leyes de presupuesto. En México, estas se establecen, a partir de 2006, en el Capítulo II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La Ley de Responsabilidad Fiscal establecida en Brasil es la de mayor alcance en relación con la amplitud de su aplicación.<sup>4</sup> Es aplicable a las tres esferas gubernamentales (gobierno nacional, provincias, distrito federal y más de 5.500 municipalidades) y a los tres poderes

4. Véase Ley de Responsabilidad Fiscal, disponible en: <http://federativo.bndes.gov.br>.

(Ejecutivo, Legislativo y Judicial). El alcance es amplio y llega incluso a las fundaciones, los organismos autárquicos y las empresas estatales. Es un código de buenas conductas de finanzas públicas, compuestas por indicadores a ser respetados, límites de endeudamiento, gasto en relaciones humanas, reglas de conducción y sanciones monetarias y penales para quien no los cumple. Aunque no puede tener carácter mandatario, el gobierno federal acompaña el marco macroeconómico de mediano plazo con estimaciones de gasto para los gobiernos subnacionales.

#### *EL MARCO MACROECONÓMICO DE MEDIANO PLAZO*

En todos los países existe un marco macroeconómico de mediano plazo que establece el ministerio de Hacienda. El propósito del marco macroeconómico de mediano plazo es brindar un horizonte previsible y estable, lo cual no es sencillo dada la inestabilidad externa a que están sometidos los países. En general, se señala que es necesario establecer los límites presupuestarios en el nivel global para varios años con el fin de moderar las demandas presupuestarias de los organismos en el año presente.

#### *LAS REGLAS FISCALES*

La mayor parte de los países han optado por definir reglas fiscales que, en general, establecen cierta relación entre el déficit fiscal primario y el PIB. Algunos han ido más allá, comprometiendo el endeudamiento.

En Brasil, las normas fiscales son fijadas por la Ley de Directrices Presupuestarias, tomando en consideración el año en curso y dos años más. Esta ley ha sido definida por la Cámara de Política Económica, que está integrada por el ministerio de Planeamiento, el ministerio de Hacienda y el Banco Central. Las normas se centran en el déficit primario y existen metas sobre endeudamiento fijadas por el Senado con previsión de varios años.

En Colombia, se presentan metas sobre superávit primario y un análisis de sostenibilidad de la deuda.

En Guatemala, se introducen metas sobre gasto y sobre endeudamiento.

En México, se incluyen metas sobre resultado primario en relación con el PIB. En el Programa Nacional de

Financiamiento del Desarrollo (ProNaFiDe) se establecen metas de largo plazo, que incluyen el endeudamiento.

Finalmente, en Uruguay, las metas fiscales son establecidas por el ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y con el Banco Central. El presupuesto actual contiene un compromiso referido al gasto que incluye un límite a la relación del gasto primario con las principales variables macroeconómicas (antes sólo existían topes a la emisión de deuda).

#### *LOS TECHOS PRESUPUESTARIOS*

En general, todos los países analizados han tenido dificultades para establecer cuál es la secuencia más lógica entre la definición de los límites del gasto en el nivel sectorial y la definición de los objetivos de las políticas sectoriales. ¿Qué decisión debe tomarse en primer lugar?

Si se opta por establecer topes al gasto, lo más probable es que sólo se pueda lograr aceptando la estructura histórica del gasto y, por lo tanto, se tiende a reproducir las prioridades del gobierno anterior. Si, en cambio, se solicita a las entidades sectoriales que definan sus programas sin darles ninguna pauta acerca de cuántos son los recursos disponibles, probablemente surgirán demandas desmedidas que generarán un significativo nivel de conflicto al tratar de moderarlas hacia el interior del propio Poder Ejecutivo. Entonces, ¿cómo definir las prioridades antes de hacer el plan estratégico?

En realidad, este dilema apunta a definir si es la restricción presupuestaria la que va a fijar los límites al plan o, por el contrario, si son las necesidades expresadas en los objetivos del plan las que van a definir el nivel de gasto previsto en el presupuesto. En algunos casos, como en Uruguay y en Colombia, en su momento se dieron señales débiles sobre la disponibilidad de recursos y las pretensiones de los organismos desbordaron las previsiones. Debíó realizarse mucho esfuerzo para que volvieran a valores acordes con los recursos previstos. En general, la solución del conflicto se produce en el nivel más alto del gobierno: el presidente y el Consejo de ministros definen las prioridades y acuerdan los techos presupuestarios por organismo.

**Cuadro 1. Responsabilidad fiscal y contabilidad global**

	Brasil	Colombia	Guatemala	México	Uruguay
¿Existen normas de responsabilidad fiscal?	Sí.  Ley de Responsabilidad Fiscal.  Ley anual de Directrices presupuestarias.	Sí.  Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.	No.	Sí.  Capítulo II del Título de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2006.	Sí.  En el presupuesto.
Organismos públicos que están fuera del presupuesto nacional	En el nivel federal, empresas públicas no dependientes del tesoro nacional.  Autónomos en relación con el Estado federal: estados y municipios.	Empresas industriales y comerciales del Estado (financieras y no financieras).  Banco de la República (Banco Central) y otras entidades autónomas del nivel territorial.  Contribuciones parafiscales administradas por entidades que no formen parte del PGN.	Entidades descentralizadas autónomas y municipalidades.	En el nivel federal, sólo el Banco de México y algunas empresas públicas.  Autónomos en relación con el Estado federal: estados y municipios.	Empresas industriales y comerciales del Estado (financieras y no financieras)  Bancos públicos y entidades del nivel territorial (gobiernos departamentales autónomos).  Fondos de terceros administrados por organismos del presupuesto nacional.
¿Existe un clasificador común para todos los organismos del presupuesto?	Sí.	Sí.	Sí.	Sí. En el nivel federal.	Sí.
¿Existe un clasificador común para todos los organismos públicos?	Sí.	No.	Sí.	Sí. En el nivel federal, excepto para el Banco de México.	No.
¿Existe un sistema integrado que permita informar sobre la totalidad del gasto público?	Sí.	No.	No. En fase de implementación.	Sí. Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público.	No.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas a funcionarios de los distintos países.

### LA INTEGRALIDAD DEL GASTO

Los países con organización federal parecen ser los que han logrado mayor integralidad en relación con las entidades públicas comprendidas en el presupuesto.

Tanto en Brasil como en México se ha avanzado para desarrollar un clasificador común para todos los organismos del presupuesto en el nivel federal. En ambos casos, se integran algunas empresas públicas. En el caso de Brasil, se logró la completa unificación del clasificador en el nivel nacional y se atribuye a este logro la posibilidad de integrar en forma completa el plan y el presupuesto.

En los demás países, está planteado en forma explícita el propósito de articular sistemas de información que relacionen el presupuesto nacional con las empresas públicas y los gobiernos subnacionales, con el fin de lograr registrar ingresos y egresos públicos en el nivel global en tiempo real.

Para poder integrar la información ha sido fundamental el esfuerzo que se ha realizado en implantar los sistemas de información integrados, en los que la información es incorporada en forma descentralizada:

- En Brasil, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) y el Sistema Integrado de Datos Presupuestarios (SIDOR, por su sigla en portugués);
- En Colombia, el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y el Sistema de Información Gubernamental (SIGob);
- En Guatemala, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el Sistema de Información Gubernamental (SIGob) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP);
- En México, el Sistema Integral de Control de la Gestión Presupuestaria (SICGP), el Sistema de Información Gubernamental (SIGob) y el Sistema de Metas Presidenciales;
- En Uruguay, el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), el Sistema de Información Presupuestaria (SIP), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SEV) y el Sistema de Información y Seguimiento de la Inversión (SISI).

Los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas), en México, existen desde 1995 y

surgen como un instrumento de financiamiento de largo plazo de los gobiernos, independiente de las instituciones financieras o bancarias. Se señala que los Pidiregas han permitido al gobierno federal realizar operaciones financieras fuera del presupuesto. La inversión pública que surge del contrato con privados, se denomina inversión impulsada por el sector público.

En Brasil, se establecieron por ley, en 2004, las Sociedades Público-Privadas (PPP, por su sigla en portugués), un sistema de inversión privada bajo orientación del Estado. Se entiende que se trata de aumentar la cantidad y calidad de los servicios prestados y mejorar el desempeño en las operaciones de inversión en la medida en que estas van a depender del retorno económico para el socio privado. Las PPP se orientan, en especial, a financiar proyectos de infraestructura como puertos, carreteras o vías férreas.

### ***Las innovaciones en el nivel meso: la asignación de recursos a resultados***

#### LOS PLANES ESTRATÉGICOS

En todos los países que se analizan se desarrollaron procesos de planificación estratégica tendientes a identificar objetivos de mediano plazo (en general, un periodo de gobierno) que daban orientación estratégica a la gestión gubernamental. En el Cuadro 2, pueden observarse sus principales características en cada país.

Se observa que, salvo en el caso de Brasil, donde existe un ministerio de Planificación, en los demás países la planificación es realizada por un organismo vinculado a la Presidencia (Dirección, Asesoría o Secretaría, según el caso) y se encuentra separada del proceso de presupuestación que está a cargo del ministerio de Finanzas.

La definición de los principales objetivos estratégicos del gobierno ha sido una preocupación que, en general, está vinculada a la identificación de las metas del presidente. En el caso de Colombia, Guatemala y Uruguay, los programas prioritarios se seleccionaron a partir de los programas de gobierno. En el caso de Brasil y de México, se han desarrollado acciones de mayor envergadura y se ha dado participación a diferentes actores sociales.

¿Cómo es el proceso de integración entre el plan y el presupuesto? El plan y el presupuesto se pueden articular en el momento de la formulación, como estimaciones previas de gastos y productos a alcanzar, o en el momento de la ejecución, cuando se verifica cuál es la efectiva asignación de recursos y los resultados realmente logrados. En general, en todos los países se han logrado una mayor articulación en el momento de la formulación que en el de la ejecución.

En Brasil, se definen los planes a desarrollar en las diversas regiones y se identifican los proyectos de inversión, calculando sus costos y la relación costo-beneficio. Para ello, se toman en cuenta las prioridades establecidas en el Plan Plurianual (PPA) para un periodo de cuatro años, las directrices presupuestarias contenidas en la Ley de Directrices Presupuestarias, y las restricciones de recursos fijados por el ministerio de Planificación para cada ministerio y organismo. Estos últimos preparan sus propuestas y las envían al ministerio de Planificación. Este es quien analiza y verifica la adecuación de la orientación estratégica a las prioridades definidas en el PPA, a las directrices y a las restricciones cuantitativas en relación con metas y con recursos fiscales, consolidando la propuesta para ser enviada al Congreso nacional. La característica más importante de la planificación en Brasil es que, aunque estructurado sobre la base de los programas del gobierno, el plan apunta a cambiar la sociedad, como señala Shick (2005). El plan es comprehensivo, cubre todos los proyectos que involucran gasto público y constituye, efectivamente, un presupuesto multianual que se orienta al desarrollo nacional y no sólo al mero financiamiento de los programas en curso.

En Colombia, la articulación entre presupuesto y Plan Nacional de Desarrollo (PND) se realiza a través del Plan Nacional de Inversiones, el cual especifica el gasto total de inversión en términos reales del gobierno central, los establecimientos especiales, los departamentos y municipios y las entidades públicas del sector no financiero para un plazo de cuatro años. Se considera que la inversión es la herramienta básica para poner en marcha el desarrollo del PND y, por ello, se separa el presupuesto corriente o de funcionamiento y el presupuesto de inversión. El primero es potestad del

ministerio de Hacienda y el segundo de la Dirección Nacional de Planeación (DNP). En relación con el presupuesto anual, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) especifica las sumas anuales asignadas a los proyectos de inversión incluidos en el presupuesto, las cuales deben ser coherentes con las cifras del Plan Nacional de Inversiones. La negociación sustancial de la distribución del presupuesto se da, en consecuencia, en los gastos de inversión, y es aquí donde juega su papel más importante la DNP. La DNP, junto con el Consejo Nacional de Planeación de la Política Económica y Social, con el apoyo del Presidente de la República, ejerce la función de máximo orientador de la planificación nacional y el coordinador central del Sistema Nacional de Planeación. Los ministros y los directores de los departamentos administrativos establecen metas para el año en curso y para los cuatro años del plan sobre la base de determinados objetivos de políticas sectoriales. Luego, en la ejecución, se monitorea semestralmente el avance de las metas, para que cada entidad lleve un control periódico de su gestión y, también, para redistribuir recursos y retroalimentar la planificación.

En Guatemala, la vinculación entre plan y presupuesto se realiza a partir de un presupuesto multianual, correspondiente a un periodo de tres años, basada tanto en la disponibilidad de recursos —definida a partir de la deducción de los gastos rígidos o inflexibles— como en la estimación de los costos de las prioridades de política del gobierno. El presupuesto multianual exige que cada entidad cuente con un Plan Estratégico de Mediano Plazo (PEMP), de manera que los Planes Operativos Anuales (POA) resultan ser la expresión anual del PEMP. El plan estratégico se elabora en el nivel de los programas de las unidades ejecutoras. Luego, se identifica un conjunto de proyectos o programas prioritarios tomando como base el programa de gobierno, se definen sus objetivos estratégicos y operativos y se determinan las metas a alcanzar para cada programa de gasto. Los proyectos de inversión a veces están asignados a metas, pero a veces no. Por ejemplo, una parte importante de la inversión correspondiente a algunos organismos, como los de educación, está asignada al

ministerio de Obras Públicas. Los proyectos se presupuestan anualmente y deben estar contenidos en el Plan de Inversiones de Mediano Plazo (SNIP).

En México, el PND contiene objetivos rectores con una vigencia de seis años, es decir, un periodo de gobierno. A pesar de que cada gobierno podría modificarlo, en general, se realizan pocos cambios desde 1982. Los objetivos rectores se retoman para el plan anual que sirve de base al presupuesto, ya que los objetivos y metas presupuestarias responden a ellos. Sin embargo, los indicadores del presupuesto de gastos de la Federación están más o menos contenidos en el PND, debido a que existen metas e indicadores de programas de los cuales son responsables varias unidades. En estos casos, es muy difícil analizar qué parte de los recursos utilizados por el programa ha sido aportado por cada unidad ejecutora. En cambio, en el caso de los proyectos de inversión resulta más claro identificar qué unidad es responsable y es más fácil analizar el costo de las metas. Existen varios sistemas de planificación y no hay un árbol de metas que permita que queden claras las relaciones entre ellas o entre los organismos que las proponen. Por ejemplo, las metas presidenciales no necesariamente salen del PND. En realidad, la existencia de varios sistemas respondería a la necesidad de diferentes áreas de contar con información específica en relación con los temas y con la oportunidad. Sin embargo, se entiende que se requeriría poder hacer un análisis transversal y para ello los sistemas deberían estar integrados de alguna manera.

En el caso de Uruguay, el presupuesto es plurianual pero no se ha logrado una articulación clara y permanente con la planificación. El ministerio de Economía y Finanzas define los techos de gasto global según la programación macroeconómica y el Poder Ejecutivo define las asignaciones por organismo. Luego, los organismos definen sus planes estratégicos tomando en cuenta

los recursos disponibles, los cuales se asignan por programa. No existe un costeo preciso de las metas, salvo en el caso que correspondan a proyectos de inversión. En el presupuesto 2000-2004, se desarrolló una metodología de actividad basada en presupuesto (*activity based budget*, ABB) que permitía formular el plan y el presupuesto en forma simultánea, asignando recursos a objetivos, metas y centros de actividad, pero, finalmente el presupuesto se aprobó con la formulación tradicional: recursos para insumos y organismos.

En suma, en todos los países se realizaron esfuerzos tendientes a identificar el costo de los programas y de las metas, con éxito diverso. Brasil es el país que parece haber logrado mayor integración de presupuesto y plan. Los planes son presentados al Parlamento, que los aprueba, y se publican en una página web para ponerlos a disposición del ciudadano y de los medios de comunicación.

Es en la ejecución donde esa articulación parece más débil. En general, no es posible identificar el costo real de metas y objetivos estratégicos, salvo cuando están asignadas a un proyecto de inversión. Ello dificulta la posibilidad de utilizar información para corregir la asignación presupuestaria al año siguiente y para corregir el rumbo estratégico.

En la mayor parte de los países, el logro de resultados no da lugar a una calificación de los organismos y no tiene consecuencias explícitas para los organismos, ni para los responsables o los funcionarios, salvo en el caso de México, donde la Presidencia otorga premios a los organismos que logran ciertos niveles de calidad e innovación en la gestión pública. En Brasil, Guatemala y Colombia, en general, se publican los resultados exitosos. En Uruguay, se ha implantado recientemente un sistema de compensación a los funcionarios por el logro de los objetivos de su unidad ejecutora en la Dirección General Impositiva.

**Cuadro 2. Características de los planes estratégicos de cinco países**

	Brasil	Colombia	Guatemala	México	Uruguay
<b>Sistema de planificación</b>	Sistema de Planificación y Presupuesto.  PPA	Sistema de Metas de Gobierno (SIGob).  PND	Sistema de Metas Presidenciales (SIGob).	PND y Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (ProNaFiDe).  Sistema de metas presidenciales.	Sistema de Evaluación de la Gestión y Planes Estratégicos de Gestión (Sistema SEV-PEG).
<b>Organismo que lo administra</b>	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.	Dirección Nacional de Planeamiento.	Sistema Nacional de Evaluación y Gestión por Resultados (Sinergia).  Secretaría de Planificación y Programación Presupuestaria.	Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.	Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia.
<b>¿Cómo se seleccionan los proyectos o programas prioritarios del gobierno?</b>	En el gobierno de Cardoso, se hizo a partir de un estudio específico por regiones. Actualmente, se hace sobre la base de las carteras de proyectos existentes.	Reflejan el programa de gobierno y el PND.	Con base en el programa de gobierno.	Se establecen las metas presidenciales y la Agenda de Buen Gobierno de la Presidencia.	A partir de las metas estratégicas se seleccionan los proyectos de inversión prioritarios.
<b>¿Están definidos con precisión y claridad los principales objetivos estratégicos del gobierno?</b>	Sí, los objetivos estratégicos fiscales están fijados en la Ley de Directrices Presupuestarias y los demás en los PPA.	Sí, están en el PND.	Cada entidad define sus objetivos estratégicos y operativos y, para cada programa de gasto, define las metas a alcanzar.	Dentro del PND se destacan, de una manera general, áreas de interés.	Sí, a partir de los lineamientos estratégicos de gestión (LEG) del gobierno se definen las metas estratégicas; son objetivos cuantificables.
<b>¿Se cuantifican los costos de las metas de gestión?</b>	No, sólo cuando dependen de un proyecto de inversión.	Sí, se cuantifica el valor previsto del PND.	A partir de 2006 existirá un presupuesto plurianual que vincula plan y presupuesto.	La asignación de recursos se da en el nivel de las actividades institucionales y no de los objetivos, metas e indicadores que se vinculan a esta.	Para el presupuesto se estimó el costo de 100 metas; luego, habrá que comparar esta estimación con el costo de ejecución.

**Cuadro 2. Características de los planes estratégicos de cinco países (continuación)**

	Brasil	Colombia	Guatemala	México	Uruguay
<b>Contenido del plan estratégico</b>	<p>Lineamientos estratégicos del Poder Ejecutivo.</p> <p>Objetivos de los grandes organismos (ministerios).</p> <p>Metas.</p> <p>Indicadores de eficacia.</p> <p>Costo unitario estimado de los productos públicos (algunos organismos tienen esa información para su propio uso).</p>	<p>Lineamientos estratégicos del Poder Ejecutivo.</p> <p>Objetivos de los grandes organismos (ministerios).</p> <p>Estrategias.</p> <p>Metas cuantificadas.</p> <p>Indicadores de eficacia.</p> <p>Indicadores de eficacia.</p> <p>Indicadores de impacto de (algunos).</p>	<p>Lineamientos estratégicos del Poder Ejecutivo.</p> <p>Objetivos de los grandes organismos (ministerios).</p> <p>Metas cuantificadas.</p> <p>Indicadores de eficacia.</p> <p>Indicadores de impacto de (algunos).</p>	<p>Lineamientos estratégicos del Poder Ejecutivo.</p> <p>Objetivos de los grandes organismos (ministerios).</p> <p>Metas cuantificadas.</p> <p>Indicadores de eficacia.</p> <p>Indicadores de eficiencia.</p> <p>Indicadores de impacto.</p> <p>Costo unitario estimado de los productos públicos.</p>	<p>Lineamientos estratégicos del Poder Ejecutivo.</p> <p>Objetivos de los grandes organismos (ministerios).</p> <p>Metas cuantificadas.</p> <p>Indicadores de eficacia.</p> <p>Indicadores de de eficiencia.</p> <p>Indicadores de calidad (algunos).</p> <p>Indicadores de impacto (algunos).</p>
<b>¿Dónde se publica el plan?</b>	www.planejamento.gov.br. www.sigplan.gov.br	www.dnp.gov.co	www.segeplan.gob.gt	www.pnd.presidencia.gob.mx/ www.innova.gob.mx	www.cepree.opp.gub.uy
<b>Evaluación y calificación de resultados</b>	Sí, sistema de evaluación de los PPA por proyecto, por organismo y por sector.	No.	Sí.	Parcial. Sólo en lo referido a innovación y calidad	Parcial. Sólo en una unidad ejecutora.
<b>Consecuencias de los resultados de la gestión</b>	Se destacan y se publica información de los organismos que han obtenido resultados exitosos.	No explícitos. El presidente establece comunicación con responsables de resultados.	Sí, cuando ha sido previsto en convenios de desempeño.	Premios y reconocimientos a la innovación y la calidad en la administración pública.	Premios individuales a partir del logro de metas de unidad ejecutora en la Dirección General Impositiva.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas a funcionarios de los distintos países.

### PRESUPUESTO Y PLANIFICACIÓN EN LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN

Es en los sistemas que registran los proyectos de inversión del sector público donde se ha puesto de manifiesto en forma más sistemática el esfuerzo de medir el avance físico en términos de productos y analizar si los resultados son los previstos. Los proyectos de inversión constituyen la parte medular de los PPA en Brasil, y de los PND en Colombia, Guatemala y México. En todos esos países, existe un esfuerzo especial para identificar la asignación regional del gasto y los resultados logrados en las diferentes localizaciones hasta el nivel de municipios. En Brasil, no es posible ejecutar ningún proyecto de inversión si no se encuentra en la programación plurianual.

La posibilidad de generar información sobre proyectos identificados por la zona geográfica de localización los convierte en un instrumento muy útil para analizar el

logro de metas estratégicas del sistema de planificación con un enfoque territorial. El conjunto de proyectos definidos como prioritarios (aproximadamente, 50) por su impacto en el desarrollo regional constituye la médula del PND y su seguimiento detallado permite identificar los avances del gobierno en relación con entidades públicas, sectores y regiones. Los programas de inversión permiten identificar, además, las entidades responsables y los sectores hacia donde se canaliza el gasto.

En el caso de Brasil y México, los sistemas de información sobre proyectos de inversión resultan muy importantes en relación con la planificación estratégica. También se observan avances muy importantes en Guatemala y Colombia en el sentido de entender su función en forma articulada con la Dirección de Presupuesto. En Uruguay, se está iniciando el diseño de un nuevo Sistema de Seguimiento de la Inversión (SNIG).

**Cuadro 3. Los proyectos de inversión y los resultados**

	Brasil	Colombia	Guatemala	México	Uruguay
<b>Sistemas de información sobre proyectos de inversión</b>	Sistema de Informaciones Gerenciales y de Planeamiento (SIGPlan).	Seguimiento de Proyectos de Inversión (SPI).	Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).	Cartera de Programas y Proyectos de Inversión (PPI).	Sistema de información y seguimiento de la inversión (SISI).
<b>Organismo que lo administra</b>	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.	Dirección Nacional de Planeamiento.	Sinergia.  Secretaría de Planificación y Programación Presupuestaria de la Presidencia.	Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia.
<b>Información</b>	Organismos, sectores, regiones.	Organismos, sectores, regiones.	Organismos, sectores, regiones.	Organismos, sectores, regiones.	Organismos, sectores, regiones.
<b>Evaluación</b>	Sí, avance físico.	Eficacia y eficiencia de productos y resultados.	Eficacia.	<i>Ex post</i> relación costo/beneficio. Eficacia.	Avance físico.
<b>Resultados de la evaluación</b>	Se destacan los éxitos.	Se destacan los éxitos.	Redefinición del plan y orientación para el presupuesto anual.	Se destacan los éxitos. Redefinición del plan y orientación para el presupuesto anual.	No.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas a funcionarios de los distintos países.

### **Las innovaciones en el nivel micro: ejecución del presupuesto y rendición de cuentas**

#### **SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO**

Para poder integrar la información ha sido fundamental el esfuerzo realizado en implantar sistemas que permiten el registro de ingresos y gastos en tiempo real. Estos sistemas, en general, están asociados a un sistema de información de presupuesto que consigna los ingresos y los gastos previstos en la formulación presupuestaria y, luego, los ingresos y los gastos ejecutados

efectivamente, con subsistemas específicos para los proyectos de inversión. El ingreso de información al sistema es realizado por los organismos en forma descentralizada y, después, la información es compilada y controlada en el nivel central por las Direcciones de Contabilidad y de Presupuesto.

En Guatemala, el SIAF registra el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado utilizando los clasificadores presupuestarios que se aplican en todos los organismos del sector público. El presupuesto es formulado por unidades ejecutoras, programas, subprogramas y proyectos. El SIAF registra luego los

**Cuadro 4. El presupuesto operativo**

	Brasil	Colombia	Guatemala	México	Uruguay
<b>Organismo(s) que elabora(n) y conduce(n) la formulación y la ejecución del presupuesto.</b>	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, a través de la Secretaría de Presupuesto Federal.	Ministerio de Finanzas Públicas.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (funcionamiento y servicio de deuda) y Departamento Nacional de Planeación, (inversión).	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la subsecretaría de egresos (SSE).	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP.)
<b>¿Se presenta la información de cada año comparada con años anteriores? ¿Cuántos años?</b>	Sí, se toman en cuenta los cinco años anteriores.	Sí, dos años.	Sí, dos años.	Sí, dos años. La recién aprobada Ley Federal de Presupuesto establece los últimos cinco años.	Sí, un año.
<b>¿Existen informes de ejecución del presupuesto durante el año, en forma regular?</b>	Sí, además los congresistas tienen acceso a esa información.	Sí.	Sí.	Sí.	No.
<b>Instancias de análisis conjunto de la información de gestión y del gasto público</b>	No existen, al menos formalmente.	No existen, al menos formalmente.	Hay una evaluación interna del gobierno central (coordinada por el presidente).	No existen, al menos formalmente.	No existen, al menos formalmente.
<b>Instancias donde se utilice la información de resultados de gestión para modificar el presupuesto</b>	Los resultados alimentan el presupuesto anual pero las instancias no son formales.	No existen, al menos formalmente.	No existen, al menos formalmente.	No existen, al menos formalmente.	No existen, al menos formalmente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas a funcionarios de los distintos países.

resultados físicos que pueden ser monitoreados desde que fue implantado, en 2002. Se está en proceso de extender el sistema a todas las instituciones descentralizadas, autónomas y fondos sociales, procurando desconcentrar el SIAF hasta llegar a las unidades ejecutoras (tercer nivel). De esta forma, se dispondrá de una cuenta total del presupuesto, así como de una cuenta consolidada de todo el sector público, en tiempo real y con resultados físicos.

En el caso de Uruguay, se destacan las posibilidades que brinda el Sistema de Distribución del Gasto (SDG) que permite el seguimiento de la ejecución del gasto por centros de actividad (unidades organizativas que conforman una unidad ejecutora) con frecuencia mensual, con una lógica de centros de gasto. La información precisa sobre gasto en las unidades organizativas de menor nivel en la estructura del Estado permitió el inicio de un sistema que identifica el gasto unitario por producto (Sistema de análisis del gasto por producto, AGPP), lamentablemente ahora en desuso.

En la medida en que se establecen metas de gestión por centros de actividad, el sistema es muy eficiente en el nivel micro para identificar dónde se producen los gastos, quiénes son responsables de estos y cuáles son los productos. Sin embargo, es claro que partiendo de este nivel operativo en la estructura organizativa no es fácil establecer las relaciones causales que explican el impacto sobre resultados de gobierno en el nivel macro.

### ***Algunas reflexiones para avanzar sobre la base de las innovaciones analizadas***

La preocupación por lograr ciertos resultados en las políticas públicas, en particular en las sociales, tratando de identificar resultados que no parecen producirse en forma automática, ha determinado el interés por avanzar desde la identificación de los productos públicos hacia la identificación de los resultados e impactos de las políticas públicas. Esta preocupación ha llevado a implementar una amplia gama de prácticas en los diferentes países. Todos ellos son conscientes de encontrarse “en proceso” de desarrollar nuevos sistemas

y existe una gran avidez por compartir experiencias y conocer nuevas propuestas innovadoras.

Pero, ¿por qué está resultando tan difícil avanzar en esta línea de reforma de la gestión pública después de tantos años de esfuerzos?, ¿cómo se podría mejorar los sistemas de medición y evaluación de resultados e introducir nuevas prácticas de PpR? (Zapico, 2004).

La gestión pública sufre la acción de diversos factores específicos que obstaculizan el control y la evaluación de sus resultados: pluralidad de intereses diversos y conflictivos, incertidumbre respecto de metas y objetivos, interdependencia entre múltiples organizaciones y niveles de decisión implicados en programas conexos, inestabilidad social y cambios económicos imprevistos.

La literatura académica señala ciertas dudas y limitaciones para pensar en consolidar el modelo de reforma con la simple solución de redoblar los esfuerzos sin plantear cambios cualitativos en el diseño y en la estrategia del modelo de reforma del sistema de presupuesto.

Todos los países que se analizaron reflejan el esfuerzo que se realiza desde tres ámbitos de la administración para mejorar y modernizar los sistemas presupuesto y planificación. Ellos son: la Dirección de Presupuesto del ministerio de Finanzas, la Dirección de Inversiones y la Dirección de Planificación (de la Presidencia en casi todos los casos).

### ***La información que proveen los sistemas contables: el seguimiento operativo en el nivel micro***

La evaluación de la ejecución presupuestaria se sustenta en dos sistemas de información. La información de ejecución financiera surge directamente de los registros contables y la información de ejecución física debe ser producida por las propias unidades ejecutoras.

Algunos países han avanzado en mejorar los sistemas contables para que brinden información detallada del gasto en el nivel institucional (unidad organizativa o centros de gastos hacia el interior de las unidades ejecutoras), por localización geográfica y, además, por unidades físicas de producción. Esta información asociada a la información de la ejecución del presupuesto da cuenta de las actividades rutinarias de las

instituciones públicas y permite medir su proceso productivo permanente. Mediante las relaciones entre las variables físicas y financieras se determinan indicadores que permiten medir la eficiencia y eficacia de la gestión de los organismos públicos.

De manera que los sistemas podrían dar nuevas respuestas a interrogantes como quién produce, cuánto produce, cuánto cuesta lo que se produce. Para avanzar en programas de gran envergadura debería partirse de información simple y específica como cuánto cuesta un día cama de un hospital público, cuál es el costo de cada escolar cursante y cuánto cuesta un escolar egresado, cuánto cuesta la custodia y rehabilitación de un recluso por año, cuál es el costo de un día de patrullaje marítimo de las Fuerzas Armadas. Esta información se convertiría en un importante instrumento para estimar el costo de los proyectos que se incluyan en el presupuesto.

La información detallada y permanente en el nivel operativo permite realizar, en forma directa, un monitoreo del nivel de producción y de eficiencia de los organismos públicos, con información que seguramente es de gran utilidad para la toma de decisiones de los propios organismos. Los indicadores de carácter gerencial no sólo sirven a los niveles políticos y directivos para evaluar su gestión y adoptar las medidas correctivas oportunamente, sino también para dar a conocer al Poder Legislativo y a la opinión pública la marcha de la gestión.

El gran desafío que enfrentan los sistemas de contabilidad públicos es el tránsito de la contabilidad presupuestaria a la contabilidad real (Likierman, 1998). En ella se deberían registrar los costos unitarios de los bienes y servicios, en el nivel de los centros de costo, para los servicios prestados, se debería registrar el valor patrimonial de los activos públicos, con su respectiva depreciación, y se deberían medir con precisión los subsidios y transferencias entre los diferentes servicios. Tanto en Guatemala como en Uruguay se han hecho avances para generar mejor información sobre producción asociada a la ejecución presupuestaria, en forma articulada con los sistemas que registran la ejecución del gasto. Este enfoque está dando importancia al análisis de la eficiencia del gasto.

### ***Presupuesto estratégico a través de los proyectos de inversión***

Excepto en Brasil, donde existe un ministerio de Planificación que unifica funciones, en los demás países las actividades de planificación son competencia de la Dirección de Planificación o Planeamiento, vinculada al ámbito de la Presidencia. Esta tiene la función de formular el plan del presupuesto mientras que el ministerio de Hacienda controla su ejecución. Ambas competencias deberían estar perfectamente articuladas pero, como sucede en el caso de competencias compartidas en el nivel transversal, esta articulación es compleja en casi todos los casos.

Uno de los obstáculos más importantes para el avance de las innovaciones reside en la cultura que prevalece en el sector público, proclive a mantener el presupuesto dentro de su formato tradicional en las direcciones de presupuesto de los ministerios de Hacienda, donde se pone el énfasis en la conveniencia de obtener información cuantitativa de calidad.

Estos organismos entienden, honestamente, que la información sobre planificación tiene un alto grado de variación y aleatoriedad y que no es conveniente invertir en sistemas de información, ya que luego no se puede controlar la calidad de la información que contienen porque varían los contenidos de la planificación. Desde esta perspectiva se contraponen una visión “técnica y objetiva” con otra que es percibida como “incierto y voluble”.

Por su parte, la Dirección de Planificación es el organismo más comprometido con los resultados de las políticas públicas y también el más preocupado por difundirlos. Se percibe que se da mayor importancia a mostrar los niveles de cobertura de los programas y el impacto de las políticas que los costos de los servicios o la eficiencia de los programas.

La Dirección de Inversiones funciona en algunos países en forma conjunta con la Dirección de Planificación, a veces en el ámbito de la Presidencia (Guatemala, Colombia, Uruguay). Esa pertenencia institucional y el tipo de información que manejan las hace más proclives a incorporar la presupuestación por resultados. Los proyectos de inversión incorporan la parte discrecional

del gasto público y ello permite que pueda resultar asociada con los objetivos estratégicos de los gobiernos. Justamente, constituye la parte del presupuesto que mejor articula con la planificación.

La Dirección de Inversiones centra su preocupación en la generación de información sobre ejecución financiera y real en el mediano plazo y está habituada a trabajar con información que no es permanente (los proyectos son a término). Si están bien diseñados, los proyectos deberían corresponderse con las principales metas estratégicas.

Avanzar en la planificación estratégica mediante los proyectos de inversión —los cuales, en general, están perfectamente integrados con el presupuesto a través del clasificador del gasto— puede ser una manera relativamente sencilla de articular mejor la planificación con el presupuesto. La experiencia de Brasil, México y Colombia puede ayudar en este sentido.

### ***El seguimiento regional de los programas de gobierno: la gestión descentralizada***

La incorporación de información sobre el destino regional del gasto público es vital en grandes países federales donde la negociación entre el gobierno central y los gobiernos regionales sobre transferencias de recursos hacia las regiones suele ser compleja. Ese proceso es particularmente importante en relación con los programas sociales. La descentralización mejora la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y permite un mayor compromiso de quienes mejor conocen las características de los problemas a enfrentar.

Cuando la información permite comparar el costo de una tomografía o de una vacuna en diferentes regiones, surgen los cuestionamientos a la eficiencia y la demanda por la mejor asignación de recursos; o cuando se logra comparar resultados educativos en diferentes centros educativos de distintas regiones, surgen los cuestionamientos sobre la eficacia y la equidad del gasto.

De manera que identificar hacia dónde se dirige el gasto público a la luz de los planes de desarrollo regional puede ayudar a tomar decisiones sobre mejores

bases y contribuye a hacer efectiva la descentralización de la administración pública.

### ***La relación entre programa y organización: la gestión autónoma y por resultados***

Mediante la incorporación de los sistemas integrados de información financiera los países se han vuelto más eficientes en las operaciones financieras de rutina. Es una pregunta abierta, no obstante, si han cambiado realmente las formas de administración de los recursos públicos. Los sistemas integrados pueden impulsar la descentralización de la gerencia financiera y darles a los gerentes de línea una mayor discreción en la implementación de sus presupuestos. Pero, ¿es esto realmente lo que ha sucedido, o, por el contrario, los sistemas han tendido a aumentar la centralización para monitorear y controlar de manera más estrecha las decisiones operativas?

Una planificación efectiva implica un cambio de cultura en las burocracias, y en los ciudadanos, para pasar de un enfoque “de procedimientos” a uno “de resultados”.

Es evidente que los objetivos de mayor transparencia y orientación estratégica fueron asumidos por casi todos los gobiernos. Pero es posible detectar que en muchos casos se ha hecho más esfuerzo en la implantación del instrumento que en el logro de los objetivos finales del PpR, que consisten en brindar mayor autonomía de gestión a los directivos públicos y, luego, evaluar los resultados que obtuvieron, realimentando el diseño presupuestario, en suma, definiendo qué programas permanecen y cuáles deben desaparecer.

Si la reforma se centra en el instrumento y no en el objetivo, el éxito se alcanza meramente con la publicación de un papel que contiene metas y objetivos de política. Si el objetivo es la transparencia, el logro de objetivos estratégicos y la eficiencia, la publicación de un documento generaría descontento. Si no existe convencimiento de que se quieren lograr dichos objetivos, es mejor no gastar tiempo y dinero implantando costosos sistemas de información cuando los resultados tangibles serán muy modestos.

Al inicio de este trabajo, se planteaba que la existencia de autonomía para tomar decisiones gerenciales sobre la base de resultados es lo que diferencia el presupuesto por programas del PpR y, precisamente, es lo que justifica que se invierta en costosos sistemas de planificación estratégica. Una de las razones por las que no se utilizan los resultados es, puntualmente, porque los funcionarios y directores públicos no administran para obtener resultados (Schick, 2003).

### **La institucionalidad del PpR**

¿Hasta qué punto la institucionalidad vigente es responsable de la falta de articulación entre presupuesto y resultados? En los países analizados se observa que existe un organismo responsable del plan que no es el mismo que es responsable del presupuesto, salvo en el caso de Brasil, donde el ministerio de la Planificación asume los dos cometidos. También es Brasil el único país que ha logrado integrar a todo el Estado dentro de plan. Schick (2005) indica que en el modelo brasileño la integración de los dos procesos, planificación y presupuestación, ha sido facilitada por la fusión organizativa de la planificación, del presupuesto y de la gerencia en un solo ministerio, con una secretaría separada para cada una de dichas funciones. Y agrega: “En consecuencia, los planes parecen ser más realistas que si fueran confiados a un ministerio cuya única opción fuera la producción de un plan de mediano plazo cada cuatro o cinco años”.

Sin embargo, este resultado no permite pensar que en los demás países, el rol rector del ministerio de Finanzas lleva al predominio de una visión contable y tradicional en el enfoque presupuestario. Aún en los países donde los ministerios de Finanzas aparecen con un rol fuerte, se generan innovaciones significativas que tienden a asociar la gestión presupuestaria con el plan estratégico. Es el caso del SIAF en Guatemala o el SDG en Uruguay. En estos países se ha cambiado hacia un enfoque presupuestario similar al que Schick (2005) denomina presupuesto orientado a servicios. Contra las tendencias actuales que se centran

*típicamente en productos y resultados, un presupuesto orientado al servicio público asignaría recursos sobre la base de las funciones y las actividades realizadas por las entidades del gobierno. La idea se afirma en la noción de que la mejor manera de vincular recursos y servicios es especificar en el presupuesto las actividades que serán emprendidas (por los organismos) si el dinero se asigna. Las actividades son lo que hacen las agencias públicas y en qué gastan su dinero (...) son los nudos de vinculación de los ciudadanos y el gobierno. [Y agrega que] en tal sentido los gobiernos podrían desarrollar un servicio básico que muestre los tipos y volúmenes de servicios provistos bajo las asignaciones actuales del presupuesto y los cambios que ocurrirían si las asignaciones fueron aumentadas o disminuidas.*

En el mismo trabajo, Schick señala:

*¿Existe algún tipo de arreglo que conduzca a una articulación más fuerte y más consistente entre la planificación y el presupuesto?*

No es posible decir que sea el cambio institucional el determinante pero también parece difícil que se produzca la transformación en el presupuesto si no hay un cambio en los roles de las instituciones.

### **La utilización de los resultados: cambio cultural e incentivos**

Lograr un vínculo real entre planificación, programación y presupuesto no depende de una ley que determine su obligatoriedad: es necesario un cambio cultural en todos los niveles del gobierno.

Las reformas que tienen efecto real son las que cambian el comportamiento de las personas. Los agentes que participan en el presupuesto, guardianes del tesoro y defensores de los programas, los funcionarios que preparan las opciones, los parlamentarios, etcétera, deben modificar su conducta. La existencia de sistemas de incentivos que generen consecuencias, buenas y malas, acordes con los resultados de los organismos

es lo que asegura que los sistemas sean reales y no virtuales, y que se produzcan cambios permanentes en la cultura de la administración pública. Si los resultados de las organizaciones no tienen efecto sobre el nivel de asignación del gasto que estas reciben, tampoco cambiará en profundidad la cultura pública. Para lograr el cambio, es necesario que el Parlamento considere los resultados.

Prestar atención a las instituciones y a los incentivos significa que las reformas del presupuesto requieren intervenciones que aseguren que se hacen cumplir ciertas reglas una vez realizadas las evaluaciones.

Se requiere un cambio cultural de la gestión pública para orientar a la producción de resultados. En otras palabras, no se trata simplemente de cambiar los sistemas de información, sino la mentalidad de los tomadores de decisiones para que realicen su cometido sobre la base de esa nueva información generada y para que su acción se dirija cada día al logro de resultados. Para ello es necesario diseñar un sistema de incentivos positivos y negativos (“palos y zanahorias”, Waissbluth, 2002).

### ***Los organismos internacionales y su influencia en la presupuestación***

Los organismos internacionales (OI) han contribuido en los últimos años a la adopción de reglas fiscales promoviendo las experiencias internacionales más exitosas (Reino Unido, Nueva Zelanda).

También han tenido un rol preponderante apoyando programas de reforma del Estado que tendían a implantar cambios en el marco del NPM: mejora de la gerencia pública, GpR, compromisos de gestión, mayor autonomía de la gestión y descentralización, servicios enfocados al ciudadano y transparencia y rendición de cuentas (*accountability*). Asimismo, se estimuló la privatización de las empresas públicas, las acciones de desregulación, la disminución del tamaño y el peso del Estado en el gasto público (*downsizing*).

En este marco de acción, los OI han estimulado el desarrollo de sistemas de información de presupuesto

detallados, descentralizados y completos, que registren el gasto por el criterio de lo devengado, con el objetivo principal de contribuir a aumentar la transparencia y el control del gasto público. Otro tipo de sistemas promovidos han sido, precisamente, los que incorporan metas y objetivos estratégicos y tienden a evaluar resultados e impactos, a fin de lograr una mayor eficiencia en la gestión y una mayor transparencia.

Ambas líneas de avance han sido muy provechosas, pero generalmente estos sistemas han quedado funcionando en paralelo, dependiendo de organismos diferentes, en general, el ministerio de Finanzas y la Oficina de Planificación. Se han desaprovechado oportunidades de generar sinergias en el uso de la información, cruzando resultados con la ejecución presupuestaria o, peor aún, recargando a las unidades ejecutoras con el pedido de información duplicada. Los avances en Guatemala y en Colombia, en el sentido de acciones conjuntas para la generación de información, señalan un camino a recorrer.

Sin embargo, es probable que sistemas de gestión sobre resultados no madurados internamente, en países donde no existen recursos humanos en cantidad y calidad suficiente, hayan contribuido a la creación de sistemas de gestión ritualistas, con poco efecto real y profundo en los procesos y en las culturas de las personas. También es cierto que el solo hecho de saber que las decisiones se transparentan a través de los sistemas produce mejoras de la gestión. Este es un resultado muy visible de la implantación de los sistemas de compras, por ejemplo.

Schick (2003) plantea que:

*Uno de los errores más comunes en el planteamiento de estas reformas es que las organizaciones cambian simplemente disponiendo de información. Este optimismo raramente se justifica, porque las organizaciones tienen una enorme capacidad para asimilar los datos sin cambiar su funcionamiento. Una voluntad política y gerencial continuada es esencial para que la organización se reoriente en respuesta a la información. De hecho, un genuino cambio institucional puede ser una precondition necesaria para el uso de la información sobre resultados.*

En general, los países han tropezado con diversos cuellos de botella a la hora de incorporar el marco institucional al que obedece la nueva gestión pública. Estos obstáculos se conectan directamente con las implicaciones de la gestión pública en los viejos marcos de responsabilidad política y administrativa todavía vigentes (Echebarría, 2003).

A veces los países necesitan satisfacer algunas precondiciones para poder implantar un sistema gerencial. En particular, necesitan desarrollar y formalizar la

economía de mercado, establecer controles externos confiables (incluido el control financiero), adiestrar el servicio civil y establecer presupuestos que sean reales (Schick, 2005).

Particularmente, es necesario desarrollar sistemas de incentivos que promuevan el cambio de los comportamientos en forma rápida, y para ello se debe pensar en incorporar premios al buen comportamiento que consistan en algo más que una mención honorífica.

---

## Bibliografía

Arellano, Daniel. 2002. "Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestaria". México.

Banco Mundial. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, D.C.: BM.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reformas del Estado, Gestión y Políticas Públicas. 2005. *Sistema integrado y analítico de información sobre reforma del Estado, gestión y políticas públicas*. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/siare>

Craig, J. y A. Manoel. 2002. "Budget Managment Systems in Selected Anglo Saxon And Latin American Countries. A comparative Assessment", en: *Conference on Rules Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies*. Oaxaca: FMI.

Diener, Max. 2005. *Vinculación entre planeación y programación. El proceso de planeación, programación y presupuestación en México*. (Mimeo). México.

Echebarría, Koldo. 2000. "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales". *Reforma y Democracia*, 18. Caracas: CLAD.

—. 2003. "Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos", en: *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas: CLAD.

—. 2005. *Analizando la burocracia: una mirada desde el BID*. Santiago de Chile: CLAD.

Echeverri, J. C., J. Bonilla y A. Moya. 2006. "Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: Origen, motivación y efectos sobre el presupuesto". Santiago de Chile: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, BID / PRODEV. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=711575>

Fernández Arias, Eduardo. 2005. "Instituciones presupuestarias y resultados macro fiscales". Presentación en Uruguay. BID.

Guzmán, M. 2003. "Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados: la experiencia chilena", en: *Gestión pública por resultados y programación plurianual*, Serie Seminarios y Conferencias, 29. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

Likerman, A. 1998. "Resource accounting and budgeting: where are we now?". *Public Money and Management*, 18:2, pp. 17-20.

Longo, Francisco. 2005. "La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos", en: *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas: CLAD.

Makon, Marcos. 2000 "Gestión por resultados en Argentina, Lecciones y Aprendizajes". Asociación Mexicana de Finanzas y Presupuesto Público.

Metcalfe, L. 1993. "Public Management: From imitation to innovation", en: J. Kooiman (Ed.). *Modern Governance New Government Society interactions*. Londres: Sage Publications.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 1995. *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*. París: OCDE.

—. 1999. *Performance Contracting*, 99:2. París: PUMA.

—. 2001. "Outcome focused management and budgeting". En: *22<sup>nd</sup> Annual Meeting of senior Budget Officials*. París: PUMA / SBO.

—. 2002. "Overview of Results Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries". Expert Meeting on the Quality of Public Expenditure. París: PUMA / SBO.

Ospina, Sonia. 2001. "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", en: *Reforma y Democracia*, 19. Caracas: CLAD.

— y Nuria Cunill. 2003. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas, CLAD.

Schick, Allen. 2002. "¿La Presupuestación tiene algún futuro?". *Gestión Pública*, 21. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

—. 2003. "The Performing State Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not." GOV / PUMA / SBO (2003) 17.

—. 2005. "Una agenda para la gestión presupuestaria" Un Documento Conceptual para Establecer una Red de Gestión Presupuestaria en la Región de América Latina y el Caribe (ALC).

Tavares, Martus. 2004. "Política fiscal del Brasil: fundamentos, implementación y consolidación de un nuevo régimen". (Mimeo). San Pablo.

Waissbluth, Mario. 2002. *La reforma del Estado en América Latina. Una guía abreviada para exploradores de la jungla*. Programa Latinoamericano de Gestión Pública. Santiago de Chile: Universidad de Chile / IGT.

Zapico, Eduardo. 2005. "Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto", en: *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas: CLAD.

## Listado de entrevistas realizadas

### México (22 al 24 de febrero)

- MAX DIENER  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Subsecretaría de Egresos  
Director General Jurídico de Egresos
- ALEJANDRO BALLESTEROS VILLALOBOS  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público -  
Subsecretaría de Egresos  
Director Secretaría Técnica
- LUIS ALBERTO IBARRA  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público -  
Subsecretaría de Egresos  
Jefe de la Unidad de Inversiones
- JORGE CASTAÑÓN LARA  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público -  
Subsecretaría de Egresos  
Unidad de inversiones

### Brasil (12 de marzo)

- MARTUS TAVARES  
Ex Secretario de Planeamiento Estado  
de São Paulo  
Ex Ministro de Planeamiento Gobierno  
Nacional

### Colombia (27 al 28 de febrero)

- FERNANDO JIMÉNEZ  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- DIEGO LUIS JARAMILLO  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- CECILIA CORREA  
Asesora del Alto Consejero Presidencial
- CARLOS CIRO  
Técnico de la Alta Consejería Presidencial
- LINA ZULUAGA  
Asesora
- ANA MARÍA FERNÁNDEZ  
Departamento Nacional de Planeación
- CAROLINA SOTO  
Directora de Presupuesto Central -  
Departamento Nacional de Planeación

### Guatemala (26 al 28 de febrero)

- ERIC COYOY ECHEVERRÍA  
Asesor del Despacho Ministerial
- INGENIERO EDGARDO RESQUIN  
Consultor responsable de implantar el SIAF
- MARÍA CASTRO  
Directora de Políticas Públicas de la  
SEGEPLAN
- EDGARDO ARTURO PESQUERA OCHOA  
Experto Principal en Presupuesto (SIAF-SAG)
- RUBEN LEMUS DE LEÓN  
Director de Dirección Técnica del  
Presupuesto
- EDWIN OSVALDO MARTÍNEZ CAMEROS  
Subdirector de Dirección Técnica del  
Presupuesto

### Uruguay

- DANIEL MESA  
Subdirector Oficina de Planeamiento y  
Presupuesto - Ministerio de Economía y  
Finanzas



# Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en América Latina<sup>1</sup>

47

Gabriel Filc\*

Carlos Scartascini\*\*

*Cuando el plan muestra un futuro lleno de riqueza donde abundarán los servicios públicos, pero en el presupuesto anual no es capaz de hacer las inversiones iniciales que permitirían alcanzar dicho futuro —no asigna incrementos de gasto a los programas sociales— entonces el gobierno está probablemente utilizando el plan para escaparse de una situación desesperada.*

*Schick, 1998, 38 (Traducción de los autores).*

## Introducción

El proceso presupuestario de un país es la arena donde se define cuánto se gasta y en qué. En un contexto democrático, las decisiones no son tomadas por un planificador social, sino que son el resultado de las negociaciones de un conjunto de actores, cada uno con sus preferencias e incentivos. Así, el presidente y sus ministros, los legisladores, la sociedad civil y los organismos de control interactúan en las distintas etapas del proceso a fin de establecer sus prioridades, intentar influenciar la forma y los montos en los que se aplican los recursos y controlar que las promesas sean cumplidas. Por supuesto, el rol de cada uno de estos actores varía de país en país, tanto de acuerdo con las instituciones que rigen el funcionamiento del proceso en sus distintas etapas como con la capacidad de cada uno de los actores para hacer uso de sus prerrogativas en el proceso (Filc y Scartascini, 2006, 2007).

Pese a que generalmente se ha tomado como un proceso fundamentalmente tecnocrático, raramente este es el caso. Las decisiones de política pública tienen un componente presupuestario (afectan las decisiones

de gasto, de ingresos, de financiamiento, entre otras), por lo que tienen que ser discutidas en el ámbito de este proceso. Asimismo, el proceso presupuestario está en el corazón de otro más general de formulación de políticas. A través del proceso presupuestario no sólo se financian las políticas públicas, sino que también se puede compensar a los perjudicados por ciertas reformas y se pueden cimentar coaliciones para concretar la agenda de gobierno (Filc, Scartascini y Stein, 2005; Scartascini y Stein, 2008).

Por lo tanto, los presupuestos son una herramienta clave para la implementación de políticas públicas. Sin embargo, los presupuestos tradicionales con su horizonte anual adolecen de ciertas limitaciones que reducen su potencial a la hora de asegurar una correcta ejecución de la política gubernamental. Primero, las políticas públicas tienen implicancias que trascienden el año presupuestario. Segundo, los procesos administrativos, como las licitaciones, pueden extenderse más allá del año calendario. Tercero, la inversión en infraestructura puede tardar muchos años hasta traducirse en obras terminadas. Finalmente, las inversiones de capital pueden tener asociados gastos de funcionamiento a futuro. No considerar estos aspectos tiene consecuencias tanto para las finanzas públicas como para el éxito de las políticas.

Todos estos factores determinan que el presupuesto anual no se integre satisfactoriamente con la planificación de las políticas públicas debido a los distintos horizontes temporales. Esta dificultad implica que las restricciones presupuestarias no son necesariamente tenidas en cuenta a la hora del diseño de los programas.

\* Coordinador del Programa de Política Fiscal, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

\*\* Economista Principal, Departamento de Investigación y Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo.

1. Los autores agradecen a las autoridades y funcionarios de los gobiernos que proveyeron la información y los datos incluidos en este documento. Las opiniones y los puntos de vista expresados en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

En contextos como el latinoamericano, las debilidades de los procesos presupuestarios anuales, reflejadas en problemas de sostenibilidad y de eficiencia de las políticas públicas, han sido una constante. Frente a esto, los marcos de mediano plazo (MMP) pueden proveer una solución válida a las carencias del presupuesto sobre base anual.

En este documento se explora esta hipótesis. Dado que la experiencia en la región con la implementación de los MMP es muy reciente, todavía no es posible efectuar una evaluación de su impacto. Por lo tanto, la metodología que se sigue es la siguiente. Por un lado, se establecen las bondades normativas de la utilización de los marcos fiscales de mediano plazo (MFMP). Por el otro, se analiza la implementación de estos marcos en los países de la región y se compara con la evidencia de otros países que han implementado estos marcos (particularmente, países de África y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE). Adicionalmente, se presentan en detalle tres estudios de caso (Argentina, Colombia y Perú). Mientras que no es posible establecer un diagnóstico unívoco, este documento espera sentar las bases que permitan avanzar en la consolidación de los MMP hacia el futuro.

### ***Los marcos de mediano plazo***

Los marcos de mediano plazo son herramientas institucionales orientadas a extender el horizonte de elaboración de la política fiscal más allá del calendario presupuestario anual. La piedra basal de los MMP es la elaboración de proyecciones acerca del escenario macroeconómico. Por medio de la formulación de metas e instrumentos, los marcos de mediano plazo buscan aumentar la transparencia de la política fiscal e incrementar la previsibilidad de los flujos financieros de forma tal que las autoridades fiscales cuenten con una mejor herramienta de planificación del financiamiento de las políticas públicas. El conocimiento acerca del flujo de recursos disponibles permite, a su vez, establecer un nivel de gasto compatible con el nivel de endeudamiento.

Si bien, los MMP pueden ser aplicados con distinto grado de profundidad, todos ellos constituyen sistemas de proyección y programación de los gastos e ingresos. Aun cuando su aplicación en los países en desarrollo es relativamente reciente, tiene antecedentes en el uso de los Programas Públicos de Inversión, que se desarrollaron principalmente para gestionar la inversión en infraestructura financiada por los organismos internacionales e, incluso, en los planes de desarrollo que los antecedieron. El nivel de profundidad con que se impulsa el MMP y el tipo de proyecciones que se incluyen establecen la clase de marco que se utiliza (Oxford Policy Management, 2000).

El marco con menor número de proyecciones es el marco fiscal de mediano plazo (MFMP). Este usualmente se limita a establecer objetivos de política fiscal y presentar un conjunto de proyecciones y metas integrales que cubren los aspectos macroeconómicos y fiscales. Generalmente, la variable central de análisis es la evolución de la deuda pública respecto al producto interno bruto (PIB). A su vez, suelen aparecer otras variables relacionadas con su construcción, como la evolución de gastos e ingresos públicos, la inflación, la deuda y el PIB.

En segundo lugar, se encuentra el marco presupuestario de mediano plazo (MPMP o MGMP básico). Este incluye las proyecciones anteriores y agrega estimaciones de gasto de mediano plazo para diversas unidades administrativas. El objetivo es otorgar una previsibilidad a las distintas unidades que sea consistente con la disciplina fiscal. Las proyecciones que caracterizan a este enfoque son las de clasificación de gastos por finalidad-función, sector o ministerio.

Por último, el marco de gasto de mediano plazo (o MGMP ampliado) profundiza este enfoque, agregando al marco anterior elementos de presupuesto por programa y resultados. De esta forma se intenta incrementar la eficiencia del gasto público. Los MGMP pueden adoptar distintos grados de detalle en sus proyecciones de gasto, hasta llegar a aquellos que replican todas las clasificaciones del presupuesto anual.

El Cuadro 5 permite comprender qué información incluye cada uno de estas modalidades.

**Cuadro 5. MMP fiscal, presupuestario y de gasto**

MGMP	MPMP	MFMP	Proyecciones PIB
			Proyecciones de inflación
			Proyecciones de gasto agregado
			Proyecciones de ingresos agregados
			Proyecciones de gasto por unidad administrativa
			Proyecciones de gasto por función
			Proyecciones de ingresos desagregados
			Proyecciones de gasto por programa
			Proyecciones de resultado

Los MMP pueden tener un impacto en los resultados fiscales por su efecto en las instituciones presupuestarias, las cuales son el conjunto de normas, prácticas y procedimientos con los que los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados. Por lo tanto, las instituciones presupuestarias influyen en las reglas de juego con que interactúan los agentes, ya sea imponiendo restricciones a todo el proceso presupuestario, o distribuyendo el poder, las responsabilidades y la información entre los diferentes actores, afectando así los resultados fiscales.

La literatura ha demostrado que dentro de las instituciones presupuestarias que son relevantes para afectar los resultados fiscales se encuentran las reglas numéricas, el grado de jerarquía de las decisiones —que mide si algún organismo tiene mayor poder en las negociaciones o si estas son más colegiadas—, y el grado de transparencia (Von Hagen, 1992; Alesina *et al*, 1998; Filc y Scartascini, 2006). Los MMP operan sobre estas dimensiones. Primero, afectan (pueden fortalecer o debilitar) el cumplimiento de las reglas numéricas. Segundo, el mecanismo de decisión por el cual se determinan las metas puede actuar sobre el grado de jerarquía de la toma de decisiones (tanto hacia el interior del Poder Ejecutivo nacional, como entre los distintos poderes o niveles de gobierno). Por último, afectan el grado de transparencia del proceso presupuestario.

Cuánto afectan y en qué manera a cada una de estas dimensiones depende de su tipología.

### **Tipologías de los MMP**

Los MMP pueden adquirir diversas tipologías de acuerdo con un grupo de características: grado de cobertura, flexibilidad, recurrencia o periodicidad, detalle (Comisión Europea, 2007).

- i) Grado de cobertura. Estos instrumentos pueden cubrir todo o parte del gobierno general o central. En principio, cuanto más amplia sea su cobertura, mejores serán sus resultados (FMI, 2001). Una menor cobertura puede ir en detrimento tanto de la capacidad de planificación como de la búsqueda de una mayor sostenibilidad. Sus efectos sobre el grado de jerarquía de las decisiones son relativamente directos en la dimensión vertical: una menor cobertura implicará una reducida capacidad de influencia del gobierno nacional sobre los gobiernos subnacionales.
- ii) Flexibilidad. Los MMP flexibles permiten revisiones de los objetivos año a año; en los fijos, por el contrario, los objetivos presupuestarios más relevantes se determinan una sola vez y están articulados en torno a un sendero de gasto total que no puede ser cambiado salvo shocks relevantes (por ejemplo,

una recesión importante o un cambio de gobierno). Por construcción, los últimos ligan mucho el presupuesto anual con el plurianual; en este caso, el nivel de jerarquía de las decisiones aumenta a medida que el marco se acerca al modelo fijo.

- iii) Recurrencia o periodicidad. Los marcos periódicos cubren un periodo finito de tiempo y no se revisan, salvo emergencias, hasta que ese lapso se cumple. Generalmente, están vinculados al periodo del gobierno y acentúan la faceta de planificación por sobre la búsqueda de sostenibilidad (en forma similar a los antiguos planes de desarrollo). Por el contrario, los marcos recurrentes se revisan anualmente; en cada revisión se añaden las estimaciones para un nuevo año.
- iv) Nivel de detalle de las proyecciones de gastos e ingresos de mediano plazo. El grado de detalle de las estimaciones —si estas se hacen por programa, por función, etcétera— es lo que permite clasificar a los marcos de mediano plazo en sus tres modalidades: fiscal, presupuestario y de gasto.

### **Objetivos de los MMP**

Los tres grandes objetivos que persiguen los marcos de mediano plazo son la disciplina y estabilidad macrofiscal, la asignación estratégica de recursos (eficiencia de asignación) y la eficiencia técnica (disminuir el derroche de recursos). La estabilidad macrofiscal se puede clasificar como un objetivo de nivel macro, mientras que los otros dos, como objetivos de nivel micro (PNUD, 2007).

Los MFMP pueden tener su mayor impacto en la estabilidad macrofiscal, otorgándole mayor credibilidad a las decisiones presupuestarias y transparentando el comportamiento futuro de las cuentas públicas para todos los agentes económicos. En ausencia de un MMP no es posible tomar en consideración las consecuencias de largo plazo de decisiones políticas y de gasto actuales. En forma secundaria, pueden afectar la eficiencia técnica y de asignación al otorgar mayor previsibilidad a los ciclos presupuestarios anuales.

Los MPMP y MGMP, al tener mayor profundidad en sus estimaciones, sí están orientados a mejorar tanto la eficiencia técnica como la asignación estratégica del gasto. Mediante una vinculación más adecuada entre políticas y gastos, estos marcos facilitan una mejor asignación de recursos inter e intrasectoriales, otorgan mayor previsibilidad presupuestaria para los ministerios de gasto, e incentivan la planificación estratégica dentro de las instituciones.

La eficiencia técnica se mejora especialmente con la implementación de los MGMP, ya que facilitan el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos de maduración plurianual. A su vez, favorecen una mayor racionalidad en las decisiones presupuestarias dado que los cambios que se proponen deben ser explicados en relación con las estimaciones actuales conocidas y con los compromisos contraídos.

### **Etapas en la elaboración de los MMP**

Para que los marcos de mediano plazo logren generar el apoyo y cumplimiento en quienes diseñan las políticas, su elaboración debe incluir espacios de interacción entre la unidad rectora del marco de gasto y las unidades ejecutoras para lograr la coordinación entre planificación y presupuestación. Así, su diseño tiene que estar basado en etapas que combinen la determinación de los techos de “arriba hacia abajo” y el establecimiento de prioridades de “abajo hacia arriba”. De acuerdo con Le Houerou y Talercio (2002), las etapas pueden ser caracterizadas del siguiente modo:

- i) Etapa 1. Desarrollo de un marco macroeconómico/fiscal: se diseña a partir de un modelo que realiza proyecciones de ingresos y gastos en el mediano plazo.
- ii) Etapa 2. Desarrollo de programas sectoriales: se alcanzan acuerdos acerca de objetivos del sector, productos y actividades. Se revisan los programas existentes y se desarrollan nuevos. Se estima el costo de los programas.
- iii) Etapa 3. Desarrollo de los marcos de gasto sectoriales: evaluación de alternativas (*trade-offs*) inter e intrasectoriales. Construcción de consenso respecto de la asignación estratégica de recursos.

- iv) Etapa 4. Definición de la asignación de recursos en forma sectorial: determinación de techos presupuestarios sectoriales de mediano plazo (aprobados por el gabinete).
- v) Etapa 5. Preparación de los presupuestos sectoriales: programas sectoriales de mediano plazo basados en los techos presupuestarios.
- vi) Etapa 6. Aprobación política final: presentación de las estimaciones presupuestarias al gabinete y al parlamento para su aprobación.

### **Características deseables de los MMP**

Aun cuando los objetivos y las etapas que deben incluir son evidentes, el conjunto de características deseables que tienen que cumplir los marcos cambia de país en país, dadas las capacidades, las necesidades presupuestarias y el contexto político en el que se aplican. Pese a ello, existen un conjunto mínimo de características que han pasado por el filtro de la experiencia.

Primero, los marcos deberían cubrir la totalidad del gobierno general para tomar en cuenta el impacto presupuestario de mediano plazo de las decisiones políticas. Toda vez que los gobiernos subnacionales o las empresas públicas explican una porción considerable del gasto o de los ingresos, la capacidad de prever el impacto macroeconómico de las acciones del sector público en el mediano plazo se ven disminuidas si ellos no son incluidos.

En segundo lugar, preferentemente, deben coordinar las acciones del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. El potencial de los marcos de mediano plazo como herramienta de planificación se reduce si no incluyen a los distintos niveles de gobierno que operan sobre un determinado sector de las políticas públicas. En tercera instancia, las metas fiscales de mediano plazo deben estar dotadas de un nivel elevado de compromiso político para lograr credibilidad. Sin el apoyo de los tomadores de decisión para cumplir con lo establecido en los marcos, estos no permitirán incrementar la previsibilidad ni solucionar ciertos problemas propios de la acción colectiva. Por ejemplo, mientras que en los países de la OCDE el rol del Poder

Legislativo es clave dada sus responsabilidades en la aprobación de los MFMP, en los países de América Latina no cumple un papel de tanta preponderancia. A su vez, un determinante clave de la credibilidad de las metas estriba en la transparencia que exhiban las proyecciones (Oxford Policy Management, 2000).

En cuarto lugar, las proyecciones deben ser cautas ya que una sobreestimación del PIB y de los recursos disponibles para el financiamiento de los gastos del gobierno pueden crear una presión *ex ante* a la suba de los planes de gasto multianuales. Este riesgo se puede potenciar por el hecho de que los ministros de gasto pueden llegar a considerar las proyecciones como un derecho adquirido, por lo que negociar la baja se dificulta posteriormente. Una alternativa posible para evitar sobreestimaciones de ingresos consiste en la implementación de “factores de prudencia”, ya sea mediante un ajuste automático hacia abajo de los supuestos macro, o incorporando reservas contingentes que sólo pueden ser activadas en caso de shocks sorpresivos negativos (Comisión Europea, 2007). La utilización de factores de prudencia está siendo aplicada en países como Canadá y Holanda. En el caso de Canadá, las proyecciones se basan en un ejercicio con el sector privado, que consiste en restar un monto destinado a un fondo de contingencia y un monto estipulado por un factor de prudencia económica a las proyecciones promedio del sector privado. El proceso presupuestario anual debe estar fuertemente ligado a los marcos de mediano plazo de forma tal que las metas multianuales fijadas en estos se constituyan en la base a partir de la cual se prepara el presupuesto.

A su vez, si bien las proyecciones de gasto no deben ser consideradas como derechos adquiridos por los distintos organismos (Holmes y Evans, 2003), el MMP tiene que tener un vínculo claro con el proceso anual: aun cuando no debe elaborarse el presupuesto anual en forma automática a partir del plurianual, sí se debe tener en cuenta a este último en su formulación. Las proyecciones de los marcos tienen el objetivo de establecer una frontera de posibilidades dadas las políticas existentes y potenciales y el contexto macroeconómico estimado. En las condiciones adecuadas, se pueden

convertir en la línea de base para un nuevo periodo de programación (Allen y Tommasi, 2001). A diferencia de lo observado en el caso del presupuesto quinquenal de Uruguay, la anualidad del sistema presupuestario es preservada. Al no establecer obligaciones legales para los años posteriores al vigente, las proyecciones cuentan con la flexibilidad suficiente como para adecuarse en respuesta a un proceso de validación y reorientación de políticas en un entorno económico cambiante (Moreno, 2005).

Finalmente, debe existir una relación de retroalimentación virtuosa entre los MMP y el proceso político de construcción del presupuesto. Por un lado, para su correcto funcionamiento es clave que los ministerios de Finanzas lo consideren como una herramienta fundamental y fomenten su uso y manejo en los ministerios de gasto, particularmente sus cabezas políticas. Esto exige a su vez que los ministros de gasto vean alguna utilidad en su uso. Las reformas presupuestarias son sostenibles solamente si logran mostrar rápidamente beneficios a los actores clave del proceso. En este caso, uno de los más evidentes para los ministros de gasto es el incremento en la previsibilidad del flujo de fondos (Oxford Policy Management, 2000).

Al identificar las características deseables de los marcos, es importante contrastarlos con otros instrumentos similares, como los planes de desarrollo. Estos planes, utilizados por muchos países en desarrollo durante las décadas de 1960 y 1970, consistían en planes de cuatro a seis años orientados a definir e implementar los objetivos económicos y sociales de mediano plazo. Sin embargo, el horizonte fijo y su elaboración en cada periodo de gobierno eran muchas veces poco realistas y poco flexibles para incorporar cambios en el marco económico. La perspectiva asumida era, por ende, estática, válida para un periodo específico, y definida, generalmente, por fuera del proceso presupuestario, sin mayor compromiso en términos de disciplina fiscal (Schiavo-Campo *et al.*, 1999). En cambio, los MMP deben ser un proceso continuo, abarcativo y disciplinado que promueva la revisión de la priorización del gasto en medio de una dinámica de evaluación, ajuste y actualización permanente.

### **Los MMP y el proceso presupuestario**

Como se mencionó en la introducción, el proceso presupuestario cumple un papel fundamental en la elaboración de las políticas públicas. Por un lado, es la arena en donde se dirime cuánto y a qué se asignan los recursos públicos. Por el otro, debido a que la mayoría de las políticas públicas tienen un componente presupuestario, se constituye en un espacio de negociación donde se concertan las políticas. Por lo tanto, los MMP afectan la forma en que interactúan los distintos actores en el proceso presupuestario anual. Dado que afecta las reglas de este último, puede influir tanto sobre el balance de poder como sobre la naturaleza de los intercambios factibles.

Debe lograrse un proceso integral en el cual la base financiera esté comandada por el ministerio de Hacienda y la de planificación, por los ministerios de gasto. Estos procesos tienen que ser permeables a recibir insumos de información y de lineamientos pero en el espacio de una arena institucionalizada en la cual se pueden alcanzar consensos. Es fundamental entonces, que el marco de mediano plazo no se transforme en una herramienta para coartar la discusión política acerca de la distribución de recursos (es más probable que esto ocurra en el caso de los MFMP). Lo que tiene que lograr es establecer los canales adecuados para alcanzar mejores resultados. En este sentido, también resulta interesante la posibilidad de utilizar el espacio del MGMP o del MPMP para abrir el proceso de toma de decisiones de políticas públicas a los grupos de interés de la comunidad. Experiencias de este tipo, por ejemplo, tuvieron lugar en Uganda y Tanzania.

Otro factor de la institucionalidad política que puede afectar el funcionamiento de los MMP es la división de responsabilidades hacia el interior del Poder Ejecutivo. De acuerdo con la experiencia en los países africanos, es necesario diseñar arreglos institucionales adecuados para lograr una interrelación correcta entre las agencias de planificación y la presupuestaria.

Los países que han impulsado la descentralización del gasto presentan un desafío mayor para los MGMP. Este desafío tiene dos dimensiones. Por un lado, el que

va de lo político a lo presupuestario, ya que la descentralización potencialmente quita efectividad al MGMP. Por el otro, la implementación de este instrumento puede ser utilizada por el gobierno central como un medio para coartar las potestades de los gobiernos subnacionales.

Por último, los marcos de mediano plazo pueden influir sobre el proceso presupuestario toda vez que ayudan a enfrentar el problema (o tragedia) de los recursos comunes. El problema de los recursos comunes ocurre cuando bienes públicos, o transferencias, que tienen beneficiarios particulares son financiados a partir de la recaudación general del gobierno. El hecho de que quienes se benefician de los gastos paguen sólo una fracción de su costo lleva a que los gastos tiendan a ser mayores que los que se decidirían con un mecanismo descentralizado donde cada uno de los grupos tiene que pagar por la provisión de sus bienes públicos. Los MMP, al explicitar las consecuencias futuras (por ejemplo, pago de servicios de la deuda) sobre el flujo de fondos disponibles para los distintos sectores, contribuyen a cambiar el foco de discusión del tamaño total del gasto del gobierno a las posibilidades de reasignación en un periodo determinado.

### **Los MMP y los resultados fiscales**

Los marcos de mediano plazo ejercen diversos efectos sobre ciertos rasgos centrales del proceso presupuestario.

- i) Sostenibilidad. Los MMP contribuyen a una mejor consistencia temporal en el manejo de la política fiscal. Esto ocurre por dos motivos. En primer lugar, la existencia de un MMP desarrollado hace más difícil a los gobiernos ocultar o subestimar el efecto multianual de nuevas medidas. Segundo, un MMP bien definido fuerza a las autoridades fiscales a comprometerse con un sendero predefinido para los principales agregados de las finanzas públicas (Filc y Scartascini, 2005).
- ii) Eficiencia. Los marcos pueden mejorar la eficiencia por dos canales. En primer lugar, la mayor previsibilidad favorece una programación del gasto más eficiente. En segundo lugar, los MGMP y MFMP

que están orientados a establecer una vinculación entre la planificación y la presupuestación, permiten evaluar periódicamente la asignación de los recursos en pos del cumplimiento de metas. La posibilidad de mejorar la eficiencia mediante este canal, se incrementa si los marcos se integran con un sistema de presupuestación por resultados. Sin embargo, de acuerdo con los estudios de caso para países en desarrollo, las mejoras en el costo de programas y políticas son más difíciles de alcanzar. Para lograrlo, se requiere información que necesita de una participación activa no sólo de los ministerios de gasto sino también de una capacidad técnica desarrollada.

- iii) Representatividad. Sus resultados no son evidentes. Depende tanto de si es un MFMP o MGMP como de su diseño particular. Especialmente el papel que se le dé al Congreso, a los ministerios de gasto y a los grupos comunitarios (*stakeholders*) en el proceso plurianual. En el caso de los MFMP, dado que el objetivo es mejorar los resultados fiscales, generalmente tienden a concentrar poder de decisión en el ministerio de Finanzas, lo que *a priori* reduce la representatividad. En el caso de los MPMP y MGMP, la existencia de instancias colegiadas en las cuales se discuten los techos sectoriales tiene la capacidad de incrementar la representatividad del presupuesto. Esta posibilidad se potencia si la instancia de planificación es participativa y abierta a los grupos interesados de la sociedad civil.

## **La experiencia comparada**

### **La experiencia de los países desarrollados**

Las iniciativas tendientes a adoptar mecanismos de presupuestación plurianual en los países desarrollados son de larga data. La implementación de procesos de programación y proyección de gasto de mediano plazo se inició en los países miembros de la OCDE entre las décadas de 1960 y 1970. Algunos casos ilustrativos son los de Alemania, Reino Unido y Australia. En Alemania,

en 1969, la Ley de Principios Presupuestarios estableció como obligación del gobierno federal realizar un marco plurianual. En Reino Unido, desde 1980, existe un marco plurianual denominado Estrategia Financiera de Mediano Plazo. En Australia, luego de un intento fallido en la década de 1970, se impulsó uno de los MGMP más exitosos en 1982.

Si bien en un principio estas herramientas estaban orientadas a identificar alternativas de política y su financiamiento, esta situación cambió a mediados de la década de 1980. En un escenario en el que las proyecciones de mediano plazo reflejaban una lista de necesidades construida a partir de distintos intereses sectoriales, el cambio en el contexto económico obligó a repensar el uso del MMP. A partir de este momento comenzó a ser utilizado para establecer un control al gasto futuro (Allen *et al*, 2001).

La adopción de metas fiscales en el marco del Tratado de Maastricht dio un nuevo impulso a esta herramienta en los países pertenecientes a la Unión Europea, ya que se consideró que un MGMP adecuado podía facilitar el respeto a las metas presupuestarias plurianuales determinadas por el cumplimiento del tratado. En este escenario, no resulta sorprendente que, como se aprecia en el Cuadro 6, sean pocos los países de la Unión Europea que no tienen un marco de gasto de mediano plazo. Los únicos que carecen de este instrumento son Grecia, Chipre, Luxemburgo, Hungría y Portugal.

Los marcos adoptados por los países pertenecientes a la Unión Europea presentan muchos puntos en común en su diseño. Uno de los primeros y más destacable es el hincapié dado a la transparencia. El siguiente es el horizonte temporal relativamente común (Cuadro 7). Salvo Letonia, donde es de cinco años, todos los marcos cubren un periodo de tres o cuatro años. Por último, salvo en el caso de Holanda, todos los marcos son recurrentes.

Las diferencias son más notorias en el grado de cobertura. En 14 países, el marco cubre el total del gobierno general. En Holanda y Suecia, el MGMP cubre el gobierno central y la seguridad social. En Irlanda, cubre el gobierno central y los gobiernos locales, mientras que en los restantes tres sólo cubre el gobierno central.

### ***La experiencia en los países en desarrollo***

Una de las motivaciones centrales para la implementación de MFMP en los países en desarrollo ha sido encontrar un instrumento que permita mejorar la relación entre planificación y presupuestación pero que no presente las carencias propias de los planes de desarrollo de mediano plazo (Schack, 2008). Un instrumento intermedio entre ambos lo constituyeron los planes de Inversión pública rotativos conocidos como PIP (*Public Investment Programs*) que fueron implementados en países con alta dependencia de la cooperación externa. El Banco Mundial, uno de los principales impulsores de dicho instrumento, ha sido el actor que apoyó la implementación de los MFMP en África para resolver los malos resultados presupuestarios que eran consecuencia de la vinculación entre políticas, planificación y presupuestación (Banco Mundial, 1998).

En ese contexto, la segunda mitad de la década de 1990 fue testigo del surgimiento de distintas experiencias de MGMP en países en vías de desarrollo. De acuerdo con un informe del Banco Mundial (2001), a principios de siglo existían unos 25 países en África, Asia, América Latina y Europa del Este en distintas etapas de implementación o adopción del MGMP mientras que otros diez estudiaban su aplicación. La introducción de los marcos se produjo en un periodo corto de tiempo. De los casos existentes en 2001, el 90% había sido implementado en los cuatro años precedentes.

**Cuadro 6. Características de los MGMP en la Unión Europea, parte 1**

	¿Cuándo se establecen y revisan los objetivos presupuestarios de mediano plazo?				Cobertura del marco			
	Anualmente	Con cambio de gobierno	Otro	No tienen	Todo el gobierno general	Gobierno central	Gobiernos locales	Seguridad social
Alemania	X					X		
Austria	X				X			
Bélgica					X			
Bulgaria	X				X			
Chipre				X				
Dinamarca	X				X			
Eslovaquia		X			X			
Eslovenia	X				X			
España	X				X			
Estonia	X				X			
Finlandia		X				X		
Francia	X				X			
Grecia				X				
Holanda		X				X		X
Hungría				X				
Irlanda	X					X	X	
Italia	X				X			
Letonia	X					X		
Lituania	X				X			
Luxemburgo				X				
Malta	X				X			
Polonia	X				X			
Portugal				X				
Reino Unido			X		X			
Rep. Checa			X		X			
Rumania				X				
Suecia			X		X			
	14	3	3	6	16	5	1	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Europea (2007).

**Cuadro 7. Características de los MGMP en la Unión Europea, parte 2**

	Periodo de tiempo cubierto por el MGMP	¿Cómo se incorporan las metas plurianuales en la formación del presupuesto?		
		Se cumple completamente	Sirve de base	Otro
Alemania	4		X	
Austria	4		X	
Bélgica	4			
Bulgaria	3		X	
Chipre	No tiene			
Dinamarca	4			X
Eslovaquia	3	X		
Eslovenia	3		X	
España	3	X		
Estonia	4	X		
Finlandia	4		X	
Francia	3		X	
Grecia	No tiene			
Holanda	4		X	
Hungría	No tiene			
Irlanda	5		X	
Italia	3	X		
Letonia	5		X	
Lituania	2		X	
Luxemburgo	No tiene			
Malta	3	X		
Polonia	3		X	
Portugal	No tiene			
Reino Unido	Otro		X	
Rep. Checa	3	X		
Rumania	No tiene			
Suecia	3		X	
		6	13	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Europea (2007).

## **Conclusiones de las experiencias**

### **CAPACIDAD Y PROFUNDIDAD**

La experiencia de los países en desarrollo muestra que, al menos en una primera instancia, es conveniente el uso de los MGMP limitados (MPMP). Implementar los MGMP más amplios requiere un manejo de recursos técnicos y humanos que muchas veces están fuera del alcance de los países en desarrollo. Este esfuerzo puede ser contraproducente, ya que desvía estos recursos de otros usos más útiles. Para aquellos países con mayores capacidades, el MGMP tiene ventajas potenciales porque otorga una perspectiva de presupuestación por resultados.

### **COBERTURA**

Estas experiencias permiten poner el foco en otros aspectos de la implementación de los marcos fiscales. En primer lugar, es importante que el marco fiscal, en cualquiera de sus tres versiones, sea lo más amplio posible. Es decir, que no deberían quedar afuera gastos de otros niveles de gobierno, ni fondos extrapresupuestarios o actividades cuasi-fiscales. En segundo lugar, es conveniente que no haya más de una unidad administrativa que coordine todos los aspectos del presupuesto. Es conveniente también que esta oficina publique un documento centrado en el MGMP donde se discutan tanto las metas fiscales como las prioridades y políticas sectoriales. Para llegar a este documento, es importante el trabajo de los sectores de gasto en el desarrollo de enfoques estratégicos que incluyan también a los grupos interesados de la comunidad (Holmes y Evans, 2003).

### **RESULTADOS**

La experiencia en los países europeos y del resto de la OCDE sugiere que los MGMP mejoran los procesos y resultados presupuestarios a través de diversos canales. En primer lugar, permiten delimitar los objetivos de política. En segundo lugar, logran alcanzar mayor previsibilidad en las asignaciones presupuestarias. Por último, favorecen una mayor transparencia en el uso de los recursos.

### **AMBICIÓN**

No siempre se alcanzan las metas previstas. En dos tercios de los casos, la mejora del balance del gobierno fue menos pronunciada que lo proyectado en las metas, particularmente en aquellos casos donde el crecimiento fue menor que el estimado. La evidencia sugiere que los MMP no proveen soluciones mágicas en materia de sostenibilidad fiscal ya que existe una relación estadísticamente significativa entre el grado de ambición de los MMP en términos de lo que se pretende reducir, el PIB y su cumplimiento (Comisión Europea, 2007).

### **IMPLANTACIÓN**

Otro aprendizaje de la experiencia en los países desarrollados es que conviene haber alcanzado un cierto grado de equilibrio fiscal antes de pretender obtener grandes beneficios de los MMP (FMI, 1999). De otra manera, los desequilibrios fiscales pueden afectar la previsibilidad de los flujos de financiamiento. Sin embargo, también puede ocurrir que en aquellos países con problemas de sostenibilidad, los MGMP puedan ayudar a mejorar el proceso presupuestario si las proyecciones se hacen con honestidad y realismo (Holmes y Evans, 2003).

### **USO ESTRATÉGICO**

El uso estratégico de las proyecciones, mecanismo utilizado generalmente para aumentar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo sobre el presupuesto, es un claro ejemplo de prácticas que debilitan los efectos positivos de los MMP ya que le quita credibilidad a las proyecciones (Scartascini y Stein, 2008; Jonung y Larch, 2006). Asimismo, si el uso discrecional se realiza para disminuir el espacio de otros actores será siempre difícil que prosperen los intentos por relacionar la planificación con la presupuestación.

### **CONTEXTO POLÍTICO**

Otra relación que surge del análisis de los casos de la Unión Europea, es aquella que existe entre los resultados de los MMP y las instituciones políticas. Las consideraciones teóricas de diversos autores acerca de que un enfoque de mediano plazo en el proceso

presupuestario es particularmente conveniente en países con coaliciones ideológicamente dispersas se comprueba en la práctica. Lo que explica esta relación es que en estos países, donde cada partido de la coalición debe satisfacer a su base electoral, el problema de los recursos comunes puede exacerbarse y generar mayor déficit (Comisión Europea, 2007).

### **La situación en América Latina**

La experiencia en América Latina es más reciente. Diversos países implementaron MFMP a partir del inicio de esta década, en muchos casos acompañados por leyes de responsabilidad fiscal (Filc y Scartascini, 2007). En la Región, a diferencia de lo observado en África el panorama no sólo es heterogéneo respecto al grado de profundidad que tienen los marcos fiscales de mediano plazo, sino que también en la concepción del enfoque plurianual adoptado. Es decir, que no sólo se encuentran casos en los que se ha optado por MFMP o MGMP, sino que se observan diferencias respecto de su relación con el presupuesto anual, como el caso de Uruguay, o con relación a su dinámica de actualización, como los casos brasileño, venezolano y uruguayo. Es preciso destacar que el caso uruguayo no sólo es particular en estos aspectos, sino que también es anterior a la serie de MMP impulsados en los países en desarrollo.

Las diferencias en el grado de profundidad (primera dimensión de clasificación) se pueden observar en el Cuadro 8.

A continuación, se exploran las características de los marcos en mayor detalle, país por país. El orden utilizado es el grado de profundidad de la implementación, según cuenten con MFMP, MPMP o MGMP.<sup>2</sup>

En primer lugar, se encuentran aquellos países que han implementado el MFMP en su forma más básica. Es decir, que presentan información plurianual acerca de variables macroeconómicas.

En Chile, a partir de la reforma de la Ley de Administración Financiera se le otorgó al ministerio de Finanzas el mandato de desarrollar un marco fiscal de mediano plazo. Actualmente, en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público de Finanzas se presenta una proyección financiera del sector público para un periodo de cuatro años, que es pública desde 2000. En ella se incluyen supuestos macroeconómicos<sup>3</sup>, ingresos clasificados en presupuestarios y extrapresupuestarios, y por último, los gastos, también clasificados en presupuestarios y extrapresupuestarios. Por último se presenta la proyección del balance del gobierno central consolidado que incorpora la previsión del cumplimiento de la meta de alcanzar un superávit fiscal estructural de un 0,5% del PIB. La cobertura de este marco abarca al gobierno central consolidado. Su objetivo está relacionado, fundamentalmente, con anticipar holguras o restricciones con legislación y compromisos vigentes, para adoptar medidas preventivas que permitan mantener los niveles de gasto compatibles con las reglas de política fiscal. El horizonte anual para el que se elabora es rotativo.

En Perú, el marco macroeconómico multinacional se enmarca en el esquema establecido en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Con este se busca incrementar la transparencia, a la vez que enmarcar el presupuesto dentro de la política económica del gobierno. Se incluyen proyecciones del gasto e ingresos presupuestarios y no presupuestarios. Al mismo tiempo, se presentan proyecciones de variables macroeconómicas así como de los resultados fiscales. Tanto el esquema

2. Para la confección de esta sección se utilizaron, entre otras, las siguientes fuentes: encuestas de *Open Budget Initiative* (2006); Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de Venezuela; Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2007); Resolución N.º 616 del Ministerio de Hacienda de Paraguay; Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilización y Transparencia Fiscal de Ecuador; Informe de Finanzas Públicas; Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público 2008 de Chile; Schack (2008); Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil; Pares (2007); Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal de Argentina; Ley de Solvencia Fiscal de Argentina; Marcos Macroeconómicos Multianuales de Perú; Marcos de Gasto de Mediano Plazo de Colombia; Marcos Fiscales de Mediano Plazo de Colombia; Ley de Responsabilidad Fiscal de Colombia; Criterios Generales de Política Económica (2008) de México; Plano Plurianual de Brasil; marco presupuestario de mediano plazo de Nicaragua; Presupuesto Plurianual de Honduras; Presupuesto Multianual de Guatemala.

3. PIB (tasa de variación real y crecimiento PIB tendencial); tasa de variación real de la demanda interna; inflación; tipo de cambio; precio del cobre; precio del molibdeno.

limitado como su relación con la Ley de Responsabilidad Fiscal establecen un escenario en el cual el marco se orienta a facilitar el cumplimiento de la regla fiscal.

El caso de Ecuador es particular y difícil de clasificar. Las instituciones presentan un Plan Plurianual Institucional (PPI) en el que debe aparecer el presupuesto plurianual para distintas actividades. Sin embargo, al igual que ocurre en el caso peruano, no forman parte

de un sistema abarcativo y consolidado de presupuestación de mediano plazo. Estos planes incluyen la descripción de la visión y misión de la institución así como sus funciones y operaciones principales. Estos planes plurianuales institucionales se deben enmarcar en el plan plurianual del gobierno nacional.

Este plan plurianual de características estáticas —no se recalcula con el mismo horizonte temporal

**Cuadro 8. Grado de profundidad de los MMP en América Latina**

Países	MGMP								
	MFMP				MPMP				
	Proyecciones del PIB <sup>1</sup>	Proyecciones de la inflación	Proyecciones del gasto agregado	Proyecciones de ingresos agregados	Proyecciones del gasto por unidad administrativa	Proyecciones del gasto por función	Proyecciones de ingresos desagregados	Proyecciones del gasto por programa	Proyecciones de resultados
Argentina <sup>1</sup>	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bolivia									
Brasil	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Colombia	x	x	x	x	x	x			
Costa Rica									
Chile <sup>2</sup>	x	x	x	x			x		
Ecuador									x
El Salvador									
Guatemala	x	x	x	x	x		x		
Nicaragua	x	x	x	x	x	x	x	x	x
México <sup>3</sup>	x	x	x	x			x		
Honduras	x	x	x	x	x	x	x	x	
Panamá									
Paraguay	x	x	x	x	x	x			
Perú <sup>4</sup>	x	x	x	x					
Rep. Dominicana									
Uruguay	x	x	x	x	x	x	x		
Venezuela	x	x	x	x					

Fuente: Elaboración propia.

1. Las proyecciones de gasto por programa y resultado son experiencias piloto.

2. Tiene proyección de gasto por carácter económico.

3. Respecto a la proyección de programas a partir de una perspectiva estática y sólo para aquellos sectores relacionados a la producción.

4. Perú cuenta con marcos sectoriales multianuales algunos de los cuales realizan proyecciones financieras del gasto para cuatro años pero no como parte de un marco de gasto de mediano plazo abarcativo.

5. Si existen fuera de un marco presupuestario plurianual no son tenidas en cuenta.

cada año, ya que es coincidente con el inicio del mandato presidencial—, establece los objetivos y las metas estratégicas de mediano plazo. Este documento, que es presentado ante el Congreso, no hace explícita una dimensión financiera que establezca las necesidades de gasto a mediano plazo aun cuando tiene el propósito de orientar las decisiones de gasto e inversión pública (Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal N.º 2002-72). Cabe destacar que el monitoreo del plan plurianual del gobierno y del presupuesto son realizados por entidades distintas.

En México, el marco plurianual se presenta en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto como la evolución económica y de las finanzas públicas en el mediano plazo y tiene una periodización de seis años. Se incluyen proyecciones de variables macroeconómicas<sup>4</sup>, ingresos presupuestarios clasificados en petroleros y no petroleros, gasto clasificado en sueldos y salarios, pensiones, subsidios y transferencias, gasto de capital y, por último, las proyecciones del balance económico y de la deuda neta. Cabe destacar que a diferencia de otros casos el gasto no se presenta en valores corrientes sino como proporción del PIB.

Las previsiones de crecimiento de la economía y del PIB, así como los requerimientos financieros del sector público son desarrolladas en los Criterios Generales de Política Económica (también como porcentaje del PIB). Sólo algunos rubros de gasto y los gastos de inversión incorporaron previsiones multianuales ya que así lo estableció la ley después de la aprobación de la Reforma Hacendaria.

El MMP en Venezuela, de acuerdo con su marco normativo, combina características relacionadas con la estabilidad fiscal y con la planificación. El marco plurianual del presupuesto (MPP) tiene un horizonte fijo

de tres años que no coincide con el periodo presidencial.<sup>5</sup> Este documento es elaborado mediante un trabajo conjunto del ministerio de Finanzas, el ministerio de Planificación y Desarrollo y el Banco Central. El MPP incluye los objetivos de política económica, los supuestos macroeconómicos de mediano plazo<sup>6</sup>, los límites de gasto y endeudamiento para los presupuestos anuales del periodo, los objetivos de la política fiscal de largo plazo y los lineamientos generales para la formulación del presupuesto. De acuerdo con el marco normativo (Constitución y Ley Orgánica de Administración Financiera del Presupuesto), las reglas macrofiscales están directamente relacionadas con el marco fiscal de mediano plazo, en tanto que se definen en relación con el periodo de vigencia del marco plurianual del presupuesto.<sup>7</sup>

En segundo lugar están aquellos que impulsaron marcos presupuestarios de mediano plazo, MPMP. Esta versión limitada del marco de gasto de mediano plazo, MGMP, presenta también proyecciones de gasto por función o carácter económico.

En Guatemala, se ha incluido un presupuesto plurianual en los documentos presupuestarios presentados al Congreso desde 2003. En 2006, se incorporó una visión estratégica que toma en cuenta las metas de mediano plazo trazados por los ministerios en sus planes multianuales. El presupuesto multianual (PM) se incluye en cumplimiento con la Ley Orgánica del Presupuesto. El PM contiene estimaciones de los agregados fiscales de ingresos y gastos de los tres años siguientes. En el documento elaborado por el ministerio de Finanzas de Guatemala, se dan a conocer proyecciones del gasto institucional y sectorial (que difiere de la clasificación funcional clásica): PIB, inflación, exportaciones e importaciones, así como ingresos clasificados por tipo de tributo.

4. Variación real del PIB, inflación, tasa de interés, cuenta corriente, oferta agregada (PIB e importaciones), demanda agregada (consumo, formación bruta de capital y exportaciones).

5. El Poder Ejecutivo nacional, por órgano del ministro de Finanzas, presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley del marco plurianual del presupuesto, antes del 15 de julio del primero y del cuarto año del periodo constitucional de la Presidencia de la República, y este será sancionado antes del 15 de agosto del mismo año de su presentación.

6. Las proyecciones incluidas son: exportaciones de la petrolera PDVSA, el precio del petróleo de exportación, variación PIB, inflación, ingreso fiscal por impuestos, gasto primario, gasto corriente, gasto de capital y evolución de la deuda.

7. El marco plurianual del último periodo (2008-2010) presentado ante la Asamblea Nacional no está disponible en Internet, lo que podría atentar contra su objetivo de transparencia de no ser solventado.

De acuerdo con el marco normativo vigente, el proceso de elaboración se divide en dos etapas. Durante la primera, se determina el marco macroeconómico de mediano plazo que sirve de base para la estimación de ingresos y techos de gasto para el periodo. En la segunda etapa, las entidades administrativas conocen su límite de gasto asignado y formulan sus respectivos anteproyectos de presupuesto multianual.

Colombia también posee desde 2006 un MPMP con horizonte rotativo de cuatro años. En el denominado marco de gasto de mediano plazo presentado con el Proyecto de Ley de Presupuesto, se publican proyecciones de los balances fiscales, techos de gasto por unidad administrativa y una especificación de las diferencias con el marco de gasto de mediano plazo anterior.

Por último, aparecen los países que han optado por el esquema más amplio de MGMP en el cual también se incluyen las proyecciones de gasto por programa.

En Nicaragua, a partir de 2006 se elabora un marco presupuestario de mediano plazo que cubre diversos agregados macroeconómicos y las operaciones consolidadas del sector público y de las principales entidades del gobierno en un horizonte rotativo de tres años. A partir de lo estipulado en la Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario, la formulación, aprobación y ejecución de los presupuestos debe relacionarse con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el marco presupuestario de mediano plazo y el Programa de Inversiones Públicas, entre otros. En el MPMP se incluyen agregados macroeconómicos y operaciones consolidadas del sector público y de las principales entidades del gobierno.

El marco de gasto de mediano plazo de Brasil es probablemente el más desarrollado y en él la planificación juega un papel preponderante. El presupuesto del gobierno federal, que tiene vigencia anual, está vinculado formalmente con el sistema de planificación que se concreta en un plan de cuatro años, conocido como Plano Brasil, el cual se aprueba por ley al inicio de cada periodo presidencial. El instrumento que cumple el papel de puente entre el plan y el presupuesto anual se denomina Directrices Presupuestarias y consiste en una ley que se aprueba para cada nuevo ejercicio fiscal.

En el ámbito presupuestario brasileño existen, por lo tanto, tres horizontes de planificación. El primero es una etapa indicativa de largo plazo (ocho años). Luego, le sigue una etapa de programación que se expresa en la elaboración del presupuesto plurianual (PPA) de cuatro años donde se define la asignación de recursos presupuestarios por programas y actividades de acuerdo con las metas del gobierno. En este marco también se establecen las proyecciones de ingresos, variables macroeconómicas y resultado fiscal (se incluyen también estimaciones para gobiernos subnacionales), al que se agrega la etapa anual.

Algunas características del PPA difieren de los MMP tradicionales que revelan un intento por relacionar la planificación con la presupuestación. La clasificación del financiamiento está claramente centrada en los programas y sus metas. El monto global es consistente con las proyecciones de ingresos y las metas fiscales del periodo (por ejemplo, en el PPA 2004-2007 la meta era mantener un superávit primario de 4,25% del PIB cada año). El intento por abordar la planificación se ve claramente en el hecho de que los programas están clasificados bajo macroobjetivos y estos categorizados, a su vez, en megaobjetivos dentro de un marco jerárquico.

Sin embargo, el ambicioso enfoque de integrar planes y presupuestos bajo la órbita del ministerio de Planificación, aun no ha dado todos los resultados esperados. Particularmente en lo referido a prudencia fiscal, el resultado de la experiencia brasileña no ha sido todo lo exitoso que se esperaba (Gómez y Martínez-Vázquez, 2008).

En Paraguay, a partir del Decreto N.º 8.215 de 2006, se le otorgó al ministerio de Hacienda la tarea de formular el Presupuesto Plurianual Referencial. Este presupuesto plurianual tiene un horizonte rotativo de tres años y alcanza al gobierno general. En el documento se incluyen proyecciones de ingresos y gastos como porcentaje del PIB dentro del esquema de ahorro-inversión-financiamiento, variables macroeconómicas (PIB, inflación y tipo de cambio), gasto por finalidad, institución y grandes metas sociales.

En Honduras, al igual que en Nicaragua, la influencia de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y la

cooperación internacional asociada a ella, sentaron las bases para la implementación de un MGMP. Por lo tanto, desde 2003 el proyecto de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso incluye como anexo un presupuesto multianual con información sobre la evolución de los agregados fiscales en los siguientes tres años. Si bien incluye no sólo proyecciones macro, sino también las proyecciones de gasto por programa, a la fecha, este ejercicio ha consistido básicamente en una proyección de los datos del año base para el año fiscal y tres años más, asumiendo ciertos supuestos sobre las tendencias de categorías particulares de gasto (Acevedo, 2007).

Argentina posee un marco plurianual de tres años con horizonte rotativo que cubre la administración general, entidades descentralizadas y fondos fiduciarios, y tiene un carácter informativo y no obligatorio. Cabe destacar que queda fuera gran parte del gasto social (particularmente educación y salud) ejecutado por las provincias. En él se incluyen proyecciones macroeconómicas, ingresos, gasto por finalidad y función, gasto por unidad administrativa y gastos por programa.

Si bien el presupuesto en Uruguay es en sí mismo de naturaleza plurianual, es necesario hacer una aclaración. Al ser un presupuesto de cinco años, coincidente con el mandato presidencial y no tener una contrapartida específicamente anual, difiere de la gran mayoría de las experiencias de MFMP. En primer lugar, este particular esquema implica que debe ser aprobado por el Congreso. En segundo término, a diferencia de los otros casos observados en América Latina, su cumplimiento es obligatorio, y no es de naturaleza informativa. Sin embargo, puede ser modificado. Transcurrido un año, se presentan al Congreso, además de la rendición de cuentas, una serie de modificaciones, las cuales están sujetas a su aprobación. Dado que no se considera que el MGMP sea un sistema de presupuestación plurianual que establezca asignaciones de gasto de fuerza legal a varios años, el presupuesto plurianual en Uruguay no sería un MGMP.

El gobierno de Costa Rica presentó para este periodo por primera vez un MGMP que contiene las proyecciones para un horizonte rotativo de tres años de los

principales rubros presupuestarios de ingresos y gastos. El presupuesto plurianual está planteado como guía para la política fiscal de mediano plazo del Estado y es un marco referencial del presupuesto anual y del plan de inversiones públicas.

Entre los restantes países algunos como la República Dominicana o Panamá han desarrollado ya el marco legal que orientará la implementación de marcos fiscales de mediano plazo.

En el caso de la República Dominicana de acuerdo con la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público promulgada en 2006, durante 2008 se trabajará en el presupuesto plurianual del sector público no financiero, el cual será elaborado para un periodo de cuatro años. Los lineamientos estratégicos del Plan Nacional Plurianual del Sector Público deberán ser consistentes con el marco financiero elaborado por el Estado de Hacienda para el mismo periodo. Aun cuando este marco de mediano plazo tendrá sólo carácter informativo, el decreto aprobado en 2007 que reglamenta la Ley de Planificación e Inversión Pública estableció como funciones del Consejo de Gobierno conocer, deliberar y decidir sobre este presupuesto plurianual.

En Panamá está a punto de aprobarse un MFMP. En abril de 2008, la Comisión de Hacienda, Planificación y Política Económica ha presentado al Pleno de la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley de Responsabilidad Social Fiscal. Esta ley tiene características de una ley de responsabilidad fiscal en la que se incluye un MFMP. En el proyecto de ley se define la obligatoriedad de presentar un Plan Estratégico de Gobierno al inicio de cada administración, el cual debe contener la Estrategia Económica y Social, la Programación Financiera a cinco años y el Plan de Inversiones Públicas Indicativo. El ámbito de la ley es todas las entidades del sector público. Dado que esto se realiza a principios de cada administración, el MFMP coincide con el periodo de gobierno y, por lo tanto, tendría un horizonte fijo. Las modificaciones al Plan Estratégico deberán ser aprobadas por el Consejo de Gabinete. Los supuestos macroeconómicos incluirán, por lo menos, las siguientes variables: tasa de crecimiento del PIB y de la inflación anual, medida por el Índice de Precios al Consumidor; proyecciones

de ingresos y gastos del Sector Público no Financiero (SPNF); monto de las inversiones públicas, y cambios esperados en el nivel de endeudamiento público. La particularidad del proyecto de ley panameño es que el marco fiscal de mediano plazo deberá contener, como mínimo, una comparación de las metas fiscales programadas con los resultados alcanzados y, en caso de incumplimiento de las metas previstas, una explicación detallada de la razón o razones del incumplimiento y la magnitud del ajuste fiscal necesario para reanudar el cumplimiento de las metas fiscales.

## Estudios de caso

### **Los MMP en Colombia**

#### *DESCRIPCIÓN*

El MGMP en Colombia fue introducido en el momento de aprobar su Ley de Responsabilidad Fiscal. Después de la crisis fiscal de los años noventa, Colombia llegó a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a partir del cual se impulsarían diversos ajustes: de gasto, de pensiones e implementación de reglas fiscales. Una de las últimas reglas adoptadas en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal fueron los marcos fiscal y de gasto de mediano plazo.

El marco fiscal de mediano plazo tiene un horizonte de 10 años y tiene como objetivo primordial lograr la reducción y sostenibilidad de la deuda pública. Para ello, fija metas de superávit primario en línea con las metas de deuda y establece proyecciones de PIB y recaudación que determinan techos de gasto. La meta que guía al MFMP es alcanzar en 2018 un nivel de deuda neta de 25% del PIB; para lograrlo, se considera necesario un superávit del 2,5%, con un crecimiento del 4,5%.

Durante la elaboración de este documento se produce la discusión macro, estimándose los ajustes que son consistentes con el cumplimiento de la meta, dadas las proyecciones de inflación, desempleo, crecimiento (productividad) e inversión. El marco se prepara entre el ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Planeamiento, que representa a los sectores.

El MGMP comenzó a desarrollarse en 2006 y tiene un horizonte de tres años, es recurrente y fija metas de gasto para los distintos sectores. Para su elaboración se toman en cuenta las metas de superávit primario del MFMP, así como los datos producidos en el interior de cada entidad. Este documento da el contexto de la discusión presupuestaria del gasto en funcionamiento y las transferencias obligatorias (por ejemplo, las estipuladas en la Constitución) y los servicios de la deuda determinan una porción importante, que es rígida. Debe tenerse en cuenta que la Ley de Responsabilidad Fiscal establece una restricción muy fuerte para aumentar el gasto corriente (con la excepción de determinados sectores, como las Fuerzas Armadas, la Contraloría y la Auditoría). El resto de la discusión toma lugar sobre el marco de gasto de inversión.

Sin embargo, no son estos los únicos instrumentos de planificación de mediano plazo. Existe un Plan de Gobierno que establece metas sectoriales para el periodo presidencial, es decir, es periódico. Para establecer estas metas participan los sectores y la Dirección Nacional de Planeamiento, pero Hacienda no participa. El Plan de Gobierno tiene una sección financiera que abarca aquello que no es gasto de funcionamiento (considera el MFMP) y una sección programática. A su vez, está acompañado por planes sectoriales elaborados por cada ministerio. Estos planes sectoriales tienen que adecuarse a las condiciones impuestas por tres procesos distintos: el Plan de Gobierno, el MGMP y los Planes Sectoriales de largo plazo que tienen un horizonte de 10 años. Estos últimos establecen metas generales sin incluir una faceta financiera. Una característica destacable con la que cuentan es que su elaboración es resultado de un proceso colectivo del cual participan distintos actores del sector (por ejemplo, para educación: sindicatos, universidades, ONGs, partidos políticos, etcétera).

La existencia de diversos marcos de mediano plazo paralelos no es la única originalidad que exhibe el caso colombiano. La institucionalidad colombiana está articulada en torno a una clasificación presupuestaria que no coincide con la noción de gasto de capital y corriente. Por un lado, está el ministerio de Hacienda que

maneja unas tres cuartas partes del presupuesto. En esta porción se incluyen parte de los gastos corrientes y operativos como ser adquisición de equipos, mantenimiento y personal, así como el servicio de la deuda. Por otra parte la Dirección Nacional de Planeamiento maneja el gasto de inversión que incluye programas de educación, salud subsidios, gasto militar, capital fijo y transferencias a entidades subnacionales.

En un primer momento, se envía a los ministerios una circular de programación presupuestaria de mediano plazo con techos sectoriales aprobados por el Consejo de Ministros. De acuerdo con esta circular, los sectores revisan sus programas de mediano plazo. Posteriormente, los sectores realizan un pedido de financiamiento que si supera el techo debe ser acompañado por un ajuste en las metas (aun cuando no existe un enlace directo formalmente). En este momento, tiene lugar el primer filtro por el cual se intenta adecuar los pedidos de los sectores al MGMP. Grupos técnicos de Hacienda, de la Dirección Nacional de Planeamiento y de los distintos sectores se reúnen para conciliar los pedidos de financiamiento.

El segundo filtro consiste en la discusión bilateral entre los directores de financiamiento y planificación, por un lado, con los ministros de cada sector, por otro. En esta etapa, se intenta estructurar las prioridades de políticas y de programa.

Por último, se discute nuevamente en el Consejo de Ministros. En este espacio, generalmente los sectores ganan fuerza. Usualmente el Presidente apoya a los ministros de gasto particularmente en ciertos focos estratégicos que prioriza, como educación. Para ello, los ministros ponen en juego el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo.

Es preciso destacar que a lo largo de este proceso el Congreso no tiene capacidad de injerencia. De hecho, el MGMP y el MFMP les son enviados solamente a título informativo, no tienen capacidad de modificarlos o vetarlos.

Por último, es necesario hacer un comentario acerca de la percepción sobre la calidad y tiempo de la información estadística tanto social como física y financiera. La impresión con la que se cuenta es que el

sistema contable del nivel subnacional es poco eficiente al igual que la estadística física. También, de acuerdo con las fuentes entrevistadas, se presentan carencias en la información “por debajo de la línea” (por ejemplo, en el cálculo de la deuda pensional). A pesar de ello, se considera que los sistemas de información han mejorado.

#### PROYECCIONES

Como se puede observar en el Cuadro 9, las proyecciones macroeconómicas, tanto del PIB como de la inflación, han sido relativamente acertadas. Las proyecciones de gasto por sector han sido incorporadas en 2007, por lo que es demasiado pronto para evaluarlas.

#### EL PROCESO PRESUPUESTARIO

La implementación de los marcos fiscal y de gasto de mediano plazo ha generado cambios en el proceso presupuestario. Es preciso tener en cuenta que la vigencia del MGMP es muy reciente para considerar los efectos observados como cambios institucionales que ya se han cristalizado.

En primer lugar, se logró que el proceso de ajuste de gasto a la restricción presupuestaria sea más consensuado con los sectores. Esto no implica que necesariamente los techos sean materia de acuerdo. Antes, la presión de establecer el cumplimiento del límite de gasto recaía sobre el ministerio de Hacienda lo que llevaba, en algunos casos, a recortes en forma arbitraria. Este cambio en la dinámica presupuestaria también se expresa en el hecho de que, previamente, los sectores solían programar sus anteproyectos de presupuesto “inflados” para prevenir el recorte de Hacienda. Con la perspectiva plurianual esta tendencia se redujo.

La mejora en la previsibilidad de la asignación de fondos también tuvo efectos positivos. Los recursos que anteriormente estaban disponibles pero no se llegaban a devengar se han reducido. Esto se debe a que con el sistema anterior, las entidades preferían asegurarse los fondos aun cuando no tenían planificado en qué gastarlos. De acuerdo con los entrevistados, sin el MGMP el presupuesto se tornaba rapiña institucional, ya que nadie tenía asegurado el financiamiento a futu-

**Cuadro 9. Proyecciones de los MFMP**

Marco macroeconómico de mediano Plazo	Año proyectado	Inflación		Crecimiento PBI real	
		Proyectada	Efectiva	Proyectado	Efectivo
2004	2004	0,055	0,055	0,04	0,046
	2005	0,044	0,0485	0,04	0,057
	2006	0,035	0,0448	0,04	0,069
2005	2005	0,05	0,0485	0,04	0,057
	2006	0,045	0,0448	0,04	0,069
	2007	0,04	0,0569	0,04	s.d.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de marcos fiscales de mediano plazo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Colombia.

ro, lo que llevaba a intentar conseguir lo más posible cada año. Con el MGMP fue posible mirar con un horizonte que supera la anualidad y empezar a priorizar y programar en el mediano plazo. Sin embargo, existen factores por fuera de este proceso que pueden alterar tanto la planificación como la presupuestación. Entre ellos, se destacan leyes de la República aprobadas por el Congreso que obligan a hacer inversiones, y sentencias judiciales. Cabe destacar que el Poder Legislativo y el Judicial están excluidos del MGMP.

A su vez, ciertas características del proceso presupuestario y del de formulación de políticas, impiden que el MGMP funcione en todo su potencial. Particularmente, la relación del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales ha sido conflictiva. El principal motivo se centra en la decisión del gobierno central de asumir funciones propias de los subnacionales, como los acueductos y caminos. Esta competencia entre los distintos niveles genera incentivos negativos que se ven agravados porque los periodos de gobierno y los planes no coinciden en el nivel nacional y subnacional.

Otro tema que abre un interrogante es qué ocurrirá en el momento en que una administración tenga que determinar el MGMP de otro gobierno. Hasta este momento, eso no ha ocurrido, ya que el gobierno actual es fruto de una reelección. Si bien a nivel del MFMP no parece que vaya a generar demasiados problemas, el MGMP puede plantear otro escenario. En este caso, es posible que el marco que establece el Plan de

Gobierno otorgue una flexibilidad necesaria al proceso presupuestario.

#### CONCLUSIONES PARA COLOMBIA

Además de los efectos mencionados sobre el proceso de toma de decisiones presupuestarias, la percepción de los diversos actores es que los MMP han tenido diversas secuelas positivas. El MFMP ha servido como referente de disciplina, ha tendido a que la restricción fiscal sea interiorizada por los distintos actores y a transparentar la discusión. Esto se observa en el hecho de que a pesar de que no existe relación formal entre el Plan de Gobierno y el MFMP, en la elaboración del primero se consideran las restricciones impuestas por el segundo.

La problemática de la eficiencia del gasto relacionada con la presupuestación por resultados es un tema que el MGMP no ha abordado. Esto se debe principalmente a que se ha optado por un esquema limitado al ámbito funcional. Sin embargo, este proceso ha tenido efectos sobre la eficiencia del gasto. En primer lugar, de acuerdo con lo percibido por los sectores, el MGMP incrementó la previsibilidad y facilitó que fluyan ciertos procesos que implicaban un horizonte mayor al anual. Esta percepción es compartida por las cabezas políticas de los ministerios.

En este sentido, también mejoró la disponibilidad de la información estadística. El ejercicio de establecer metas permitió depurar las líneas de base aun cuando

en el ejercicio de realizar el seguimiento surge el problema de las demoras en la producción de la información.

Por otra parte, existen ciertos aspectos pendientes. Por ejemplo, el efecto del MGMP en la reducción del carácter inercial del presupuesto es relativo. Esto se explica en gran parte por la rigidez producto de la existencia de recursos con asignación específica (*earmarking*) y el gasto en el funcionamiento y la deuda. En lo que hace al gasto en inversión, de acuerdo con las fuentes consultadas, el MGMP ha ayudado a flexibilizar el gasto y, por lo tanto, a reducir su carácter inercial.

En el caso colombiano, si bien la introducción de los marcos ha tenido el objetivo principal de conseguir una determinada evolución de la deuda pública, se han incorporado elementos tendientes a favorecer la planificación a partir de la participación en el proceso de los ministros de gasto. A pesar de ello, se observan debilidades respecto de la capacidad de planificación. Una de las principales radica en que en la práctica resulta difícil llegar al nivel municipal, aun cuando este cumple un papel relevante en la ejecución de las políticas públicas.

### **Los MMP en Perú**

#### **DESCRIPCIÓN**

Al igual que en Colombia, el MFMP fue instituido en Perú como parte de una serie de reformas al proceso presupuestario contenidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal. Este marco, llamado marco macroeconómico de mediano plazo (MMMP) y adoptado en 2000, tiene un horizonte rotativo por un periodo de tres años y es elaborado para el gobierno general. Su principal objetivo es adecuar los gastos y la evolución de la deuda a la regla fiscal.

El documento es elaborado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES) del ministerio de Economía y Finanzas. Esta unidad tiene a su cargo, asimismo, la dirección y coordinación de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política económica y social de corto, mediano y largo plazo, así como del Programa Económico. Cabe destacar que no es la misma oficina la rectora del presupuesto

anual. La dependencia que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Presupuesto y elabora el anteproyecto de la Ley Anual del Presupuesto es la Dirección Nacional de Presupuesto Público.

Para su elaboración la DGAES suele usar presupuestación histórica del gasto total más un determinado porcentaje adicional. Este procedimiento sugiere dos implicancias. En primer lugar, que la metodología tiene características incrementalistas. En segundo lugar, que la planificación que puedan hacer los ministerios sectoriales no se expresa en el cálculo del techo establecido en el MMMP. De esta forma, este termina convirtiéndose casi exclusivamente en una restricción del gasto y no una herramienta programática.

Efectivamente, las distintas unidades administrativas no participan en la elaboración del marco macro. Lo que sí se hace, es considerar los gastos históricos como insumo para el cálculo del techo de gasto total. Sin embargo, existe información que los sectores proveen al ministerio de Economía y Finanzas. Las unidades administrativas proveen información acerca de endeudamiento y pago de servicios de la deuda para poder establecer su adecuación a las reglas fiscales.

Por otra parte, existe un flujo de información en el sentido inverso. El MMMP les da techos de referencia a los sectores tanto para la planificación de los años subsiguientes como para el anual. Les permite el ejercicio de relacionar las proyecciones de variables como PIB, ingresos totales y gastos totales con la asignación histórica del sector para poder prever ciertos niveles de gasto tentativos.

El documento elaborado es revisado por el Banco Central. Luego de responder a las observaciones que puedan haber surgido, es elevado al Consejo de Ministros para su aprobación. El documento final se envía al Congreso un mes antes del ingreso a comisión del presupuesto anual, ya que el marco macroeconómico sirve como apoyo para su discusión. Dado que el marco macroeconómico de mediano plazo se presenta sólo a título informativo, el Congreso no suele discutirlo. Sin embargo, han existido ocasiones en que ciertos aspectos puntuales de las proyecciones, como las del tipo de cambio, han sido objeto de debate.

Aun cuando no existe un marco de gasto de mediano plazo, los distintos sectores realizan una tarea de planificación. Este ejercicio se plasma en los Planes Sectoriales de Mediano Plazo. Estos documentos son, fundamentalmente, un instrumento de gestión a mediano plazo. Si bien tienen una sección financiera no necesariamente guardan una relación directa con el marco macroeconómico, aunque les sirve de insumo. Estos planes sectoriales multianuales de cuatro años, coinciden con el mandato del gobierno y se evalúan anualmente.

A su vez, para algunos sectores como educación y salud, estos planes sectoriales se enmarcan en planes nacionales que establecen metas de largo plazo para el año 2020. A diferencia de los planes sectoriales, estos últimos no tienen un componente financiero. No es esta la única diferencia entre los planes de largo y de mediano plazo. Los primeros, intentan conformar un proceso más inclusivo, por lo que durante su elaboración cuentan con instancias en las cuales participan grupos interesados (*stakeholders*) del sector.

Además de estas iniciativas hacia el interior de los sectores, existen también intentos de profundizar el MFMP por el ministerio de Economía y Finanzas. La primera de estas iniciativas consiste en establecer presupuestos plurianuales para los proyectos de inversión, lo que se llevó a cabo a partir de la reforma de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública N.º 27.293. Dado que a nivel de unidad administrativa los planes multianuales de inversiones están extendidos, se cuenta con el conocimiento técnico y la información necesaria para dar este paso.

Otra de las iniciativas es la elaboración de un marco macroeconómico social. Este instrumento ha sido impulsado recientemente y está orientado a la determinación de metas sectoriales. Aún cuando tiene componente financiero, no todos los responsables de la gestión presupuestaria sectorial están participando de su elaboración. Su dirección está en manos del Consejo de Ministros y su objetivo es reorientar los programas sociales en pos de reducir los niveles de pobreza. Cabe destacar que el Congreso tampoco tiene un rol en esta iniciativa.

El marco macroeconómico social está a su vez acompañado por la introducción de otras técnicas de presupuestación. En 2006, se comenzó con una experiencia piloto de programas orientados a resultados para cinco sectores (algunos de los programas incluidos en esta iniciativa son articulación nutricional y materno neonatal y logros de aprendizaje). A estos programas, considerados estratégicos, se los evalúa trimestralmente respecto de su cumplimiento de metas físicas y resultados. En 2007 se comenzó con cinco programas estratégicos en programación por resultados.

Para que emprendimientos como los marcos plurianuales o los programas con presupuestación orientada a resultados funcionen se debe contar con información estadística adecuada. La percepción que tienen los distintos sectores acerca de los datos estadísticos con los que cuentan es negativa. Se considera que existen graves problemas tanto en cuanto a la calidad como al retraso que presentan. Debido a la falta de coordinación con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) no se percibe una solución factible en el corto plazo.

#### PROYECCIONES

En el Cuadro 10 se puede observar que las proyecciones de crecimiento del PIB son moderadas. Esta diferencia tiene su correlato en gastos y superávits mayores que los proyectados.

#### EL PROCESO PRESUPUESTARIO

El marco macroeconómico de mediano plazo no aparece como una arena de discusión de políticas públicas. En la práctica, la secuencia que determina los techos es la siguiente: proyección del PIB a futuro, cálculo de los ingresos y, por último, la previsión de niveles de gasto consistentes con el cumplimiento de la regla fiscal. Como se mencionó anteriormente, dentro de un análisis a partir de la dicotomía sostenibilidad-planificación, el MMP en Perú está orientado hacia la sostenibilidad.

Dentro de este esquema, resulta consistente que la DGAyS busque elaborar un marco macro moderado. Dado que una de las funciones que se persiguen es que

**Cuadro 10. Proyecciones del marco macroeconómico multianual y valores efectivos**

Marco de mediano plazo	Año proyectado	Gasto no financiero (millones de nuevos soles)		Resultado primario (millones de nuevos soles)		PIB (miles de millones de nuevos soles)		Índice de precios al consumidor	
		Proyectado	Efectivo	Proyectado	Efectivo	Proyectado	Efectivo	Proyectado	Efectivo
	2004	43.162	39.730	1.218	2.080	225,70	234,30	2,50	3,50
2004	2005	45.170	44.488	2.759	3.662	242,40	258,40	2,50	1,50
	2006	47.693	49.318	4.357	11.098	261,70	305,80	2,50	1,14
	2005	41.750	44.488	2.960	3.662	248,30	258,40	2,50	1,50
2005	2006	43.844	49.318	3.615	11.098	266,00	305,80	2,50	1,14
	2007	45.985	58.715	4.509	6.099	285,10	330,40	2,50	2,00
	2006	46.704	49.318	3.000	11.098	270,50	305,80	2,50	1,14
2006	2007	48.878	58.715	3.659	6.099	288,40	330,40	2,50	2,00
	2008	51.722		5.093		311,20		2,50	
	2007	51.293	58.715	3.427	6.099	307,60	330,40	2,50	2,00
2007	2008	53.606		5.220		329,30		2,50	
	2009	56.333		8.212		354,00		2,50	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de marcos macroeconómicos de mediano plazo (2004-2008), Ministerio de Economía y Finanzas, Perú.

opere como una restricción a los pedidos de gasto de los sectores, tratan de ser conservadores en las proyecciones. Tales prácticas no han generado quejas entre los ministros. De esta forma, los techos establecidos por la DGAyS son generalmente aprobados sin alteración en el Consejo de Ministros.

Esto no implica que los sectores no tengan un espacio en el cual se discuta el financiamiento de las políticas públicas. La arena del proceso presupuestario anual proporciona este ámbito. De acuerdo con las opiniones recabadas, la asignación de límites presupuestarios estipulados por el ministerio de Economía y Finanzas, generalmente no cubre las necesidades presupuestarias de los sectores. Por lo tanto, se suman demandas adicionales al monto de los techos. La posibilidad de obtener esos fondos adicionales, depende en gran parte del peso político de la cabeza de la unidad administrativa en la discusión del presupuesto en el ámbito del Consejo de Ministros.

Durante el proceso presupuestario anual sale a la luz la falta de coordinación entre los planes sectoriales y el presupuesto. Esta situación, conduce en ocasiones a conflictos entre los ministerios de gasto y el ministerio de Economía y Finanzas, que es percibido como un

obstáculo a su propia capacidad para implementar políticas. Dado que las metas son establecidas en los planes de mediano y largo plazo sectoriales mientras que la asignación de recursos es determinada en última instancia por el ministerio de Economía y Finanzas, la inconsistencia se traduce en incumplimientos de las metas establecidas. Todos estos conflictos pueden ser enfrentados por medio de la profundización del marco fiscal en un MGMP.

Sin embargo, como se ha visto anteriormente, para alcanzar la coordinación entre planificación y presupuestación no necesariamente es suficiente con establecer el MGMP. En el caso de Perú, existen otros rasgos de la dinámica política que deben ser controlados. Por ejemplo, los planes sectoriales suelen ser revisados con cada cambio de gestión. Dado que la rotación de ministros es importante, la planificación pierde gran parte de su razón de ser.

El otro factor del proceso político que genera problemas en la planificación y debe ser considerado en el momento de diseñar un MGMP es la relación entre distintos niveles de gobierno. Actualmente existen problemas de coordinación entre los sectores en el nivel nacional y las regiones. Si bien las metas sectoriales

son establecidas por los ministerios nacionales, las autoridades regionales encargadas de ejecutar el gasto, gozan de una alta discrecionalidad para reasignarlo entre funciones. Por lo tanto, un MGMP debería contemplar la participación de actores subnacionales que permitan alcanzar acuerdos de gestión que impliquen un compromiso a ejecutar las acciones orientadas a cumplir las metas.

#### CONCLUSIONES PARA PERÚ

Tal como está desarrollado actualmente, el MFMP en Perú prioriza los instrumentos relacionados con la búsqueda de estabilidad sobre aquellos tendientes a acentuar la faceta de planificación del MMP. Esta situación es consecuencia del hecho que el MMP no incluye categorías programáticas ni funcionales.<sup>8</sup> Este diseño funcional al cumplimiento de las reglas fiscales tiene también efectos en la distribución de poder de los actores. Al no establecer mecanismos colegiados en la elaboración de los techos, este marco tiende a concentrar poder de decisión presupuestaria en el ministerio de Economía y Finanzas.

Así como influye en las potestades de los actores, el MFMP tiene consecuencias sobre los resultados de la política presupuestaria. Si bien los efectos sobre la sostenibilidad son positivos, sobre la eficiencia y representatividad son probablemente nulos o refuerzan las dinámicas preexistentes. En el caso de la eficiencia, el mayor aporte que pueden proveer los marcos es el incremento en la previsibilidad y la disminución de las prácticas incrementalistas. De acuerdo con las opiniones recabadas, esto ha ocurrido en Perú de forma muy limitada. La percepción en los ministerios de gasto es que un MGMP que otorgue certezas en el flujo de fondos para un periodo mayor a un año podría servir para evitar la subejecución como consecuencia de procedimientos administrativos rígidos.

#### Los MMP en Argentina

##### DESCRIPCIÓN

El MMP fue introducido en la Argentina en 1999. Previamente, existían algunas herramientas presupuestarias con un horizonte plurianual como la Ley de Inversión Pública, que estipulaba un plan trienal para el gasto de inversión.

El MMP es un instrumento que, si bien no replica el presupuesto anual, por su nivel de detalle está más cerca de hacerlo entre los casos abordados. Este marco no sólo incluye la clasificación funcional y por unidad administrativa, sino que incorpora también información por programa (aun cuando no se consideran los niveles inferiores de esta clasificación, como subprograma, actividad, proyecto y obra) con la evolución prevista para las metas físicas y sus fuentes de financiamiento. Por lo tanto, cumple con las características de un MGMP.<sup>9</sup>

Al igual que lo observado en Colombia y Perú, la experiencia argentina tuvo origen en una reforma fiscal más amplia impulsada por un acuerdo con el FMI. La adopción de una Ley de Responsabilidad Fiscal por parte del gobierno nacional (Ley 25.152) implicó, entre otras obligaciones, el compromiso del Poder Ejecutivo Nacional a elaborar un presupuesto plurianual de, al menos, tres años. Dada la coyuntura económica imperante y la crisis fiscal latente, el objetivo perseguido era principalmente lograr un horizonte de previsibilidad en la reducción del déficit.

De esta forma, desde 1999, todos los organismos que componen la administración nacional elaboran un documento denominado Presupuesto Plurianual en forma integrada con la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional. Esta integración implica no sólo el compartir el sistema de información financiera, sino también un único cronograma a seguir por las unidades administrativas.

8. Esta situación no es intrínseca al caso peruano, sino que está asociada a la función que se le otorga al marco. La evaluación del MFMP en Mozambique revela la misma situación. En este caso, se observa que al no existir una conexión efectiva entre la presupuestación y la planificación estratégica, el marco se convierte simplemente en una herramienta para alcanzar la disciplina fiscal (Batley *et al.* 2006).

9. Incluye proyecciones de recursos por rubros; proyecciones de gastos por finalidades, funciones y naturaleza económica; programa de inversiones del periodo; programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales; descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

El primer paso en la elaboración del marco consiste en la preparación de techos para cada año del trienio por cada uno de los organismos nacionales por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). Para este ejercicio se cuenta con la colaboración de diferentes oficinas que ejecutan las proyecciones de la información utilizada. Los ministerios de gasto pueden proveer presupuestos preliminares que sirven como insumo para determinar los techos. Combinando los insumos producidos por los sectorialistas de la ONP con las restricciones del gasto consolidado impuesta por las metas fiscales, se establecen los techos plurianuales para cada una de las unidades administrativas. Mediante este ejercicio también se establece el tope anual. A partir de esos techos, los organismos elaboran sus anteproyectos de presupuesto anual y plurianual. Dado que los topes presupuestarios son usualmente más bajos que lo requerido inicialmente (ya sea en los presupuestos preliminares o en aquello que se desprenda de las necesidades expuestas ante la ONP), las unidades administrativas suelen presentar “sobretechos”. No necesariamente tienen que mantener la misma estructura programática para el segundo y tercer año, ya que se prevé la posible finalización de programas existentes o la implementación de nuevas políticas.

Luego de una etapa de decisiones políticas, en la cual en el ámbito de la Jefatura de Gabinete se objetan o se consienten los reclamos de las distintas unidades<sup>10</sup> sobre el proyecto anual, este es elevado al Poder Legislativo. Cabe destacar que el documento plurianual presentado al Congreso es de carácter informativo y no debe ser aprobado por este cuerpo.

#### PROYECCIONES

El Cuadro 11 muestra que durante los primeros años después de la devaluación, las proyecciones divergían notoriamente de los valores efectivos. Esa situación mejoró con el correr del tiempo, particularmente en lo que respecta a las proyecciones de inflación. Sin embargo, en lo referente al PIB, las diferencias sostenidas y

manifiestas sugieren el uso estratégico de las proyecciones. Probablemente esto es consecuencia del empleo de este tipo de prácticas en la elaboración del presupuesto anual. Dado que las diferencias entre los resultados primarios proyectados y los observados son bajas, se puede inferir que hay una porción de recursos que son asignados discrecionalmente por el Poder Ejecutivo.

#### EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Si bien se destaca el correcto funcionamiento operativo del MMP, de acuerdo con evaluaciones hechas por ex funcionarios de la ONP (Vega, 2004), este ha mostrado en la práctica diversas carencias que minimizaron sus efectos positivos sobre el proceso presupuestario. Una de las causas para esta situación es que, a diferencia de lo propuesto por el FMI (1999) el marco no fue impulsado en un ambiente en el cual el equilibrio fiscal estuviera asegurado, sino durante la gestación de una de las crisis fiscales más profundas atravesadas por la Argentina. De hecho, en el periodo 2002-2004 no fue elaborado por las características volátiles propias del escenario de crisis existente.

Esta situación ha atentado contra la exactitud de las proyecciones macrofiscales elaboradas. Sumado esto a una tradición de prácticas tendientes a hacer un uso estratégico de las proyecciones (Abuelafia *et al*, 2005), se le restó credibilidad a la presupuestación plurianual. La baja credibilidad a su vez se potenció con la escasa difusión que este instrumento tuvo en los distintos niveles político, técnico y académico. Un indicador de ello es que no se han presentado inquietudes o comentarios a los presupuestos plurianuales elaborados (Vega, 2004), algo que tampoco ha ocurrido en Colombia y Perú donde el Congreso tampoco discute en profundidad los MMP. Sin embargo, otro síntoma que revela poco interés por parte de los hacedores de política en el proceso plurianual es el hecho de que los reclamos por fondos superiores a los techos determinados por la ONP, se realizan respecto del proyecto anual que es el que tiene carácter normativo. Los techos para los años

10. Si bien hay recomendaciones técnicas por parte de la ONP para aceptarlos o no, la decisión final pasa por la Jefatura de Gabinete. El rol que adopta la Secretaría de Hacienda ha variado de acuerdo con factores idiosincrásicos de la persona que encabeza la institución.

**Cuadro 11. Proyecciones macroeconómicas del presupuesto plurianual y valores efectivos**

Presupuesto plurianual	Año proyectado	Inflación (punta a punta)		PIB (en millones de pesos)		Resultado primario (% PIB)	
		Proyectada	Efectiva	Proyectado	Efectivo	Proyectado	Efectivo
2003	2003			533.726	375.909,361	2,18%	2,40%
	2004			621.087	447.643,426	2,72%	3,90%
	2005			700.095	531.938,722	3,24%	3,50%
2004	2004	10,50%	4,40%	416.865	447.643,426		3,90%
	2005	8,00%	9,60%	469.965	531.938,722		3,50%
	2006	6,50%	10,90%	501.451	654.438,985		3,54%
2005	2005	7,90%	9,60%	476.360	531.938,722	3,20%	3,50%
	2006	6,00%	10,90%	526.043	654.438,985	3,23%	3,54%
	2007	5,70%	8,40%	565.624	812.072,369	3,28%	3,30%
2006	2006	8,60%	10,90%	593.974	654.438,985	3,26%	3,54%
	2007	8,00%	8,40%	658.426	812.072,369	3,35%	3,30%
	2008	7,20%		729.180		3,40%	
2007	2007	9,60%	8,40%	694.195	812.072,369	3,14%	3,30%
	2008	7,00%		754.401		3,17%	
	2009	5,50%		809.069		3,33%	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestos plurianuales, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Política Económica y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

posteriores no son discutidos hasta que coinciden con el año vigente.

Probablemente, una de las causas más determinantes para explicar el escaso involucramiento por parte de políticos y técnicos sectoriales sea la ausencia de una instancia de planificación sobre la que se sustente la asignación de fondos del presupuesto plurianual. A la falta de un plan que sirva de basamento para el ejercicio de presupuestación se suma el hecho de tener que cumplir con un cronograma muy comprimido para la elaboración del presupuesto, lo que dificulta embarcarse en tareas relacionadas con la planificación. El resultado ha sido que, en la práctica, el presupuesto plurianual consistió en un ejercicio formal, donde se extiende a futuro el presupuesto del primer año del plurianual (Vega, 2004).

Paradójicamente, y a pesar de contar con una herramienta sumamente compleja, al no basarse en una

planificación global, la lógica que termina primando es similar a la de Perú: reforzar las restricciones fiscales sin ganar demasiado en cuanto a asignación estratégica y eficiencia técnica.

Otra carencia que presenta el ejercicio plurianual es que, a pesar de la nueva norma de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, la mayor parte del gasto social está a cargo de las provincias y no es parte de un ejercicio plurianual. A futuro esta situación debería cambiar a partir de la promulgación de la Ley 25.917 en 2004. Esta norma ha creado el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal que, entre otros aspectos, establece la elaboración de presupuestos plurianuales por el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A pesar de estar vigente la norma, aún no operan los presupuestos plurianuales provinciales en todo el territorio argentino.<sup>11</sup>

### CONCLUSIONES PARA ARGENTINA

A pesar de las diversas carencias enunciadas, la percepción que prevalece en la Oficina Nacional de Presupuesto es que el MMP ha sido beneficioso para el proceso presupuestario. Se destaca particularmente que el mismo ejercicio de plantearse resultados ante un escenario posible, les provee insumos para poder presupuestar mejor los periodos siguientes al vigente.

Más allá de eso, se reconoce la necesidad de un mayor involucramiento de los responsables de gestión en la elaboración de los presupuestos de los organismos. Este punto trae a la luz el tema de fondo que subyace a las limitaciones del MMP en la Argentina: la presupuestación a mediano plazo aparece desligada de la planificación de las políticas sectoriales a mediano plazo.

La falta de un espacio en el cual se integren las distintas iniciativas de planificación limita la presupuestación plurianual. El resultado es la imposibilidad de poner en práctica un proceso integral. Por lo tanto, el MMP termina siendo más que nada un refuerzo de la restricción fiscal.

### CONCLUSIONES DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Los tres casos presentados difieren en la profundidad con que fue implementado el marco de mediano plazo. Perú cuenta con un MFMP, Colombia con un MPMP y Argentina con un MGMP. A pesar de esta diferencia, todos los marcos forman parte de procesos de reformas fiscales impulsadas por el FMI. Por lo tanto, todas las experiencias muestran inicialmente un sesgo hacia la priorización de los objetivos ligados al alcance de la sostenibilidad fiscal.

Esta circunstancia probablemente dificulta la apropiación por parte de los hacedores de política locales del MMP como una herramienta que facilite la gestión. En el caso de Perú, se opta por un esquema que está totalmente divorciado de los procesos de planificación. En concordancia con ello, el proceso de elaboración del MMP es poco participativo.

La experiencia colombiana revela un caso interesante donde la implementación se dio de forma escalonada. En primer lugar, se adoptó un MFMP en el cual el espacio para la planificación o la participación de los ministros de gasto en la determinación de los techos presupuestarios era muy limitada. Cuando se profundizó el esquema de mediano plazo, de acuerdo con la percepción de los actores, ya se habían internalizado las restricciones presupuestarias de mediano plazo. Aún cuando su implementación es muy reciente para una evaluación correcta, de acuerdo tanto con los actores centrales del proceso (ministerio de Hacienda y DNP) como con los ministerios de gasto, se instauró una arena en la cual es posible discutir el financiamiento de las políticas sectoriales a mediano plazo.

En el caso argentino, si bien se optó por un esquema que teóricamente favorece la integración de presupuestación y planificación, en la práctica no se ha alcanzado este objetivo. Aún en un país que tiene una larga experiencia en trabajar con un sistema de administración financiera moderno, el carecer de instancias institucionalizadas de planificación ha llevado a un presupuesto plurianual que, en la práctica, se convierte más que nada en un ejercicio formal. A su vez, el hecho de que la implementación de esta herramienta haya coincidido con una de las crisis económicas más profundas de la historia y, posteriormente, con un cambio en el papel asumido por el Estado respecto de la provisión de servicios económicos, ha dificultado su correcto desempeño.

Las tres experiencias dejan como lección la necesidad de un mayor aprendizaje institucional. En Colombia este proceso ha sido quizás más fluido a partir del escalonamiento en la implementación del MFMP y el MGMP en un escenario donde la planificación sectorial de mediano plazo ya era consolidada en un plan de gobierno (Boex *et al*, 1998). Iniciativas como el marco social en Perú y el Plan Estratégico de Desarrollo Territorial en Argentina pueden marcar el inicio de una evolución hacia

11. Las jurisdicciones que lo han impulsado son: Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Mendoza, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Tucumán y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Todas incluyen proyecciones de los recursos por rubro y clasificación económica. En cuanto a los gastos, todas presentan la clasificación por carácter económico mientras que sólo CABA, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Río Negro y Santa Fe lo hacen por finalidad y función (Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, 2007).

la integración de los procesos político, de planificación y de presupuestación.

Existen algunas dificultades comunes a los tres países que conspiran contra la posibilidad de integrar estos procesos. En primer lugar, la representatividad de los presupuestos. Los dos países que cuentan con instancias de participación abiertas a la sociedad civil para la elaboración de metas sectoriales, lo hacen en una instancia que no se vincula directamente con el MMP. La participación de actores de la sociedad civil ligados a las políticas sectoriales, podría dotar de mayor legitimidad a estos marcos que, en ocasiones, pueden abarcar periodos de distintos gobiernos.

No es sólo la sociedad civil la que no aparece involucrada en la formulación de los marcos. El rol que tienen los poderes legislativos en América Latina respecto de los marcos de mediano plazo es menor. Si bien en ocasiones puede resultar atractivo para el Poder Ejecutivo no someter a debate los marcos, en la medida en que no se discutan a conciencia en las legislaturas, su sostenibilidad política no estará asegurada.

Por último, la falta de coordinación entre niveles es también una debilidad común a los casos abordados. Este problema es particularmente limitante en países federales como Argentina donde el grado de descentralización de las políticas públicas es considerable. Para afrontarlo no sólo se requiere establecer MMP coincidentes para los distintos niveles de gobierno, sino también establecer mecanismos que faciliten el flujo de información y permitan la planificación conjunta y la coordinación de la ejecución de las políticas en los distintos niveles de gobierno.

#### REFLEXIONES FINALES

La experiencia de implementación de MMP en América Latina (exceptuando el caso particular de Uruguay) es relativamente reciente si se la compara con los países desarrollados o incluso con África, ya que los primeros intentos tuvieron lugar a fines de los años noventa. Sin embargo, su utilización es bastante extendida. En los próximos años, cuando se añadan algunos países que ya están definiendo el uso de esta herramienta, gran parte de la región contará con marcos de mediano plazo.

El momento en que se adoptó y los actores que los impulsaron han influido sobre la lógica que guió su implementación. Aquellos países que adoptaron esta herramienta como parte de los acuerdos con el FMI, que dieron lugar a las Leyes de Responsabilidad Fiscal, se orientaron más a la búsqueda de la sostenibilidad fiscal (incluso Colombia, que al día de hoy cuenta con un MGMP, comenzó con un MFMP). A su vez, aquellos países en donde los planes de reducción de la pobreza favorecieron un mayor involucramiento de otros organismos internacionales en la problemática presupuestaria (como Honduras y Nicaragua) se decantaron por el MGMP. Esto es coincidente con lo observado en África, donde el Banco Mundial jugó un papel clave en la implementación de los MMP.

Si bien su reciente aplicación vuelve prematuro identificar qué problemas se relacionan con una falta de práctica en el uso del instrumento y cuáles obedecen a causas más profundas, entre las debilidades de los marcos se destacan problemas de participación de actores clave, de coordinación entre distintos niveles de gobierno, de estimación de proyecciones y de calidad de las estadísticas financieras.

La baja participación en la elaboración de los MMP de actores importantes en la ejecución del presupuesto anual (ministerios de gasto, Congreso, sociedad civil) dificulta la posibilidad de alcanzar un equilibrio entre los objetivos de facilitar y mejorar la planificación y el de asegurar la sostenibilidad fiscal. Para lograr una mejor adecuación entre las metas sectoriales de mediano plazo y los marcos fiscales o de gasto de mediano plazo, deben adoptarse instancias colegiadas en los procesos de elaboración de estos últimos. Esto debe ocurrir también hacia el interior de los ministerios, donde en ocasiones la vinculación entre las unidades de gestión y presupuestación no es lo todo fluida que debería ser.

La falta de coordinación con los gobiernos subnacionales impacta tanto sobre el objetivo de mejorar la sostenibilidad fiscal como sobre el de incrementar la eficiencia. En algunos casos, como el de Argentina, los gobiernos subnacionales no están incluidos en el MMP. En otros, la demora y la forma en que llega la información financiera de los gobiernos subnacionales

no permite evaluar su efecto sobre la sostenibilidad. Respecto de la eficiencia del gasto, las fallas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y los problemas en el flujo de información hacen que exista una superposición de programas y una imposibilidad de establecer un sistema de presupuesto por resultados. Todos estos problemas desvirtúan los intentos de utilizar esta herramienta para establecer lineamientos a mediano plazo.

La calidad de las estadísticas y la estimación de las proyecciones es otro de los factores que atenta contra el buen desarrollo de los marcos. Sólo con información de calidad pueden los marcos servir al propósito de guiar la inversión hacia adelante. Respecto de las estimaciones, muchos de los MMP parecen reproducir las carencias observadas en los presupuestos anuales. Por ejemplo, utilizan estratégicamente las proyecciones

macroeconómicas (sobre o subestimación del crecimiento) para incrementar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en el manejo del presupuesto.

Más allá de estos problemas puntuales, el uso de esta herramienta amerita ser analizado en detalle y expandido en muchos países. Estos procesos son graduales y generan dinámicas de retroalimentación con los procesos presupuestarios y los marcos político-institucionales, por lo que su efecto no es inmediato. Dada su implementación relativamente reciente respecto de otras experiencias, es comprensible la falta de desarrollo de los sistemas. En aquellos casos en que las capacidades técnicas lo permitan, debe ser integrado en mayor profundidad con los procesos de planificación y con otras herramientas de gestión fiscal como los fondos de estabilización y los presupuestos por resultados.

---

## Bibliografía

- Abuelafia E. *et al.* 2005. "Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Argentina". Documento de trabajo del BID. Disponible en: <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwppe/0511004.html>
- Acevedo C. 2007. "Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica", Consultoría para ICEF.. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN028014.pdf>
- Allen, R. y D. Tommasi (eds.). 2001. *Managing public expenditure. A reference book for transition countries*. París: OCDE.
- Batley R., L. Bjørnstad y A. Cumbi. 2006. "Mozambique Country Report". International Development Department School of Public Policy, University of Birmingham.
- Banco Mundial. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, D.C.: BM.
- Boex, L. F. Jameson, Jorge Martínez-Vázquez y Robert M. McNab. 2000. "Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies". Georgia State University International Studies Program, Working Paper 98-4
- Comisión Europea. 2007. *Public Finances in EMU, 2007*. Documento de trabajo del personal de la Comisión.
- Don H. 2004. "The preparation of economic policy in the Netherlands: institutions and methods". Documento presentado en la Conferencia Internacional sobre la Reforma del Sistema de Planeamiento de China.

- Filc G. y C. Scartascini. 2005. "Budget Institutions and Fiscal Outcomes Ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department". *International Journal of Public Budget*, 59: 81-138.
- . 2006. "Instituciones presupuestarias, resultados fiscales y el rol del Congreso en el proceso presupuestario", en: M. Braun, G. Uña y L. Díaz Frers (eds.). *El Congreso y el Presupuesto Nacional en Argentina*, cap. 3. CIPPEC.
- . 2007. "Budget Institutions", en: Eduardo Lora (ed.). *The State of State Reform*, cap. 5. Stanford University Press.
- y E. Stein. 2005. "Decentralization, Budget Processes, and Feedback Effects", en: *The Politics of Policies, Economic and Social Progress in Latin America 2006*, cap. 11. Cambridge: Harvard University Press.
- Fondo Monetario Internacional. 1999. *Manual on Fiscal Transparency*. Washington, D.C.: FMI.
- . 2001. *Manual on Fiscal Transparency*. Washington, D.C.: FMI.
- Gómez J. y J. Martínez-Vázquez. 2008. "La Programación Presupuestaria Plurianual con referencia a su práctica en el Reino Unido y Dinamarca", en: *Presupuesto y Gasto Público*, 51: 145-160. Instituto de Estudios Fiscales.
- Holmes, M. y A. Evans. 2003. "A review of experience in implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP context: a synthesis of eight country studies". ODI (Overseas Development Institute).
- Jonung, L. y M. Larch. 2006. "Fiscal Policy in the EU: Are Official Output Forecasts Biased?". *Economic Policy*, julio: 491-534.
- Le Houerou, P. y R. Taliario. (2002). "Medium Term Expenditure Frameworks: from concept to practice. Preliminary lessons from Africa". African Region Working Paper Series, 28. Banco Mundial.
- Moreno Azcárate, F. 2005. "Marco de gasto de mediano plazo. Revisión de la literatura". Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia.
- Open Budget Initiative. 2006. *Open Budget Index*. Disponible en <http://www.openbudgetindex.org/index.cfm?fa=rankings>
- Oxford Policy Management. 2000. "Medium Term Expenditure Frameworks: panacea or dangerous distraction?" Revisión, Documento 2, mayo 2000. OPM.
- Pares A. 2007. "Planeamiento y Presupuesto Orientado a Resultados". Documento presentado en el Seminario Nacional del Foro Parlamentario de Gestión para Resultados en el Desarrollo. Perú.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2007. "Gasto Social en el Presupuesto". *Cartilla Educativa N.º 5*. PNUD.
- Scartascini, C. y E. Stein (2008). "Who decides Budget Expenditures? The Political Economy of the Budget Process in Latin America". Washington, D.C.: BID.
- Schack, N. 2008. "Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto". Documento mimeografiado.
- Schiavo-Campo, S. y D. Tommasi. 1999. *Managing government expenditure*. Asian Development Bank.
- Schick, A. 1998. "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management". Washington, D.C.: Banco Mundial.



# Actualidad y futuro de los sistemas nacionales de inversión en América Latina

77

Eduardo Aldunate Riedemann\*

## Antecedentes

¿Qué es un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)? Esta pregunta parece tener múltiples respuestas si se observan la estructura, la cobertura y las características de los SNIP en la región. No es tampoco sencillo dar una

respuesta desde el punto de vista teórico, ya que se requeriría definir claramente a qué se considera “inversión pública” y qué es un “sistema nacional”. Una respuesta a la definición de inversión pública puede encontrarse en la documentación asociada a los SNIP. En el Recuadro 1 se indican algunos ejemplos para países de la región:

## Recuadro 1. Definiciones de inversión pública

### ARGENTINA

**Inversión Pública Nacional:** La aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.

Fuente: Ley N.º 24.354, Artículo 2º.

### BOLIVIA

**Inversión Pública:** Se entiende como todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes.

El concepto de inversión pública incluye todas las actividades de preinversión e inversión que realizan las entidades del sector público.

Fuente: Resolución suprema N.º 216768, Artículo 8.

### COLOMBIA

**Inversión Neta:** Se definen como gastos de inversión aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento que se hayan destinados por lo común a extinguirse con su empleo. Asimismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social.

La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita incrementar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social.

Fuente: Manual de Programación de la Inversión Pública, Dirección Nacional de Planeación (DNP), marzo de 2000.

\* Experto del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Se aprecia que en general se considera inversión pública todo gasto de origen público destinado a mantener o incrementar la capacidad de producción de bienes o servicios.

Sin embargo no existe la misma coincidencia cuando se trata de definir en qué consiste el sistema nacional para la administración de la inversión pública. En algunos casos el SNIP tiene cobertura sólo para el gobierno central, mientras que en otros casos abarca también los gobiernos subnacionales. Asimismo, en algunos SNIP se registran sólo iniciativas financiadas con recursos del presupuesto general, mientras que en otros se incorporan proyectos financiados con donaciones externas.

A pesar de las grandes diferencias entre los SNIP de distintos países, estos tienen similitud en aspectos tales como los objetivos que persiguen, su estructura y las metodologías utilizadas. Este documento estudia las similitudes y diferencias entre los SNIP vigentes en distintos países de la región, destacando las tendencias que se han observado en su desarrollo, con el propósito de extraer algunas conclusiones que aporten a un mejor entendimiento de estos. Asimismo, se discutirá acerca de las debilidades de los SNIP actuales y de su posible desarrollo futuro.

### ***Desarrollo histórico en la Región***

La primera experiencia de desarrollo de un Banco de Proyectos (a partir de los cuales evolucionó la idea de los SNIP) se remonta a 1982, cuando el gobierno de Chile —a través de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), con la cooperación técnica de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento de la Cooperación Técnica para el Desarrollo (DTCD)— inició la implementación de un sistema de normalización de información sobre proyectos de inversión pública. Para ello tomó como base los inventarios de proyectos de inversión pública que, como experiencias piloto, se habían realizado en cuatro regiones (Naciones Unidas, 1985). En el marco del proyecto, este sistema se extendió a todas las regiones del país y a los distintos ministerios.

Sin embargo, el gran volumen de información a registrar y administrar hizo patente la necesidad de contar con un sistema informatizado. Ello dio origen a la creación del Banco Integrado de Proyectos del Sector Público (conocido como BIP). Dado que a principios de la década de 1980 no se contaba aún con tecnología que permitiese implantar un sistema de bases distribuidas, la informatización obligó a la centralización de la información en una base de datos única, a la cual accedían las distintas entidades a través de terminales.

En la década de 1980 se dio inicio a experiencias similares en otros países de la región, como Guatemala, República Dominicana y Venezuela. Sin embargo, por distintos motivos, dichas experiencias no dieron los resultados esperados y no lograron consolidarse.

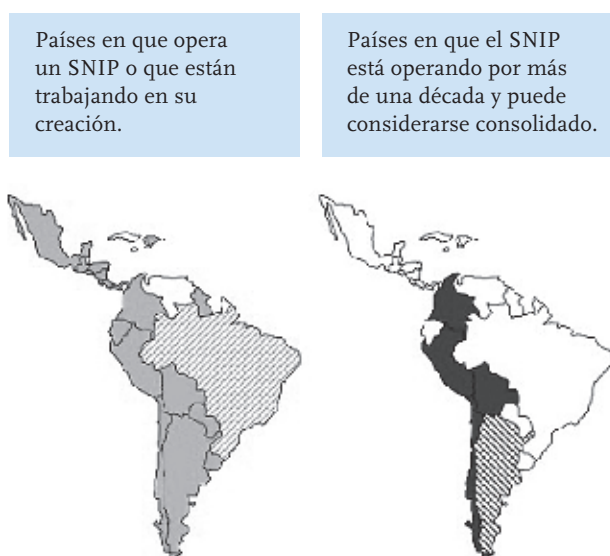
Así, la siguiente experiencia exitosa, fue la creación del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) en Colombia. Sus orígenes se remontan a 1986, cuando el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), inició un proyecto de apoyo a las actividades de preinversión e inversión a nivel territorial. Pero el verdadero impulso a esta iniciativa llegó con la promulgación de la Ley 38 (21 de abril de 1989) del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, la cual en su Artículo 32 crea el BPIN y confía a la Dirección Nacional Planeación (DNP) su diseño, montaje y operación. Para ello la DNP, con financiamiento provisto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), firmó un convenio con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) para el desarrollo e implementación del BPIN (ILPES, 1993).

En los años noventa, varios otros países de la región han desarrollado o se encuentran desarrollando Sistemas Nacionales de Inversión Pública basados en el concepto de los Bancos de Proyectos. Se destacan las experiencias de Bolivia y de Perú, países que han dado un fuerte impulso a la creación de sus SNIP. Estas iniciativas más recientes han aprovechado la experiencia acumulada en otros países, tanto respecto de los éxitos como en relación con los factores a tener en cuenta a fin de no fracasar. Ello se refleja en una estructura más clara y sólida desde el punto de vista legal y en sistemas de

información que aprovechan al máximo las capacidades que brinda Internet.

El Gráfico 3 presenta los países que en las últimas tres décadas han trabajado en tratar de implantar un SNIP y aquellos en que es posible decir que están consolidados. Se considerará que un sistema está consolidado cuando lleva al menos una década en operación (ha sobrevivido al menos dos cambios de gobierno) y registra un porcentaje mayoritario del total de la inversión pública. En el caso de Argentina, el sistema lleva más de una década en funcionamiento, pero sólo en los últimos años ha comenzado a ser adoptado por los niveles provincial y municipal, con lo cual ha aumentado significativamente su cobertura.

**Gráfico 3. Países de la región que han implantado SNIP**



### Estructura general

Antes de analizar las tendencias que se han dado en el desarrollo de los SNIP, es conveniente describir su estructura general. Aún cuando los bancos de proyectos se concibieron inicialmente sólo como sistemas de información sobre proyectos propuestos y en desarrollo, la práctica demostró la conveniencia de implementar sistemas nacionales de inversión basados en el concepto de los bancos de proyectos. La implementación de

un sistema de este tipo requiere desarrollar en forma simultánea cuatro aspectos: metodologías, sistemas de información, reformas legales e institucionales, y capacitación (Aldunate, 1994). Estos dan origen a los cuatro componentes fundamentales que debe abordar cualquier proyecto de implantación de un BPIN, los cuales son:

- El componente institucional y legal que comprende la preparación y aprobación de leyes, decretos y reglamentos que definan, regulen y respalden la operación del SNIP, así como las reformas institucionales necesarias para responder a las demandas que genera la administración y operación del sistema;
- El componente metodológico que demanda la preparación de manuales metodológicos de identificación, preparación y evaluación de proyectos, así como manuales de seguimiento y control de proyectos;
- El componente de sistemas de información constituido por el equipamiento (*hardware*) y los programas (*software*) que permiten un manejo ágil de la gran cantidad de información que genera, registra y utiliza un SNIP, así como por los manuales de operación de los sistemas de información; y
- El componente de capacitación para cambiar la cultura de manejo de la inversión pública y contar con los recursos humanos calificados indispensables para la operación del SNIP. Este puede incluir cursos, seminarios, convenios con entidades de capacitación, preparación de material de capacitación y actividades de asistencia técnica.

A continuación se analizan las tendencias observadas en cuanto a cómo se han ido materializando estos componentes en distintos SNIP de la región.

### Situación actual y tendencias

#### Objetivos de los SNIP

En primer término es interesante analizar cuál es el objetivo que se ha esperado alcanzar con la implementación de los SNIP en distintos países. Los siguientes recuadros presentan algunas de estas definiciones de objetivos.

**Recuadro 2. Implementación de SNIP en Argentina****Objetivo general**

Según el Artículo 1 de la Ley 24.354: “Créase el Sistema Nacional de Inversiones Públicas cuyos objetivos son la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas”.

Según el documento sobre el sistema presupuestario en Argentina: “Sus objetivos generales (del Sistema Nacional de Inversiones, SNI) consisten en dotar de eficacia, eficiencia y efectividad al proceso de asignación de recursos destinados a la inversión, apoyándose en la creación del Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN)”

**Objetivos específicos**

El sistema establecido se propone:

1. Incrementar la productividad de la inversión pública en todo el país, homogeneizando, con criterios técnicos de excelencia, los procesos de formulación, evaluación y selección de proyectos.
2. Identificar, promover y evaluar proyectos de inversión, registrándolos en un Banco de Proyectos de Inversión creado al efecto.
3. Seleccionar y proponer proyectos para su integración en el Plan de Inversión Pública que aprueba el Parlamento Nacional.

Fuente: [www.mecon.gov.ar/folle/tex1.htm](http://www.mecon.gov.ar/folle/tex1.htm)

**Recuadro 3. Implementación de SNIP en Bolivia****Objetivos específicos**

Según el Artículo 2 de la Resolución suprema N.º 216768:

1. Lograr una eficiente asignación y administración de los recursos públicos destinados a la inversión, maximizando sus beneficios socioeconómicos.
2. Establecer las metodologías, los parámetros y los criterios para la formulación, evaluación y ejecución de proyectos que deberán aplicar las entidades del sector público para el desarrollo de sus Proyectos de Inversión Pública.
3. Establecer los procedimientos por los cuales los Proyectos de Inversión Pública accederán a las fuentes de financiamiento interno y externo, y se incorporarán al Presupuesto General de la Nación.
4. Establecer los procedimientos para el cofinanciamiento de proyectos de inversión entre las entidades públicas y el Gobierno Central.
5. Asegurar la disponibilidad de información actualizada, oportuna y confiable sobre la inversión pública.
6. Asegurar una permanente coordinación y complementación entre el SNIP, el Sistema Nacional de Planificación y los otros sistemas establecidos en la Ley 1178.

**Recuadro 4. Implementación de SNIP en Chile****Objetivo general**

*“..... mejorar la calidad de la inversión pública nacional, asignando recursos a iniciativas de mayor rentabilidad social y económica de acuerdo con los lineamientos de la política de gobierno.”*

*Fuente: <http://www.mideplan.cl/sni.htm>*

**Recuadro 5. Implementación de SNIP en Colombia****Objetivos específicos**

1. Apoyar la gerencia y toma de decisiones sobre inversión pública colombiana.
2. Contribuir a la incorporación de criterios de eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución de los recursos de inversión estatal.
3. Facilitar el logro de los objetivos de política mediante la definición de programas y proyectos como conjuntos coherentes de acciones realizables, financiables, específicas y ubicadas espacial y temporalmente.
4. Proporcionar información veraz y confiable sobre los resultados de la inversión pública.
5. Servir de unidad de consolidación de la información sobre inversión pública nacional, departamental, distrital y municipal, independientemente de la fuente de financiación, organismo ejecutor, o localización del programa, proyecto o actividades.
6. Apoyar los procesos de evaluación ex ante, seguimiento, evaluación de resultados y evaluación ex post sobre las decisiones de inversión pública.

*Fuente: El BPIN para principiantes, DNP, 12/2002.*

**Recuadro 6. Implementación de SNIP en Perú****Objetivo general**

*Según el Artículo 1 de la Ley N.º 27293 del Sistema Nacional de Inversión Pública: “La presente Ley crea el Sistema Nacional de Inversión Pública, con la finalidad de optimizar el uso de los Recursos Públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión.”*

**Objetivos específicos**

*Según el Artículo 5 de la Ley N.º 27293:*

1. Propiciar la aplicación del Ciclo del Proyecto de Inversión Pública: perfil – prefactibilidad – factibilidad – expediente técnico – ejecución – evaluación ex post.
2. Fortalecer la capacidad de planificación del Sector Público.
3. Crear las condiciones para la elaboración de Planes de Inversión Pública por períodos multianuales no menores de tres años.

Se aprecia en los recuadros anteriores que los SNIP comparten, como podría esperarse, el objetivo de contribuir a mejorar la calidad (eficiencia, eficacia) de la inversión pública. Asimismo, son objetivos comunes a varios SNIP el servir de herramienta de apoyo a la planificación y el brindar información oportuna sobre las iniciativas de inversión propuestas o en curso.

### **Marco legal**

La estructura del marco legal del los SNIP presenta dos vertientes. En algunos países los SNIP han sido creados por ley y existen decretos reglamentarios asociados a dichas leyes. Ese es el caso, por ejemplo, de Argentina y Perú.

### **Recuadro 7. Marco legal basado en leyes, en Argentina y Perú**

#### **Argentina**

*El Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) es creado por la Ley N.º 24.354 promulgada el 22 de agosto de 1994. Se complementa con el Decreto Reglamentario Poder Ejecutivo Nacional N.º 720/95 de fecha 22 de mayo de 1995 que designa a la Dirección Nacional de Inversión Pública y el Financiamiento de Proyectos de la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos como órgano responsable del SNIP, y crea el Banco de Proyectos de Inversión Pública.*

#### **Perú**

*La Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley N.º 27293) crea el marco legal el 9 de julio de 2000. Su operación se reglamenta en el Decreto Supremo N.º 086-2000-EF del 14 de agosto de 2000 y luego se actualiza en el Decreto Supremo N.º 102-2007-EF del 19 de julio de 2007.*

En otros países el marco legal del SNIP se incorpora en la legislación sobre el proceso presupuestario, con menor o mayor especificidad. En algunos casos existen artículos específicos sobre el SNIP, mientras que en

otros casos la operación del sistema se apoya en una colección de menciones en distintas leyes y reglamentos. Este tipo de reglamentación existe, por ejemplo, en Chile y Colombia.

### **Recuadro 8. Marco legal incluido en el marco presupuestario, en Chile y Colombia**

#### **Chile**

- Decreto Ley N.º 1.263, Artículo 19 bis de 1975, y Ley N.º 18.768, Artículo 68, letra c de 1988 de Administración Financiera del Estado y de Normas complementarias de Administración Financiera.
- Ley N.º 18.482 de 1985 de Normas complementarias de administración financiera y de incidencia presupuestaria.
- Ley N.º 18.989 de 1990; Decreto N.º 268 de 2003: Crean el Ministerio de Planificación y Cooperación; determinan la estructura interna del Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Ley N.º 19.107 de 1991: modifica el Artículo 2 de la Ley N.º 18.989 y crea el Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Reglamento del Artículo 19 bis del Decreto ley N.º 1.263 de 1975 de 2003 sobre identificación presupuestaria de los estudios previos a la inversión, programas o proyectos de inversión.
- Ley de Presupuestos del Sector Público de promulgación anual.
- Decreto Ley N.º 1.349 de 1976: crea la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO).

- Decreto Ley N.º 2.224 de 1978: crea la Comisión Nacional de Energía (CNE).
- Decreto Ley N.º 18.196 de 1982: se agrega a la Ley N.º 1.350 de 1976 que crea al CODELCO.
- Decreto Ley N.º 18.267 de 1983 Empresa Nacional de Minería (ENAMI). Ley N.º 18.605 de 1987. Ley Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo.
- Ley N.º 18.695 DFL-1 19.704 de 2002, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE): Ley Orgánica de las Municipalidades.
- Ley N.º 19.300 de 1994 de Bases Generales del Medio Ambiente.
- Oficio Circular N.º 71 del 29 de diciembre de 2003 del Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto Instrucciones específicas, puntos 6 y 10.
- Oficio del Gabinete Presidencial N.º 02 del 25 de enero de 2001: ordena mantener actualizada la información sobre ejecución de proyectos de inversión pública en el Banco Integrado de Proyectos.

Fuente: Portal SIN, Marco Legal que regula el Sistema Nacional de Inversiones.

### **Colombia**

- Ley 38 del 21 de abril de 1989 “Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación”: crea en el Artículo 32 el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y confía al Departamento Nacional de Planeación (DNP) su diseño, montaje y operación.
- Decreto 2410 del 20 de octubre de 1989 crea y asigna funciones a las divisiones de metodologías y de operación y sistemas en el DNP.
- Decreto 841 del 20 de abril de 1990: reglamenta la operación del BPIN.
- Resolución 3127 del 27 de noviembre de 1992: delega en ministerios y departamentos administrativos del orden nacional la calificación de viabilidad de los proyectos y su registro en el BPIN.
- Ley 179 del 30 de diciembre de 1994: señala que no se podrá ejecutar ningún proyecto o programa que haga parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) si no ha sido previamente evaluado por el órgano correspondiente y registrado en el BPIN. Cambia el nombre de este por Banco Nacional de Proyectos y Programas.

En la práctica, la forma que tome el marco legal no tiene mayor efecto sobre la operación del sistema. Puede existir una ley específica sobre el SNIP, pero no ser cumplida cabalmente, mientras que, en el otro extremo, una colección de decretos y reglamentos puede que se cumpla con rigurosidad. Es decir, a pesar de que un SNIP requiere de un marco legal para su operación, la rigurosidad de este no influye significativamente en una mayor consolidación del sistema. Sí lo hace, en cambio, la designación de la entidad responsable de su operación, o cómo esta se coordine con la entidad presupuestaria.

### **Administración**

En la operación de los SNIP participan prácticamente todas las entidades del sector público, pero la responsabilidad de gestionar su operación recae usualmente en una sola entidad. Dependiendo del país, los SNIP son operados por ministerios de Planificación (Chile, Colombia, Bolivia), de Economía (Argentina, Perú) o de Hacienda (México).

**Cuadro 12. Entidades rectoras en países de la región**

País	Entidad rectora del SNIP
<b>Argentina</b>	Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción a través de la Dirección Nacional de Inversión Pública.
<b>Bolivia</b>	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo del Ministerio de Planificación del Desarrollo a través de la Dirección General de Inversión Pública.
<b>Chile</b>	Ministerio de Planificación a través de la División de Planificación, Estudios e Inversión.
<b>Colombia</b>	Departamento Nacional de Planeación a través de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.
<b>México</b>	Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Unidad de Inversiones.
<b>Perú</b>	Viceministerio de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.

Sobre esta diversidad en relación con la entidad rectora del SNIP cabe señalar que lo importante para el éxito del sistema es que las recomendaciones emitidas acerca de las distintas iniciativas de inversión se tomen en cuenta en el proceso de asignación de los recursos. Sin duda contribuye a ello que el SNIP sea parte de la entidad que asigna el presupuesto de inversión (por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, en México o la DNP en Colombia). Pero también opera bien el SNIP si existe una buena relación de cooperación entre la unidad que lo administra y la dirección de presupuestos (como en el caso de Chile). En cambio, si el SNIP no es administrado por la entidad presupuestaria o no se coordina adecuadamente con esta, es muy probable que se asigne financiamiento a muchos proyectos no registrados en el SNIP o que no tienen una recomendación positiva emitida por este.

### **Cobertura**

Los SNIP nacieron en el contexto de procesos de descentralización cuando el nivel central buscó alguna forma de mantener cierto nivel de control o vigilancia sobre la utilización de los recursos que se transferían a niveles subnacionales. Este es el caso de tres de los

SNIP precursores —el de Bolivia, el de Colombia y el de Chile—, los cuales se desarrollaron, paradójicamente, como sistemas centralizados, observándose en etapas posteriores una descentralización de competencias. Ello tuvo como consecuencia que dichos SNIP hayan tenido prácticamente desde su creación una cobertura tanto del nivel nacional como de los niveles subnacionales.

En cambio, los sistemas más recientes, creados con frecuencia por medio de leyes específicas, se iniciaron con una cobertura limitada en el nivel central, extendiéndose luego a los niveles subnacionales. Este es el caso, por ejemplo, del SNIP de Colombia

Un caso aparte es el de los países federales como Argentina y México. En estos, dada su estructura federal, el SNIP no puede ser impuesto por el nivel central a los estados o provincias. Por ello la cobertura del sistema se limita a inversiones financiadas con recursos del presupuesto federal u otras fuentes de financiamiento al que tiene acceso el gobierno nacional. Los estados (provincias) son libres de elegir si crean sus propios sistemas, adoptan el sistema nacional o, simplemente, no crean un sistema de inversiones. En este contexto es notable el avance logrado en Argentina en concertar la utilización del BAPIN con las provincias, y estas, a su vez, con los municipios.

**Recuadro 9. Concertación entre niveles de gobierno en Argentina**

*A partir de fines de 2002, la Secretaría de Política Económica decidió impulsar la implementación del sistema denominado BAPIN II, que aporta información integrada sobre proyectos de inversión abarcando la totalidad del ciclo de vida de los proyectos.*

*A partir de esta decisión se realizaron reuniones regionales en El Calafate, Jujuy, Mendoza, Iguazú y Rafaela, en las que se difundió la decisión de recrear el SNIP y se invitó a las provincias a adherir a este mediante la firma de un convenio.*

**Logros:**

- 6.000 proyectos cargados en los Bancos Provinciales
- 720 proyectos en el Banco Nacional por 17 provincias
- Adhesión de municipios (Modelo de Convenio)
- 230 comunas y municipios adheridos a sus respectivas provincias según el siguiente detalle:
  - i) Córdoba: 180 comunas y/o municipios
  - ii) Corrientes: 12 municipios
  - iii) Entre Ríos: 24 municipios
  - iv) Santa Fe: 12 municipios
  - v) Catamarca: 1 municipio
  - vi) Formosa: 1 municipio

*Fuente: [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/inversionpub\\_prov.htm](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/inversionpub_prov.htm)*

En el Cuadro 13 se presenta la cobertura de los SNIP de distintos países en términos de niveles de

gobierno y fuentes de financiamiento incorporadas al sistema.

Cuadro 13. Cobertura de los SNIP

País	Cobertura del SNIP	
	Territorial	Fuentes de financiamiento
Argentina	<p><b>Nivel nacional</b>, al cual se aplican las normativas del SNIP.</p> <p><b>Nivel provincial</b>, al cual se debe consultar respecto de inversiones en sus territorios.</p> <p><b>Fuente:</b> Ley N.º 24.354 y Decreto Reglamentario Poder Ejecutivo Nacional N.º 720/95</p>	<p>Transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.</p> <p><b>Fuente:</b> Ley N.º 24.354, Artículo 3.</p>
Bolivia	<p>El SNIP considera los siguientes niveles institucionales, según el Clasificador del Sector Público del Sistema Integrado de Información Financiera:</p> <p><b>Nacional:</b> comprende todos los ministerios, las secretarías nacionales, entidades descentralizadas, empresas públicas y fondos de inversión y desarrollo que canalizan recursos para la inversión pública sectorial.</p> <p><b>Departamental:</b> comprende todas las prefecturas departamentales y sus entidades dependientes, que canalizan recursos para la inversión pública regional.</p> <p><b>Municipal:</b> comprende todos los gobiernos municipales y sus entidades dependientes, que canalizan recursos para la inversión pública local.</p> <p>Resolución suprema N.º 216768, Artículo 4.</p>	<p>De acuerdo con las modalidades de financiamiento, los proyectos de inversión pública se clasifican en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos del Tesoro General de la Nación</li> <li>- Recursos específicos de las entidades públicas</li> <li>- Recursos externos</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Resolución suprema N.º 216768, 1996, Artículo 9.</p>
Chile	<p>Las instituciones que forman parte del sector público, es decir, los servicios e instituciones definidos en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, que cuentan con presupuesto cuya composición en materia de ingresos y gastos se detalla en la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año, son las únicas autorizadas para presentar directamente las iniciativas de inversión al Sistema Nacional de Inversiones para el proceso presupuestario 2009.</p> <p><b>Fuente:</b> Instituciones que pueden presentar iniciativas, Sitio web SNI.</p> <p>Los niveles territoriales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Nacional:</b> Organismos rectores y ministerios.</li> <li>- <b>Regional:</b> Intendentes, secretarios regionales ministeriales (Seremis), gobiernos regionales.</li> <li>- <b>Comunal:</b> Alcalde y concejo municipal.</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, Ministerio de Planificación (MiDePlan), mayo de 1996.</p>	<p>Sistema Nacional de Inversiones se aplica a todas las instituciones del sector público independientemente de la fuente de financiamiento a que postulen.</p> <p><b>Fuente:</b> Oficio N° 2890 del 20/12/2007 Imparte instrucciones proceso 2009.</p>

País	Cobertura del SNIP	
	Territorial	Fuentes de financiamiento
<b>México</b>	<p>Dependencias y entidades de la administración pública federal.</p> <p><b>Fuente:</b> Lineamientos para el registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión, así como para la integración de los programas y proyectos de inversión al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>	<p>Deben solicitar registro en cartera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los Programas y Proyectos de Inversión (PPI) que ejecuten las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.</li> <li>- Los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas)</li> <li>- Los Proyectos de Prestación de Servicios</li> <li>- Los PPI apoyados a través de fideicomisos públicos</li> <li>- El gasto de inversión que así determine la SHCP</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Presentación sobre el Sistema de Inversión Pública, 04-2008.</p>
<b>Perú</b>	<p>“Quedan sujetas a lo dispuesto en la presente Ley las Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero de los tres niveles de gobierno*, que ejecuten Proyectos de Inversión con Recursos Públicos.”</p> <p><b>Fuente:</b> Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública.</p> <p>Ley N.° 27293, Artículo 2 (modificado por el artículo único de la Ley N.° 28.802, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 21 de julio de 2006.)</p> <p>*Los niveles de gobierno son el nacional, el regional y el local.</p>	<p>Para efectos del Sistema Nacional de Inversión Pública, considérese recursos públicos a todos los recursos financieros y no financieros de propiedad del Estado o que administran las entidades del sector público. Los recursos financieros comprenden todas las fuentes de financiamiento.</p> <p><b>Fuente:</b> Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública.</p> <p>Decreto Supremo N.° 102-2007-EF, Artículo 2.</p>

### Metodologías

Un elemento fundamental para la operación de un SNIP son las metodologías de evaluación de proyectos. Actualmente, todos los SNIP cuentan con sus

propias metodologías de formulación y evaluación de proyectos.

En general todas estas metodologías tienen una estructura muy similar. En el Cuadro 15 se muestran algunos ejemplos.

**Cuadro 14. Metodologías vigentes en SNIP de América Latina**

Bolivia	Chile	Colombia	México	Perú
<p>Existen los siguientes <b>Perfiles Mínimos</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- General</li> <li>- Agua</li> <li>- Caminos</li> <li>- Educación</li> <li>- Electrificación</li> <li>- Mercado</li> <li>- Riego</li> <li>- Salud</li> <li>- Vías</li> </ul> <p>y las siguientes <b>Metodologías de preparación y evaluación de proyectos de:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agropecuarios</li> <li>- Educación</li> <li>- Electrificación rural</li> <li>- Medio ambiente</li> <li>- Salud</li> <li>- Servicios básicos</li> <li>- Transporte</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Sitio web del VIPFE, listado de metodologías.</p>	<p>Existen metodologías en los siguientes sectores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Metodología general</li> <li>- Aeropuertos</li> <li>- Agua potable</li> <li>- Aguas lluvias</li> <li>- Atención primaria de la salud</li> <li>- Caletas pesqueras</li> <li>- Caminos de bajo estándar</li> <li>- Defensas fluviales</li> <li>- Deporte</li> <li>- Edificación pública</li> <li>- Educación</li> <li>- Electrificación rural</li> <li>- Infraestructura y equipamiento</li> <li>- Carabineros de Chile</li> <li>- Establecimientos para menores</li> <li>- Recintos carcelarios</li> <li>- Mejoramiento de barrios</li> <li>- Mantenimiento vial urbano</li> <li>- Pequeños aeródromos</li> <li>- Reemplazo de equipos</li> <li>- Residuos sólidos</li> <li>- Riego</li> <li>- Tecnología de información y comunicación</li> <li>- Telecentros</li> <li>- Telefonía rural</li> <li>- Vialidad intermedia</li> <li>- Vialidad interurbana</li> <li>- Vialidad urbana</li> <li>- Vigilancia policial</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> <a href="http://sni.mideplan.cl/">http://sni.mideplan.cl/</a></p>	<p>Existe una guía general, <b>Metodología General Ajustada</b>, y en anexos a esta las siguientes <b>guías sectoriales</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Guía N.º 1 de proyectos ambientales</li> <li>- Guía N.º 2 de proyectos de ciencia y tecnología</li> <li>- Guía N.º 3 de proyectos regionales de comercialización</li> <li>- Guía N.º 4 de proyectos de pequeña irrigación</li> <li>- Guía N.º 5 de proyectos de construcción, mejoramiento y rehabilitación de infraestructura vial</li> <li>- Guía N.º 6 de proyectos mineros</li> <li>- Guía N.º 7 Modelo HDM para proyectos de construcción y mejoramiento de carreteras</li> <li>- Guía N.º 8 de proyectos de gestión integral de residuos sólidos</li> <li>- Guía N.º 9 de proyectos carcelarios, tribunales y despachos judiciales</li> <li>- Guía N.º 10 de proyectos de educación</li> <li>- Guía N.º 11 de proyectos de energía</li> <li>- Guía N.º 12 de proyectos de salud</li> <li>- Guía N.º 13 Equidad de género</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> <a href="http://www.dnp.gov.co">www.dnp.gov.co</a></p>	<p>Existen los siguientes manuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Guía general de preparación y presentación de proyectos de inversión pública</li> <li>- Guía de proyectos carreteros</li> <li>- Guía de proyectos de salud</li> <li>- Guía de proyectos de reemplazo de equipos</li> <li>- Análisis de reemplazo de equipos</li> <li>- Guía de proyectos de edificación pública</li> <li>- Guía de proyectos de dotación de de servicios de agua potable rural</li> <li>- Guía de proyectos de agua potable urbana</li> <li>- Guía de proyectos de alcantarillado sanitario</li> <li>- Guía de proyectos de construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales municipales</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> <a href="http://www.cepep.gob.mx">www.cepep.gob.mx</a></p>	<p>Existe una guía general, <b>Guía General de Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública a nivel de Perfil</b>, y las siguientes <b>guías por tipo de proyecto</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Electrificación rural</li> <li>- Universidades</li> <li>- Caminos vecinales</li> <li>- Educación</li> <li>- Salud</li> <li>- Saneamiento básico en el ámbito rural</li> <li>- Saneamiento básico en el ámbito de pequeñas ciudades</li> <li>- Riego menor</li> <li>- Riego grandes y medianos</li> <li>- Protección y/o control de inundaciones en áreas agrícolas o urbanas</li> <li>- Pautas para Proyectos de Inversión Pública (PIP) de desarrollo de capacidades para el ordenamiento territorial</li> <li>- Guía para evaluación <i>ex post</i> de PIP de riego grandes y medianos</li> </ul> <p>Además existen 8 casos prácticos a modo de ejemplo y otros documentos de apoyo metodológico.</p> <p><b>Fuente:</b> <a href="http://www.mef.gob.pe/DGPM/instrumentos.php">http://www.mef.gob.pe/DGPM/instrumentos.php</a></p>

En general todas estas metodologías tienen una estructura muy similar. En el Cuadro 15 se muestran algunos ejemplos.

Se aprecia en ese cuadro que en todos los casos, las metodologías abordan la formulación y la evaluación de los proyectos. En cuanto a la formulación, los temas

tratados son el diagnóstico de la situación actual, el estudio de alternativas y el análisis de la oferta y la demanda. En cuanto a la evaluación se aborda en las metodologías la determinación de los costos y beneficios, la evaluación socioeconómica y, en algunos casos, la evaluación privada.

**Cuadro 15. Metodologías seleccionadas de distintos SNIP**

Metodología en sector transporte				
Bolivia	Chile	Colombia	México	Perú
Metodología de preparación y evaluación de proyectos en los componentes de construcción, mejoramiento y mantenimiento de carreteras pavimentadas interurbanas.	Metodología de preparación y evaluación de proyectos de transporte interurbano.	Metodología general ajustada.	Guía para la preparación y presentación de estudios de evaluación social de proyectos carreteros.	Guía general de identificación, formulación y evaluación social de Proyectos de Inversión Pública a nivel de perfil.
Contenidos				
Bolivia	Chile	Colombia	México	Perú
<b>1. Preparación del proyecto</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnóstico de la situación actual</li> <li>- Área de influencia del proyecto</li> <li>- Proyecciones de oferta y demanda</li> <li>- Diagnóstico socio-económico</li> <li>- Estudio de demanda y oferta</li> <li>- Definición de la situación sin proyecto</li> <li>- Alternativas técnicas del proyecto</li> <li>- Tamaño y localización del proyecto</li> <li>- Cuantificación de variables técnicas</li> <li>- análisis ambiental del proyecto</li> </ul> <b>2. Evaluación del proyecto</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación socioeconómica</li> <li>- Evaluación privada financiera</li> <li>- Estudio de impacto ambiental</li> <li>- Análisis de sensibilidad</li> </ul>	<b>Introducción</b> <b>1 Teoría sobre la cual se basa la metodología</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Beneficios de un proyecto caminero</li> <li>1.2 Costos de un proyecto caminero</li> <li>1.3 Análisis de la red vial</li> <li>1.4 Horizonte de evaluación</li> <li>1.5 Indicadores económicos</li> <li>1.6 Evaluación económica</li> </ul> <b>2 Preparación del proyecto</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 Descripción del proyecto</li> <li>2.2 Análisis de antecedentes</li> <li>2.3 Diagnóstico</li> <li>2.4 Optimización de la situación actual</li> <li>2.5 Alternativas de proyecto</li> <li>2.6 Preselección de alternativas</li> <li>2.7 Análisis y estimación de la demanda vehicular futura</li> </ul> <b>3 Evaluación del proyecto</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>3.1 Descripción de beneficios y costos</li> <li>3.2 Estimación de beneficios</li> <li>3.3 Estimación de costos</li> <li>3.4 Evaluación e indicadores económicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Introducción</li> <li>Ii. Manual del usuario</li> <li>Ii. Presentación</li> <li>Iv. Marco legal</li> <li>V. Marco conceptual</li> <li>Vi. Formulación del proyecto</li> <li>A. Módulo 1: Identificación</li> <li>B. Módulo 2: Preparación</li> <li>C. Módulo 3: Evaluación <i>ex ante</i></li> <li>1. Evaluación financiera</li> <li>2. Evaluación económica y social</li> <li>D. Módulo 4: Programación</li> <li>1. Programación físico-financiera</li> <li>2. Programación fuentes de financiación</li> <li>E. Módulo 5: Ficha estadística básica de inversión</li> </ul> Bibliografía	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Origen del proyecto y objetivo del estudio</li> <li>2. Diagnóstico de la situación actual</li> <li>3. Situación sin proyecto</li> <li>4. Situación con proyecto</li> <li>5. Evaluación socioeconómica del proyecto</li> <li>6. Conclusiones, recomendaciones y limitaciones del estudio</li> <li>7. Anexos informativos</li> </ul>	<b>Introducción</b> <b>Módulo 1: Aspectos generales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1: Nombre del proyecto</li> <li>1.2: Unidad formuladora y ejecutora del proyecto</li> <li>1.3: Participación de las entidades involucradas y de los beneficiarios</li> <li>1.4: Marco de referencia</li> </ul> <b>Módulo 2: Identificación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1: Diagnóstico de la situación actual</li> <li>2.2: Definición del problema y sus causas</li> <li>2.3: Objetivo del proyecto</li> <li>2.4: Alternativas de solución</li> </ul> <b>Módulo 3: Formulación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>3.1: El ciclo del proyecto y su horizonte de evaluación</li> <li>3.2: Análisis de la demanda</li> <li>3.3: Análisis de la oferta</li> <li>3.4: Balance oferta-demanda</li> <li>3.5: La secuencia de etapas y actividades de cada proyecto alternativo y su duración</li> <li>3.6: Los costos a precios de mercado</li> <li>3.7: Flujo de costos a precios de mercado</li> </ul>

Contenidos				
Bolivia	Chile	Colombia	México	Perú
	<b>4 Presentación del proyecto</b> 4.1 Resumen y conclusiones 4.2 Preparación del proyecto 4.3 Evaluación del proyecto 4.4 Conclusiones y recomendaciones <b>5 Financiamiento</b>			<b>Módulo 4:</b> Evaluación 4.1: Evaluación económica a precios de mercado 4.2: Estimación de los costos sociales 4.3.a: Evaluación social, aplicación de la metodología costo efectividad 4.3.b: Evaluación social, aplicación de la metodología costo-beneficio 4.4: Análisis de sensibilidad 4.5: Seleccionar el mejor proyecto alternativo 4.6: Análisis de sostenibilidad del proyecto seleccionado 4.7: Análisis de impacto ambiental del proyecto seleccionado 4.8: Marco lógico del proyecto seleccionado <b>Módulo 5:</b> Conclusiones <b>Módulo 6:</b> Anexos Bibliografía

Sin embargo, a pesar del gran número de manuales existentes en los distintos SNIP, un aspecto en que estos han evolucionado muy poco es justamente el metodológico. Desde su creación en la década de 1970, se han utilizado metodologías de evaluación socioeconómica que apuntan a la determinación del valor actual neto (VAN) social y la tasa interna de retorno (TIR) social de los proyectos. En aquellas tipologías de proyectos en que no es posible, o es muy costosa la determinación de los beneficios, las metodologías apuntan a la determinación de parámetros costo-eficiencia como el valor actual de costos (VAC), el costo anual equivalente (CAE) o el valor agregado bruto (VAC-VAB).

A lo largo de las últimas décadas todos los SNIP han trabajado en el desarrollo de metodologías específicas para distintos sectores. Los principales desarrollos metodológicos se han dado en los sectores de infraestructura física (agua potable, electrificación, transporte vial, vialidad urbana, etc.) y sector agrícola (riego) y, en menor medida, en los sectores sociales, con énfasis en salud y educación.

El único cambio metodológico importante en varios SNIP ocurrió en la última década y consistió en la adopción de la metodología del marco lógico como herramienta complementaria en la formulación de los proyectos y programas y en la evaluación de resultados.

Sin embargo, las metodologías utilizadas no han avanzado en el tratamiento de un aspecto de suma importancia: el riesgo. Se trata el VAN, la TIR o el CAE y el VAC/VAB como si fueran valores determinísticos. En el mejor de los casos, se reconoce que hay incertidumbre y se realiza un análisis de sensibilidad, usualmente bastante rudimentario. Por ejemplo, se recomienda en algunas metodologías recalcular los parámetros para variaciones de  $\pm 10$  o  $20\%$  de los costos y para fluctuaciones similares de la demanda. O bien, se determinan los valores de costos o demanda que hacen que el VAN sea cero o la TIR iguale la tasa social de descuento (TSD) vigente. No suelen realizarse análisis de escenarios. Cuando los hay, son también básicos y sin ninguna justificación de su elección.

Los indicadores de rentabilidad son, en realidad, estimaciones basadas en gran cantidad de supuestos, para cada uno de los cuales existe una posibilidad de error. Por tanto, en realidad son valores más probables y no determinísticos, y deberían reportarse como tales. Es decir, no debería afirmarse que el VAN del proyecto es XXXX, sino que debería reportarse que el valor del VAN está entre los valores  $XXXX+YY$  y  $XXXX+YY$  con una probabilidad de ZZ. O bien, podría reportarse que la probabilidad de que la TIR sea superior a  $12\%$  (por ejemplo) es de  $ZZ\%$ .

Estas determinaciones son perfectamente posibles y no requieren mucho trabajo adicional al que lleva la determinación del VAN de un proyecto. Basta con que en el momento de estimar los parámetros más importantes que entran en el cálculo de los indicadores de rentabilidad se establezca para uno un rango posible de variación y se le asigne una distribución de probabilidad. Luego, aplicando la simulación de Montecarlo, será posible determinar la distribución de probabilidad del indicador de rentabilidad a reportar.

Un buen avance en la incorporación del análisis de riesgo en la evaluación de proyectos es el documento “Pautas para la incorporación del análisis de riesgo en PIP” preparado por la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, con el apoyo del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Deutsche Gesellschaft für Technische

Zusammenarbeit (GTZ, Cooperación Técnica Alemana). En dicho documento se dan recomendaciones para analizar riesgos que podrían enfrentar los proyectos y cómo incorporar medidas de prevención o mitigación e incluirlas en la evaluación. Sin embargo, los indicadores de rentabilidad socioeconómica siguen calculándose como valores ciertos y no probabilísticos.

Otro aspecto que no ha sido desarrollado suficientemente en las metodologías es el análisis distributivo. Se reporta el VAN o la TIR de los proyectos, pero no se analiza quiénes pagan los costos y quiénes perciben los beneficios. Esta información ayudaría a dar mayor transparencia a la toma de decisiones ya que se conocerían los grupos que serían beneficiados y en qué medida, así como qué grupos sufrirían costos adicionales con la realización del proyecto (CEPAL, 2001a, 2001b, 2001c).

### *Uso de precios de cuenta*

Las metodologías de evaluación socioeconómica que emplean los SNIP requieren el uso de precios de cuenta o precios sombra ya que tratan de determinar los verdaderos costos y beneficios para la sociedad, lo cual requiere eliminar distorsiones de precios.

Este aspecto parece no recibir toda la atención que merece en los distintos SNIP en operación, y son pocos los que se preocupan de actualizar regularmente los valores de sus precios de cuenta. La razón es que los estudios para la determinación de dichos precios no son sencillos y contratar esta tarea con universidades o centros de investigación es costoso. Por otra parte, a medida que se han ido eliminando en la Región medidas de política económica que producían grandes distorsiones en los precios de mercado, la diferencia entre el precio social y el precio privado de los insumos ha disminuido. En muchos casos, con sólo eliminar los impuestos o subsidios (cuando corresponde hacerlo) se obtiene una muy buena aproximación del costo social de los insumos o del valor social de la producción.

En el Cuadro 16 se presentan los valores de algunos precios de cuenta en distintos SNIP que han sido recientemente actualizados (se indica el año de actualización).

**Cuadro 16. Metodologías seleccionadas de distintos SNIP**

Precios de cuenta	SNIP	Bolivia	Chile	México	Perú
		Resolución Ministerial N.º 159, La Paz, 22 de septiembre de 2006.	Precios sociales para la evaluación de los proyectos.	Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los proyectos de inversión. SHCP - marzo de 2008.	Directiva general del Sistema Nacional de Inversión Pública Resolución Directoral N.º 009-2007-EF/68.01 Anexo SNIP 09 v 1.0.
Tasa social de descuento		12,67 %	8 % 2008 con base en estudio de 2003	12 %	11 %
Valor social de la mano de obra		Calificada 1.00 Semi calificada 0,43 No calificada urbana 0,23 No calificada rural 0,47  2006	Calificada 1 Semicalificada 0,94 No calificada 0,89  2008 con base en estudio de 2002  * 2009 en adelante	No se establece	Lima Metropolitana 0,86 Resto costa urbano/rural 0,68/0,57 Sierra urbano/rural 0,60/0,41 Selva urbano/rural 0,63/0,49 No se indica fecha del estudio
Factor de ajuste para el valor social de las divisas		1,24  2006	1,01  2008 con base en estudio de 1987	No se establece	1,08  No se indica fecha del estudio
Valor social del tiempo		No se establece	Tiempo de viaje urbano todo vehículo: \$ 823 (US\$ 1,69) /hora/persona 2008 No se indica fecha del estudio	No se establece	Propósito laboral, área urbana: \$ 4,96 /hora (US\$ 1,80) No se indica fecha del estudio

Se aprecia en el cuadro anterior que el único precio social que publican todos los SNIP es la tasa social de descuento. Esto no resulta extraño pues es un parámetro fundamental para el cálculo del VAN social. Sin embargo, los estudios que respaldan la fijación de este parámetro no se realizan con la frecuencia necesaria para asegurar que represente el verdadero costo de oportunidad de los recursos públicos. En ocasiones se fija la TSD en 12% por conveniencia (coincide con la tasa sugerida por entidades financieras internacionales), pero sin que un estudio demuestre su validez para el país.

Los restantes precios sociales se actualizan con una frecuencia menor e incluso no se publican. Si se observan los valores que toman —por ejemplo el factor de

ajuste para la divisa o los factores de ajuste para la mano de obra—, se aprecia que el no utilizar estos precios puede llevar a errores importantes en la determinación del VAN social y, por lo tanto, a malas decisiones de inversión.

### Capacitación

La capacitación es uno de los componentes fundamentales de un SNIP. Sin personal capacitado en el uso de las metodologías de evaluación socioeconómica y en la operación del sistema es imposible que estos entreguen resultados útiles. Por esta razón, las principales experiencias en la Región han incluido amplios

programas de formación de sus cuadros técnicos. En estos programas de capacitación han intervenido las propias entidades operadoras de los SNIP, organismos internacionales, empresas consultoras y universidades.

En el Cuadro 17 se presenta brevemente la historia y la situación actual de los programas de capacitación en algunos de los países analizados.

**Cuadro 17. Historia de los SNIP en la región**

	Chile	Colombia	Perú	México
<b>Entidades que han participado</b>	Mideplan Universidad Católica ILPES	DNP ILPES Universidades	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) Universidades	SHCP Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP) Universidades.
<b>Entidades que participan actualmente</b>	Mideplan Universidades	DNP Universidades	MEF Universidades ILPES	Universidades

La capacitación puede comprender tres niveles de especialización o profundidad:

- i) Un nivel básico orientado a los operadores;
- ii) Un nivel intermedio apropiado para puntos focales; y
- iii) Un nivel de especialización (diplomatura o maestría) que permite formar los cuadros que liderarán el SNIP y velarán por su actualización y desarrollo.

La capacitación en el nivel avanzado ha estado en manos de universidades que ofrecen diplomaturas o maestrías en evaluación socioeconómica de proyectos. Los contenidos de dichos programas de capacitación han sido, en su mayoría, muy similares, con un fuerte énfasis

en temas macroeconómicos y de evaluación social. Sólo recientemente se han incorporado en algunos programas de estudio materias tales como la metodología de marco lógico y la gestión de la ejecución de proyectos.

La capacitación en el nivel intermedio y básico ha estado mayoritariamente en manos de las propias entidades rectoras del SNIP, ya sea directamente o mediante la contratación de servicios de asesoría, como ILPES/CEPAL. Este tipo de capacitación se materializa en cursos que tienen de una semana a un mes de duración, con un fuerte énfasis en la práctica.

**Recuadro 10. Sitios web de algunos SNIP de la región con información sobre capacitación**

Las siguientes son las páginas de SNIP que detallan el programa de capacitación

Colombia: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PolíticasdeEstado/BancodeProgramasyProyectosdeInversiónNal/ComponentedeCapacitaciónyAsistenciaTécnica/tabid/171/Default.aspx>

Chile: <http://sni.mideplan.cl/herramientas.asp?token=@pln=herra>

Perú: <http://www.mef.gob.pe/DGPM/capacitacion.php>

### **Comentarios a la situación actual y desarrollo futuro de los SNIP**

Los SNIP existentes apuntan a determinar la rentabilidad socioeconómica de las inversiones, reportando parámetros tales como el VAN, la TIR, el CAE, etcétera, pero no entregan información sobre la distribución de costos y beneficios en grupos poblacionales, por ejemplo. Tampoco suelen incluir un buen análisis de riesgo; los parámetros se reportan como valores ciertos cuando en rigor son estimaciones que deberían reportarse como probabilidad de que el valor del parámetro caiga en determinado rango, o bien, como probabilidad de que el valor del parámetro esté por sobre un determinado valor.

Asimismo, no hay en los SNIP actuales un buen seguimiento de las iniciativas de inversión a lo largo de su ciclo de vida. Sólo en casos puntuales (como en México, para algunos proyectos) es posible encontrar sistematizados los costos estimados versus los costos reales de proyectos, así como VAN estimado versus VAN obtenido. Cuando no se hace pública esta información, se fomenta la irresponsabilidad en las estimaciones *ex ante*.

Los SNIP son criticados con frecuencia por distintas instancias, en especial por autoridades políticas que los presentan ante la opinión pública como sistemas burocráticos que dificultan y demoran el proceso inversor. En ocasiones, estas críticas tienen como trasfondo el interés por adelantar proyectos que no tienen rentabilidad socioeconómica positiva. En otros casos, es el deseo de realizar proyectos en plazos sumamente breves saltándose todos los estudios previos. Ambas situaciones son deplorables. En el primer caso, al adelantar el proyecto se habrá hecho un mal uso de los recursos y el país, en vez de progresar con el proyecto, se empobrecerá (con el reconocimiento de que algún grupo sí se enriquecerá, pues de lo contrario no habría apoyo al proyecto). En el segundo caso, no se sabe si el proyecto es conveniente o no para el país. Pero aun si lo fuese, el iniciar proyectos sin mayor estudio previo tiene como consecuencia que estos terminan costando mucho más de lo que costarían si se hubieran realizado a tiempo los estudios. Además, su realización toma mucho más tiempo del

que tomaría ejecutarlos habiendo realizado los estudios, aun teniendo en cuenta el tiempo necesario para el desarrollo de estos últimos.

Es muy probable que las críticas sigan existiendo, pero lo que es preocupante es la debilidad de los SNIP frente a estas. La opinión pública conoce poco o nada de estos sistemas y su uso en instancias como el Poder Legislativo o las autoridades políticas electas es mínimo. Existe, entonces, una importante tarea por delante en la validación de los SNIP frente a la opinión pública y entre las autoridades de elección popular. Esto requiere un importante cambio de enfoque en cuanto a cómo operan los SNIP.

En la actualidad el objetivo de los SNIP, como fue señalado antes, es contribuir a una mayor eficiencia y eficacia de la inversión pública. Para ello funcionan como una especie de filtro que deja pasar (dando una recomendación positiva) los proyectos que demuestran su conveniencia al país en términos de VAN social o de CAE. Tienden, pues, a ser sistemas más bien normativos, siendo la máxima aspiración de muchos profesionales que trabajan en ellos que sólo se financien los proyectos que recomiendan. Incluso, se busca en muchos casos la creación de metodologías de jerarquización intersectorial de proyectos, en un intento por dar mayor respaldo “científico” a la toma de decisiones de inversión pública. Este enfoque, sin embargo, está profundamente errado. Los SNIP no deben ni pueden reemplazar la toma de decisiones de asignación de recursos por parte de autoridades de elección popular. Son dichas personas en quienes la población, a través de su voto, ha delegado la responsabilidad de decidir en qué se invierte y en qué no. Nadie ha votado por un SNIP.

El enfoque correcto debe ser concebir el SNIP como un sistema de información gerencial dentro del sector público, cuyo objetivo sea entregar a las autoridades información confiable, completa y oportuna para mejorar las decisiones que toman. Paralelamente, el SNIP debe brindar a la opinión pública información completa sobre las inversiones propuestas, aprobadas, en desarrollo y ya realizadas, contribuyendo con ello a la transparencia del proceso inversor del sector público. Los SNIP deberían llamarse Sistemas Nacionales de Información para

la Toma de Decisiones sobre Inversión Pública, a fin de acotar el rol a su esencia. El SNIP no existe para tomar decisiones sobre inversión, ya que ello corresponde a instancias políticas, no técnicas. El rol del sistema debe ser proveer a las autoridades que toman decisiones de la mejor información posible acerca de las consecuencias de dichas decisiones para el país o la zona en que se llevan a cabo, así como para las instituciones participantes y la comunidad.

Estos objetivos no deben quedarse sólo en el papel, sino que deben materializarse en acciones concretas de desarrollo de los SNIP, acciones que les permitirán superar su estigma de traba a la inversión y evolucionar empleando todas las modernas herramientas que la tecnología ha puesto a su disposición.

Así, en lo referente a su papel de sistema de información gerencial para las autoridades políticas (alcaldes, gobernadores, diputados, senadores, presidentes) los SNIP deberían poder brindar información detallada sobre el estado de avance de cualquier iniciativa de inversión, incluyendo información prospectiva como la fecha probable de puesta en marcha, el saldo por invertir, los beneficios que generará durante la operación, etcétera. Además, toda esta información debe ser de fácil acceso para las autoridades, incluso cuando se encuentren en terreno. Para ello los SNIP podrían considerar, además de acceso remoto por Internet, una interfase con un asistente digital personal (PDA, por sus siglas en inglés). Ello permitiría a las autoridades utilizar el sistema en cualquier instante para responder consultas de la población o debatir con otras autoridades sobre los proyectos en marcha.

Respecto de la ciudadanía, los SNIP también deberían buscar la forma de lograr una mayor cercanía y una mayor utilización de sus potencialidades. A modo de ejemplo, no sería nada costoso abrir páginas de debate asociadas a cada proyecto propuesto o en desarrollo, lo cual permitiría conocer a tiempo la opinión de quienes apoyan o se oponen a un determinado proyecto. Asimismo, podría servir para recoger oportunamente la opinión de los beneficiarios o afectados por el proyecto sobre aspectos que podrían ser mejorados o sobre riesgos que podría enfrentar su desarrollo. Por otra parte, la información no tiene por qué ser presentada al público sólo como una tabla con múltiples números y datos. Se podría incluir en los SNIP planos de localización y de arquitectura, dibujos que muestren cómo se vería el proyecto terminado. También se podría entregar información proveniente del estudio de análisis distributivo que indiquen quiénes serán beneficiados por el proyecto y en qué medida, así como qué grupos podrían resultar perjudicados.

Respecto de este último punto algunos podrían afirmar que eso no es conveniente ya que generaría oposición al proyecto. Si bien esto puede ocurrir, la misma oposición podría objetar más tarde, causando atrasos y sobrecostos importantes durante la ejecución del proyecto. En cambio, si la oposición al proyecto se conoce y gestiona adecuadamente en una etapa temprana, podrán incorporarse medidas compensatorias o de mitigación que permitan desarrollar el proyecto sin costosas interrupciones.

## Anexo. Comparación de algunos SNIP

Los siguientes cuadros presentan una comparación de algunos aspectos básicos de los SNIP de cinco países sudamericanos.

La información presentada ha sido obtenida fundamentalmente a través de Internet. Así, resulta más completa y actualizada la información correspondiente a países que hacen un amplio y buen uso de esta red, y es más deficitaria la de aquellos sistemas que aún no la utilizan plenamente.

## Sitios web de los SNIP:

**Argentina:** <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/inversionpub.html>

**Bolivia:** <http://www.vipfe.gov.bo/dgip/index.html>

**Chile:** <http://sni.mideplan.cl/>

**Colombia:** <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Pol%C3%ADticasdeEstado/BancodeProgramasyProyectosdelInversi%C3%B3nNal/tabid/95/Default.aspx>

**Perú:** <http://www.mef.gob.pe/DGPM/index.php>

Cuadro 18. Definiciones de inversión pública en diferentes países de América Latina

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
<p><b>“Inversión Pública Nacional:</b> La aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.”</p> <p><b>Fuente:</b> <u>Ley N.º 24.354, Artículo 2.</u></p>	<p>“Se entiende por <b>Inversión Pública</b> todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes. El concepto de Inversión Pública incluye todas las actividades de preinversión e inversión que realizan las entidades del sector público.”</p> <p><b>Fuente:</b> <u>Resolución suprema N.º 216.768, Artículo 8.</u></p>	<p>“<b>Inversión</b> es aquel aumento en el stock de capital que permite expandir las posibilidades de producción y, en definitiva, de ingreso de la sociedad.”</p> <p><b>Fuente:</b> Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.</p>	<p><b>“Inversión Neta.</b> Se definen como gastos de inversión aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento que se hayan destinados por lo común a extinguirse con su empleo. Asimismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita incrementar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social.”</p> <p><b>Fuente:</b> Sitio DNP (Dirección Nacional de Planeación)</p>	<p><b>“Proyecto de Inversión Pública:</b> Toda intervención limitada en el tiempo que implique la aplicación de recursos públicos con el fin de ampliar, mejorar y modernizar la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios, cuyos beneficios son independientes de los de otros proyectos.”</p> <p><b>Fuente:</b> Decreto Supremo N.º <u>086-2000-EF</u>, Artículo 1º <u><a href="http://www.minag.gob.pe/ogpa/inversion_sectorial/Data/reglamento.pdf">http://www.minag.gob.pe/ogpa/inversion_sectorial/Data/reglamento.pdf</a></u></p>
Se aprecia que, en general, se considera inversión pública todo gasto de origen público destinado a mantener o incrementar la capacidad de producción de bienes o servicios.				

*Nota:* En todos los cuadros, los textos subrayados corresponden a hipervínculos con los documentos citados o las instituciones mencionadas.

Cuadro 19. Marco legal

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
<p>El Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) es creado por la Ley N.º 24.354 promulgada el 22 de agosto de 1994.</p> <p>El Decreto Reglamentario Poder Ejecutivo Nacional N.º 720/95 de fecha 22 de mayo de 1995, designa a la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos de la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos como órgano responsable del SNIP y crea el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN).</p>	<p>La Ley 1778 (20 de julio de 1990), en su artículo 21 señala que el órgano rector del Sistema Nacional de Inversión Pública será el Ministerio de Planeamiento y Coordinación.</p> <p>La Ley N.º 1.493 (17 de septiembre de 1993) otorgó al Ministerio de Hacienda el papel de Órgano Rector del Sistema Nacional de Inversión Pública. Esta fue abrogada por la Ley 1.788 (16 de septiembre de 1997) la cual reafirmó dicho rol.</p> <p>La Resolución suprema N.º 216.768 de fecha 18 de junio de 1996 establece las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública.</p> <p>La Resolución ministerial N.º 528 (12 de junio de 1997) establece el Reglamento básico de operaciones del SNIP.</p> <p>La Resolución ministerial N.º 612 (27 de junio de 1997) establece el Reglamento básico de operaciones del sistema de información sobre inversiones (SISIN).</p> <p>La Resolución ministerial N.º 613 contiene el Reglamento básico de preinversión.</p> <p>Resolución ministerial N.º 1484 (14 de diciembre de 1998) establece las Razones precio-cuenta.</p>	<p>Ley 18.768 (29 de diciembre de 1988). Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, agrega al Decreto Ley N.º 1.263 (1975) el Art.19 bis que establece que los estudios previos acerca de la inversión y proyectos deberán contar con informe del organismo de planificación (nacional o regional) basado en una evaluación técnico-económica, se identificarán presupuestariamente por decreto o resolución y tendrán un código y nombre no modificables.</p> <p>Ley N.º 19.989 (19/7/1990) crea MIDEPLAN, asignando a la División de Planificación, Estudios e Inversión, entre otras funciones, el mantenimiento de proyectos del sector público y la evaluación de los mismos, así como establecer los criterios de evaluación económica y social para los proyectos financiados directa o indirectamente por el Estado.</p> <p>Además se establecen anualmente reglas sobre identificación de proyectos en la Ley de Presupuesto del Sector Público y se imparten instrucciones para la identificación de estudios y proyectos de inversión por oficio circular de la DIPRES.</p>	<p>Ley 38 (21/4/1989) "Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación" crea (Art.32) el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y confía al Departamento Nacional de Planeación DNP su diseño, montaje y operación.</p> <p>Decreto 2410 (20/10/1989) crea y asigna funciones a las divisiones de metodologías y de operación y sistemas en la DNP.</p> <p>Decreto 841 (20/4/1990) reglamenta la operación del BPIN.</p> <p>Resolución 3127 (27/11/1992) delega en Ministerios y Departamentos Administrativos del orden nacional la calificación de viabilidad de los proyectos y su registro en el BPIN.</p> <p>Ley 179 (30/12/1994) señala que no se podrá ejecutar ningún proyecto o programa que haga parte del PGN si no ha sido previamente evaluado por el órgano correspondiente y registrado en el BPIN.</p> <p>Cambia el nombre de este por Banco Nacional de Proyectos y Programas.</p> <p><b>Fuente:</b> Sitio DNP, BPIN, Componente legal, institucional y procedimientos.</p>	<p>La Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley N.º 27293)</p> <p>Su operación se reglamenta en el Decreto Supremo N.º 086-2000-EF del 14/8/2000 y luego se actualiza en el Decreto Supremo N.º 102-2007-EF del 19/07/2007.</p> <p>Este señala que los precios sociales, parámetros y otras normas de observancia obligatoria se aprobarán por medio de Directivas de la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, de las cuales destacan la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública y las Normas Complementarias de la Directiva General del SNIP.</p>

Todos los países cuentan con legislación que regula la operación de su SNIP. Mientras más reciente es el sistema, más clara y precisa es la normativa legal que lo soporta. Así, el más antiguo (Chile) no cuenta con un marco legal específico, sino que se apoya, fundamentalmente, en las instrucciones de la Ley de Presupuesto del sector público. En cambio, los sistemas más recientes (Argentina, Perú) cuentan con una ley específica que crea el SNIP y decretos reglamentarios que norman su operación.

Cuadro 20. Objetivos definidos para el SNIP en los diferentes países

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
<p><b>General:</b> Según el Artículo 1 de la Ley N.º 24.354: “Créase el Sistema Nacional de Inversiones Públicas cuyos objetivos son la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas.”</p> <p>Según documento sobre el sistema presupuestario en Argentina: “Sus objetivos generales (del SNI) consisten en dotar de eficacia, eficiencia y efectividad al proceso de asignación de recursos destinados a la inversión, apoyándose en la creación del Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN)”.</p> <p><b>Específicos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incrementar la productividad de la inversión pública en todo el país, homogeneizando, con criterios técnicos de excelencia, los procesos de formulación, evaluación y selección de proyectos.</li> </ol>	<p><b>General:</b> No definido</p> <p><b>Específicos:</b> Según Artículo 2 de la Resolución suprema N.º 216.768:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lograr una eficiente asignación y administración de los recursos públicos destinados a la inversión, maximizando sus beneficios socioeconómicos.</li> <li>2. Establecer las metodologías, parámetros y criterios para la formulación, evaluación y ejecución de proyectos que deberán aplicar las entidades del sector público para el desarrollo de sus Proyectos de Inversión Pública.</li> <li>3. Establecer los procedimientos por los cuales los Proyectos de Inversión Pública, accederán a las fuentes de financiamiento interno y externo, y se incorporarán al Presupuesto General de la Nación.</li> <li>4. Establecer los procedimientos para el cofinanciamiento de proyectos de inversión entre las entidades públicas y el gobierno central.</li> </ol>	<p><b>General:</b> “... mejorar la calidad de la inversión pública nacional, asignando recursos a iniciativas de mayor rentabilidad social y económica de acuerdo con los lineamientos de la política de gobierno.”</p> <p><b>Fuente:</b> <a href="http://sni.mideplan.cl">http://sni.mideplan.cl</a></p> <p><b>Específicos:</b> No definidos.</p>	<p>Los objetivos que se indican a continuación corresponden al BPIN, pues el Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública, mencionados en algunos documentos, no tiene existencia formal.</p> <p><b>General:</b> No definido</p> <p><b>Específicos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyar la gerencia y toma de decisiones sobre inversión pública colombiana.</li> <li>2. Contribuir a la incorporación de criterios de eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución de los recursos de inversión estatal.</li> <li>3. Facilitar el logro de los objetivos de política mediante la definición de programas y proyectos como conjuntos coherentes de acciones realizables, financiables, específicas y ubicadas espacial y temporalmente.</li> <li>4. Proporcionar información veraz y confiable sobre los resultados de la inversión pública.</li> </ol>	<p><b>General:</b> Según el Artículo 1 de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley N.º 27.293): “... optimizar el uso de los recursos públicos destinados a inversión ...”.</p> <p><b>Específicos:</b> Según el Artículo 5 de la Ley N.º 27.293:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Propiciar la aplicación del Ciclo del Proyecto de Inversión Pública: perfil-prefactibilidad-factibilidad-expediente técnico-ejecución-evaluación <i>ex post</i>.</li> <li>2. Fortalecer la capacidad de planificación del Sector Público.</li> <li>3. Crear las condiciones para la elaboración de Planes de Inversión Pública por periodos multianuales no menores de 3 (tres) años.</li> </ol>

Cuadro 20. Objetivos definidos para el SNIP en los diferentes países (continuación)

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
<p>2. Identificar, promover y evaluar proyectos de inversión, registrarlos en un Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN) creado al efecto.</p> <p>3. Seleccionar y proponer proyectos para su integración en el Plan de Inversión Pública que aprueba el Parlamento Nacional.</p> <p><b>Fuente:</b> <a href="http://infoleg.mecon.gov.ar/txt-norma/18973.htm">http://infoleg.mecon.gov.ar/txt-norma/18973.htm</a></p>	<p>5. Asegurar la disponibilidad de información actualizada, oportuna y confiable sobre la inversión pública.</p> <p>6. Asegurar una permanente coordinación y complementación entre el SNIP, el Sistema Nacional de Planificación y los otros sistemas establecidos en la Ley 1.178.</p>		<p>5. Servir de unidad de consolidación de la información sobre inversión pública nacional, departamental, distrital y municipal, independientemente de la fuente de financiación, organismo ejecutor, o localización del programa, proyecto o actividades.</p> <p>6. Apoyar los procesos de evaluación <i>ex ante</i>, seguimiento, evaluación de resultados y evaluación <i>ex post</i> sobre las decisiones de inversión pública.</p> <p><b>Fuente:</b> El BPIN para principiantes, DNP, 12/2002.</p>	
En todos los SNIP estudiados un objetivo común y central es lograr una mayor eficiencia y eficacia en la asignación de recursos a proyectos y en su administración. Otros objetivos comunes son asegurar la disponibilidad de información oportuna sobre la inversión pública y establecer criterios homogéneos de formulación y evaluación de proyectos.				

Cuadro 21. Entidad rectora en los distintos países

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
<p><b>General:</b> “La Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Producción será la Autoridad de Aplicación de la Ley N.º 24.354 y en tal carácter dictará las normas de instrumentación, complementarias y/o aclaratorias y celebrará todos los actos que se requieran para la debida implementación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).”</p> <p><b>Fuente:</b> <u>Decreto Reglamentario Poder Ejecutivo Nacional N.º 720/95</u>, Artículo 1 (en la actualidad existe la <u>Secretaría de Política Económica</u> a la cual pertenece la Dirección Nacional de Inversión Pública).</p>	<p><u>Dirección General de Inversión Pública</u> en el <u>Viceministerio de Inversión Pública y Finanzamiento Externo</u> del Ministerio de Planificación del Desarrollo.</p>	<p>Corresponde al Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN, en su calidad de colaborador del Presidente de la República, y a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), en su calidad de Administradora del Presupuesto Nacional, normar y administrar el SNI, aplicándolo a todos aquellos servicios, instituciones y empresas del sector público que realizan actividades de inversión.</p> <p><b>Fuente:</b> Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.</p>	<p>El <u>Departamento Nacional de Planeación (DNP)</u> es la entidad encargada de reglamentar el funcionamiento del BPIN.</p> <p><b>Fuente:</b> La Ley 38, Artículo 32 y Decreto 841, Artículo 3.</p>	<p>Viceministerio de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas a través de la <u>Dirección General de Programación Multianual del Sector Público</u>.</p>
<p>Dado que los Bancos de Proyectos, de los cuales se derivó la idea de los SNIP, nacieron como una herramienta de apoyo al proceso de planificación de inversiones, los sistemas más antiguos se vinculan a las oficinas o ministerios de Planificación. En la medida en que estas fueron reestructuradas o desaparecieron, los sistemas más recientes se vinculan a los ministerios de Hacienda o de Economía. El único caso en que hay dos entidades rectoras es en Chile, donde se coordinan el ministerio de Hacienda y el de Planificación.</p>				

Cuadro 22. Otras entidades vinculadas a la administración del SNIP

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
<p>Los gobiernos provinciales que deben emitir opinión sobre los programas y proyectos ubicados en sus territorios provinciales, incluidos en el anteproyecto de Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP).</p> <p>La autoridad ambiental que corresponde consultar cuando se trate de proyectos o programas comprendidos por el Anexo I de la Ley N.º 24.354 y que deberá comunicar su opinión y recomendación fundada respecto de si están atendidos debidamente los aspectos ambientales de tales programas o proyectos.</p> <p>El Poder Ejecutivo Nacional que facultará a la Secretaría de Programación Económica para fijar el monto máximo del programa o proyecto de inversión que podrá ser aprobado directamente por el organismo o ente iniciador para su inclusión en el plan nacional de inversión pública.</p> <p><b>Fuente:</b> Ley N.º 24.354 del SNIP, artículos 11 y 12 y Decreto Reglamentario Poder Ejecutivo Nacional N.º 720/95, artículos 7, 9 y 10.</p>	<p>El Consejo de Desarrollo Nacional constituye el nivel de coordinación del Sistema Nacional de Inversión Pública y tiene las siguientes funciones de acuerdo con el Decreto Supremo 23.873 del 13 de octubre de 1994:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concordar los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.</li> <li>- Concertar las prioridades de inversión pública y cooperación técnica para su posterior negociación e incorporación en el Programa de Inversión Pública y en el PGN.</li> </ul>	<p>El Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDRE), realiza una labor semejante a la DIPRES en lo que se refiere a la asignación y seguimiento físico-financiero de los recursos regionales (Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR).</p> <p>El Ministerio de Agricultura a través de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) y el Ministerio de Economía a través de la Subsecretaría de Pesca, cumplen funciones de asesoría a MIDEPLAN en materias técnico-normativas de los respectivos sectores.</p> <p>Otras instituciones que participan en el nivel Nacional son: Comisión Nacional de Riego (CNR), Comisión Nacional de Energía (CNE), Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) y Subsecretaría Ejecutiva de la Comisión de Transporte Urbano (SECTRA).</p> <p>En el nivel regional participan el Consejo Regional y la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación.</p> <p><b>Fuente:</b> Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.</p>	<p>El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es la máxima autoridad nacional de planeamiento y sirve como organismo asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el gobierno.</p> <p>El CONPES SOCIAL funciona igual al CONPES, pero varía en su composición.</p> <p>El DNP desempeña las funciones de Secretaría Técnica del CONPES y CONPES SOCIAL y, por lo tanto, es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión.</p>	<p>Los Ministros (o máxima autoridad ejecutiva) que constituyen el órgano resolutorio en los sectores y que, en concordancia con la normativa presupuestal, autorizan la elaboración de los expedientes técnicos, la ejecución de los Proyectos de Inversión Pública y se encargan de velar, en su sector, por el cumplimiento de la Ley del SNIP, su reglamento y las normas que a su amparo se expidan.</p> <p>Asimismo, el órgano resolutorio de cada sector puede delegar sus atribuciones a las entidades y empresas pertenecientes al Sector.</p> <p>Las Oficinas de Programación de Inversiones, o las que hagan sus veces en cada sector, las cuales mantienen relación técnico-funcional con la ODI del Ministerio de Economía y Finanzas.</p> <p><b>Fuente:</b> Ley N.º 27.293, Artículo 10.</p>
<p>En todos los SNIP existen otras entidades que participan en la operación del sistema, no como usuarios, sino que como garantes del cumplimiento de planes y políticas, o bien, brindando asesoría técnica a la entidad rectora. Ello contribuye a que la asignación de recursos a proyectos y programas sea eficiente y eficaz a la luz de los objetivos nacionales. Aun cuando sólo en el caso de Argentina se menciona específicamente a la autoridad ambiental, esta también juega un rol importante en el caso de Chile.</p>				

Cuadro 23. Entidades incorporadas al SNIP

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
<p>Todos los organismos integrantes del sector público nacional<sup>2</sup> así como las organizaciones privadas o públicas que requieran para sus proyectos de inversión, transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.</p> <p>* Se define como el conjunto de todas las jurisdicciones de la administración nacional conformado por la administración central y los organismos descentralizados, sean o no autárquicos, incluyendo las instituciones de seguridad social, el Banco Central de la República Argentina, los bancos públicos nacionales y organismos autárquicos de carácter financiero del Estado nacional; las empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, y los entes binacionales que integre el Estado nacional.</p> <p><b>Fuente:</b> Ley N.º 24.354</p>	<p>Todas las entidades del sector público comprendidas en los artículos 3 y 4 de la Ley 1.178*, que realizan actividades de inversión pública, bajo la responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva.</p> <p>* Dicha Ley señala en el artículo 3 que estas serán "...todas las entidades del Sector Público sin excepción, entendiéndose por tales la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio."</p> <p>El artículo 4 agrega las unidades administrativas de los poderes Legislativo y Judicial.</p>	<p>Todos aquellos servicios, instituciones y empresas del Sector Público que realizan actividades de inversión.</p> <p>A las Oficinas de Planificación y Presupuesto (OPLAP) de cada ministerio les corresponde coordinar, analizar y revisar los proyectos que envían los servicios nacionales dependientes o las secretarías ministeriales y presentarlos al Ministro del ramo para su aprobación.</p> <p>Las empresas públicas a través de sus oficinas de planificación y el directorio de la empresa envían los proyectos a MIDEPLAN para su análisis y recomendación.</p> <p>En el nivel regional, en materia de inversión pública, el Intendente cuenta con la asesoría del Consejo Regional (político) y la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación (técnico).</p> <p>Aun cuando los municipios no forman parte del sector público, participan en el SNI ya que el grueso de la inversión que realizan proviene de fondos administrados por entidades que sí forman parte del sector público. A las Secretarías de Planificación Comunales les corresponde asesorar al Alcalde y al Consejo; identificar, formular, preparar y evaluar los proyectos de interés comunal.</p>	<p>La normativa del BPIN se aplica a todas las entidades que realicen proyectos de inversión financiados o cofinanciados con recursos del PGN. Ello incluye a:</p> <p>la Contraloría, la Procuraduría, la Registraduría, la rama jurisdiccional, los ministerios, los departamentos administrativos nacionales, las unidades administrativas especiales, la Policía Nacional, los establecimientos públicos del orden nacional, las Superintendencias, los Fondos de Cofinanciación; el Congreso Nacional, Defensoría, Fiscalía, Consejo Superior de la Judicatura, entes universitarios autónomos y empresas sociales del Estado; entidades nacionales adscritas o vinculadas a ministerios y departamentos administrativos nacionales, los departamentos y municipios que acceden al Sistema Nacional de Cofinanciación; entidades adscritas (establecimientos públicos y unidades administrativas especiales) o vinculadas (empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, empresas sociales del Estado y entes universitarios autónomos) y a otras áreas funcionales del ministerio o departamento administrativo.</p>	<p>Todas las entidades y empresas del sector público no financiero que ejecuten proyectos de inversión pública que son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los ministerios y sus órganos descentralizados,</li> <li>- Los organismos constitucionales autónomos,</li> <li>- Los gobiernos regionales,</li> <li>- Las empresas del Estado de derecho público o privado y las empresas mixtas en las cuales el control de las decisiones de los órganos de gestión esté en manos del Estado, siempre que sean propiedad del gobierno central o regional y no desarrollen actividad financiera.</li> <li>- En general, los organismos y dependencias del Estado que ejecutan Proyectos de Inversión Pública, siempre que no desarrollen actividad financiera y no se refieran a gobiernos locales o sus empresas.</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Decreto Supremo N.º 086-2000-EF, Artículo 3.</p>
<p>En todos los SNIP existen otras entidades que participan en la operación del sistema, no como usuarios, sino que como garantes del cumplimiento de planes y políticas, o bien, brindando asesoría técnica a la entidad rectora. Ello contribuye a que la asignación de recursos a proyectos y programas sea eficiente y eficaz a la luz de los objetivos nacionales. Aun cuando sólo en el caso de Argentina se menciona específicamente a la autoridad ambiental, esta también juega un rol importante en el caso de Chile.</p>				

Cuadro 24. Niveles territoriales

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
<p>Nivel nacional, al cual se aplican las normativas del SNIP.</p> <p>Nivel provincial, al cual se debe consultar respecto de inversiones en sus territorios.</p> <p><b>Fuente:</b> Ley N.º 24.354 y Decreto Reglamentario Poder Ejecutivo Nacional N.º 720/95.</p>	<p>Nacional, comprende a todos los ministerios, las secretarías nacionales, entidades descentralizadas, empresas públicas y fondos de inversión y desarrollo que canalizan recursos para la inversión pública sectorial.</p> <p>Departamental, comprende a todas las prefecturas departamentales y sus entidades dependientes, que canalizan recursos para la inversión pública regional.</p> <p>Municipal, comprende a todos los gobiernos municipales y sus entidades dependientes, que canalizan recursos para la inversión pública local.</p> <p><b>Fuente:</b> Resolución suprema N.º 216.768, Artículo 4.</p>	<p>La descentralización presenta tres niveles de gestión en el proceso de toma de decisiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nacional: organismos rectores y ministerios.</li> <li>- Regional: intendentes, Seremis, gobiernos regionales.</li> <li>- Comunal: alcalde y concejo municipal.</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.</p>	<p>En el Sistema Nacional de Gestión de Proyectos y Programas, que forma parte del Sistema Nacional de Inversiones, y que se encuentra en proceso de consolidación, se distinguen los niveles nacional, departamental y municipal.</p> <p><b>Fuente:</b> El BPIN para principiantes, DNP, 12/2002.</p>	<p>“Quedan sujetas a lo dispuesto en la presente Ley las Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero de los tres niveles de gobierno”, que ejecuten Proyectos de Inversión con Recursos Públicos.”</p> <p>* Los niveles de gobierno son el nacional, el regional y el local.</p> <p><b>Fuente:</b> Ley que crea el sistema nacional de inversión pública Ley N.º 27.293, Artículo 2 (modificado por el artículo único de la Ley N.º 28.802, publicada en el diario oficial “El Peruano”, 21 de julio de 2006.)</p>
Todos los SNIP incorporan a las entidades del nivel nacional. A medida que se han ido consolidando, también han ido incorporando a entidades del nivel regional y municipal.				

Cuadro 25. Fuentes de financiamiento incorporadas al SNIP

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
<p>Estarán sujetos a las disposiciones de la presente ley, de las reglamentaciones que de ellas deriven y de las metodologías que se establezcan a través del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, todos los proyectos de inversión de los organismos integrantes del sector público nacional así como los de las organizaciones privadas o públicas que requieran para su realización de transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.</p> <p><b>Fuente:</b> Ley N.º 24.354</p>	<p>Los Recursos del Tesoro General de la Nación son los administrados por el gobierno central que se transfieren a las entidades de la administración central y al Fondo Compensatorio de Regalías creado por la Ley 1.551 el 20 de abril de 1994, para financiar el Presupuesto de Inversión Pública, de conformidad a normas emitidas anualmente por el Órgano Rector para su incorporación en el PGN.</p> <p>Los recursos específicos de las entidades públicas son los que, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, se perciben y administran directamente por las entidades públicas y se utilizan para financiar sus Presupuestos de Inversión Pública y deben ser incorporados en el PGN.</p> <p>Los recursos externos son los que el Órgano Rector del SNIP contrata de organismos financieros multilaterales, agencias de cooperación internacional y gobiernos, mediante convenios de crédito o donación, y que se transfieren a las entidades del sector público para financiar el Programa de Inversión Pública, de conformidad con los procedimientos establecidos en las presentes normas básicas; sus reglamentos y lo establecido en los respectivos convenios de financiamiento.</p> <p><b>Fuente:</b> Resolución suprema N.º 216768, Artículo 9.</p>	<p>El Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI) se aplica a “todas las instituciones públicas que postulen para financiamiento estudios básicos, programas y proyectos de inversión con cargo a recursos del Presupuesto Nacional.” Este incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondos sectoriales: están compuestos por recursos propios, aporte fiscal directo y recursos provenientes de endeudamiento externo.</li> <li>- Fondos propios de las empresas del Estado: corresponden a los recursos por concepto de depreciación del año y recursos provenientes de préstamos internos y externos.</li> <li>- Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): Esta compuesto por aporte fiscal directo y endeudamiento externo y es destinado a financiar inversiones que propendan al desarrollo regional.</li> <li>- Fondo Social Presidente de la República: Compuesto por aporte fiscal directo, financia proyectos de interés social, dedicados a la erradicación de la pobreza.</li> <li>- Fondos Municipales: corresponden a los recursos propios y los recursos del Fondo Común Municipal.</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Procedimientos y formularios para el SEBI 2002 y Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996</p>	<p>En la BPIN se establecen las siguientes categorías para el financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aportes de la Nación</li> <li>- Recursos administrados por las entidades del orden nacional</li> <li>- Otros recursos, tales como donaciones y aportes de la comunidad.</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Sistema Nacional de Inversión, Manual del Usuario</p> <p>Para entes territoriales se distinguen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuentes nacionales</li> <li>- Situado fiscal</li> <li>- Fondos: Financiera de Desarrollo territorial (Findeter), Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (Fonade), Instituto de Fomento Industrial (IFI), Financiera Energética Nacional (FEN), Fundación para la Educación y el Desarrollo Social (FES), Fondo de Compensación Ambiental, Fondo de Promoción Turística, Fondo Capacitar, Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Fondo Nacional Ambiental (Fonam), Fondo de Inversión para la Paz, Red de Solidaridad Social, Ministerio de Desarrollo Económico.</li> <li>- Regalías, Fondo Nacional de Regalías.</li> <li>- Institutos y Programas: Instituto Colombiano para el desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (Conciencias), Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes), Ecopetrol, Instituto Colombiano de Bienestar familiar (ICBF), Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (Inat), Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (Inpa), Instituto Agropecuario Colombiano (ICA), Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe), Servivito nacional de Aprendizaje (Sena), Instituto Nacional de Vías (Invias), Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (Ictetex), Fortalecimiento Institucional para la Gestión Ambiental Urbana, Certificado de Incentivo Forestal para Reforestación, Certificado de Incentivo Forestal de Conservación, Créditos para los Recursos Naturales, Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Pronatta), Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata).</li> </ul>	<p>En la Directiva para la Programación y Formulacion de los Presupuestos Institucionales del Sector Público para el Año Fiscal 2007 se contemplan las siguientes fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos ordinarios</li> <li>- Canon y sobrecanon</li> <li>- Participación en rentas de aduanas</li> <li>- Contribuciones a fondos</li> <li>- Recursos directamente recaudados</li> <li>- Recursos por operaciones oficiales de crédito interno</li> <li>- Recursos por operaciones oficiales de crédito externo</li> <li>- Donaciones y transferencias</li> </ul> <p>Además, en la Directiva N.º 012-2007-EF/76.01, Directiva para la Evaluación del Presupuesto Institucional del Año Fiscal 2007 de las Entidades de Tratamiento Empresarial, se contemplan para proyectos las siguientes fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingresos propios (incluye: recursos propios, ingresos de capital y superávit de ejercicios anteriores)</li> <li>- Endeudamiento interno</li> <li>- Endeudamiento externo</li> <li>- Donaciones y transferencias</li> </ul>

Cuadro 25. Fuentes de financiamiento incorporadas al SNIP (continuación)

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
			<ul style="list-style-type: none"><li>- Recursos del Crédito Interno: Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), Banco Agrario.</li><li>- Sector Privado: Corporación Servicios de Desarrollo y Consultoría (Sedecom), Ecofondo, Asociación Nacional de Fundaciones y Corporaciones para el Desarrollo Microempresarial.</li><li>- Fuentes departamentales</li><li>- Ingresos tributarios: no tributarios y de capitales.</li><li>- Instituciones: Instituto Financiero para el Desarrollo del Valle del Cauca (Infvalle), Corporación Universitaria de Colombia Ideas, Instituto Financiero para el Desarrollo de Risalda (Infider).</li><li>- Recursos Administrados: transferencias del sector eléctrico, impuesto predial, tasas retributivas, otras rentas estipuladas en la Ley N.º 99 de 1993.</li><li>- Fuentes municipales</li><li>- Recursos propios: ingresos tributarios, no tributarios y de capitales.</li><li>- Fuentes internacionales</li></ul> <p>Recursos de crédito externo, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).</p> <p><b>Fuente:</b> Fuentes de Financiación y sus condiciones para Entes Territoriales, DNP, mayo de 2000.</p>	
El tipo de fuentes de financiamiento incorporados a los SNIP es muy variado, pero puede afirmarse que, en general, se trata de incorporar a todos los recursos de inversión de que disponen las entidades que forman parte del SNIP. Se destaca que en la mayoría de los SNIP se incorpora incluso a los recursos de origen externo.				

Cuadro 26. Metodologías de preparación y de evaluación existentes

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
	<p>Existen los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Perfiles Mínimos</li><li>- General</li><li>- Agua</li><li>- Caminos</li><li>- Educación</li><li>- Electrificación</li><li>- Mercado</li><li>- Riego</li><li>- Salud</li><li>- Vías</li></ul> <p>Metodologías de preparación y evaluación de proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Agropecuarios</li><li>- Electrificación rural</li><li>- Medio ambiente</li><li>- Salud</li><li>- Servicios básicos</li><li>- Transporte</li></ul> <p><b>Fuente:</b> <a href="#">Sitio web del VIPFE</a>, listado de metodologías.</p>	<p>Existen metodologías en los siguientes sectores:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Metodología general</li><li>- Aeropuertos</li><li>- Agua potable</li><li>- Aguas lluvias</li><li>- Atención primaria de la salud</li><li>- Calefas pesqueras</li><li>- Caminos de bajo estándar</li><li>- Defensas fluviales</li><li>- Deporte</li><li>- Edificación pública</li><li>- Educación</li><li>- Electrificación rural</li><li>- Infraestructura y equipamiento</li><li>- Carabineros de Chile</li><li>- Establecimientos para menores</li><li>- Recintos carcelarios</li><li>- Mejoramiento de barrios</li><li>- Mantenimiento vial urbano</li><li>- Pequeños aeródromos</li><li>- Reemplazo de equipos</li><li>- Residuos sólidos</li><li>- Riego</li><li>- Tecnología de información y comunicación</li><li>- Telecentros</li><li>- Telefonía rural</li><li>- Vialidad intermedia</li><li>- Vialidad interurbana</li><li>- Vialidad urbana</li><li>- Vigilancia policial</li></ul> <p><b>Fuente:</b> <a href="http://sni.mideplan.cl/">http://sni.mideplan.cl/</a></p>	<p>Existe una guía general, Metodología General Ajustada y en anexos a esta, las siguientes guías sectoriales:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Guía N.º 1 de proyectos ambientales</li><li>- Guía N.º 2 de proyectos de ciencia y tecnología</li><li>- Guía N.º 3 de proyectos regionales de comercialización</li><li>- Guía N.º 4 de proyectos de pequeña irrigación</li><li>- Guía N.º 5 de proyectos de construcción, mejoramiento y rehabilitación de infraestructura vial.</li><li>- Guía N.º 6 de proyectos mineros</li><li>- Guía N.º 7 Modelo HDM para proyectos de construcción y mejoramiento de carreteras</li><li>- Guía N.º 8 de proyectos de gestión integral de residuos sólidos</li><li>- Guía N.º 9 de proyectos carcelarios, tribunales y despachos judiciales</li><li>- Guía N.º 10 de proyectos de educación</li><li>- Guía N.º 11 de proyectos de energía</li><li>- Guía N.º 12 de proyectos de salud</li><li>- Guía N.º 13 Equidad de género</li></ul> <p><b>Fuente:</b> <a href="http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PoliticadeEstado/BancoProgramasyProyectosdelInversiónNal/ComponenteMetodologico/tabid/170/Default.aspx">http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PoliticadeEstado/BancoProgramasyProyectosdelInversiónNal/ComponenteMetodologico/tabid/170/Default.aspx</a></p>	<p>Existen los siguientes manuales metodológicos:</p> <p>Generales:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Manual Metodológico General de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública Grandes y Medianos</li><li>- Manual Metodológico General de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública Menores</li></ul> <p>Sectoriales:</p> <p>Manuales de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos ambientales; de desarrollo institucional; de educación; de generación de ingresos; de promoción de la mujer, niñez, adolescencia y desarrollo humano; de promoción de los pueblos indígenas; de recursos naturales; de riego grandes y medianos; de riego menores; de salud; de servicios públicos agrarios; de vialidad interurbana; de vialidad urbana.</p> <p>Además, para servir como ejemplos, están los siguientes casos prácticos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Proyecto de electrificación rural y energías renovables</li><li>- Generación de ingresos</li><li>- Proyectos ambientales</li><li>- Pueblos indígenas</li><li>- Recursos naturales</li><li>- Riego grandes y medianos</li><li>- Riego menor</li><li>- Salud</li><li>- Servicios públicos agrarios</li></ul> <p><b>Fuente:</b> <a href="#">Página Manuales Metodológicos y Casos Prácticos en el sitio de la OFI.</a></p>

Como es de esperar, los sistemas que llevan más tiempo operando cuentan con una mayor cantidad de metodologías de preparación y evaluación de proyectos (Chile, Colombia). Sin embargo, es digno de destacar el caso del SNIP de Perú que, a poco más de un año de su creación, cuenta ya con una completa batería de metodologías sectoriales y con casos prácticos que sirven de guía para otras tipologías de proyectos. Es destacable también la facilidad que dan los sistemas de Bolivia, Colombia y Perú para obtener los manuales metodológicos a través de Internet.

Como es de esperar, los sistemas que llevan más tiempo operando cuentan con una mayor cantidad de metodologías de preparación y evaluación de proyectos (Chile, Colombia). Sin embargo, es digno de destacar el caso del SNIP de Perú que, a poco más de un año de su creación, cuenta ya con una completa batería de metodologías sectoriales y con casos prácticos que sirven de guía para otras tipologías de proyectos. Es destacable también la facilidad que dan los sistemas de Bolivia, Colombia y Perú para obtener los manuales metodológicos a través de Internet.

Cuadro 27. Estructura de las metodologías

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
	<p>Las metodologías constan de un documento que describe, con algún detalle los pasos a seguir en la preparación y evaluación del proyecto. Por ejemplo, la Metodología de Preparación y Evaluación de Proyectos de Agua Potable tiene la siguiente estructura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Preparación</li> <li>1.2 Título del proyecto</li> <li>1.3 Diagnóstico de la situación actual</li> <li>1.4 Objetivo del proyecto</li> <li>1.5 Población afectada y objetivo</li> <li>1.6 Cuantificación del déficit en el suministro de agua</li> <li>1.7 Optimización de la situación actual</li> <li>1.8 Relación del proyecto con planes y programas</li> <li>1.9 Descripción del proyecto</li> <li>1.9.1 Presentación de alternativas y preselección</li> <li>1.9.2 Descripción de la(s) alternativa(s)</li> <li>1.9.3 Ingeniería del proyecto</li> <li>1.9.4 Aspectos técnicos de la(s) alternativa(s)</li> <li>1.9.5 Aspectos operativos de la(s) alternativa(s)</li> <li>1.9.6 Aspectos ambientales de la(s) alternativa(s)</li> <li>1.9.7 Producto, componentes y actividades de la(s) alternativa(s)</li> <li>2 Evaluación</li> <li>2.1 Evaluación socioeconómica</li> <li>2.1.1 Beneficios del proyecto</li> <li>2.1.2 Costos</li> <li>2.1.3 Criterios para la toma de decisiones</li> <li>2.2 Evaluación privada</li> <li>2.2.1 Beneficios</li> <li>2.2.2 Costos</li> <li>2.2.3 Criterios para la toma de decisiones</li> <li>2.3 Análisis de sensibilidad</li> </ul>	<p>Las metodologías consisten en un documento que sirve de guía a quienes preparan los perfiles de proyectos. La mayoría de las metodologías tiene la siguiente estructura general:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Introducción</li> <li>- Teoría sobre la cual se basa la metodología</li> <li>- Preparación de proyectos</li> <li>- Evaluación del proyecto (en algunas)</li> <li>- Financiamiento (en algunas)</li> <li>- Presentación del documento</li> <li>- Anexos (diversos, en algunas)</li> </ul>	<p>Las metodologías consisten en una serie de formatos que deben ser completados de acuerdo con las instrucciones contenidas en cada manual metodológico. Los principales aspectos que abordan las metodologías son (a cada uno puede corresponder más de un formato):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Introducción</li> <li>- Módulo 1: Identificación del proyecto. <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Descripción del problema.</li> <li>1.2 Población y zona afectada, Población y zona objetivo.</li> <li>1.3 Descripción de la situación actual y su evolución.</li> <li>1.4 Descripción de la situación actual y cuantificación de la necesidad.</li> <li>1.5 Estudio de alternativas.</li> </ul> </li> <li>- Módulo 2: Preparación y evaluación del proyecto. <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 Descripción de los beneficios del proyecto.</li> <li>2.2 Valoración de los costos de las alternativas.</li> <li>2.3 Costos de inversión y reinversiones de las alternativas</li> <li>2.4 Flujo de caja de inversión</li> <li>2.5 Flujo de caja de operación y mantenimiento.</li> <li>2.6 Resumen de costos de la alternativa</li> <li>2.7 Efecto ambiental</li> <li>2.8 Selección de la alternativa de mínimo costo.</li> <li>2.9 Selección del nombre del proyecto.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Las metodologías constan de un completo y detallado documento sobre las tareas a realizar, anexos sobre aspectos tales como enfoque de género, evaluación ambiental y matriz de marco lógico y una serie de formatos para registrar la información recopilada. El contenido del documento metodológico general es el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Introducción</li> <li>- Módulo I: Identificación de Proyectos de Inversión Pública grandes y medianos <ul style="list-style-type: none"> <li>Tarea 1: Identificar el problema central</li> <li>T.2 Elaborar el árbol de causas y efectos</li> <li>T.3 Elaborar el árbol de medios y fines</li> <li>T.4 Buscar soluciones y plantear alternativas de proyectos posibles</li> <li>T.5 Elaborar la Matriz de Marco Lógico de cada Proyecto Posible</li> </ul> </li> <li>- Módulo II: Formulación de Proyectos de Inversión Pública grandes y medianos <ul style="list-style-type: none"> <li>T.1 Definir el objetivo del Proyecto de Inversión Pública</li> <li>T.2 Establecer el área y la población beneficiarias</li> <li>T.3 Proponer la estrategia para alcanzar el objetivo</li> <li>T.4 Establecer el horizonte de evaluación inicial</li> <li>T.5 Elaborar el cronograma de acciones de cada alternativa</li> <li>T.6 Estimar los costos de inversión del proyecto y los aportes de los interesados</li> <li>T.7 Estimar los costos totales incrementales de las alternativas</li> </ul> </li> </ul>

Cuadro 27. Estructura de las metodologías (continuación)

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
	<p>Además, existen planillas parametrizadas (en Excel) que tienen como objetivo proveer una herramienta ágil y eficiente en el proceso de formulación y evaluación de los Proyectos de Inversión.</p> <p>Los perfiles mínimos consisten en una serie de formatos a completar. Estos constan de cuatro secciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Parte 1: Aspectos generales del proyecto.</li> <li>- Parte 2: Identificación del problema a solucionar o potencialidad a desarrollar.</li> <li>- Parte 3: Solución planteada como proyecto.</li> <li>- Parte 4: Conclusiones y recomendaciones.</li> </ul>		- Módulo 3: Financiación y sostenibilidad del proyecto.	<p>- Módulo III: Evaluación de Proyectos de Inversión Pública grandes y medianos</p> <p>T.1 Análisis de la situación actual sin proyecto</p> <p>T.2 Análisis y proyección de la situación optimizada</p> <p>T.3 Determinación del precio del producto o servicio final</p> <p>T.4 Estimar los ingresos netos incrementales recibidos por los agentes involucrados en el proyecto</p> <p>T.5 Estimar el valor actual de ingresos netos (VAIN) y la tasa interna de retorno (TIR)</p> <p>T.6 Evaluar y definir la vida económica del proyecto</p> <p>T.7 Análisis de sensibilidad preliminar</p> <p>T.8 Análisis de sostenibilidad de las alternativas de inversión</p> <p>T.9 Comparar las alternativas de inversión y seleccionar la óptima</p> <p>T.10 Elaborar el marco lógico de la alternativa seleccionada.</p> <p>- Módulo IV: Análisis del Impacto de la alternativa elegida</p> <p>T.1 Evaluar el impacto distributivo del proyecto</p> <p>T.2 Analizar el impacto ambiental del proyecto</p> <p>- Glosario de Términos</p> <p>- Anexos (17)</p>
<p>La estructura de las metodologías es similar en todos los SNIP, incorporando capítulos sobre identificación del proyecto, diagnóstico de la situación actual, análisis de alternativas y evaluación. Sí puede cambiar la profundidad con que es tratado cada tema y la forma en que se solicita sea presentada la información. En general, se aprecia una tendencia a desarrollar metodologías cada vez más detalladas y autoexplicativas (tendencia en que fue pionero el ILPES) y a presentar los resultados del análisis realizado en planillas o formatos estandarizados (Colombia, Bolivia y Perú).</p>				

Cuadro 28. Uso de precios sociales

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
<p>En 1996 se fijaron los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de interés o descuento social a utilizar será del 12%.</li> <li>- Mano de obra no calificada</li> <li>R.M. de Buenos Aires 0,886</li> <li>Reg. Pampeana 0,878</li> <li>Reg. Nuevo Cuyo 0,875</li> <li>Reg. Noroeste 0,819</li> <li>Reg. Noreste 0,891</li> <li>Reg. Patagonia 0,891</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Resolución N.º 110/96 de la Secretaría de Programación Económica. El artículo 2º que fijaba los precios sociales, fue derogado por la Resolución N.º 100/97 (pueden haber variado, pero no hay información más actualizada en Internet).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa Social de Descuento: 12,67%</li> <li>- Divisa: 1,24</li> <li>- Mano de obra</li> <li>No calificada urbana 0,23</li> <li>No calificada rural 0,47</li> <li>Semicalificada 0,43</li> <li>Calificada 1,00</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Resolución Ministerial N.º 159, La Paz, 22 de septiembre de 2006.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa social de descuento: 8%</li> <li>- Divisa: 1,01</li> <li>- Precio social de la mano de obra:</li> <li>Calificada 0,98</li> <li>Semicalificada 0,68</li> <li>No calificada 0,62</li> <li>- Valor social del tiempo</li> <li>Valores urbanos: 823 (pesos/hora/pas.)</li> <li>Viajes interurbanos: (pesos/hora/veh.)</li> <li>Automóviles 5316</li> <li>Camionetas 7240</li> <li>Camiones de dos ejes 3601</li> <li>Camiones + de 2 ejes 3601</li> <li>Buses 29814</li> </ul> <p>Además, se entregan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El precio social de los combustibles, de neumáticos, de lubricantes, de la hora de mantenimiento y de vehículos nuevos.</li> <li>- Los costos sociales de conservación de caminos.</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Precios sociales para la evaluación social de proyectos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La tasa social de descuento es de un 12%.</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Preguntas frecuentes en sitio del DNP.</p> <p>En el Manual Metodológico General se aplica la siguiente Razón de Precio Social (RPS):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obras físicas, materiales e insumos 0,80</li> <li>- Maquinaria y equipo 0,77</li> <li>- Mano de obra calificada 1,00</li> <li>- Mano de obra no calificada 0,60</li> <li>- Otros costos 0,80</li> </ul> <p>(Estos valores corresponden a la versión del manual de 1993, por lo que pueden haber variado.)</p> <p><b>Fuente:</b> Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública (N.º 009-2007-EF/68.01)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa social de descuento: 14%</li> <li>- Divisa: 1,08</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública (N.º 009-2007-EF/68.01)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valor social del tiempo (soles/hora)</li> <li>Usuarios proyectos área Urbana 4,96</li> <li>Rural 3,32</li> <li>Usuarios de transporte:</li> <li>Aéreo nacional 4,25</li> <li>Interurbano auto 3,21</li> <li>Interur. tte. público 1,67</li> <li>Urbano auto 2,80</li> <li>Urbano tte. púb. 1,08</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública (N.º 009-2007-EF/68.01)</p>
<p>El uso de la tasa social de descuento es generalizado en los distintos países. También es común, pero al parecer no generalizado, el uso de precios sociales de la mano de obra, de la divisa y el valor social del tiempo. Argentina parece ser el único país que aplica valores regionales para el precio social de la mano de obra.</p>				

Cuadro 29. Sistemas vinculados

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
<p>Sistema de Administración Financiera del Sector Público Nacional.</p> <p>Sistemas de Control de Gestión del Sector Público Nacional.</p> <p><b>Fuente:</b> <u>El Sistema Presupuestario Público en la Argentina.</u></p>	<p>Sistema Nacional de Planificación: los Planes de Desarrollo y la programación de mediano plazo resultantes de este deben constituir el marco de referencia para los Proyectos de Inversión de las entidades públicas.</p> <p>Sistema de Programación de Operaciones: el Programa de Inversión Pública debe formar parte de la programación integral de las operaciones de las entidades públicas, cumpliendo las normas básicas de este sistema.</p> <p>Sistema de Presupuesto: los proyectos de inversión incluidos en el Programa de Inversión Pública, deben incorporarse en los presupuestos de las entidades públicas y en el Presupuesto General de la Nación, cumpliendo las normas básicas de este sistema.</p> <p>Sistema de Administración de Bienes y Servicios: todas las entidades públicas deben realizar sus operaciones de contratación y adquisiciones para los proyectos de inversión, en el marco de las normas de este.</p> <p>Sistema de Tesorería y Crédito Público: toda gestión y contratación de créditos para el financiamiento de Proyectos de Inversión debe realizarse dentro de los límites y condiciones establecidos por este.</p> <p>Sistema de Contabilidad Integrada: incorporará las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales de los resultados del cumplimiento de los proyectos.</p> <p><b>Fuente:</b> <u>Resolución suprema N.º 216768, Artículo 6.</u></p>		<p>Sistema Nacional de Planeación: definido como el conjunto de actores (autoridades e instancias), normas, procedimientos y mecanismos que permiten consolidar los planes de desarrollo económico y social sobre la base de procesos de planeamiento participativo.</p> <p><b>Fuente:</b> <u>El BPIN para principiantes, DNP, 12/2002</u></p>	
<p>En general, los SNIP se vinculan con todos aquellos sistemas asociados al manejo de los recursos públicos que existen en el país. Así, suelen estar relacionados con los sistemas presupuestarios en lo referente a asignación de recursos y seguimiento de su uso, y a los sistemas de planificación, a los cuales alimentan con información básica para la preparación de planes de inversión plurianuales.</p>				

Cuadro 30. Subsistemas

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
	<p>El Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) está estructurado a partir de la operación integrada de los siguientes subsistemas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Subsistema de registro de proyectos</li><li>- Subsistema de registro de dictámenes</li><li>- Subsistema de programación de requerimientos de financiamiento</li><li>- Subsistema de programación y seguimiento de la ejecución física y financiera</li><li>- Subsistema de programación presupuestaria</li><li>- Subsistema de evaluación de resultados de los proyectos de inversión pública.</li></ul> <p><b>Fuente:</b> <u>Resolución ministerial N.º 612</u>, artículos 9 a 15;</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Subsistema de Análisis Técnico Económico, también conocido como Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI), operado por MIDEPLAN.</li><li>- Subsistema de Formulación Presupuestaria, a cargo de la DIPRES del Ministerio de Hacienda.</li><li>- Subsistema de Evaluación <i>ex post</i>, en desarrollo por parte de MIDEPLAN.</li></ul> <p><b>Fuente:</b> Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.</p>	<p>Sistema Nacional de Inversión Pública, que incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)</li><li>- Sistema Nacional de Crédito Público</li><li>- Sistema Tributario y Fiscal Nacional</li><li>- Sistema Nacional de Cooperación Técnica</li><li>- Sistema Nacional de Cofinanciación</li><li>- Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos (este último, en proceso de consolidación, estaría basado en la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, integrada por: Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN; Bancos de Programas y Proyectos Distritales; Bancos de Programas y Proyectos Departamentales; Bancos de Programas y Proyectos Municipales)</li></ul> <p><b>Fuente:</b> El BPIN para principiantes, DNP, diciembre de 2002.</p>	<p>Sistema Nacional de Inversión Pública, que contempla los siguientes subsistemas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- El <u>Banco de Proyectos</u>, conformado por todos los proyectos de inversión pública que se encuentran en la fase de preinversión, que han sido aprobados o calificados como viables.</li><li>- El <u>Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo</u>, definido como el conjunto de procedimientos que permiten realizar el seguimiento físico y financiero de los proyectos de inversión pública, para la toma de decisiones en la fase de inversión.</li></ul> <p><b>Fuente:</b> <u>Decreto Supremo N.º 086-2000-EF</u>, Artículos 8º y 14.º</p>

El uso de la tasa social de descuento es generalizado en los distintos países. También es común, pero al parecer no generalizado, el uso de precios sociales de la mano de obra, de la divisa y el valor social del tiempo. Argentina parece ser el único país que aplica valores regionales para el precio social de la mano de obra.

El uso de la tasa social de descuento es generalizado en los distintos países. También es común, pero al parecer no generalizado, el uso de precios sociales de la mano de obra, de la divisa y el valor social del tiempo. Argentina parece ser el único país que aplica valores regionales para el precio social de la mano de obra.

Cuadro 31. Sistema de información (Bancos de Proyectos)

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
<p>Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN): dicho banco ha sido concebido como sistema interrelacionado con la administración financiera y con los sistemas de control de gestión del sector público nacional, a los que complementa en aspectos sustantivos que conciernen al campo de las inversiones públicas. El Banco de Proyectos de Inversiones Públicas permite la identificación, formulación, seguimiento y evaluación de programas, subprogramas y proyectos tanto de inversión física como de gasto social que se desarrollen con recursos del Tesoro Nacional o financiamiento internacional, iniciados por cualquiera de las jurisdicciones del sector público y ejecutados por estas, las provincias o los municipios.</p> <p><b>Fuente:</b> <a href="http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/inversionpub_bapin.htm">http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/inversionpub_bapin.htm</a></p>	<p>El SISIN es un instrumento del SNIP que reconoce al Proyecto de Inversión Pública como unidad del sistema y permite recopilar, almacenar, procesar y difundir la información de carácter financiero y no financiero, relativa al ciclo de vida de cada proyecto y su financiamiento. El formulario único del SISIN es el instrumento de recopilación de información que debe ser aplicado por las entidades del sector público, para remitir la información relativa a sus proyectos de inversión. El SISIN está estructurado a partir de la operación integrada de los siguientes subtemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Subistema de registro de proyectos</li> <li>- Subistema de registro de dictámenes</li> <li>- Subistema de programación de requerimientos de financiamiento</li> <li>- Subistema de programación y seguimiento de la ejecución física y financiera</li> <li>- Subistema de programación presupuestaria</li> <li>- Subistema de evaluación de resultados de los proyectos de inversión pública.</li> </ul> <p>Opera en forma descentralizada, utilizando módulos institucionales o unidades independientes de recopilación, almacenamiento, proceso y difusión de la información de los proyectos de todas las entidades del sector público que realizan actividades de preinversión e inversión.</p> <p><b>Fuente:</b> Resolución ministerial N.º 612, artículos 9 a 17.</p>	<p>El Banco Integrado de Proyectos (BIP) es un sistema de información sobre proyectos que tiene como objetivo principal apoyar la toma de decisiones en materia de inversión pública. El BIP permite el seguimiento de los proyectos durante todo su ciclo de vida, permitiendo con ello su integración con el ciclo presupuestario para darle, de esta forma, integración al funcionamiento del proceso de la inversión pública en el país. Es la base de datos del Sistema Nacional de Inversiones.</p> <p>El BIP opera en un computador de última tecnología (Sun), con un administrador de base datos relacional (Oracle), utiliza un sistema operativo para una plataforma abierta (Unix), con una interfase para los usuarios en ambiente Windows. Su funcionamiento se extiende a todo el país, a través de una red digital de 64 Kbs la cual, además de la transmisión de datos, permite su utilización para la voz.</p> <p><b>Fuente:</b> Página del BIP en el sitio de MIDEPLAN.</p>	<p>El subsistema de información está configurado por distintas aplicaciones. Aplicación BPIN</p> <p>Características técnicas: desarrollado con el manejador de base de datos FoxPro 2.0 para DOS.</p> <p>Funciones generales del sistema: registro de proyectos, programación presupuestal, ejecución presupuestal, ejecución física. Cuenta con un subtema de transferencia de información que permite el intercambio de información en medio magnético.</p> <p>Aplicación SPI (Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión)</p> <p>Funciones generales del sistema: seguimiento permanente del avance físico y financiero del 100% de los proyectos de inversión, con perspectiva regional, sectorial y transversal (Piloto Red Juntos); vincular el seguimiento con los procesos de formulación (BPIN) y evaluación (Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas de Gobierno, SIGOB); establecer esquemas de uso y auditoría de la información; estructurar reportes para la toma de decisiones (contar con una bodega de datos).</p> <p>También existe un Banco de Proyectos Exitosos</p> <p><b>Fuente:</b> Página del BPIN en el sitio del DNP.</p>	<p>Existen dos aplicaciones para el manejo de información en el SNIP: el Banco de Proyectos (fase de preinversión) y el Sistema Operativo de Seguimiento (fase de inversión).</p> <p>Se accede a estas aplicaciones a través de Internet, utilizando Internet Explorer 5.0 o superior. Para acceder se requiere un nombre de usuario y una contraseña asignados por la Oficina de Inversiones (ODI).</p> <p>El Banco de Proyectos está conformado por el inventario de todos los proyectos de inversión pública que se encuentren en la fase de preinversión. Permite almacenar, actualizar y publicar las "fichas de registro", posibilitando la interacción informática entre las unidades formuladoras (UF), la Oficina de Programación de Inversiones del sector (OPT) y la ODI.</p> <p>El Sistema Operativo de Seguimiento registra y almacena las "fichas de seguimiento" de los proyectos de inversión pública en la fase de ejecución.</p> <p>Véase: Preguntas frecuentes SNIPnet.</p>
<p>Dada la enorme cantidad de información que se genera en un SNIP, los Bancos de Proyectos son un componente fundamental. Su desarrollo e implementación suele tener un alto costo, por lo que tienden a evolucionar lentamente. Los SNIP más recientes aprovechan los nuevos avances tecnológicos (Intranets, Extranets e Internet), mientras que los más antiguos se han demorado en adoptarlos por el alto costo que significa desarrollar nuevas aplicaciones, migrar las bases de datos y volver a capacitar a todos los usuarios.</p>				

Cuadro 32. Capacitación

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Perú
	Existen cursos puntuales sobre preparación y evaluación de proyectos en coordinación con las entidades sectoriales.	Desde 1974 hasta la fecha se ha desarrollado un programa de capacitación intensivo al cual contribuyó por muchos años la Universidad Católica de Chile, a través del Curso Interamericano en Preparación y Evaluación de Proyectos (CIAPEP). Asimismo, el ILPES mantuvo por cuatro años un convenio con MIDEPLAN para la realización de cursos en todas las regiones del país. Actualmente la División de Inversiones cuenta con tres tipologías de cursos básicos, estos son: <u>Curso de Formulación de Programas</u> , <u>Curso de Preparación y Evaluación de Proyectos</u> y <u>Curso Banco Integrado de Proyectos (BIP)</u> .	Desde el inicio de la implantación del BPIN se desarrolló un ambicioso programa de capacitación por parte del DNP. Actualmente, el componente de capacitación y asistencia técnica está integrado por las políticas, estrategias, instrumentos pedagógicos, ayudas didácticas y acciones de formación (grado o postgrado), perfeccionamiento o adiestramiento ejecutadas por el DNP, y por otras entidades públicas o privadas, orientadas a ampliar las disponibilidades de recurso humano altamente calificado en identificación, preparación, formulación, evaluación o gerencia de proyectos y programas y en otros temas propios de la teoría de proyectos. Existen capacitaciones a nivel nacional y territorial.  <b>Fuente:</b> <u>Página sobre el componente de capacitación en el sitio del DNP</u> Existían, para mayo del 2001, 55 programas diferentes de especialización dictados por cerca de 40 diferentes universidades, fundaciones y escuelas superiores.  Véase: El BPIN para principiantes, Anexo 2, Programas de Postgrado sobre Proyectos en Colombia.	Existente un Programa Integral de Capacitación impulsado por MEF. Entre los últimos cursos desarrollados están: - Curso Internacional en “Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública” ILPES/CEPAL/MEF. - <u>Curso Construyendo una Cultura de Proyectos</u> , Convenio PRODES-MEF.

La capacitación es un aspecto fundamental para el éxito de un SNIP. Por ello, la mayoría de los países han desarrollado programas de capacitación basados en una serie de cursos de nivel básico, intermedio y avanzado, estos últimos usualmente a través de convenios con universidades locales. El ILPES ha tenido un rol pionero y significativo en este aspecto, con activa participación en el montaje del programa de capacitación en Colombia, la administración de cursos del programa de capacitación en Chile, varios cursos en otros países y el diseño de nuevos cursos y modalidades de capacitación. A la fecha, el total de profesionales y técnicos capacitados en formulación, evaluación y gestión de proyectos en cursos con participación del ILPES supera los 5.000.

---

## Bibliografía

- Aldunate, Eduardo. 1994. *La administración de la inversión pública: Marco teórico y su aplicación*. Cuaderno ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) N.º 40.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2001a. *La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: análisis preliminar del caso Acceso Norte a la ciudad de Buenos Aires – Argentina*. Documento N.º 20, Santiago de Chile: División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- . 2001b. *La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: caso Túnel El Melón - Chile*. Documento N.º 20, Santiago de Chile: División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- . 2001c. *La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: análisis preliminar del caso Acceso Norte a la ciudad de Buenos Aires – Argentina*. Documento N.º 34, Santiago de Chile: División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). 1993. *Informe Final. Banco de Proyectos de Inversión Nacional, Características y Resultados del Proyecto*. Documento LC/IP/L.79.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) Perú y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). 2007. *Pautas para la incorporación del análisis de riesgo en PIP*. Lima, Dirección General de Programación Multianual.
- Naciones Unidas. 1985. *Análisis, evaluación de inversiones y capacitación a nivel regional, Tomo I, II y III*. Santiago de Chile: ODEPLAN / PNUD / DTCD.
-



# La articulación entre el plan y el presupuesto: Algunas experiencias en América Latina

117

Nelson Schack\*

## Introducción

El presente estudio, que se desarrolla en el marco de la puesta en práctica del Programa de Implementación del Pilar Externo de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV, por sus siglas en inglés), pretende avanzar con el análisis y los acuerdos alcanzados en el tema de la relación entre presupuesto y planificación en la Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria por Resultados, de mayo de 2006, enmarcada dentro del Diálogo Regional de Política y coordinada por el PRODEV.

En tal sentido, busca analizar la integración entre el presupuesto y la planificación en América Latina y el Caribe e incluye un breve examen de las características institucionales de cada país y de los diferentes sistemas de articulación y su relación con el marco fiscal de mediano y largo plazo. Este examen se ha realizado a partir de una rápida caracterización de los procesos presupuestarios y de planificación en 15 países de la Región —Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela— sobre la base de la información disponible en Internet, fundamentalmente, durante el primer trimestre del año fiscal 2007.

Se ha utilizado extensamente los estudios previos realizados por Tavares y Beretta (2006) y Schack (2007a), y se ha efectuado la validación de las conclusiones del estudio *in situ* en tres países (Chile, Ecuador y Perú) mediante entrevistas con actores gubernamentales relevantes de los procesos de planificación y presupuesto.

El autor agradece a Herless Porras por su apoyo como asistente de investigación y a Gabriel Filc, quién leyó la versión preliminar de este documento y formuló valiosos comentarios. Asimismo, es preciso reconocer las interesantes entrevistas efectuadas, cuyas enseñanzas

permitieron entender en profundidad los procesos de integración entre el plan y el presupuesto en la realidad, conocimientos que han permitido mejorar el presente trabajo. También agradece por su tiempo y buena disposición a Heidi Berner, Ricardo Brodsky, Roberto Bustos, Andrea Carrión, Juan Carlos García, Laura Gómez, Marco Márquez, Waldo Mendoza, Patricia Rousseau y Roger Salhuana. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva del autor.

## **Articulación entre plan y presupuesto**

La discusión respecto de cómo articular el plan y el presupuesto en América Latina y el Caribe tiene larga data. En ciertos momentos, esta discusión ha tenido particular vigencia en las agendas públicas y, muchas veces, se ha visto influida por criterios ideológicos respecto del rol del Estado y el mercado en los procesos de desarrollo.

En la actualidad, con un desempeño macroeconómico regional extraordinariamente favorable, por un lado, y, por otro, la poca efectividad de las políticas públicas implementadas durante los últimos años en materia, por ejemplo, de lucha contra la pobreza, el tema se vuelve a discutir en los foros políticos y académicos en toda la Región.

Precisamente, la necesidad de fortalecer el sistema presupuestario sobre la base de un presupuesto con énfasis en resultados, traduce de manera concreta una demanda ciudadana por mayor efectividad en la resolución de los problemas cotidianos (en particular, para los grupos normalmente excluidos), por un mejor equilibrio entre el cumplimiento seguro de la función de estabilización y la no desatención de las funciones de asignación y distribución, y por una armonía entre las decisiones de corto y de largo plazo entre el plan y el presupuesto.

---

\* Consultor Internacional, ex Director General de Presupuesto de Perú.

Como bien sugieren Tavares y Beretta (2006), si el dilema central de la ciencia económica es la asignación de recursos escasos entre fines alternativos —y ello es una expresión particular del conflicto general entre lo que queremos y lo que podemos—, resulta que la eterna discusión entre cómo vincular armónicamente la planificación y la presupuestación no es más que otra forma de expresión de ese dilema. En él, por un lado, están los deseos acerca de la sociedad en la que nos gustaría vivir y, por otro, las posibilidades efectivas de realizarlos con los recursos existentes.

Tanto los planificadores como los encargados de realizar presupuestos están de acuerdo en términos teóricos con la idea de que el presupuesto es el reflejo financiero del plan. Sin embargo, en la práctica, aunque todos tenemos claro cuál es el presupuesto, generalmente es difícil saber con precisión a qué plan responde debido a los déficit de articulación existentes entre el plan y el presupuesto.

El problema de la tensión entre el plan y el presupuesto, aunque definido de manera sencilla, tiene una resolución muy compleja por la multiplicidad de aspectos a considerar (actores, roles, escenarios, dinámicas operativas e intereses) en el proceso de articulación.

En todos los países existe “algo” que orienta estratégicamente las acciones del Estado, en particular del gobierno de turno, bajo distintas denominaciones, composiciones, grados de formalidad y coberturas. En varios países, hay un plan nacional de desarrollo; en otros, un acuerdo nacional; en algunos, simplemente una oferta electoral y unos mensajes presidenciales o una estrategia de lucha contra la pobreza concertada con los organismos internacionales. Sin embargo, si se contrasta lo que el presupuesto de la Nación financia, generalmente no siempre lo que se define como prioritario es lo que se termina financiando.

Es usual contemplar ejemplos en los cuales, a pesar de que existen instrumentos de planificación donde se establecen proyectos concretos y acciones específicas que deben ser financiadas frente a la expectativa de contribuir con el proceso de desarrollo, muchas veces no se asignan los créditos presupuestarios necesarios a

los propósitos declarados formalmente como prioridades de la política pública.

Con el fin de simplificar las cosas, los encargados de los presupuestos reconocen la existencia de ciertas prioridades en los planes de desarrollo pero no necesariamente las toman en cuenta cuando se arman los presupuestos. Los planificadores reconocen que los presupuestos se elaboran siguiendo otros criterios y no necesariamente los planes; los gestores tratan de combinar durante la ejecución ambos planos en un escenario presupuestario en que el resto de los sistemas administrativos reducen sustancialmente la eficacia de su acción; los políticos en las altas esferas del poder aprueban siempre ambos instrumentos de gestión (el plan y el presupuesto) a escala global y motivan a la burocracia a seguir perfeccionándolos, pero generalmente no toman medidas concretas para hacer viable en la realidad dicha articulación. Mientras tanto, la sociedad civil de vez en cuando levanta su voz de protesta por semejante inconsistencia, aunque generalmente concentra su atención en otros temas urgentes y cercanos, como la satisfacción de sus necesidades esenciales, y deja de reconocer que la base de la acción gubernamental (que probablemente influya de manera determinante en esa satisfacción) está ligada a la apropiada articulación entre los procesos de planificación, programación, presupuestación y evaluación.

Lo que sorprende es que esta situación —que lamentablemente ha sido y aún sigue siendo frecuente, con ligeras excepciones, en los distintos países de la Región—, subsiste año tras año, a veces con mejoras marginales, a pesar de las críticas de unos y otros actores.

Modificar el estado actual integración entre el plan y el presupuesto requiere, necesariamente, de:

- Un mínimo convencimiento de los actores acerca de que para todos será mejor una adecuada armonización entre los planes y los presupuestos que la actual situación de desarticulación, aunque esto signifique modificar la distribución del poder de negociación que tiene actualmente cada uno de ellos en el proceso;

- Un sostenido liderazgo político de alto nivel y capacidades técnicas que orienten el proceso de cambio de la situación actual a la deseada.

En este orden de ideas, la pregunta esencial para cuya respuesta este estudio pretende aportar algunas consideraciones producto de una rápida revisión de las experiencias en esta materia en los 15 países de América Latina y el Caribe mencionados es: ¿qué es lo que realmente ocurre en los esfuerzos de integración entre el plan y el presupuesto?

Se abordará dicho cuestionamiento a partir de la siguiente premisa: la articulación entre el plan y presupuesto es el resultado de un proceso técnico y, sobre todo, político de iteración e interacción continua que para su eficacia requiere fundamentalmente de, entre otros elementos:

- Un apropiado arreglo institucional que vaya más allá de establecer ciertas reglas formales, roles de los actores y estructuras de organización, y tenga en cuenta las relaciones informales y los procesos de trabajo con los que cotidianamente opera la burocracia (en el buen sentido del término);
- Un mínimo de capacidades técnicas relacionadas no sólo con la distribución de personal calificado en las áreas de planificación, presupuesto y gestión y la adquisición de sistemas administrativos que se caractericen por su rigor metodológico y su aplicación flexible, sino también con el establecimiento de sistemas de información que, al ser apropiadamente usados por los actores, permitan un proceso efectivo de toma de decisiones.

En este sentido, si la articulación del presupuesto y el plan es el resultado de un proceso técnico y político —en el que hay actores, reglas, niveles, espacios y momentos de interacción— y se toman en consideración los dos requisitos fundamentales antes indicados, en proceso se puede resumir operativamente en varios aspectos:

- La articulación efectiva busca el potenciamiento sinérgico del cumplimiento tanto de las funciones del plan (como resultado del proceso de planificación) como del presupuesto (como resultado del proceso de presupuestación);

- La articulación no se produce en un vacío, sino en un contexto cultural, histórico e institucional determinado y bajo una dinámica distinta dependiendo de la escala jerárquica o de la organización en la cual se produzca (una cosa es la articulación del presupuesto general del Estado con el plan nacional de desarrollo y otra distinta, la que se produce entre el presupuesto de una entidad y su plan operativo institucional);
- La articulación depende de la existencia de un mínimo nivel de densidad instrumental, difundida y apropiada por la burocracia. La existencia de un marco fiscal de mediano plazo suficientemente desarrollado, de un adecuado proceso de formulación presupuestaria y el uso de una apropiada clasificación funcional programática del presupuesto son indispensables para tal articulación;
- La articulación contará con un entorno más propicio en la medida que se disponga de costos por actividades, indicadores de desempeño y mecanismos de monitoreo y evaluación de la gestión y una orientación general de la administración hacia el logro de resultados para el desarrollo, donde el enfoque que prime no sea la ejecución de los medios sino el logro de los fines;
- La articulación será más pausable si las características institucionales aseguran altos estándares de calidad y estabilidad de la burocracia, en particular de los mandos intermedios. A fin de cuentas, la integración es posible gracias al trabajo de las personas que conforman un servicio civil flexible y meritocrático. La rigidez de la burocracia puede ser más grande y perjudicial que la rigidez presupuestaria.

A continuación, analizaremos cada uno de estos aspectos con más detalle.

### ***Funciones de planificación y presupuestación***

Siguiendo a Martin (2005), se puede decir que las funciones esenciales de la planificación son la prospección, la coordinación y la evaluación, en tanto que el presupuesto debe preservar la solvencia fiscal de mediano plazo del sector público, promover una entrega eficiente de

bienes y servicios y asignar los recursos públicos de acuerdo con las prioridades gubernamentales (Shick, 2002; BM, 1998).

Bajo un enfoque más operativo, el presupuesto es:

- El reflejo financiero del plan;
- La distribución priorizada de los ingresos; y
- El espejo de los procesos y la cultura de organización del sector público y, en ese marco, debe contribuir a que el Estado cumpla cabalmente con sus funciones de asignación, distribución y estabilización (Schack, 2006).

En los últimos lustros, los éxitos que se pueden apreciar en América Latina y el Caribe en materia de estabilización macroeconómica, lamentablemente, no han ido acompañados con avances en la solución de los principales problemas sociales que enfrenta la población.

En tales circunstancias, resulta fácil comprender por qué no se han hecho esperar los crecientes requerimientos en relación con la efectividad del gasto público en la perspectiva del desarrollo, sino que, por el contrario, las demandas por eficiencia económica, equidad social, democracia política y sostenibilidad ambiental están hoy presentes en las agendas públicas de casi toda la Región.

En los últimos años, ha sobrevenido en América Latina y el Caribe un creciente proceso de revalorización de la planificación para el desarrollo en un contexto de crecientes recursos fiscales disponibles, pero, como bien sostiene Martin (2005), no bajo la idea de la planificación tradicional y jerárquica al estilo de los “planes quinquenales” de las economías centralmente planificadas, sino bajo un enfoque moderno y flexible, que se caracteriza por destacar tres funciones:

- i) La prospección, que busca articular las perspectivas para el conjunto de la sociedad más allá de las posibilidades de los mercados y de cada actor en particular, así como anticipar las consecuencias que producirán las decisiones gubernamentales en distintos plazos. En esta tarea, se puede distinguir una prospectiva de naturaleza exploratoria (que parte de la realidad presente y recorre un cierto espectro de futuros posibles) y otra de naturaleza normativa (que articula una visión de futuro deseable

y construye un itinerario de las acciones necesarias para alcanzarlo);

- ii) La coordinación, relativa a la interacción externa del gobierno con las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales —que permite concertar en diferentes materias— y a la interacción dentro del gobierno para alcanzar los objetivos de acción estatal trazados. Si bien tiene un importante componente técnico, es una función esencialmente política porque trata de coordinar en un sentido estratégico a fin de promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto. En este sentido, la fase del ciclo presupuestario de programación y formulación es el espacio institucional natural para que se cristalice la coordinación, de forma que la asignación presupuestaria responda a un proceso técnico de programación y a un proceso político de organización; y
- iii) La evaluación, que constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública y uno de los procesos que vincula la planificación estratégica con la presupuestación por resultados, en la cual la orientación responde al logro de fines por medio de acciones que generen valor público para el ciudadano.

La forma mediante la cual la planificación cumple con estas funciones, difiere en cada país y en cada momento. Sin embargo, uno de los aspectos más importantes a destacar de las distintas experiencias exitosas del desarrollo, como proponen el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por su sigla en inglés) (2004), es que las visiones de país que realmente van aparejadas de un compromiso serio de los actores (gobierno, sector privado y sociedad civil) con la implementación de las reformas requeridas para poner en práctica la planificación son importantes para promover y orientar los procesos de desarrollo de los países.

No es tan relevante que esta visión y sus objetivos estratégicos estén reflejados explícitamente en un Plan Nacional de Desarrollo (PND), como en Costa Rica; en una Estrategia de Superación de la Pobreza, como en El Salvador, o en un Acuerdo Nacional, como el caso

del Perú; o que sea implícito, como en Chile. Lo que realmente importa no es el “documento” sino que la visión y sus objetivos estratégicos:

- Sean compartidos por la mayor parte de actores políticos, sociales y económicos de la sociedad, lo que implica que deben ser simples, concretos y en un número razonable;
- Si se originan en un proceso de construcción de confianza diseñado para garantizar que la colaboración sea el sostén principal de las interacciones entre los diversos actores en el marco de un diálogo inclusivo;
- Si son operativos al desarrollarse en prioridades y estrategias técnica y fiscalmente viables, de implementación sucesiva y ordenada, con objetivos esenciales, fácilmente comprensibles, reducidos en número y objetivamente verificables a través de indicadores; y
- Si constituyen un instrumento central para equilibrar los procesos cotidianos de interacción entre políticos, burócratas y votantes, la continua tensión entre el corto plazo, generalmente asociado al presupuesto, y el largo plazo, normalmente vinculado al plan.

### ***Sistemas de planificación en América Latina***

Desde el punto de vista operativo, el esfuerzo de articular los planes y el presupuesto se puede dar con distintos niveles de eficacia en el momento de la formulación, como estimaciones previas a los gastos y productos a alcanzar, o en el momento de la ejecución, cuando se verifica cuál es la efectiva asignación de recursos y los resultados realmente logrados.

En general, los países de la Región analizados han logrado una mayor articulación en el momento de la formulación que en el de la ejecución. La mayor parte de ellos tiene planes nacionales de desarrollo formales y han logrado diferentes niveles de éxito en sus esfuerzos tendientes a identificar el costo de los programas y de las metas en dichos planes, los cuales usualmente son publicados en una página web para ponerlos a disposición del ciudadano y los medios de comunicación.

Resulta evidente que una efectiva y eficiente administración de los recursos públicos comprende necesariamente una vinculación armoniosa entre los procesos de planificación y presupuestación. Sin embargo, esta articulación, en realidad comprende la integración de cuatro procesos fundamentales que constituyen la esencia misma de la administración de los recursos públicos: la planificación estratégica, la programación táctica, la presupuestación operativa y la evaluación retroalimentadora (Schack, 2007d).

### ***Planificación, programación, presupuestación y evaluación***

Si de la efectividad para el cumplimiento de sus funciones se trata, el presupuesto debería preocuparse por contribuir al logro de lo esencial (de ahí la relevancia del proceso de planificación estratégica). En ese sentido, la sistemática alineación de manera centralizada (es decir, desde el ministerio de Hacienda, por ejemplo) debe darse sólo en cuanto a lo que podríamos llamar los objetivos presupuestarios anuales (OPA), que se vinculan en el mediano y largo plazo con el PND (orientaciones estratégicas, acuerdo nacional, estrategia de lucha contra la pobreza, por ejemplo) y las prioridades de política pública del gobierno en ejercicio. Esto permitirá construir un conjunto de extensión razonable de indicadores de desempeño (30, por ejemplo), fundamentalmente relacionados con productos y resultados, en los cuales la vinculación entre indicadores financieros y no financieros sea clara, dejando para el resto de las actividades estatales que la alineación se produzca en niveles más tácticos y operativos de la gestión pública.

Un sistema global podría llegar a tener varios miles de indicadores (sólo considere tres indicadores para cada institución por el número de entidades existentes en cada país), imposibles de seguir y evaluar en el nivel central, por lo cual sería indispensable la centralización normativa y la descentralización operativa. En otras palabras, un control y seguimiento de indicadores ya no estratégicos sino de gestión, que sean parte de los sistemas de información y apoyo al proceso de decisión en

**Cuadro 33. Planes nacionales de desarrollo**

Países	¿Existe oficialmente un PND o equivalente?	Periodo que comprende	Organismo que lo administra	¿Están definidos con precisión y claridad los principales objetivos del gobierno?	¿Se cuantifican específicamente los costos de las metas de gestión?	Contenido del plan estratégico	¿Dónde se publica el plan?
Argentina	No, pero hay una Política y Estrategia de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y un presupuesto plurianual	10 años / 3 años	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios / ministerio de Economía y Producción	Sí.	No.	Política de desarrollo territorial, visión estratégica, instrumentos de política, entre otros. Lineamientos de planificación financiera.	www.minplan.gov.ar www.mecon.gov.ar
Bolivia	Plan General de Desarrollo Económico y Social	5 años	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Sí.	No.	Políticas, estrategias generales, programas, indicadores sociales, sostenibilidad macroeconómica, institucional y política.	www.planificacion.gov.bo
Brasil	Plan Plurianual (PPA)	4 años	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	Sí.	Parcial.	Objetivos, metas, indicadores de eficacia, costo unitario, estimado de los productos públicos.	www.planejamento.gov.br
Chile	No, pero la oferta electoral conforma un Plan de Gobierno	1 año	Secretaría General de la Presidencia	Sí.	Sí.	No.	No.
Colombia	PND	4 años	Dirección Nacional de Planeamiento	Sí.	Parcial.	Políticas, objetivos, lineamientos, estrategias, metas cuantificadas, indicadores.	www.dnp.gov.co
Costa Rica	PND	5 años	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Sí.	Sí.	Acciones estratégicas, ejes de política productiva, metas sectoriales, costos.	www.mideplan.go.cr
Ecuador	PND: PPA	4 años	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Sí.	No.	Bases programáticas, estrategias de desarrollo, objetivos de desarrollo humano.	www.senplades.gov.ec
El Salvador	Plan de gobierno: Plan Estratégico Nacional	5 años	Secretaría Técnica de la Presidencia	Sí.	No.	Visión del país, áreas de acción, programas, entre otros.	www.mh.gob.sv
Guatemala	Plan de Gobierno de la Esperanza: Sistema de Metas Presidenciales. PPA	4 años	Secretaría de Planificación y Programación Presupuestaria	Sí.	Parcial.	Objetivos, programas estratégicos, metas cuantificadas, indicadores, costos.	www.segeplan.gob.gt
México	PND y Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo	6 años	Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental	Sí.	Sí.	Objetivos, estrategias, prioridades, indicadores, metas, entre otros.	pnd.presidencia.gob.mx

Países	¿Existe oficialmente un PND o equivalente?	Periodo que comprende	Organismo que lo administra	¿Están definidos con precisión y claridad los principales objetivos del gobierno?	¿Se cuantifican específicamente los costos de las metas de gestión?	Contenido del plan estratégico	¿Dónde se publica el plan?
<b>Panamá</b>	Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo	6 años	Secretaría General del Gabinete Social	Sí.	No.	Objetivos, estrategias de desarrollo, indicadores, metas, entre otros.	<a href="http://www.mef.gob.pa">www.mef.gob.pa</a> <a href="http://www.concertacion.org.pa">www.concertacion.org.pa</a>
<b>Paraguay</b>	Plan Estratégico Económico y Social. PPA	4 años	Secretaría Técnica de Planificación	Sí.	No.	Misión, objetivos, políticas, ejes estratégicos, ejes de acción, entre otros.	<a href="http://www.stp.gov.py">www.stp.gov.py</a> <a href="http://www.presidencia.gov.py">www.presidencia.gov.py</a>
<b>Perú</b>	Acuerdo Nacional y Plan Estratégico Sectorial Multianual	5 años	Ministerio de Economía y Finanzas	Sí.	Sí.	Lineamientos de política, estrategias, metas, indicadores de medición.	<a href="http://www.mef.gob.pe">www.mef.gob.pe</a>
<b>Uruguay</b>	Planes Estratégicos de Gestión (PEG)	5 años	Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia	Sí.	Sí.	Objetivos de organismos, ministerios, metas cuantificadas, indicadores de eficacia, eficiencia, calidad (algunos), impacto (algunos).	<a href="http://www.cepre.opp.gob.uy">www.cepre.opp.gob.uy</a>
<b>Venezuela</b>	Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Marco plurianual de presupuesto	6 años	Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo	Sí.	No.	Lineamientos económicos, sociales, políticos, territoriales, internacionales.	<a href="http://www.mpd.gob.ve">www.mpd.gob.ve</a>

Fuente: Normativa vigente y documentación relacionada publicada en diversos sitios web. Información actualizada al primer trimestre de 2007.

cada dependencia y no necesariamente parte integrante de lo que podríamos conceptualizar como un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) en el nivel hacendario o, incluso, en el nivel presidencial.

En efecto, si se piensa en el Estado en su conjunto, siguiendo a Schack (2007d), se llega a lo que se podría denominar cuatro macroprocesos globales en la administración financiera gubernamental:

- i) Planificación estratégica,
- ii) Programación táctica,
- iii) Presupuestación operativa, y
- iv) Evaluación retroalimentadora.

Primero la planificación estratégica debería efectuarse a una escala macro o gubernamental y para un horizonte temporal de largo plazo. La visión de desarrollo del país, el PND y otros planes similares son los

resultados naturales de este proceso. Este, para ser operativo desde la perspectiva de la gestión estatal (y no únicamente de la gestión presupuestaria) y no sólo ser parte del discurso político, debe tener indicadores que permitan medir el logro de los objetivos de desarrollo planteados. Para ello, dichos indicadores deben tener metas objetivas, es decir, valores del indicador que se espera alcanzar en un determinado periodo de tiempo y a un costo estimado definido, el mismo que debe ser compatible con las restricciones económicas globales del país.

Por su parte, en el marco de la consecución de dichos objetivos de desarrollo, existe otro proceso, el cual no es tan general como la planificación estratégica estatal ni tan específico como la presupuestación programática e institucional, y al que se podría denominar como

*programación táctica.* En ella, en el marco de un escenario fiscal de mediano plazo, se establecen y costean los principales cursos de acción (programas públicos fundamentales) que se espera llevar a cabo por el sector público para lograr los objetivos de desarrollo, indicando las metas anuales a alcanzar (a escala meso o sectorial) para cada indicador en el contexto de un escenario fiscal plurianual y, por lo general, revolvente (móvil).

En este tipo de programación, en la práctica se define qué se quiere lograr en el ejercicio fiscal siguiente y en los subsiguientes y cuántos recursos públicos se destinarán genéricamente a dichos propósitos. Por lo tanto, el resultado central en este proceso es la elaboración de un marco fiscal de mediano plazo (MFMP) y la determinación de los OPA sobre la base de los cuales se estructurará el presupuesto.

El proceso de presupuestación operativa, de periodicidad anual, consiste en especificar con todo detalle (es decir, a una escala micro o institucional, en el nivel de entidad o dependencia) cómo se ejecutarán a lo largo del año fiscal siguiente los cursos de acción previstos tácticamente en el proceso anterior: quién los ejecutará, cómo, cuándo, con qué tipo de recursos, provenientes de qué fuente de financiamiento, a través de qué programa de gasto, etcétera. Y, sobre todo, debe especificarse cómo se comprobará si se está logrando la meta prevista a lo largo de todo el proceso de generación de valor de la acción pública, y no sólo en términos del impacto. Por todo ello resulta fundamental la generación de información sobre el desempeño en el nivel de insumos, procesos, productos y resultados (tanto a partir del manejo de indicadores de desempeño como de evaluaciones más integrales), así como la aplicación de instrumentos, la elaboración de diagnósticos de problemas, la determinación de líneas de base, la formulación de marcos lógicos, la implementación sistemática de métodos de costeo asociados a una contabilidad con base devengada, entre otros.

Finalmente, para promover un análisis y para mejorar la actuación de los tres macroprocesos anteriores,

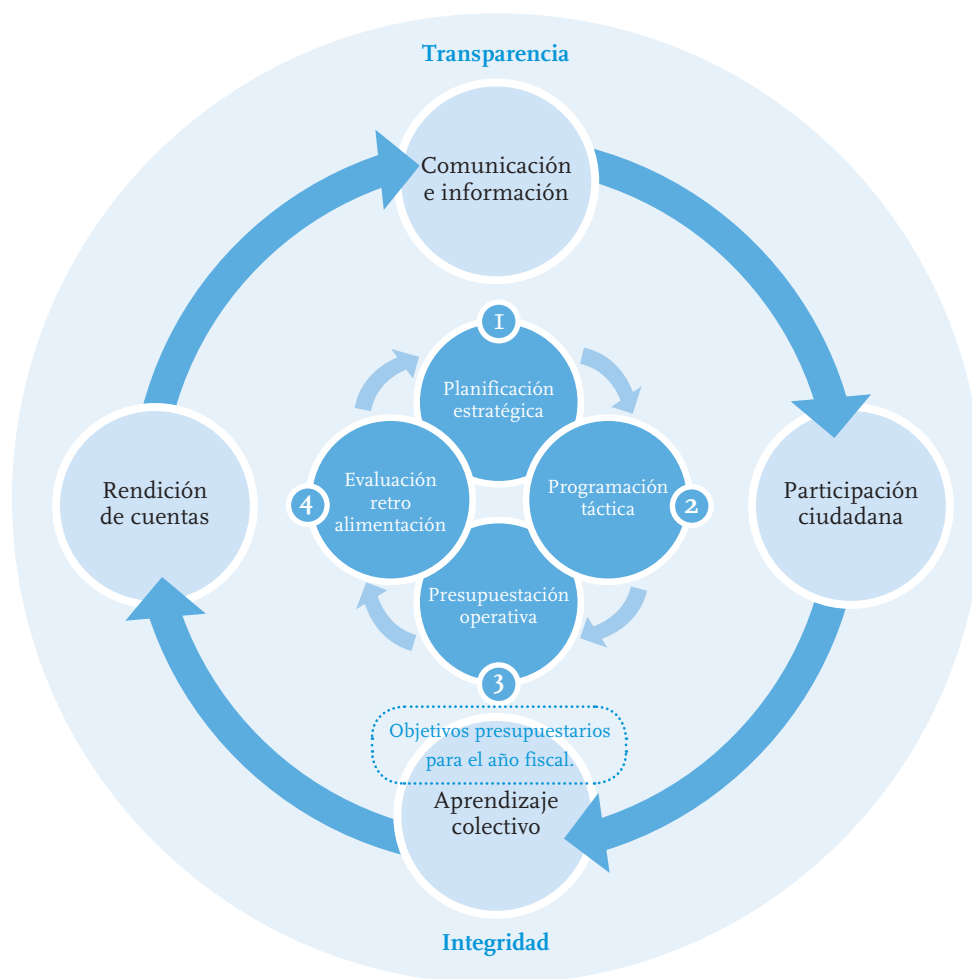
se debería poner en práctica un proceso de evaluación retroalimentadora, que con sus propias especificidades y niveles (macro, meso y micro), debería permitir seguir y controlar el cumplimiento de los OPA y, además, contribuir a verificar el logro de los objetivos estratégicos, tácticos e, incluso, operativos de la administración gubernamental.

La gobernabilidad de un sistema caracterizado por la democracia política, la equidad social, la eficiencia económica, el desarrollo cultural, la integridad territorial y la sostenibilidad ambiental requiere que estos cuatro macroprocesos que determinan la efectividad de la administración financiera gubernamental y su impacto en el nivel de bienestar de la población se desarrollen en un marco general caracterizado por procesos continuos de comunicación e información, participación ciudadana, aprendizaje colectivo y rendición de cuentas, que permitan un escenario de transparencia e integridad que haga posible un desarrollo humano sostenido (Schack, 2007d).

No obstante, la adecuada articulación de los macroprocesos antes referidos dependerá de cómo se sistematiza, procesa, analiza, interpreta, usa y difunde la información, entre otros factores, a lo largo del proceso de toma de decisiones, según cada arreglo institucional. Por lo tanto, surge otra cuestión a resolver: ¿cómo se vinculará en el registro presupuestario la información de objetivos, metas e indicadores? O, en otras palabras, ¿cuál será la estructura y naturaleza de los clasificadores presupuestarios?

Aunque no lo parezca, de dichas clasificaciones dependen las variables que estarán registradas y, por lo tanto, con información disponible para ser monitoreadas y evaluadas durante el proceso presupuestario. En esta línea, el tener una apropiada clasificación programática del presupuesto y su homologación (o mejor dicho, la capacidad de generar información estadística) con estándares internacionales, como el *Manual de Finanzas Públicas* del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001), resulta muy importante.

Gráfico 4. Macroprocesos en la administración financiera gubernamental



### ***Los clasificadores presupuestarios y los sistemas de información***

Las preocupaciones más operativas sobre cómo articular el plan y el presupuesto se han reflejado en las distintas técnicas presupuestarias que desde la década de 1960 se han establecido en la mayor parte de los países de la Región, a partir de los sistemas de planificación, programación y presupuestación que se desarrollaron en Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, ya sea por una implementación inadecuada o parcial de sus postulados, por las limitaciones

del enfoque respecto de la flexibilidad necesaria para adecuarse a los cambios en los énfasis de las políticas y prioridades de gasto, por la inexistencia de información detallada sobre los costos de los programas, o por la falta de liderazgo en la implementación de estos cambios que los llevaron a conformar únicamente modificaciones administrativas más que cambios en la forma de organizar y gestionar el presupuesto, no se ha logrado, en general, integrar apropiada y eficazmente la planificación de políticas en el proceso presupuestario, el cual, en todas las experiencias de países latinoamericanos analizadas (con excepción de Brasil y Chile), siguen siendo marcadamente incremental.

**Cuadro 34. Algunas técnicas presupuestarias**

Técnica	Propósito	Características		Limitaciones
Incrementalismo	Coordinación de decisiones presupuestarias con participación de múltiples actores en un periodo limitado de tiempo.	Asignaciones pasadas, división temática.	Restricción presupuestaria fuerte.	Ineficiencia en la asignación de recursos, rigidez.
Presupuesto por programas	Eficiencia en la asignación del gasto y la vinculación con la planificación.	Comprehensividad horizontal, comparación de paquetes alternativos de gastos con niveles de actividad.	Restricción presupuestaria fuerte, análisis de política, indicadores de actividad.	Rigidez en los gastos, aumento de costos de corrección de errores, medición de niveles de actividad.
Presupuesto base cero	Eficiencia en el uso de recursos para logro de objetivos programáticos.	Comprehensividad, racionalidad conceptual, diseño operativo, niveles de financiamiento.	Priorización de objetivos de política, objetivos claros.	Análisis ahistórico, multiplicación de conflictos, falta de tiempo para análisis revierte a presupuestación tradicional.

Fuente: Guzmán (2005).

En efecto, el presupuesto base cero, el presupuesto por desempeño<sup>1</sup>, el presupuesto por programas y el presupuesto incremental (a partir de un presupuesto por partidas institucionales y por objeto del gasto<sup>2</sup>), fueron técnicas que se emplearon en distintos momentos de la historia reciente de los países latinoamericanos. Sin embargo, su aplicación no ha logrado modificar sustantivamente los procesos de trabajo ni alinear los incentivos de los distintos actores para que se enfoquen en el logro de fines en lugar de en la ejecución de medios.

Asimismo, tampoco han modificado las interacciones que se dan, especialmente, entre los “guardianes del tesoro” (los ministerios de Hacienda) y los “defensores de programas” (agencias de gasto) en un juego repetitivo como es el proceso presupuestario (Tavares y Beretta, 2006), que trata de minimizar el conflicto y tiene un alto contenido de economía política, y en el cual las asignaciones de recursos para cada programa

o sector se determinan anualmente como resultado de un complejo proceso de negociación.

Sin perjuicio de reconocer esta realidad, es preciso señalar que en todos los países que se ha analizado, se ha avanzado en el desarrollo de clasificadores de ingresos y gastos comunes para todos los organismos del presupuesto, comprendiendo tanto los gastos corrientes como los de capital. La implementación de tales clasificadores presupuestarios, ha permitido contar con un instrumento que permita la uniformidad, el ordenamiento y la interrelación de la información sobre las instituciones públicas (relativa a sus finalidades y funciones), así como de los ingresos y gastos, que son previstos en el presupuesto público. Es decir, el clasificador ha facilitado la homogeneidad de las transacciones financieras y el análisis de la política fiscal, así como la ejecución, la modificación, el control y la evaluación del presupuesto.

1. Permite determinar las asignaciones presupuestarias sobre la base de volúmenes de trabajo anticipados y costos unitarios promedio de los principales productos, generalmente intermedios. Su principal debilidad es que se centra en las tareas y no presta atención a los objetivos y a la selección de alternativas de solución a los problemas; por lo tanto, deja de lado los resultados intertemporales de las políticas (BM, 1998).

2. Como señala el BM (1998), la gestión presupuestaria “por partidas” es de por sí una reforma que nació a fines del siglo XIX, ante la preocupación de que la falta de controles adecuados en los gastos estuviese contribuyendo a crear un entorno en el que se avizoraba un creciente peligro de corrupción.

En la mayor parte de los países latinoamericanos analizados se ha implementado un Sistema Integrado de Información Financiera que contiene elementos interrelacionados, interactuantes e interdependientes que, debidamente ordenados y coordinados entre sí, buscan una mayor transparencia y eficiencia en la administración de los fondos públicos. Dichos elementos son, entre los más importantes: planificación, banco de proyectos, presupuesto, contabilidad gubernamental, tesorería, deuda pública y administración de personal, los que están regidos por principios y normas técnicas destinadas a orientar e instruir a las instituciones públicas.

Generalmente, estos sistemas de administración financiera están estructurados como un sistema integral, único y uniforme. El órgano rector del sistema tiene la atribución exclusiva para autorizar, en casos excepcionales, la aplicación de criterios técnicos diferentes a los principios y normas técnicas establecidos. Por lo tanto, estos instrumentos logran que las acciones en materia de administración financiera propicien eficiencia, eficacia y transparencia en la obtención y empleo de los recursos del Estado; desarrollen sistemas que generen información oportuna y confiable sobre las operaciones; fomenten la utilización de técnicas modernas para la investigación y la gestión financiera; y empleen a personal idóneo en administración financiera y promuevan su especialización y actualización (Castillo, 2003).

Siempre el ingreso de información se realiza por parte de los organismos en forma descentralizada y la información es controlada en el nivel central por la autoridad técnica presupuestaria. Estos sistemas, por lo general, están asociados a un sistema de presupuesto que registra los ingresos y gastos planeados en la formulación presupuestaria y luego durante la ejecución, desarrollando sistemas específicos para los proyectos de inversión y módulos de contabilidad gubernamental, en vista de la vinculación existente entre los clasificadores presupuestarios y el plan de cuentas gubernamental.

La característica básica de estos Sistemas de Información para la Administración Financiera (SIAF y similares) es la centralización normativa y la descentralización operativa. La centralización normativa le compete al ministerio de Hacienda o institución similar y la descentralización operativa implica que la responsabilidad de las operaciones financieras en el proceso administrativo la tienen las unidades ejecutoras. En general, dicho sistema busca establecer:

- Mecanismos de coordinación de la administración financiera entre las instituciones públicas para implantar los criterios de economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;
- Procedimientos para generar, registrar y proporcionar información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable para la toma de decisiones y para la evaluación de la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;
- Responsabilidad propia de la dirección superior de cada entidad del sector público en la implantación, mantenimiento, actualización y supervisión de los elementos competentes del sistema de administración financiera integrado; y
- Requerimientos de participación activa y coordinada de las autoridades y las unidades ejecutoras del sector público en los diversos procesos administrativos derivados de la ejecución del SIAF.

En general, la evidencia muestra que los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, tributario y patrimonial conforman en un sentido amplio la administración financiera del sector público. Dichos sistemas están interrelacionados y cada uno de ellos actúa bajo la coordinación del órgano rector. La eficiencia global de la administración financiera gubernamental depende del nivel de integración y comunicación de información entre dichos sistemas.

**Cuadro 35. Sistemas de información financiera**

País	Órgano rector del sistema presupuestario	Sistema de información presupuestaria y/o financiera	Base legal
<b>Argentina</b>	Oficina Nacional de Presupuesto (ONP, Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda)	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIDIF)	- Ley N.º 24.156 (1993) - Ley N.º 11.672 (1969)
<b>Bolivia</b>	Viceministerio de Presupuesto y Contaduría (VMPC, ministerio de Hacienda)	Sistema Integrado de Información Financiera y Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIIF-SIGMA)	- Ley N.º 1.178 (1990) - Decreto Supremo N.º 26.455 (2001)
<b>Brasil</b>	Secretaría de Presupuesto Federal (SOF, ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión)	Sistema Integrado de Administración Financiera y Sistema Integrado de Datos Presupuestarios (SIAFI-SIDOR)	- Ley N.º 4.320 (1964) - Ley N.º 8 (1990) - Ley N.º 101 (2000) - Ley N.º 10.180 (2001)
<b>Chile</b>	Dirección de Presupuestos (Dipres, ministerio de Hacienda)	Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE)	- Decreto Ley N.º 1.263 (1975) - Ley N.º 18.591 (1986)
<b>Colombia</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y Departamento Nacional de Planeación (Inversión)	Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)	- Ley N.º 819 (2003) - Decreto N.º 111 (1996)
<b>Costa Rica</b>	Dirección General de Presupuesto Nacional (DGP, ministerio de Hacienda)	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGAF)	- Ley N.º 8.131 (2001)
<b>Ecuador</b>	Subsecretaría de Presupuestos (SP, ministerio de Economía y Finanzas)	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Sistema de Administración Financiera (SIGEF-SAFI)	- Decreto N.º 1429 (1977) - Ley 18 (1992) - Ley TROLE I (2000) - Ley RO 337 (2000)
<b>El Salvador</b>	Dirección General de Presupuesto (DGP, ministerio de Hacienda)	Sistema de Administración Financiero Integrado (SAFI)	- Ley AFI N.º 516 (1995)
<b>Guatemala</b>	Dirección Técnica de Presupuesto (DTP, ministerio de Finanzas Públicas)	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)	- Decreto N.º 101 (1997)
<b>México</b>	Subsecretaría de Egresos (SSE, Secretaría de Hacienda y Crédito Público)	Sistema Integral de Administración Financiera Federal y Sistema Integral de Control de la Gestión Presupuestaria (SIAFF-SIGGP)	- LPCGF (1976)
<b>Panamá</b>	Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA, ministerio de Economía y Finanzas)	Sistema de Información Financiera (SIAFPA)	- Ley N.º 20 (2002) - Ley N.º 61 (2002)

País	Órgano rector del sistema presupuestario	Sistema de información presupuestaria y/o financiera	Base legal
Paraguay	Dirección de General de Presupuesto (DGP, ministerio de Hacienda)	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)	- Ley N.º 1.535 (1999)
Perú	Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP, ministerio de Economía y Finanzas)	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)	- Ley N.º 27.209 (1999) - Ley N.º 28.112 (2004)
Uruguay	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, ministerio de Economía y Finanzas) y Contaduría General de la Nación	Sistema Integrado de Información Financiera y Sistema de Información Presupuestaria (SIIF-SIP)	- Ley N.º 17.213 - Ley N.º 194 (1997)
Venezuela	Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE, ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas)	Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF)	- LOAFSP G.O. 38.198 (2005) Ley N.º 37.029

Fuente: Diversos sitios web. Información al primer trimestre de 2007.

### ***La articulación en el nivel institucional y nacional***

El presupuesto es un instrumento de gestión que sirve tanto a las instancias operativas como estratégicas del gobierno, pues no sólo es un instrumento fundamental de programación económica y social, sino también un instrumento de gobierno y administración. En tal sentido, pensar en alinear exactamente cada categoría presupuestaria con cada objetivo, como algunos países han tratado de hacer a través de un conjunto de matrices de desempeño programático, es una tarea enorme y no necesariamente útil. Pero, además, esta realidad instrumental del presupuesto implica que la articulación con el plan se da en cada nivel jerárquico de organización bajo distintos mecanismos.

En efecto, es interesante ver cómo el grado de articulación entre el plan y el presupuesto se incrementa a medida que el nivel de abstracción y agregación se reduce. De hecho, el alto nivel de integración entre el plan operativo anual y el presupuesto de la entidad es un resultado cotidiano en muchas organizaciones públicas. En verdad, esto se verifica con mayor nitidez en las entidades públicas calificadas por autores como Cortázar

(2007) como islas de excelencia (que en realidad son conjuntos de archipiélagos), presentes en mayor o menor medida en todos los países de la Región.

La articulación entre lo que uno quiere hacer (la planificación) y los medios de que dispone para hacerlo (la presupuestación) son como las dos caras de una misma moneda. Se trata de procesos técnicos inseparables: si una planificación está bien hecha, no puede dejar de considerar cómo y con qué medios hará realidad lo que persigue; y si un presupuesto está bien hecho, no puede dejar de considerar los fines que quiere alcanzar con los medios que ejecuta.

Sin embargo, a medida que se asciende en el nivel de agregación y abstracción (en el nivel de país, por ejemplo), las relaciones de interacción e iteración se complejizan y las diferencias entre el plan y el presupuesto se hacen más evidentes:

- El proceso presupuestario siempre es explícito, jerarquizado, cronogramado y legalizado, en tanto que el proceso de planificación no. Muchas veces, ni siquiera en nuestros países es un sistema administrativo formal dentro de la burocracia (como en el caso de Perú);

- El presupuesto es un instrumento de corto plazo, generalmente anual, en tanto que el plan, usualmente, es de largo plazo, pues contempla un horizonte temporal mucho mayor que el año calendario;
- El presupuesto asigna recursos y responsabilidades claras entre los gestores, pues normalmente tiene un marcado componente institucional en su elaboración y en los artículos de la Ley de Presupuesto se establece, muchas veces, un sinnúmero de directrices, no sólo sobre temas presupuestarios sino de gestión pública en general. El plan, en cambio, tiene una perspectiva usualmente más programática y, dado su nivel de agregación, el logro de los objetivos que plantea requiere altos niveles de coordinación intersectorial cuyos costos de transacción, debido a los arreglos institucionales existentes y las capacidades de los actores, son siempre muy elevados;
- El presupuesto es generalmente aprobado por una ley del Congreso de la República, por lo cual no siempre el Poder Ejecutivo tiene control sobre él, ya que depende de cada escenario político y de las facultades que cada Constitución le brinda. El plan, en cambio, normalmente es aprobado por la rama ejecutiva del gobierno, y el Parlamento lo conoce porque se le suele presentar junto con el proyecto de Ley de Presupuesto (aunque en países como Brasil, también lo aprueba);
- El componente de economía política del presupuesto es más importante que en el caso del plan. Dados los arreglos institucionales existentes, usualmente los actores principales y sus funciones en la elaboración del plan no son los mismos que en el caso del presupuesto;
- La rama judicial, con sus sentencias, muchas veces altera las decisiones presupuestarias y sus efectos sobre la realidad, pero por definición nunca se pronuncia sobre los planes (pues no son todavía “realidad”);
- La sociedad civil ha ido aprendiendo que lo que no está en el presupuesto (lo diga quien lo diga) es una ilusión, propia del discurso político respecto del deseo de hacer “algo”, pero sólo el tener los créditos presupuestarios asignados otorga una probabilidad mayor a cero que ese “algo” se haga realidad si la normativa vigente lo permite y la capacidad de gestión existe, la cual, por cierto, muchas veces se presupone incorrectamente;
- A lo largo de la historia reciente, el presupuesto siempre ha existido. En cambio, hasta por razones ideológicas, el plan a veces no existe, y se confunde la planificación con la existencia de un organismo, documento o instrumento y no se toma como una función natural del gobierno que constituye el anticiparse a los acontecimientos, pensar antes de actuar y optar conscientemente entre cursos de acción alternativos en condiciones de escasez de recursos;
- Dados los reducidos niveles de integración y el hecho de que el presupuesto termina organizando, junto con el sistema de control, la estructura de incentivos esencial en la administración pública, el plan es visto como una formalidad administrativa, un mero trámite que hay que cumplir porque la normatividad así lo exige, y no como un instrumento de gestión, como sí es visto el presupuesto. En los casos en que no existe un mandato imperativo, muchas veces ni siquiera hay plan);
- La perseverante, aunque no por eso calificada, elaboración del presupuesto año tras año, mediante una nomenclatura propia y sofisticada (cadenas presupuestarias y códigos, entre otros elementos), ha creado una burocracia relativamente estable en los ministerios de Hacienda o instituciones similares, frente a la volatilidad del recurso humano en el resto de la rama ejecutiva, incluyendo los órganos rectores de planificación;
- La cantidad de información para elaborar un presupuesto (dada su marcada tendencia incremental), está por lo general más a la mano que la que se necesita para estructurar apropiadamente un plan operacional. Lo mismo sucede para identificar indicadores de desempeño y sus metas a alcanzar;
- La cantidad, la composición y la calidad de los técnicos y los funcionarios adecuadamente familiarizados con los conceptos presupuestarios dentro de la administración pública es normalmente superior a aquellos verdaderamente capacitados en

la estructuración de políticas y programas, marcos lógicos y otros conceptos e instrumentos propios de la planificación. El presupuesto resulta ser un proceso tan estable (inercial), que al no plantear modificaciones sustantivas sino más bien marginales y hacerse tan recurrente (de manera periódica y sistemática) hace que la administración pública haya aprendido plenamente la mecánica operativa para elaborarlo;

- La elaboración del plan (que requiere necesariamente un enfoque multidisciplinario) se realiza muchas veces de cara al ciudadano, al tratar de explicitar objetivos y metas de política que sean fácilmente comprensible por los distintos actores políticos, sociales y económicos. En cambio, el presupuesto, que normalmente pertenece al mundo de las ciencias económicas y contables, se estructura usando una terminología propia de un “gremio profesional de especialistas”. En las universidades enseñan cómo planificar, lo que es común en el sector privado, y esta experiencia se puede trasladar fácilmente al sector público (de hecho, los métodos de planificación actualmente más usados en el sector público provienen de desarrollos propios del sector privado). En cambio la nomenclatura para presupuestar en el sector público es propia, no muy parecida a los términos usados en la esfera privada y no se enseña en los programas universitarios.

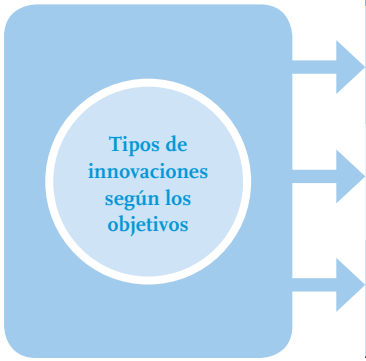
En este escenario, resulta claro que la integración del presupuesto y el plan requieren de un espacio común, en el cual se pueda conciliar la naturaleza propia de cada proceso. Parecería que un marco fiscal de mediano plazo es la arena para conciliar el corto y largo plazo, los deseos de gasto y las posibilidades de ingreso en un escenario intertemporal con una perspectiva mayor a la anualidad. Al menos, esto nos indica la experiencia de países como Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Estados Unidos, entre otros.

### ***El marco fiscal del mediano plazo***

Tal como se ha indicado, la creciente demanda de efectividad en la acción pública por parte del mandante fundamental, el ciudadano, hace que los procesos presupuestarios deban complementar la disciplina de los agregados fiscales con la eficacia en la asignación de los recursos a las prioridades de política fundamentales y con la eficiencia operacional en la entrega de servicios.

En esa dirección han avanzado muchos países de la Región. De hecho, en los últimos años se ha producido un intenso diseño, formalización legal e implementación de un conjunto de innovaciones presupuestarias, las cuales según los objetivos que persiguen, han sido clasificadas por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (2004) en:

- i) Objetivos macroeconómicos, en cuyo segmento se ubican innovaciones tales como la implementación de reglas macrofiscales (numéricas, de procedimiento y de transparencia), la estimación explícita de pasivos contingentes y gastos tributarios, la creación de fondos de estabilización fiscal y los procesos de programación multianual;
- ii) Objetivos de políticas, cuya esfera abarca los procesos de planificación estratégica, evaluación de programas, medición de resultados, gobierno electrónico y presupuestos participativos; y
- iii) Objetivos operacionales, como la suscripción de convenios de gestión, creación de agencias autónomas, externalización al mercado en la provisión de bienes y servicios y mayor discrecionalidad gerencial para optimizar los procesos productivos dentro del sector público.

**Cuadro 36. Sistemas de información financiera**


Objetivos estratégicos	Objetivos básicos	Instrumentos
Objetivos macroeconómicos	Preservar la solvencia del sector público. Estabilizar la demanda agregada.	Marco de programación plurianual, evaluación de riesgos fiscales.
Objetivos de políticas	Eficiencia distributiva: asignar recursos de acuerdo con las prioridades gubernamentales.	Medición de resultados, evaluación de programas.
Desempeño operacional y responsabilidad ( <i>accountability</i> )	Promover la eficiencia técnica con participación ciudadana.	Indicadores de desempeño, convenios de gestión y externalización.

Fuente: ILPES (2004).

Dentro de estas innovaciones, quizá la más importante para lograr una vinculación armónica y sinérgica entre los procesos de planificación y presupuestación es justamente la programación multianual, proceso que se traduce en la construcción de un marco fiscal de mediano plazo. Este es el resultado de un proceso estratégico de proyección y priorización del gasto, a través del cual las decisiones presupuestarias anuales son gobernadas tanto por las restricciones fiscales intertemporales imperantes como por las prioridades de la política gubernamental.

Parafraseando a Moreno (2005), se puede concluir que el MFMP es un continuo trabajo de evaluación, ajuste y priorización, en el marco de un ejercicio comprensivo de traducción de la visión de país y objetivos compartidos que contempla la política gubernamental (por ejemplo, a través del PND), de metas financieras y no financieras que revelan una estrategia de acción intertemporal. Al trascender el año fiscal corriente, permite apreciar el impacto fiscal de las decisiones del presente sobre el futuro próximo e interiorizar los costos explícitos y de oportunidad de tal o cual curso de acción para alcanzar dichos objetivos trazados.

Un MFMP estimula a las autoridades políticas a pensar más allá del ejercicio fiscal, impone un freno a un desmedido crecimiento de gastos y su impacto intertemporal e induce una mayor precaución al tomar decisiones que influyen en el nivel de ingresos y gastos

futuros, reduce la incertidumbre en el comportamiento presupuestario, permite reorientar los ahorros que se producirán en el futuro hacia las prioridades gubernamentales presentes, facilita el seguimiento de programas y proyectos cuya ejecución trasciende el año y promueve, por lo tanto, la aplicación de procesos de planificación estratégica y de una gestión orientada a resultados, entre otros beneficios que se pueden mencionar (Martinere, 2007).

Un MFMP no es un sistema que preasigna legalmente techos anuales de gasto por sector, función o cualquier otra categoría presupuestaria para los años venideros, como puede suceder en el caso de un presupuesto plurianual legalmente aprobado, dado que bajo un MFMP se mantiene el principio de anualidad del presupuesto, aunque, el primer año del marco sí es consistente con el presupuesto anual para el año que se formula y los siguientes ejercicios son estimaciones indicativas y referenciales que se convierten en la línea de base de las siguientes programaciones.

Un presupuesto plurianual en estricto rigor, si bien reduce en gran medida la incertidumbre propia del proceso anual, al comprometer formalmente asignaciones presupuestarias para los siguientes ejercicios fiscales, genera mayores restricciones a las ya existentes, al incrementar la rigidez presupuestaria (ante, por ejemplo, la necesidad de efectuar ajustes como consecuencia de menores ingresos percibidos) y reducir los grados

de libertad de las autoridades fiscales y políticas (para introducir nuevas iniciativas de gasto o cambiar las prioridades en la política pública, por ejemplo). Aunque su implementación puede reducir el trabajo de elaboración anual presupuestaria en toda la administración pública, por lo general se requieren importantes modificaciones legales e, incluso, constitucionales, razón por la cual, al parecer, resulta preferible y más práctico tratar de aprovechar las ventajas de un presupuesto plurianual pero por medio de un instrumento más flexible: el MFMP.

De hecho, en la medida que el marco sea una restricción fuerte, creíble y estable para los actores, como las agencias de gasto o los defensores de programas (Tavares y Beretta, 2006), y contenga reglas fiscales (numéricas, de procedimiento y de transparencia) aceptadas por ellos, puede coadyuvar eficazmente a resolver, entre otros problemas, el endeudamiento estratégico, el ciclo electoral o el corto horizonte temporal de las autoridades políticas, que son inherentes al proceso presupuestario. Esto puede lograrse al promover reasignaciones estratégicas de gasto de mediano plazo, interiorizar el costo de oportunidad futuro de decisiones de gasto presentes y cambiar la percepción que cada uno de los actores tiene (y que exacerba las demandas de gasto) respecto de que su intención de gasto es tan pequeña comparada con el total que de ser aprobada no afectaría el resultado agregado, lo que aumenta los costos de transacción asociados a un proceso colectivo de distribución de recursos.

Asimismo, desde la perspectiva de la eficiencia y efectividad, un MFPM contribuye a la provisión, a costos razonables, de bienes y servicios públicos por las entidades estatales, al modificar en parte las asimetrías de información que existen entre los asignadores y ejecutores de los recursos en materia de costos promoviendo mecanismos de diálogo y coordinación (de abajo hacia arriba y, también, de arriba hacia abajo) y al dar predicciones a las agencias respecto del volumen de recursos que podrían esperar en los próximos años de no mediar cambio alguno en las prioridades de política o en el entorno. De esta manera, se genera una reducción de la propensión marginal a incluir nuevos gastos en el

presupuesto sin evaluar previamente el grado de eficiencia e, incluso, pertinencia de las políticas en curso.

En general, un MFMP contiene, por lo menos, tres elementos fundamentales que lo caracterizan y que permiten confeccionar una taxonomía generacional respecto de este instrumento:

- i) Un marco agregado de recursos, determinado de arriba hacia abajo, consistente con la sostenibilidad de las finanzas públicas y las prioridades generales de la política gubernamental, que incluye metas cuantitativas en el nivel macroeconómico (inflación, producto, depreciación) y fiscal (ingreso, gasto y financiamiento, según una clasificación económica);
- ii) Un conjunto de estimaciones de costo, construidas de abajo hacia arriba, respecto de la estrategia de acción programática intertemporal que cada sector del gobierno tiene previsto realizar para alcanzar dichas prioridades generales de la política; y
- iii) Un mecanismo de interacción y coordinación que promueve un proceso de toma de decisiones sobre la base del diálogo y la cooperación.

En este sentido, podríamos clasificar los distintos marcos fiscales en tres tipos:

- i) Los de primera generación, que sólo se circunscriben a la parte global y general especificando los grandes agregados macrofiscales y declaraciones de política pública gubernamental;
- ii) Los de segunda generación, que, además, incluyen especificaciones de gasto siguiendo clasificaciones sectoriales y funcionales (es decir, estableciendo para los principales gastos no solamente su contenido de naturaleza económica, sino también quién los ejecutará y para qué propósito) para cada uno de los años comprendidos en el marco; y
- iii) Los de tercera generación, que se caracterizan por incluir indicadores de desempeño de producto y resultado (especialmente de este último tipo) como corolario de la programación no financiera que subyace a la financiera, y especifican, incluso, las metas de los principales proyectos de inversión y actividades que contiene el presupuesto (Schack, 2004).

Finalmente, como bien lo plantea Martierene (2007), las funciones básicas de un MFMP son prevenir, asignar, limitar y corregir.

- i) Función preventiva: durante los inicios del proceso de preparación del MFMP, los actores participantes comenzarán a identificar diferentes problemas. Algunos estarán vinculados con dificultades originadas en la percepción de los ingresos tributarios o en la captación de fuentes de financiamiento y otras con presiones provenientes del sector de gastos, retrasos en los programas o proyectos, conflictos de objetivos, etcétera. Seguramente, el no encarar a tiempo la solución de estos problemas ocasionará perjuicios no deseados al Estado;
- ii) Función asignativa: la programación de mediano plazo permite realizar, con un horizonte más amplio que el del ejercicio fiscal, la asignación a nuevos programas o proyectos, o al fortalecimiento de los existentes, de los recursos liberados a causa del cumplimiento de los objetivos de determinados programas, proyectos o políticas públicas. De esta manera se puede orientar, en forma paulatina, la estructura de gastos hacia los objetivos nacionales disminuyendo el total de los gastos rígidos;
- iii) Función limitativa: una vez elaborado, la distribución del gasto plurianual, por entidades, programas, subprogramas, proyectos, fuentes de financiamiento y grupos o subgrupos sirve para conocer hasta dónde es posible pronunciarse a favor de nuevos gastos con incidencia en ejercicios futuros;
- iv) Función correctiva: una vez implementado el MFMP es necesario efectuar el análisis de los desvíos

producidos con relación a los datos emergentes de la realidad. De esta forma, se irán acumulando enseñanzas sobre el comportamiento de las variables que harán posible la realización de ajustes en los supuestos y criterios de proyección, lo que a su vez permitirá el perfeccionamiento de la capacidad de proyección.

### ***Experiencias en América Latina***

Los países latinoamericanos han elaborado marcos fiscales de mediano plazo con diferentes grados de complejidad y cobertura. Para ello, se estiman un conjunto de variables macroeconómicas significativas que expresan el contexto de la política económica y social de cada país —como el producto interno bruto (PIB), la balanza de pagos, el consumo, la inversión, los precios, los salarios, las tasas de interés, el tipo de cambio, el empleo, etcétera— con base en sus expectativas para poder adecuar los objetivos, las metas y la asignación de recursos de los programas y presupuestos formulados.<sup>3</sup>

En general se señala que es necesario establecer reglas macrofiscales que impongan límites presupuestarios a escala global para varios años con el fin de moderar las demandas presupuestarias de los organismos en el año presente, lo que contribuye a preservar la solvencia del sector público y reduce los sesgos no deseados en la conducción de la política fiscal (volatilidad, carácter procíclico, exceso de déficit, inequidad intergeneracional, entre otros).

3. En ese sentido, la política fiscal debería considerar un marco plurianual, basado en un horizonte de largo plazo definido sobre la base de un equilibrio estructural, con reglas que aseguren el control de las finanzas públicas a mediano plazo, y un nuevo régimen de planificación presupuestaria, basado en la asignación plurianual.

**Cuadro 37. Marcos macroeconómicos y fiscales de mediano plazo**

País	¿Existe un marco fiscal de mediano plazo o similar?	¿Cuál es el horizonte temporal?	¿Cuándo se revisa y actualiza?	¿Existen proyecciones macroeconómicas?	¿Existen proyecciones de variables sociales (educación, salud, pobreza, otros)	¿Existen indicadores de desempeño y metas por políticas sectoriales?	¿Está publicado en la web?	¿Existe una referencia explícita en relación con el PND, la Estrategia de Superación de la Pobreza, el Acuerdo Nacional o equivalente?
Argentina	Existe el marco presupuestario plurianual.	3 años	II Trimestre	Sí.	No.	Parcial.	Sí.	Sí.
Bolivia	No.							
Brasil	Existe el PPA que se incluye en el proyecto de Ley de Presupuesto Anual.	4 años	III Trimestre	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Chile	No.							
Colombia	Existe el MFMP.	10 años	II Trimestre	Sí.	No.	No.	Sí.	Sí.
Costa Rica	Existe un MFMP dentro de la Exposición de motivos del Presupuesto Anual.	3 años	III Trimestre	Sí.	No.	Parcial.	Sí.	Sí.
Ecuador	Existe un marco plurianual de presupuesto y un documento de programación macroeconómica.	4 años	II Trimestre	Sí.	Sí.	Parcial.	Sí.	Sí.
El Salvador	No.							
Guatemala	Existe el marco presupuestario multianual.	3 años	II Trimestre	Sí.	No.	Parcial.	Sí.	Sí.
México	Existe un marco macroeconómico de acuerdo con los criterios generales de política económica que forma parte del proyecto de Ley de Egresos.	6 años	II Trimestre	Sí.	Parcial.	No.	Sí.	Sí.
Panamá	Existe un informe económico anual.	3 años	II Trimestre	Sí.	Parcial.	No.	Sí.	Sí.
Paraguay	Existe el marco de presupuesto plurianual.	3 años	III Trimestre	Sí.	Parcial.	Sí.	Sí.	Sí.
Perú	Existe el marco macroeconómico multianual.	3 años	III Trimestre	Sí.	Sí.	Parcial.	Sí.	No

País	¿Existe un marco fiscal de mediano plazo o similar?	¿Cuál es el horizonte temporal?	¿Cuándo se revisa y actualiza?	¿Existen proyecciones macroeconómicas?	¿Existen proyecciones de variables sociales (educación, salud, pobreza, otros)?	¿Existen indicadores de desempeño y metas por políticas sectoriales?	¿Está publicado en la web?	¿Existe una referencia explícita en relación con el PND, la Estrategia de Superación de la Pobreza, el Acuerdo Nacional o equivalente?
Uruguay	Existe el presupuesto plurianual.	5 años	I Trimestre	Sí.	No.	No.	Sí.	Sí.
Venezuela	Existe el marco plurianual de presupuesto.	3 años	III Trimestre	Sí.	No.	No.	No.	Sí.

Fuente: Normativa vigente y documentación relacionada publicada en diversos sitios web.

Según parece, El Salvador y Bolivia no elaboran un MFMP macroeconómico. En estos países, la definición de techos presupuestarios y los lineamientos de política presupuestaria se maneja oficialmente en un escenario no mayor a un año fiscal, lo cual no significa necesariamente que no existan documentos de trabajo internos, ni formales ni oficiales, que contengan proyecciones macrofiscales generadas a mediano plazo.

Como conclusión, podríamos sugerir la existencia de tres grupos de países, en relación con el nivel de desarrollo (cobertura y complejidad) de sus instrumentos de programación macrofiscal:

- i) Aquellos de primera generación, como Panamá y Venezuela;
- ii) Los de segunda generación, como Colombia y Perú; y
- iii) Los de tercera generación, como Brasil y Argentina.

No obstante, es preciso destacar que esta clasificación se presenta únicamente con fines ilustrativos, pues confeccionar una taxonomía de MFMP y catalogar los países de acuerdo con ella resulta una tarea bastante compleja que excede los límites de este estudio, dada la heterogeneidad que exhiben entre sí los instrumentos de programación fiscal en la Región.

En efecto, puede ser que, en forma estricta, un marco sea de primera generación, pero las características de los de segunda y tercera generación estén presentes en otros instrumentos (como en el caso de Chile); o que la naturaleza de los recursos asignados al marco sea legal y normativa (como en Uruguay) y no indicativa; o que

el horizonte temporal de planeamiento sea fijo (como en el caso de Venezuela) en lugar de móvil (revolvente); o que el país se encuentre inmerso en un proceso de cambio constitucional tan grande (como Ecuador) que los procesos de planificación y presupuesto sean integralmente revisados y, en consecuencia, la existencia o no de un marco durante ese proceso de transición sea diferente en relación con lo que ocurre dentro de un periodo de estabilidad institucional; o que el marco exista, pero los distintos actores en los procesos de decisión no se hayan apropiado de él debido a que ha sido fruto de las exigencias de la cooperación internacional; o que el nivel de participación de las agencias de gasto en la determinación de las asignaciones interanuales haya sido muy grande, o casi inexistente; o que el marco sea más maduro (según el número de años continuos de existencia y aplicación), entre otras consideraciones que complican la realización de segmentaciones precisas y concluyentes.

A su vez, es preciso señalar que las reglas macrofiscles varían considerablemente de un país a otro en cuanto a la variable que se fije como objetivo, la cobertura institucional y el método que se utilice para implementarlas.

La mayor parte de los países han optado por aprobar reglas fiscales que, en general, establecen cierta relación entre el déficit fiscal y el PIB. Algunos han ido más allá, comprometiendo el nivel de endeudamiento. Sólo Chile ha avanzado en la determinación de una regla de balance estructural.

En los últimos años se han intentado implementar reglas fiscales, orientadas principalmente a restringir los niveles de déficit de las cuentas públicas, mediante acuerdos para cumplir con las restricciones numéricas y modificaciones de los procesos presupuestarios y, en menor medida, se ha considerado la implementación profunda de reglas que aumenten la transparencia de la información.

Finalmente, cabe señalar que, en general, a pesar de los adelantos en materia de programación presupuestaria, las reglas de política fiscal vigentes en muchos países de la Región latinoamericana aún tienden a privilegiar las metas de corto plazo, no superan el ciclo anual y no contienen cláusulas que permitan hacer frente a las situaciones imprevistas que se producen en forma reiterada.

Si bien es cierto que el MFMP es el mecanismo de encuentro natural entre el proceso de planeamiento y el de presupuestación, entre el plan y las políticas plurianuales y la gestión pública y financiera anual, operativamente esta vinculación se produce en la primera de las fases del ciclo presupuestario, la formulación (anual), cuando el primer año del marco es detallado para conformar la proforma presupuestaria.

### ***La formulación del presupuesto***

La articulación entre los planes y los presupuestos, entre la escala macro, meso y micro, entre las prioridades nacionales, las estrategias programáticas (sectoriales y territoriales) y las misiones institucionales requiere, como bien lo sugiere Schack (2007a), de procesos de trabajo (con actores y roles asociados), espacios institucionales de interacción concretos y herramientas específicas (metodologías, instrumentos y sistemas de información) que permitan hacer realidad dicha articulación. No son suficientes, como se suele presentar en los distintos

países, los instructivos, las directivas y hasta las leyes en las cuales se regula tal integración.

En suma, la articulación entre los planes y los presupuestos se da en el marco de un complejo proceso de armonización en el cual la atención de las preferencias ciudadanas, las consideraciones de la economía política, las propuestas técnicas y las capacidades de gestión están en continua interacción, en un contexto en el cual el sistema político de gobierno es particularmente relevante.<sup>4</sup>

Todos los países latinoamericanos analizados tienen un sistema político presidencialista y, en todos los casos, el año fiscal corre con el año calendario (del 1 de enero al 31 de diciembre) y el presupuesto es anual, salvo en Uruguay, donde constitucionalmente es quinquenal (aunque de operación anual). El periodo de gobierno de Venezuela y México es de seis años; en Bolivia, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay, de cinco años, y en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala y Panamá, de cuatro años.

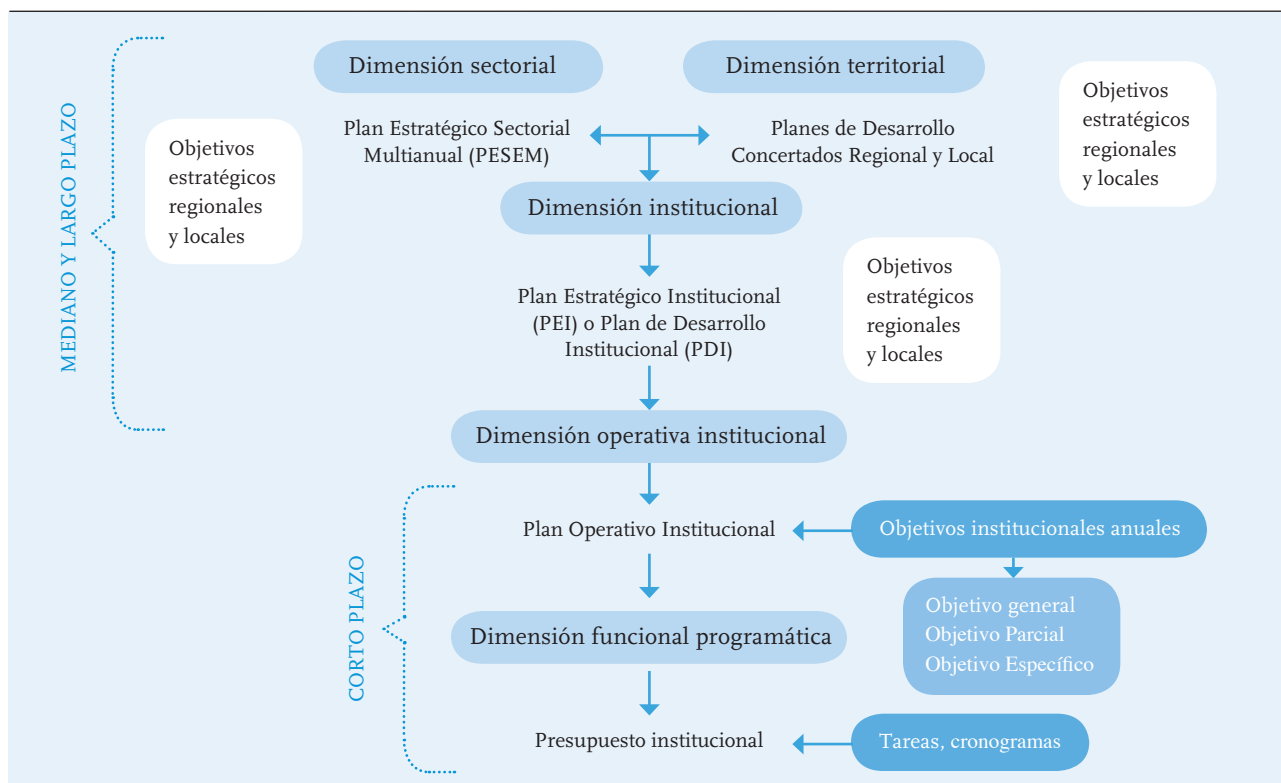
En el proceso presupuestario, como en cualquier juego repetitivo, los jugadores deberán interactuar en distintos momentos del tiempo. Dependiendo de las reglas y espacios que guíen la interacción, se podrá promover un mejor o peor arreglo institucional para vincular la planificación y la presupuestación.

En tal sentido, quizá una manera de institucionalizar esta armonía y avanzar hacia una gestión enfocada al logro de fines fiscalmente sostenibles, sería establecer explícita, formal y sistemáticamente los procesos de trabajo y la realización de compromisos en la programación y formulación presupuestaria, la cual, evidentemente, podrá ser más o menos compleja de acuerdo con el tamaño y la composición del presupuesto.

En términos generales, siguiendo a Schack (2007b), se puede intentar una propuesta de estructura ideal del ciclo presupuestario en ocho etapas (Gráfico 5).

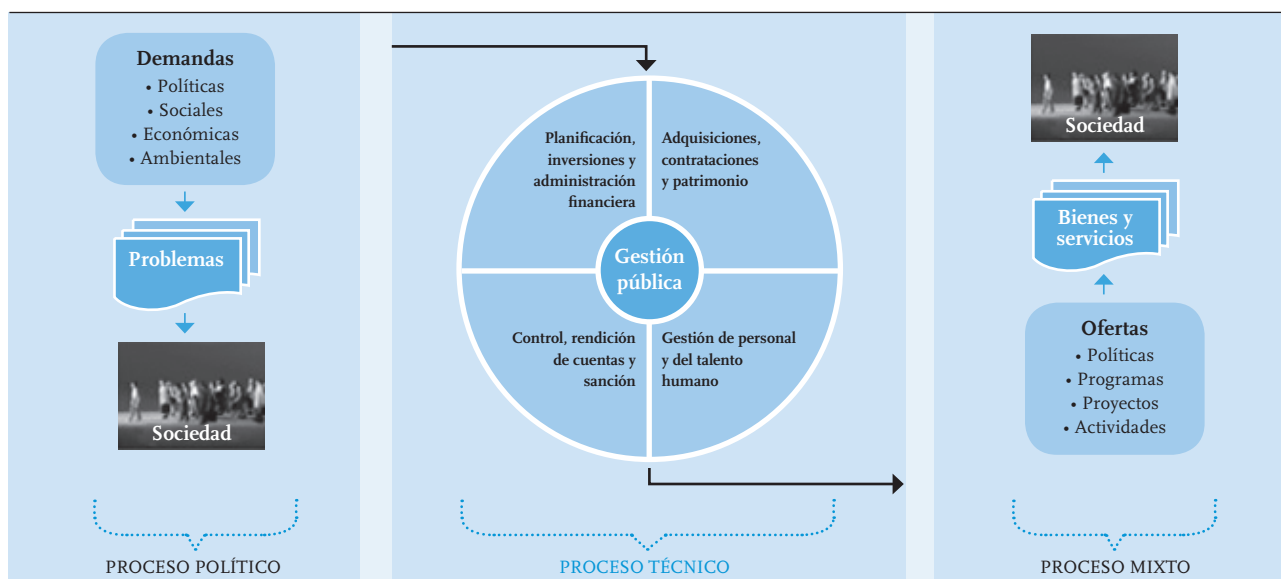
4. Tavares y Beretta (2006) plantean que se debe tener en cuenta que la existencia de un sistema presidencialista genera mayores tensiones en la instancia de discusión presupuestaria. En los países anglosajones donde el sistema político es parlamentario, las decisiones son tomadas por el Gabinete de Ministros bajo responsabilidad colectiva, la propuesta de presupuesto es sometida al Parlamento, el cual puede realizar cambios que deben ser aprobados en votación general, una elección que puede ser ganada por el oficialismo que apoya el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. Si gana la oposición y el presupuesto aprobado no tuviese el acuerdo del Poder Ejecutivo, se entiende que no existe voto de confianza y se debe llamar a elecciones.

Gráfico 5. Esquema de articulación de objetivos en el proceso presupuestario



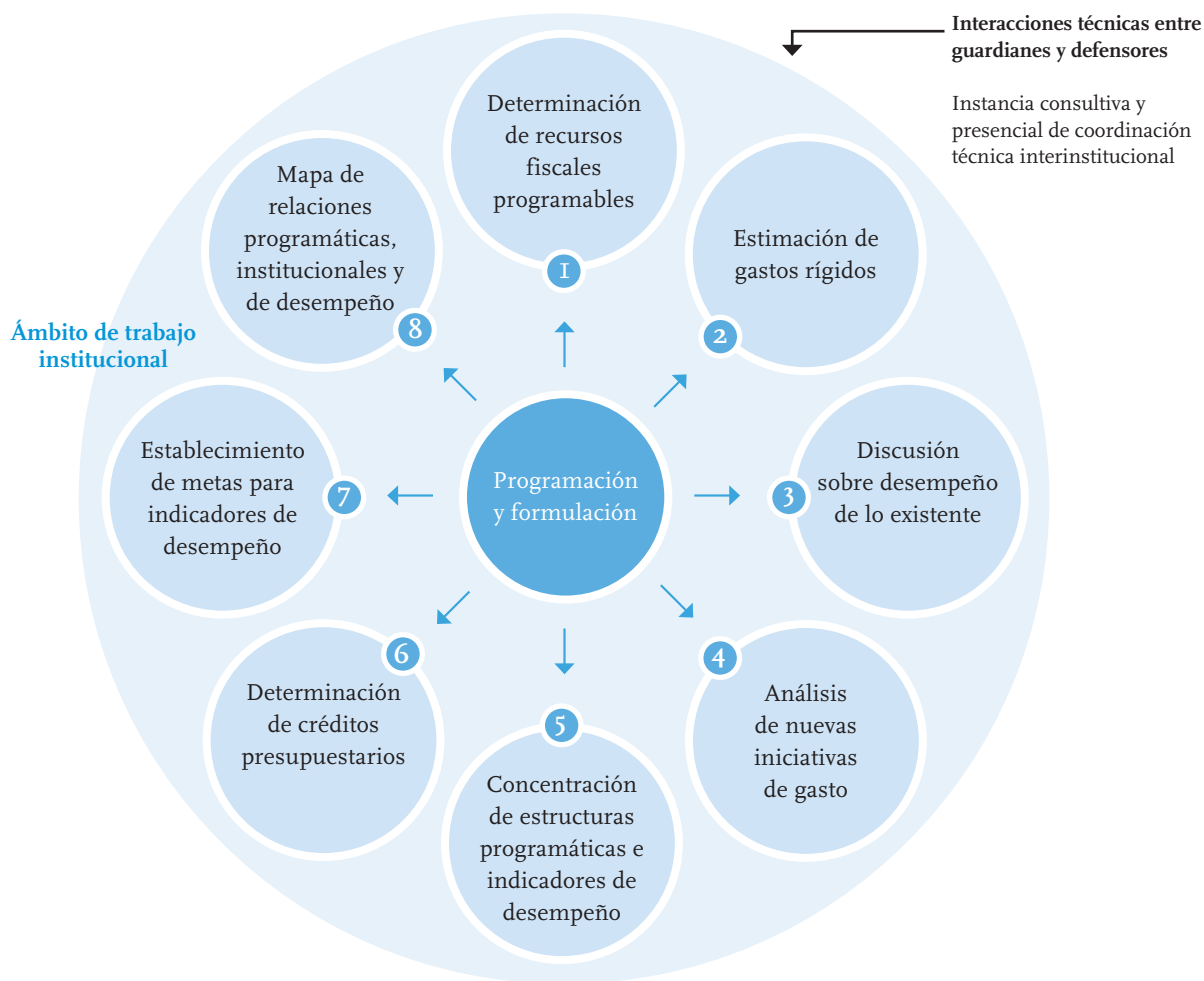
Fuente: Adaptado de MEF (2006).

Gráfico 6. Atención de demandas ciudadanas



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 7. Fases de un proceso de programación y formulación presupuestaria**




Fuente: Adaptado de Schack (2007b).

### DETERMINACIÓN DE RECURSOS FISCALES DISPONIBLES

La primera etapa del ciclo presupuestario permite enmarcar el proceso de presupuestación operativa anual con el escenario macrofiscal presente en el proceso de programación táctica plurianual y elaborar el proyecto de presupuesto en dos etapas, al identificar, en primera instancia, según las proyecciones macrofiscales pertinentes, el monto total del presupuesto de la Nación compatible con el programa económico de gobierno y, en un segundo momento, determinar la distribución de ese total entre fines alternativos de gasto.

### ESTIMACIÓN DE GASTOS RÍGIDOS

Normalmente, al inicio del proceso de programación, en función de las estimaciones del ~~mes~~  al precedente, la autoridad presupuestaria gira “techos presupuestarios” para todas las entidades, a fin de que tengan una referencia para iniciar los procesos de formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto institucional. Sin embargo, esos “techos” son tantas veces modificados a lo largo del proceso (particularmente por el Poder Ejecutivo, pero también por el Legislativo, durante la aprobación del proyecto de presupuesto) que, en la práctica, suelen transformarse en “pisos”.

Asimismo, por lo general no hay una regla conocida y predecible para poder estimar estos “pisos”, sino que muchas veces son producto de la discusión y negociación (discrecional) bilateral entre la entidad y el ente rector presupuestario. Por lo tanto, debería considerarse establecer formalmente un algoritmo procedimental que estime en el nivel de los principales programas de gasto y de todas las instituciones que reciben asignaciones del tesoro público el gasto estructural e inercial que se prevé se requerirá durante el siguiente ejercicio fiscal, e introduzca, como una proporción reductora de dicha estimación, un factor de eficiencia global (o dividiendo de eficiencia) que se le requerirá a las instituciones públicas para el siguiente ejercicio.

De acuerdo con Schack (2006), se puede establecer una taxonomía de los niveles de rigidez y flexibilidad de los gasto públicos. El presupuesto tiene un componente estructural y uno de funcionamiento. El primero está formado por las obligaciones previsionales y el servicio de la deuda pública. El segundo, que es el que finalmente le permite, ejercicio a ejercicio, al Estado cumplir con sus funciones esenciales (brindando educación, salud, seguridad, justicia, infraestructura económica, etcétera), se divide, a su vez, en inercial (pago de planillas, continuación de obras, pago de tarifas de servicios de utilidad pública por las entidades públicas, por ejemplo) y flexible (nuevas inversiones y bienes y servicios no esenciales). La rigidez del presupuesto en relación con el gasto se mide como proporción del gasto rígido (el componente estructural y la parte inercial del componente de funcionamiento) respecto del gasto total.

A este respecto, cabe anotar que los factores de eficiencia global en la gestión institucional, que generalmente pueden oscilar entre 1% y 5% en términos nominales, deben diferenciar las distintas realidades organizacionales (dado que no es igual someter a un estándar de eficiencia a una organización administrativa que a una dedicada a construir carreteras, por citar un ejemplo). De esta manera, se podría estimar un volumen de recursos que se utilizará para poder financiar las decisiones de incremento de recursos para

la mejora de la calidad y cobertura de los programas actuales y la implementación de nuevos programas que se establecerán en las siguientes etapas del proceso de programación y formulación.

#### *DISCUSIÓN SOBRE EL DESEMPEÑO DE LO EXISTENTE*

Esta podría ser el primer momento de interacción técnica entre los guardianes del tesoro y los defensores de programas, para seguir con el juego que plantean Tavares y Beretta (2006), y cuyo propósito es definir cuáles son los compromisos de mejora en la gestión programática e institucional (que debería surgir de las recomendaciones de las evaluaciones practicadas) para los principales programas de gasto (es decir, aquellos que se vinculan al logro de los OPA); y si a la luz de su desempeño pasado (por lo menos en el año fiscal anterior), presente (en lo que va del ejercicio fiscal corriente y con una previsión a su cierre) y previsto para un futuro inmediato (en el año fiscal para el cual se está formulando el proyecto de presupuesto) resulta conveniente incrementar, mantener o reducir los recursos presupuestarios asignados.

En este momento, resulta de particular interés el análisis de los marcos lógicos que sintetizan las acciones estatales que están bajo discusión. La pertinencia de logro, su vinculación con los OPA, el cumplimiento de compromisos, la contrastación de avances respecto de la línea de base, entre otros, constituyen procesos de trabajo que parecen naturales en esta interacción entre los actores.

A propósito de esto último, cabe poner de relieve la conveniencia de que estas interacciones entre los asignadores y los ejecutores de recursos se desarrollen en un espacio formal de coordinación interinstitucional, que se caracterice por ser presencial y no sólo administrativa a partir del intercambio de documentos y correspondencia. Se requiere conversar, argumentar, intercambiar opiniones y socializar el conocimiento respecto del desempeño de la acción, programa, proyecto, institución o unidad que está siendo objeto de la discusión.

#### ANÁLISIS DE NUEVAS INICIATIVAS DE GASTO

Este etapa puede constituirse en un segundo momento explícito para la interacción entre los jugadores. La idea es implementar un mecanismo específico de fondo concursable que contribuya a introducir una mayor racionalidad económica en las decisiones de asignación de recursos para nuevas iniciativas de gasto. Este, como se ha sugerido, debería contemplar en su conformación la aplicación de un dividendo de eficiencia para toda la administración.

Aquí se requerirá de un procedimiento transparente que establezca los criterios de elegibilidad de la presentación de iniciativas (de lo contrario, habrá muchas iniciativas para los recursos disponibles, lo cual saturará innecesariamente el procedimiento y, probablemente, le restará credibilidad) así como los criterios de calificación de iniciativas, a fin de establecer un ranking que permita asignar los escasos recursos disponibles entre las mejores. Esto teniendo en consideración que no siempre es factible efectuar comparaciones entre distintos programas y que la idea es aportar elementos de juicio técnicos adicionales para la discusión política, a partir de la cual las autoridades decidirán las asignaciones presupuestarias.

#### CONCERTACIÓN DE ESTRUCTURAS PROGRAMÁTICAS E INDICADORES DE DESEMPEÑO

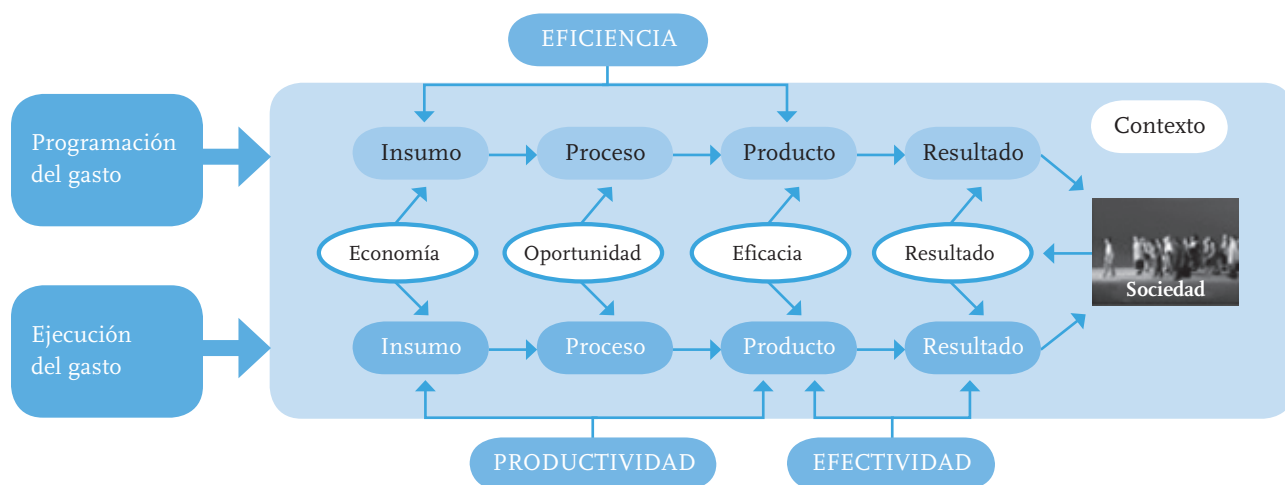
Este puede ser un tercer momento en la interacción técnica del juego en la fase de programación presupuestaria. No sólo se trata de establecer con precisión las cadenas presupuestarias respectivas (en cuyo caso dado su impacto en la disponibilidad futura de información financiera y no financiera a lo largo del ciclo presupuestario, los clasificadores presupuestarios y su homologación al nuevo manual del FMI adquieren especial relevancia), sino, sobre todo, de definir cómo se controlará, monitoreará y evaluará el desempeño programático e institucional de la acción pública. En otras

palabras, se trata de instaurar indicadores de desempeño, los cuales deberían ser producto de un proceso de planeamiento estratégico institucional que oriente los esfuerzos de medición y evaluación hacia lo más trascendente.

Al respecto, cabe distinguir entre indicadores para la medición del desempeño e indicadores para la evaluación del desempeño, además de aquellos indicadores que, si bien no están directamente vinculados con los procesos productivos propios de una actividad, proyecto, programa o política, influyen en ellos al caracterizar el ambiente (entorno) en el cual se ejecutan. Estos últimos indicadores, citando a Irrazaval (2004), pueden ser clasificados como indicadores de contexto (por ejemplo, indicadores de focalización).

Los indicadores para la medición del desempeño son un instrumento de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar. Estos han sido definidos como indicadores de insumo, proceso, producto y resultado (IPPR).

Por su parte, los indicadores para la evaluación del desempeño están asociados al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención y buscan responder interrogantes clave sobre cómo se ha realizado la intervención en sus distintas fases, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que estos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bueno ha sido el desempeño de un determinado organismo público con el fin de realizar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión. Actualmente, hay un consenso acerca de que en la evaluación del desempeño de la ejecución del gasto público, los criterios de análisis sean los de economía, eficiencia y eficacia (EECE, Gráfico 8).

**Gráfico 8. Esquema de indicadores para la medición y evaluación del desempeño**

Fuente: Adaptado de Schack (2003).

Sin embargo, la adecuada construcción de indicadores de desempeño, presupone cierta claridad respecto de la función de producción (y, por lo tanto, de la función de costos) implícita en la provisión del bien o en la prestación del servicio del que se encarga un determinado programa o entidad. Esto implica saber qué se hace, cómo, para qué y cuánto cuesta. Preguntas elementales que muchas veces no podemos contestar con solvencia en vista de que no se dispone de matrices de marcos lógicos para las intervenciones, o líneas de base que sirvan de referencia para su posterior contrastación, entre otros elementos de análisis.

#### DETERMINACIÓN DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS

Esta es una etapa reservada a la esfera de decisión de más alto nivel del Poder Ejecutivo. Aquí, la interacción entre los jugadores es marcadamente política. El objetivo es que, en dicho proceso de toma de decisiones, uno de los factores fundamentales para la determinación final de los recursos a asignar a cada programa e institución sea el nivel de desempeño (realizado, en vías de ejecución y esperado). Es aquí donde realmente se definen los “techos presupuestarios”.

Evidentemente, a medida que este proceso se hace iterativo en cada ejercicio fiscal, aquellos programas e instituciones que no son estrictamente relevantes para el cumplimiento de los OPA, cada año tendrán un techo presupuestario que terminará siendo similar al piso establecido por la autoridad presupuestaria al inicio de esta fase.

#### ESTABLECIMIENTO DE METAS PARA LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO

En esta etapa, se podría concretar el cuarto momento de interacción técnica de los jugadores. El propósito es, simplemente, a la luz de toda la información ya para este entonces analizada, cuantificar el valor de los indicadores de desempeño que la institución se compromete a alcanzar durante el ejercicio fiscal siguiente, sobre la base de los créditos presupuestarios ya asignados por la autoridad.

#### CONFECCIÓN DE UN MAPA DE RELACIONES

Finalmente, el quinto momento en que podrían intervenir técnicamente los actores se da en esta fase, cuando participan en la elaboración de un mapa de relaciones

entre las dimensiones programática, institucional y de desempeño, teniendo como referencia el logro de los OPA.

Un mapa de relaciones no hace más que explicitar las asociaciones que existen entre el logro de los OPA, las metas de los indicadores de desempeño de los principales programas de gasto (para los cuales se han construido los indicadores de medición de logro) y los recursos asignados, a fin de tener una idea de qué efectos traería consigo en caso de que se produzcan reasignaciones en los créditos presupuestarios previstos.

Este instrumento podría resultar fundamental en varios momentos del proceso presupuestario:

- Para la discusión parlamentaria del Proyecto de Presupuesto en las comisiones de Economía y Hacienda;
- En el momento de incorporar cualquier modificación en los recursos fiscales previstos (producto de reasignaciones en el proyecto o de ajustes en la fase de ejercicio presupuestario);
- Para que las autoridades políticas interioricen el costo de oportunidad de tales decisiones (y, por lo tanto, haya una responsabilidad política auditable socialmente);
- En el caso del logro de aquellos OPA de naturaleza general, que por su complejidad y cobertura se desagregan en varios objetivos específicos, los cuales no son atribuibles necesariamente a la acción de un programa o de una entidad, sino que son determinados de manera multicausal a lo largo del ejercicio fiscal.

Parecería que un procedimiento presupuestario como el descrito ayudaría, por un lado, a promover una mayor articulación entre el plan y el presupuesto, y, por otro, a incorporar de manera sostenible el uso de la información sobre desempeño en la administración financiera gubernamental, avanzando hacia una gestión para obtener resultados en la administración pública.

## Conclusiones generales sobre la integración

Podemos ahora esbozar algunas conclusiones generales, o hipótesis, respecto de los niveles de integración entre el plan y el presupuesto

### Recuadro 11. Primera hipótesis

*El nivel de integración entre el presupuesto y el plan es un continuo, en el que se dan distintos procesos de armonización, en diferentes niveles y momentos del ciclo que caracteriza el diseño e implementación de las políticas públicas.*

La eficacia de dicho proceso de integración tiene connotaciones distintas de acuerdo con el nivel en que se plantee. A escala macro, por ejemplo, uno esperaría que las prioridades gubernamentales (el Plan de Gobierno) sean objeto de reales créditos presupuestarios asociados con la Ley de Presupuesto de la República en el primer año, que permitan que la gestión pública opere en la consecución de estas, y que la demanda total de recursos públicos que implica la satisfacción de dichas prioridades en un lapso determinado sean compatibles en forma intertemporal con la solvencia fiscal.

Sobre este particular, cabe anotar que las prioridades gubernamentales siempre existen y están presentes en mayor medida de lo que aparentan. Ellas pueden, en un extremo, nacer de las ofertas programáticas de las campañas electorales y, luego, transformarse en función de la coyuntura y sólo permanecer en la mente del Presidente y de sus principales colaboradores. O hacerse explícitas en los mensajes presidenciales a la Nación o en las discusiones sobre el destino de los recursos flexibles del proyecto de presupuesto, o, en el otro extremo, expresarse formalmente en un PND o en un documento similar adecuadamente diseñado, operativo, compatible con la sostenibilidad de las finanzas públicas y consensuado entre los distintos actores sociales y políticos de la Nación, que explicita metas concretas en términos de resultados (intermedios y finales) que satisfagan las demandas ciudadanas.

A escala meso, se esperaría que la interfaz entre plan y presupuesto se produzca en el plano en que las políticas públicas que traducen las prioridades estratégicas gubernamentales en el nivel sectorial y territorial dispongan de una programación plurianual que permita orientar indicativamente la asignación específica de medios adecuados (financieros y no financieros) en la gestión pública para avanzar progresivamente, año tras año, en el logro de los fines planteados.

En cambio, a escala micro, la lógica de integración buscada haría referencia, por un lado, a que el plan estratégico institucional (que, con distinto nombre, existe generalmente en las organizaciones de todos los países) contemple prioridades que estén alineadas con las orientaciones estratégicas gubernamentales y con los objetivos misionales (con frecuencia, legalmente establecidos) de las entidades públicas. Por el otro, que dichas prioridades estratégicas institucionales tengan un correlato con el plan operativo anual que fundamenta el conjunto de proyectos y actividades que se financiarán con el presupuesto durante el ejercicio fiscal.

Ciertamente, es en la escala meso, donde se aprecian las mayores deficiencias en la efectividad del proceso de integración en los diversos países analizados en la Región.

## Recuadro 12. Hipótesis 2

*El presupuesto siempre es el reflejo financiero de un plan, por lo cual, en última instancia, este decide la asignación de los recursos en el marco de las restricciones que impone el primero.*

Evidentemente, todos los países analizados cuentan con presupuestos y estos son siempre, entre otros elementos, el reflejo financiero de un plan, la distribución priorizada de los ingresos y el espejo de los procesos y cultura de organización estatal (Schack, 2006). En tal sentido, a pesar de que el nivel de formalidad de dicho plan es variable, son siempre las prioridades estratégicas que contiene las que en un sentido macroglobal definen la asignación intertemporal de los recursos públicos.

El punto es que no siempre está claro de qué plan se trata, justamente por la falta de formalización de las prioridades gubernamentales, por lo que en la medida que el plan se mueva de un extremo al otro del espacio de formalización, se podrá observar en la práctica que, operativamente, es el proceso presupuestario —que termina reemplazando al proceso de planificación propiamente dicho— el que define la orientación, incluso estratégica, del gasto público.

En efecto, tal como lo plantean Cunill y Ospina (2003), en los países de América Latina existen dos grandes modelos de determinación de la orientación programática del gasto. El primero es un modelo plan, en el cual las prioridades de política gubernamental están contenidas explícitamente en un PND o elemento equivalente que sirve de guía para la determinación, sobre todo en el mediano plazo, de las prioridades de gasto y en el cual los ejercicios de planeamiento estratégico están difundidos e integrados al proceso de decisión del ciclo presupuestario. El segundo es un modelo presupuesto en el cual la elaboración de este instrumento y su desarrollo a lo largo del ciclo presupuestario, generalmente anual, marcan de manera dominante la determinación de las orientaciones del gasto, sin que haya un condicionamiento o referencia explícita a metas de un PND. De esta manera, dadas las típicas restricciones presupuestarias y las inercias institucionales e incluso metodológicas, el carácter incremental del gasto público se perpetúa.

Por definición, el incrementalismo no es malo, pues piénsese: ¿para qué cambiar sustantivamente el estado de cosas en los países desarrollados si todo funciona más o menos bien? El punto es que, dada la realidad latinoamericana, con crecientes brechas de insatisfacción de las demandas sociales, económicas, políticas y ambientales de la población, la elaboración y ejecución del presupuesto debe propender a una modificación sustancial (y ello no implica que no sea progresiva) del *status quo* y, por lo tanto, su carácter incrementalista no puede ser el único fundamento de la asignación intertemporal de los recursos públicos.

Por ello, cada vez con mayor frecuencia, los países de la Región avanzan hacia escenarios plurianuales de gasto, que no sean simples proyecciones del financiamiento continuo de los programas existentes, sino que realmente asignen el gasto en función de un pensamiento estratégico, traducido en objetivos y prioridades de políticas públicas de mediano y largo plazo. Esto a fin de que permitan transitar progresivamente y de manera sostenida al país por una senda de eficiencia y crecimiento económico, equidad social, democracia política, sostenibilidad ambiental y desarrollo humano en general.

En suma, la discusión no parece reducirse a si se da o no la integración, sino que se centra en qué se integra sobre qué: el plan sobre el presupuesto o el presupuesto sobre el plan. Evidentemente, la plataforma de integración termina envolviendo y caracterizando el proceso de integración con su propia lógica, enfoque y dinámica.

### Recuadro 13. Tercera hipótesis

*La mayor o menor presencia del plan en la determinación de las prioridades de gasto en el ciclo presupuestario, dependerá de los arreglos institucionales vigentes en cada espacio y tiempo.*

No es lo mismo hablar de esta interacción cuando no existe un sistema administrativo formal de planificación que cuando lo hay, o cuando, existiendo dicho sistema, no es un contrapeso efectivo a las capacidades (poder) de la hacienda pública para determinar los incentivos que guían el comportamiento no sólo de la administración financiera en particular, sino de la gestión pública en general.

El grado de formalización y eficacia de los procesos de planeamiento (el de presupuesto, por definición, es el proceso administrativo más formalizado e institucionalizado en las distintas realidades) dependerá de los arreglos institucionales y de las capacidades técnicas en el centro (para simbolizar las altas direcciones del Poder Ejecutivo, particularmente los ministerios de

Finanzas y de Planificación, o sus equivalentes) y en la periferia (los organismos públicos ejecutores que conforman la administración).

En efecto, no se trata de tener o no un plan, es decir, un documento impreso llamado plan. Para que este elemento tenga sentido no sólo debe tener las características señaladas anteriormente (BM, CEPAL e IDEA, 2004) respecto de que la visión y objetivos de país realmente van aparejados de un compromiso serio de los actores (gobierno, sector privado y sociedad civil) para implementar las reformas requeridas a fin de ponerlos en práctica, sino que debe ser el resultado de un proceso administrativo formal, pues desde la perspectiva institucional gran parte de la fortaleza del proceso de planificación reside allí.

Cuando se habla de proceso de planificación, se piensa en un proceso institucionalizado en la administración pública, es decir, no en un documento ni una aplicación informática, sino en un conjunto de procedimientos, técnicas, métodos e instrumentos con presencia y cobertura nacional y legalmente formalizados, que regulan técnicamente el proceso administrativo (la planificación en todos sus niveles). Asimismo, se piensa en su vinculación con otros sistemas (en particular el presupuestario, el de inversiones y el de evaluación), las relaciones entre el ente rector del sistema y las delegaciones de las entidades públicas que dependen jerárquica y funcionalmente de él, y el impacto que tiene dicho sistema sobre la realidad de la gestión institucional y la capacidad de aprendizaje de la organización pública.

Ciertamente, la ubicación del ente rector del sistema resulta estratégico en el concierto de la organización del Poder Ejecutivo<sup>5</sup>, pero de nada servirá la posición y el peso relativo formal en el gobierno si el sistema (es decir, el ente rector y también todas las dependencias públicas que funcionalmente se subordinan a él) no posee capacidades técnicas reconocidas y el ente rector no tiene capacidad normativa, autoridad legal y política para implantar procesos de trabajo específicos. Es decir, la respuesta a cómo captar y retener personal altamente

5. En la Región, generalmente las entidades rectoras (cuando la de planificación no está "absorbida" por Hacienda) están organizativamente separadas en dos ministerios (u organismos de alto rango), el de Planificación y el de Hacienda. Sólo Brasil dispone de un arreglo institucional explícito que integra en su definición organizacional el plan y el presupuesto, al concentrar las atribuciones rectoras de ambos sistemas en un solo ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión.

calificado, por encima de la burocracia nacional promedio, en el sistema de planificación, así como el liderazgo de las más altas autoridades técnicas y políticas en planificación, son parte de la resolución del problema de la integración entre el plan y el presupuesto (Cuadro 38).

Sin embargo, no debemos dejar de tener presente que, en general, el liderazgo y poder que ejerce el ente rector del sistema presupuestario es usualmente avasallador frente a la autoridad planificadora, sobre todo si está al mismo nivel de organización del Poder Ejecutivo<sup>6</sup>. Esto se produce particularmente, cuando el sistema de planificación no tiene responsabilidad alguna en la elaboración del presupuesto de inversión, es decir, no usa el sistema de inversión pública para priorizar sino únicamente para asegurar la viabilidad técnica y socioeconómica de los proyectos, en un escenario de restricción presupuestaria, es decir, qué proyectos, de qué sectores y sobre qué territorios se realizan primero (definiendo una secuencia ordenada de inversiones programáticas) de acuerdo con la lógica del plan.

#### Recuadro 14. Cuarta hipótesis

*La real y permanente armonización del plan y del presupuesto se da cuando en cada nivel se producen cambios concretos en los procesos de trabajo que modifican la rutina del ciclo presupuestario y se verifica una mínima densidad instrumental.*

Como señala Schack (2007a), es crucial el perfeccionamiento de los procesos tradicionales que regulan la fase de elaboración presupuestaria, a fin de que la información sobre las prioridades estratégicas, debidamente expresadas en términos operacionalmente concretos (es decir, el modo en que se logrará el cumplimiento de los OPA antes mencionados), pueda influir los procesos de toma de decisiones en materia de asignación y uso de recursos presupuestarios.

En realidad, resulta necesario que esta influencia se extienda más allá de la fase de elaboración, que suele distinguir entre los procesos de programación y

formulación, sino que también esté presente durante las fases de establecimiento o aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. Es decir, a lo largo de todo el ciclo presupuestario, el mismo que si bien es cierto sigue el patrón lógico antes descrito (~~E<sup>4</sup>~~), en cada país se ajusta administrativamente a cuatro o más fases con calendarios predefinidos de acuerdo con la normativa vigente.

Debe eliminarse la típica asimetría que existe entre el proceso presupuestario y el de planificación, pues no están “a tiempo” o “en forma” cuando se toman las decisiones presupuestarias. El primero, al estar sujeto a un calendario rígido, legalmente establecido (incluso en el nivel de mandato constitucional), de periodicidad anual y rutinario muchas veces prescinde de los resultados del segundo, que es generalmente menos formalizado y difundido, aunque más flexible.

En tal sentido, la existencia de elementos tales como espacios institucionalizados y procedimientos formales de coordinación entre los distintos actores en el centro (entes rectores) y entre ellos y la periferia (dependencias funcionales en cada entidad pública), a partir del uso de herramientas que promuevan dicha integración, resulta fundamental.

Dentro de dichos elementos, se pueden mencionar, sin carácter limitativo, los siguientes:

- Calendarios fijos para la discusión presencial de prioridades en el marco de un proceso de revisión de las estrategias gubernamentales plurianuales y su impacto anual en el ejercicio presupuestario para el cual se formula el presupuesto con las entidades públicas más relevantes, desde la perspectiva del logro de los objetivos de política (tanto del PND como de los OPA);
- Aplicaciones informáticas de soporte para el registro y sistematización de la información sobre las prioridades y su nivel de logro, es decir, sobre el desempeño de los indicadores de producto y resultado fundamentales;
- Marcos lógicos completos y validados, con participación de la entidad rectora presupuestaria, acerca

6. Aunque también depende del perfil de las autoridades: normalmente, en la Región un ministerio de Planificación no compite con un ministerio de Hacienda.

**Cuadro 38. Órganos rectores de sistemas de planificación y presupuesto**

Países	Órgano rector del sistema de planificación	Órgano rector del sistema presupuestario
<b>Argentina</b>	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Oficina Nacional de Presupuesto (Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda)
<b>Bolivia</b>	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Viceministerio de Presupuesto y Contaduría (Ministerio de Hacienda)
<b>Brasil</b>	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	Secretaría de Presupuesto Federal (ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión)
<b>Chile</b>	Ministerio de Planificación y Cooperación	Dirección de Presupuestos (ministerio de Hacienda)
<b>Colombia</b>	Dirección Nacional de Planeamiento (Presidencia de la República)	Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación (Inversión)
<b>Costa Rica</b>	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Dirección General de Presupuesto Nacional (ministerio de Hacienda)
<b>Ecuador</b>	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Presidencia de la República)	Subsecretaría de Presupuestos (ministerio de Economía y Finanzas)
<b>El Salvador</b>	Secretaría Técnica de la Presidencia	Dirección General de Presupuesto (ministerio de Hacienda)
<b>Guatemala</b>	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	Dirección Técnica de Presupuesto (ministerio de Finanzas Públicas)
<b>México</b>	Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental	Subsecretaría de Egresos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)
<b>Panamá</b>	Ministerio de Planificación y Política Económica	Dirección de Presupuesto de la Nación (ministerio de Economía y Finanzas)
<b>Paraguay</b>	Secretaría Técnica de Planificación (Presidencia de la República)	Dirección de General e Presupuesto (ministerio de Hacienda)
<b>Perú</b>	Dirección General de Programación Multianual (ministerio de Economía y Finanzas)	Dirección Nacional del Presupuesto Público (ministerio de Economía y Finanzas)
<b>Uruguay</b>	Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (ministerio de Economía y Finanzas)
<b>Venezuela</b>	Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo	Oficina Nacional de Presupuesto (ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas)

Fuente: Distintas normativas y sitios web. Información al primer trimestre de 2007.

de las prioridades de política pública y sus principales programas;

- Matrices de relación presupuestaria, que permitan apreciar las vinculaciones entre la estructura programática del presupuesto y la estructura de objetivos y prioridades del plan, así como evaluar los impactos no financieros en el logro de indicadores de producto y resultado, de decisiones financieras en el corto plazo (anuales, en el año para el cual se formula el presupuesto) y en el mediano plazo, entre otros elementos.

#### Recuadro 15. Quinta hipótesis

*Mientras mayor desarrollo exhiba el sistema de monitoreo y evaluación de la acción gubernamental (en particular del gasto público) y más desarrollado esté el servicio civil, más fácil será el proceso de integración entre el plan y el presupuesto en cada nivel, dado el mayor volumen de información disponible y la mayor capacidad para absorberla en los procesos de toma de decisiones.*

En efecto, detrás de la discusión de la integración armónica de los planes y los presupuestos subyace la preocupación última acerca de cómo lograr un presupuesto orientado a resultados (PoR), dado que este es un requisito *sine qua non* para alcanzar una gestión para resultados de desarrollo (GpRD). Esta se entiende como una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y las mejoras sostenibles en los resultados de los países, que proporciona un marco coherente para la eficacia del desarrollo en el cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones e incluye herramientas prácticas como la planificación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria, la gestión de riesgos, el monitoreo y la evaluación de los resultados (BID, 2006).

Como sostiene Schack (2007c), el PoR es un conjunto de metodologías, procesos de trabajo e instrumentos que permiten incorporar de manera sistemática, explícita y transparente la información sobre desempeño pasado, presente y futuro (pasado, por lo menos en el

año fiscal anterior; presente, en lo que va del ejercicio fiscal corriente y con una previsión al cierre del mismo; y previsto para un futuro inmediato, en el año fiscal para el cual se está formulando el proyecto de presupuesto) en cada uno de los procesos de toma de decisiones y en cada nivel de organización de las entidades públicas, durante cada fase del proceso presupuestario. Esto genera un cambio en la estructura de incentivos que gobierna el comportamiento de los actores y fortalece la capacidad efectiva del Estado para generar valor público, a través del financiamiento de acciones gubernamentales que contribuyan a la solución de los principales problemas que aquejan a la colectividad, y mediante un complejo, pero eficiente proceso de transformación de insumos en productos, resultados e impactos sobre el bienestar de la población.

Entonces, en vista de que la información sobre desempeño (junto con otros elementos, como la estructura de incentivos) está en la base de todo PoR y no puede haber disponibilidad de dicha información de manera sistemática, fiable y oportuna por fuera de un sistema de monitoreo y evaluación (SM&E), y sus particulares vinculaciones con el sistema presupuestario y de inversiones, la existencia de este sistema administrativo y su grado de desarrollo puede facilitar sustancialmente una mayor eficacia en el proceso de integración del plan y el presupuesto en cada nivel.

Al respecto, no hay que olvidar que dentro de los posibles propósitos esenciales de todo SM&E destacan, justamente, el proveer información útil para perfeccionar los procesos de planificación, tanto global como sectorial, y de asignación de recursos del presupuesto (Schack, 2007d).

Sin embargo, para que facilite el proceso de integración, el SM&E debe generar información que efectivamente tenga influencia sobre las decisiones de la política pública y esto, como señala Vera (2006), depende de varios factores, muchas veces exógenos, como que mantenga elevados estándares de calidad (lo que incluye contar con rigurosos criterios técnicos, además de credibilidad y transparencia), que las expectativas sobre el uso de la información por parte de los actores sea apropiadamente gestionada y que se preste mucha atención al

contexto dentro del cual se entregan tales resultados. Esto es así puesto que por más que se realicen esfuerzos por adecuar la información para facilitar su uso en el proceso de toma de decisiones, no siempre esta será incorporada directamente por los actores y, así, a pesar de la disponibilidad de información, se esperaría que su impacto en la articulación entre los procesos de planificación y presupuesto no fuese tan significativo.

Finalmente, está demostrado que la rigidez burocrática (entendida como una baja calidad del trabajo de los funcionarios y servidores públicos administrativos, su exagerada estabilidad sin mérito, sin mayor control ni flexibilidad) puede resultar más severa y perjudicial que la rigidez presupuestaria y condicionar poderosamente el resultado (el éxito o el fracaso) de los procesos de integración entre el plan y el presupuesto.

El contar con buenos procesos de articulación y una normativa apropiada no compensa en modo alguno, de cara al éxito de la real integración, el tener administrativos (funcionarios y servidores) de baja calificación.

En este sentido, la articulación entre el plan y el presupuesto será más plausible en la medida en que la institucionalidad asegure altos estándares de calidad y estabilidad de la burocracia, en particular de los mandos intermedios. A fin de cuentas, la integración es posible gracias al trabajo de las personas que conforman un servicio civil flexible y meritocrático.

Por consiguiente, será improbable que haya una mejora significativa y sostenible a mediano plazo del proceso de integración entre el plan y el presupuesto, si sólo se financia la construcción de metodologías y sistemas y se deja de lado el financiamiento de actividades permanentes de formación de capacidades en todos los operadores públicos relacionados con la gestión, particularmente, en los mandos intermedios, y no se promueve la construcción de un servicio civil de carrera moderno, meritocrático y flexible, a la vez que estable y calificado.

---

## Bibliografía

- Ayala, José. 2000. *Instituciones y economía: Una introducción al neo-institucionalismo económico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 2006. *Un modelo abierto de gestión por resultados*. Caracas: BID.
- Banco Mundial. 1998. *Manual para la gestión del gasto público*. Washington, D.C.: BM.
- , Comisión Económica para América Latina y el Caribe e IDEA. 2004. *Las visiones de país importan: Lecciones de experiencias exitosas de desarrollo. Debates de un foro de desarrollo del sector público y privado*. Santiago de Chile.
- Castillo, Omar. 2003. *Marco conceptual: Administración financiera del Estado y gestión presupuestaria*. Panamá: Dirección de Presupuesto de la Nación.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. 2004. *Panorama de la gestión pública. Segunda parte: Innovaciones en materia presupuestaria*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
- Cunill, Nuria y Sonia Ospina. 2003. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.
- Dolores, M., V. Gallardo, y A. Tomaselli. 2007. *Gobernabilidad fiscal en Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

Fallas, Roberto y Fabián Quiroz. 2007. *Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

Guzmán, Marcela. 2005. *Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados. La experiencia chilena*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Irrazábal, Ignacio. 2006. "Construcción de Indicadores Sociales para la Evaluación y Seguimiento de los Programas", en: *Evaluación para el desarrollo social: Aportes para un debate abierto en América Latina*. Ciudad de Guatemala: INDES.

Lira, Luis. 2006. "Revalorización de la planificación del desarrollo". *Gestión pública*, 59. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

Martin, Juan. 2005. "Funciones básicas de la planificación económica y social". *Gestión pública*, 51. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

Martirene, Roberto. 2006. *Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública, enseñanzas, posibilidades y recomendaciones*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

—. 2007. *Presupuesto plurianual. Exposición en taller sobre presupuestar en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL / GTZ.

Medina, Javier. 2000. "Función de pensamiento de largo plazo: Acción y redimensionamiento institucional". *Gestión pública*, 5. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

Ministerio de Economía y Finanzas Perú. 2006. *Directiva de programación y formulación del presupuesto del sector público para el año fiscal 2007*. Lima: Dirección Nacional de Presupuesto Público, MEF.

Moreno, Francisco. 2005. *Marco de gasto de mediano plazo. Revisión de la literatura*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Morón, E. y C. Sanborn. 2007. *Los desafíos del policymaking en el Perú: Actores, instituciones y reglas de juego*. Documento de trabajo 77. Lima: Universidad del Pacífico.

Musgrave, R. y P. Musgrave. 1991. *Hacienda pública: Teórica y aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.

Mussi, Carlos. 2007. *Planificar y presupuestar en Brasil. Una experiencia de rigideces y reglas*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

Oppenheimer, Andrés. 2005. *Cuentos chinos: El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*. Buenos Aires: Sudamericana.

Petrei, Humberto. 2005. *Presupuesto y control: Pautas de reforma para América Latina*. Washington, D.C.: BID.

Rentaría, Carolina y Juan Carlos Echeverri. 2006. *Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

Sánchez, Fernando. 2003. "Planificación estratégica y gestión pública por objetivos". *Gestión pública*, 32. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

Schack, Nelson. 2003. "Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú". *Seminarios y conferencias*, 29. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

—. 2004. *Comentarios sobre la programación multianual en Guatemala. Misión de supervisión del Proyecto SIAF-SAG para el Banco Mundial*. Ciudad de Guatemala.

—. 2005. "La programación participativa del presupuesto en el Perú: Primeras lecciones de un proceso de concertación". *Reforma y democracia*, 32. Caracas: CLAD.

—. 2006. "Presupuestar en Perú". *Gestión pública*, 58. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

- . 2007a. *Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto: Experiencias en 5 países de América Latina (Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica y Perú)*. Documento de trabajo. Washington, D.C.: BID / PRODEV.
  - . 2007b. *Hacia un modelo operativo que integre en el proceso presupuestario mexicano el sistema de evaluación de gasto*. México D.F.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
  - . 2007c. “Avanzando hacia un presupuesto orientado a resultados. Temas de gestión pública y actualidad”. *Gestión pública*, 4. Lima: Estudio Caballero Bustamante.
  - . 2007d. “Sistema de monitoreo y evaluación del gasto público a nivel del Gobierno Nacional en Perú”, en: *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina*. Caracas: BM / CLAD.
  - Shick, Allen. 2001. “¿La presupuestación tiene algún futuro?”. *Gestión pública*, 21. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
  - . 2005. *Una agenda para la gestión presupuestaria*. Documento de trabajo, Diálogo regional de política. Washington, D.C.: BID.
  - Sour, Laura. 2007. *Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
  - Stiglitz, Joseph. 1995. *La economía del sector público. Teoría del gasto público*. Barcelona: Antoni Bosch Editores.
  - Tavares, M. y N. Beretta. 2006. *Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias. Experiencias en Brasil, Colombia, Guatemala, México y Uruguay*. Washington, D.C.: BID / PRODEV.
  - Umansky, Isaac. 2007. *Planificar y presupuestar en Uruguay, los avatares de un presupuesto quinquenal*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
  - Vera, Miguel. 2006. “Uso de la información generada por la evaluación de programas sociales”, en: *Evaluación para el desarrollo social: Aportes para un debate abierto en América Latina*. Ciudad de Guatemala: INDES.
-



## II

# Rigideces y operaciones extrapresupuestarias



# Operaciones extrapresupuestarias<sup>1</sup>

155

Ana María Jul\*

## Introducción

El objetivo de este trabajo es realizar un diagnóstico y proponer recomendaciones respecto de los esquemas y mecanismos de la planificación, implementación, programación, presupuestación y evaluación de los gastos extrapresupuestarios y fiscales en cuatro países de la región. Los países que se eligieron fueron Brasil, Chile, Ecuador y México. Se buscó obtener una muestra representativa de estas prácticas, tanto en lo que se refiere a su uso como a las reformas que se hayan efectuado en los últimos años acompañando la tendencia internacional en esta área.

Para lograr los objetivos del trabajo se analizaron las operaciones extrapresupuestarias de estos países a la luz de los lineamientos de mejores prácticas preparados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en relación con las operaciones extrapresupuestarias y gastos tributarios, transparencia del presupuesto y gobernabilidad corporativa de las empresas públicas. Asimismo, se consideraron las recomendaciones incluidas en los Informes de Observancia de Estándares y Códigos (*Reports on the Observance of Standards and Codes*, ROSC) fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI) preparados para los países analizados. Se utilizaron, además, los ROSCs fiscales preparados por el FMI para otros países de América Latina (Colombia y El Salvador), Asia (Corea e India) y Europa (Hungría, Polonia y Turquía).

La experiencia de estos cuatro países muestra que las prácticas en materia de operaciones extrapresupuestarias son más diversas que aquellas para las cuales la OCDE ha establecido lineamientos de mejores prácticas. Además, estos casos muestran ciertas características

en su manejo presupuestario que hacen que se requiera adaptar los lineamientos de la OCDE. Por último, algunos de los lineamientos alternativos responden a diferencias conceptuales respecto de ciertos puntos que sirven de base a los lineamientos de la OCDE, como los préstamos directos y las garantías. El trabajo propone y discute lineamientos complementarios y alternativos a los de la OCDE y basa las recomendaciones para los cuatro países en ambos conjuntos de lineamientos.

El trabajo muestra que la proliferación en el uso de estas operaciones ha dependido en forma importante de las restricciones presupuestarias que los países han enfrentado, las que a su vez han estado condicionadas por factores políticos, económicos y sociales. Asimismo, la reducción o eliminación de estas operaciones ha estado condicionada principalmente por los mismos factores.

Otra conclusión del trabajo ha sido que a veces son las propias normas y prácticas presupuestarias de los países son las que contribuyen al uso de operaciones extrapresupuestarias y a desvirtuar el papel del presupuesto como el principal instrumento de la política fiscal. El presupuesto aprobado por el Congreso termina no siendo un buen indicador de la ejecución presupuestaria. Entre estas normas y prácticas se pueden mencionar reestimaciones optimistas de ingresos por parte del Congreso, excesiva flexibilidad en el tratamiento de los gastos rezagados y demasiada discrecionalidad para aumentar gastos o reasignarlos, tanto por parte del Congreso como del gobierno. Además, reglas que buscan asegurar el cumplimiento de las metas macroeconómicas, como las reglas fiscales, o lograr una asignación predeterminada de los recursos, como la vinculación de ingresos y los requisitos de gastos, pueden resultar en

\* Consultora.

1. Este trabajo es un resumen de un informe que se preparó por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados, realizada en Washington D.C. el 8 y 9 de mayo de 2006. Las versiones completas del informe en español y en inglés se pueden encontrar en: [www.iadb.org/publications/search.cfm?query=Operaciones+Extrapresupuestarias&context=Title&lang=es](http://www.iadb.org/publications/search.cfm?query=Operaciones+Extrapresupuestarias&context=Title&lang=es) y [www.iadb.org/publications/search.cfm?query=Off-Budget+Operations&context=Title&lang=en](http://www.iadb.org/publications/search.cfm?query=Off-Budget+Operations&context=Title&lang=en), respectivamente.

inconsistencias y obligar a buscar mecanismos como las operaciones extrapresupuestarias para cumplir con la letra de la ley, aunque no necesariamente con su espíritu.

El uso de los distintos tipos de operaciones extrapresupuestarias también responde a diferentes motivos. Las garantías pueden usarse para obviar las restricciones presupuestarias inmediatas. Algunas, como las actividades cuasifiscales ejecutadas a través de precios administrados, direccionamiento del crédito, sobreimpuestos o extracción de las utilidades de las empresas públicas, y vinculación de ingresos y requisitos de gastos, pueden justificarse por razones sociales y fallas de mercado, o bien porque administrativamente no es posible implementar un programa de subsidios bien dirigido. Por último, otras, como los gastos tributarios, pueden constituir una alternativa para obviar las reglas fiscales y asignar recursos sin sujetarse a la disciplina y al proceso presupuestario.

El trabajo muestra también que en los últimos años ha habido un reconocimiento por parte de los países de la necesidad de reglamentar el uso de las operaciones extrapresupuestarias. Brasil, Chile y México han realizado avances significativos en la regularización de estas operaciones mientras que Ecuador muestra avances menores y experimenta retrocesos en el camino producto de la crisis económica de 1999-2000 y de la inestabilidad política de los últimos años.

Se pueden distinguir tres etapas en este proceso de regularización de las operaciones extrapresupuestarias. Primero, se busca transparentarlas, para luego reducirlas y, por último, incorporarlas al presupuesto. Para transparentarlas, se ha buscado como identificarlas, cuantificarlas y proveer información en la documentación presupuestaria. Para reducirlas, se les ha impuesto límites y se ha reglamentado su uso. Para incorporarlas al presupuesto, se han utilizado diversos mecanismos que incluyen la transformación de los fondos extrapresupuestarios en fondos virtuales, la compensación de las actividades cuasifiscales con transferencias del presupuesto y el provisionamiento de los pasivos contingentes

asociados a las garantías otorgadas. Las tres etapas pueden implementarse simultáneamente para distintas operaciones, ya que es posible avanzar más rápidamente para algunas que para otras. Los gastos tributarios parecen ser el último bastión de resistencia, ya que ninguno de los casos revisados cumplían con más de dos de los lineamientos de la OCDE.

Este estudio presenta, asimismo, el marco conceptual que se utiliza para el análisis de las experiencias de los cuatro países. También contiene una lista de los lineamientos de la OCDE y propone otros complementarios y alternativos que sirven de marco de referencia contra los cuales comparar los mecanismos existentes en los países e incluye una descripción del manejo de estas operaciones en los cuatro países, presentan un diagnóstico de la situación imperante en cada caso y discute las recomendaciones para mejorar el manejo que hacen los países de este tipo de operaciones.

## Operaciones extrapresupuestarias: marco conceptual<sup>2</sup>

### **Presupuesto**

El presupuesto es la ley o colección de leyes que autorizan el gasto y la suscripción de obligaciones de pago, que serán financiadas con la recaudación de impuestos y otro tipo de ingresos que los gobiernos tengan. Asimismo, forman parte del presupuesto las fuentes de financiamiento que tengan ciertos gastos de gobierno.

El presupuesto es el principal instrumento para el manejo de la política fiscal de un país. Por esta razón, se debe buscar que en la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto se cumplan los objetivos de la política fiscal (eficacia macroeconómica) perseguida por el gobierno y se logre eficiencia en la asignación y uso de los recursos, además de transparencia en la generación y aplicación de los recursos públicos.

2. Véase OCDE, 2004b.

### *FUNCIONES DEL PRESUPUESTO*

El funcionamiento del presupuesto debe ser analizado en relación con las cuatro funciones que debe cumplir, que son:

- i) Autorización: todo los gastos del tesoro público deben contar con aprobación legislativa;
- ii) Asignación y distribución: las autoridades presupuestarias (poderes Ejecutivo y Legislativo) deben poder comparar todos los cambios en gastos e ingresos;
- iii) Macroeconómica: las autoridades presupuestarias (poderes Ejecutivo y Legislativo) deben poder decidir tanto sobre el impacto en la economía total como en la composición de gastos, ingresos y déficit; y
- iv) Administrativa: las autoridades presupuestarias (poderes Ejecutivo y Legislativo) deben poder controlar la eficiencia en los costos de los servicios públicos.

### *PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO*

Son tres los principios que constituyen precondiciones para lograr el cumplimiento de las funciones del presupuesto:

- i) Universalidad: todos los gastos financiados por impuestos o contribuciones y todos los ingresos recaudados a través de impuestos o contribuciones deben estar incluidos en el presupuesto;
- ii) Unidad: todos los gastos en el presupuesto que se realicen durante un cierto periodo de tiempo (generalmente, un año o unos pocos años) y todos los ingresos recaudados en ese mismo periodo deben ser presentados a las autoridades presupuestarias para su aprobación en un solo documento;
- iii) Especificidad: los gastos y los ingresos deben presentarse separadamente en el presupuesto (“en términos brutos”) y con el nivel de detalle requerido por las autoridades presupuestarias.

### ***Operaciones extrapresupuestarias***

Existen ciertas operaciones del gobierno que son difíciles de reconciliar con los principios del presupuesto y, por lo tanto, amenazan el funcionamiento apropiado de este. Estas operaciones pueden ser gastos que se conocen como gastos extrapresupuestarios y gastos

“efectuados por la puerta de atrás”. Además, existe en los países incluidos en este trabajo una tercera vía para efectuar operaciones de este tipo que es utilizar a las empresas públicas para obtener ingresos fiscales a través de regímenes tributarios y de dividendos diferentes a los que se aplican a las empresas del sector privado.

### *GASTOS EXTRAPRESUPUESTARIOS*

Los gastos extrapresupuestarios son los financiados por impuestos o contribuciones que no se incluyen en el presupuesto (violando el principio de universalidad).

Las principales formas de gastos extrapresupuestarios que se pueden encontrar en los países de la OCDE son los fondos extrapresupuestarios, préstamos directos, garantías, y asociaciones público-privadas (APP).

Otras formas de gastos extrapresupuestarios que se encuentran en los países incluidos en este trabajo, y en general en los países de mercados emergentes, son los fondos presupuestarios y actividades cuasifiscales efectuadas a través de las empresas públicas y, a veces, por el sector privado, que no se compensan con transferencias del presupuesto.

Además, pueden impedir el funcionamiento adecuado del presupuesto el uso de presupuestos suplementarios y de ciertas reglas relacionadas con las revisiones de las estimaciones de ingresos y con los ajustes permitidos a las apropiaciones presupuestarias por mayores o menores ingresos que los previstos en el presupuesto, la autorización para exceder o reasignar las apropiaciones presupuestarias, y la ejecución de gastos comprometidos pero no pagados (gastos rezagados) en el ejercicio fiscal.

### *GASTOS “EFECTUADOS POR LA PUERTA DE ATRÁS”*

Los gastos “efectuados por la puerta de atrás” son los financiados con impuestos o contribuciones que están en el presupuesto pero que son autorizadas por leyes fuera del proceso presupuestario (violando el principio de unidad).

Las formas principales de estos gastos son obligaciones de gasto realizadas a través de la vinculación de ingresos, las reglas de gasto y los gastos tributarios. Es preciso aclarar que las obligaciones de gastos y los

gastos tributarios no crean un problema para el funcionamiento adecuado del presupuesto si el proceso presupuestario da la oportunidad de cambiar las leyes que les dan origen; sin embargo, este no es el caso en ninguno de los países objeto de este análisis.

#### *INGRESOS FISCALES POR PAGOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS*

Otro mecanismo utilizado para efectuar operaciones extrapresupuestarias consiste en darle un tratamiento tributario y de distribución de dividendos diferente a las empresas públicas que a las empresas privadas en el mismo sector. Por ejemplo, se les puede aplicar una sobretasa de impuesto sobre sus utilidades, se les puede exigir que transfieran al presupuesto casi la totalidad de sus utilidades, independientemente de sus presupuestos de inversión, y se pueden utilizar en el presupuesto precios de referencia diferentes a los de mercado a fin de calcular los aportes al presupuesto. De esta manera, el presupuesto obtiene ingresos mayores, a igualdad de eficiencia, de las empresas públicas que de las privadas.

El resultado es que las empresas públicas deben recurrir a mayor endeudamiento y esto puede aumentar los costos de financiamiento o reducir sus niveles de inversión, situación que puede afectar su competitividad y su potencial de producción.

La apropiación de estos recursos originados en las empresas por parte del gobierno central constituye una fuente de ingresos que no se discute y analiza en forma adecuada en el presupuesto, al mismo tiempo que no hay un análisis comparativo de los efectos positivos de los gastos financiados con esos ingresos y los efectos negativos sobre la economía y las empresas públicas derivados de esa apropiación.

### **Otras consideraciones**

#### *PAPEL DEL CONGRESO*

El papel que juega el Congreso en el proceso presupuestario varía entre los países analizados, pero en principio parece ser menor que en los países de la OCDE. El periodo para la discusión y aprobación del presupuesto tiende a ser más corto. Caracterizan a este tipo de procesos presupuestarios, en mayor o menor medida, las atribuciones del Congreso en relación con modificar ingresos, aumentar gastos o reasignaciones entre entidades y cambiar el nivel de agregación del gasto en el presupuesto. Además, existe generalmente la regla de que el proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo rige si el Congreso no lo aprueba antes de determinada fecha. Si a esto se agrega que el Poder Ejecutivo puede tener autoridad para exceder y reasignar gastos sin aprobación legislativa, se puede concluir que el rol del Poder Legislativo en el proceso presupuestario es relativamente secundario.

#### *PAPEL DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL (LRF)<sup>3</sup>*

Las reglas fiscales son una declaración política respecto de cómo se conducirán las finanzas públicas en el tiempo. Una regla fiscal diseñada adecuadamente puede ser una pieza fundamental de un marco más amplio que asegure la consistencia macroeconómica, la transparencia en la gestión del Estado, la credibilidad de la política económica y un adecuado horizonte de planificación intertemporal para las políticas públicas en general.

El diseño de las reglas fiscales debe ser tal que no constituyan un incentivo para buscar maneras de obviarlas a través de atrasos (si la regla está definida en términos de caja), de sobre o subestimaciones presupuestarias (si la regla se coloca sobre los estimativos presupuestarios y no sobre el resultado efectivo), del uso de reservas de contingencia amplias y de contabilidad creativa.

3. Véase FMI, 2005a.

También debe evitarse una proliferación de reglas fiscales que, aunque consideradas clave desde el punto de vista de alcanzar los objetivos macroeconómicos, puedan llevar a un excesivo “blindaje” que genere incompatibilidades de las reglas entre sí y con las normas y prácticas presupuestarias existentes. El resultado puede ser una subejecución del presupuesto que desvirtúa las funciones que este debe cumplir, a la vez que se crean incentivos para utilizar operaciones extrapresupuestarias.

Los resultados de aplicar estas leyes han sido diversos. Mientras algunos países han logrado buenos resultados, en otros, particularmente en América Latina, las leyes han sido incumplidas o modificadas aceleradamente para evitar su incumplimiento (Marcel, 2005a).

Del análisis de los éxitos y fracasos de distintos países, la principal conclusión que surge es que la responsabilidad fiscal no puede lograrse sólo con legislación. Para su éxito, la legislación debe acompañar procesos más amplios y profundos de consolidación de la responsabilidad fiscal, asegurándose tanto el adecuado diseño de lo legislado como la capacidad de implementación (Marcel, 2005a).

## Lineamientos para operaciones extrapresupuestarias

Los siguientes son los lineamientos propuestos por la OCDE para las operaciones extrapresupuestarias.

### **Fondos extrapresupuestarios**

#### **LINEAMIENTO 1**

Los fondos extrapresupuestarios deben evitarse o permitirse sólo bajo condiciones estrictas de que se financien exclusiva o mayoritariamente por vinculación de contribuciones y que los gastos e ingresos de los fondos estén sujetos a control presupuestario.

#### **LINEAMIENTO 2**

Todos los gastos e ingresos de los fondos extrapresupuestarios deben integrarse a la documentación que se

presenta a las autoridades presupuestarias. Los gastos e ingresos regulares y los gastos e ingresos extrapresupuestarios deben presentarse en forma conjunta en la documentación presupuestaria.

### **Préstamos directos**

#### **LINEAMIENTO 3**

El presupuesto debe incluir el costo estimado del subsidio implícito de los préstamos directos en el momento en que se otorgan (no cuando ocurren los flujos de caja).

#### **LINEAMIENTO 4**

Las estimaciones de costo de los programas de créditos deben basarse en reglas que puedan ser entendidas fácilmente por los políticos y los ciudadanos. No se deberían requerir apropiaciones adicionales durante la vida del préstamo a no ser que el incremento de costos exceda los márgenes preestablecidos.

#### **LINEAMIENTO 5**

Los programas de préstamos directos deben ser autorizados por ley. La documentación presupuestaria debe mostrar información sobre los montos de préstamos para cada programa al comienzo y al final del año fiscal y sobre los nuevos préstamos concedidos durante el año fiscal.

### **Garantías**

#### **LINEAMIENTO 6**

El presupuesto debe incluir el costo estimado del subsidio implícito de las garantías en el momento en que se otorgan.

#### **LINEAMIENTO 7**

Las estimaciones de costo de los programas de garantías deben basarse en reglas que puedan ser entendidas fácilmente por los políticos y los ciudadanos. No se deberían requerir apropiaciones adicionales durante la vida de la garantía a no ser que el incremento de costos exceda los márgenes preestablecidos.

**LINEAMIENTO 8**

Los programas de garantías deben ser autorizados por ley. La documentación presupuestaria debe mostrar información sobre los montos de garantías existentes para cada programa al comienzo y al final del año fiscal y sobre las nuevas garantías concedidas durante el año fiscal.

**LINEAMIENTO 9**

Se debe considerar un programa de garantías sólo si el diseño del programa asigna, al menos, una parte del riesgo por falta de pago al prestamista privado.

**Gastos tributarios****LINEAMIENTO 10**

Los gastos tributarios se deben identificar a través del uso de una tasa de impuestos referente que no necesita representar una tasa normativa, aunque debe ser comprensiva y única.

**LINEAMIENTO 11**

Todos los gastos tributarios deben ser estimados e integrados en la documentación de gastos que se presenta a la consideración de las autoridades presupuestarias para todos los impuestos importantes. Los gastos regulares y los tributarios deben presentarse en forma conjunta para el mismo número de años.

**LINEAMIENTO 12**

Los gastos tributarios deben incluirse bajo los límites del gasto total o se debe establecer un sublímite especial para ellos. Se debe compensar por excesos de gastos tributarios si se originan en cambios de política.

**LINEAMIENTO 13**

Los gastos tributarios deben ser evaluados de la misma manera que los gastos regulares en el proceso presupuestario anual.

**LINEAMIENTO 14**

Los gastos tributarios deben asignarse por ministerios.

**LINEAMIENTO 15**

Los gastos tributarios deben estimarse como pérdidas de recaudación, corregidas por un margen de impuesto equivalente si las transferencias de gasto están sujetas a impuesto (o por gasto equivalente).

**LINEAMIENTO 16**

La responsabilidad por el cálculo de las estimaciones de los gastos tributarios debe recaer en el ministerio de Hacienda.

**Lineamientos alternativos**

Los lineamientos alternativos propuestos en este trabajo responden a varias razones.

Primero, además del tipo de gastos extrapresupuestarios que son más comunes en los países de la OCDE, existen en los países analizados para este trabajo varios otros mecanismos que dificultan el funcionamiento del presupuesto como la vinculación de ingresos, las reglas de gastos y las actividades cuasifiscales.

Segundo, el uso de presupuestos suplementarios y de ciertas reglas relacionadas con las revisiones de estimaciones de ingresos y con los ajustes permitidos a las apropiaciones presupuestarias pueden también impedir el funcionamiento adecuado del presupuesto.

Tercero, los países analizados presentan características que requieren modificar los lineamientos de la OCDE para cumplir los principios de universalidad, unidad y especificidad del presupuesto.

Por último, algunas de las modificaciones responden a diferencias conceptuales respecto del fundamento de un par de áreas de los lineamientos de la OCDE.

**Fondos extrapresupuestarios**

Las características y reglas de operación de los fondos (extrapresupuestarios y presupuestarios) varían de país en país, pero también presentan rasgos comunes. Estos son:

- El presupuesto incluye sólo los recursos que se apropian para los fondos, que pasan a formar parte del

patrimonio de los fondos, y que no se transfieren de vuelta al tesoro si no se utilizan en el año fiscal.

- En algunas instancias, los recursos asignados al fondo son autorizados solamente por el ministerio de línea o pueden ser ingresos vinculados, que pueden transitar o no por el presupuesto.
- La autorización para usar recursos públicos se da cuando se establecen los fondos, pero las agencias ejecutoras no necesitan obtener autorización legislativa para gastar, ya que requieren autorización sólo del ministerio de línea encargado del fondo sobre la base de las reglas que establecieron los objetivos del fondo. El resultado es que las asignaciones de gastos no están relacionadas claramente con la situación fiscal global y los objetivos de política fiscal.
- En algunos casos, se autoriza a los fondos extrapresupuestarios a emitir papeles de deuda, asegurados o no con flujos de ingresos, con o sin la garantía del Estado.
- La responsabilidad gerencial de los fondos extrapresupuestarios se define en las leyes de cada fondo. Los objetivos del fondo pueden expandirse en el tiempo.
- La documentación presupuestaria no contiene información sobre las políticas o situación financiera de los fondos.
- A través del uso de los recursos de los fondos pueden concederse subsidios implícitos o explícitos que no se transparentan en el presupuesto. Por ejemplo, los fondos pueden realizar aportes de capital a fondo perdido para proyectos de inversión del sector privado, conceder préstamos a tasas de interés subsidiadas o conceder perdón de deuda en caso de incumplimiento de pago.
- En algunos de los países el uso de los fondos como instrumento de gasto resulta de conveniencia administrativa y operativa. Por ejemplo, los fondos pueden constituirse como fideicomisos sin estructura propia y operar a través de la estructura de una institución financiera pública.

#### LINEAMIENTO 1

Requerir una ley para establecer un fondo extrapresupuestario o presupuestario.

#### LINEAMIENTO 2

Transformar los fondos extrapresupuestarios en “fondos virtuales”, es decir, consolidarlos con el presupuesto del gobierno central en la preparación, ejecución, reporte y evaluación del presupuesto. Los fondos presupuestarios deben estar integrados al presupuesto y cumplir con todos los requisitos presupuestarios en la preparación y ejecución del presupuesto. Pueden traspasar recursos al siguiente ejercicio fiscal, siempre que estos se presupuesten y ejecuten de acuerdo con los procedimientos presupuestarios vigentes.

#### LINEAMIENTO 3

Requerir la garantía del gobierno central para la emisión de deuda de los fondos extrapresupuestarios.

En la eventualidad que no se pueda cumplir con los lineamientos 1 y 2 de la OCDE y el lineamiento 2 de esta sección, implementar el lineamiento 4.

#### LINEAMIENTO 4

Preparar un informe anual sobre los fondos que incluya, detallado por fondo, el patrimonio al comienzo y al final del periodo, los flujos de ingresos y gastos durante el ejercicio fiscal identificando origen y destino, el detalle de las modificaciones introducidas en el año a los objetivos y reglas operativas del fondo, y los ingresos y gastos presupuestados para el siguiente año fiscal. Adjuntar el informe a la documentación presupuestaria.

#### **Préstamos directos**

En el tratamiento presupuestario de los préstamos directos hay que distinguir dos componentes. Uno se refiere a los flujos y el otro, al subsidio implícito en las operaciones.

En lo que se refiere al primer componente, tanto las directrices de la OCDE como el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* (MEFP) 2001 no incluyen las

operaciones de préstamos directos con los otros gastos e ingresos. La OCDE aduce que tienen un efecto macroeconómico diferente y, por lo tanto, no deben incluirse en la definición del déficit, mientras que el MEFP 2001 excluye estas operaciones del resultado operativo porque corresponden a operaciones financieras que no afectan el patrimonio, ya que sólo alteran la composición de activos y pasivos. En el MEFP 1986 eran clasificadas como parte del balance operativo al considerarse que eran operaciones realizadas con fines de política y no con fines de liquidez, diferenciación que no está presente en el MEFP 2001.

Se entiende que los flujos de préstamos y pagos deben incluirse con los otros gastos e ingresos porque, aunque pueda aducirse que tienen un efecto macroeconómico diferente, sí lo tienen y este debe considerarse tanto en la regla fiscal como a los efectos de cumplir la función de asignación y distribución del presupuesto. Además, el que su consecuencia macroeconómica sea diferente hace surgir la siguiente pregunta: ¿diferente de qué? No todos los componentes arriba de la línea tienen efectos macroeconómicos iguales ya que, por ejemplo, estos son diferentes si se alcanza la meta fiscal a través de un aumento de impuestos o de una disminución de gastos.

Adicionalmente, clasificar los préstamos junto con las operaciones de financiamiento significa no sólo ignorar los objetivos de política que están detrás de estas operaciones, que el presupuesto debe autorizar *vis-à-vis* otras formas de alcanzar los objetivos buscados, sino mezclar operaciones que no tienen efectos macroeconómicos directos, como las de financiamiento, con estas, que sí las tienen. Además, constituyen necesidades de recursos que debieran incluirse junto con las derivadas del déficit para poder identificar claramente los requisitos de financiamiento, lo que es especialmente importante en países que enfrentan dificultades de acceso a los mercados de capitales.

También la metodología propuesta por la OCDE y el MEFP 2001 permite utilizar los préstamos directos para efectuar gastos para que no afecten la meta fiscal. Además, en muchos países, estos préstamos no se repagan o se repagan sólo en parte, por lo que son más

parecidos a transferencias o subsidios que a préstamos, es decir, terminan afectando el patrimonio.

El segundo componente se refiere a los subsidios asociados a estos préstamos. Si las operaciones de préstamos se clasifican como gastos e ingresos (amortizaciones y pago de intereses y primas de riesgo) no se puede agregar un elemento de subsidio como componente de gasto, ni para el ejercicio corriente ni para el valor presente del subsidio. La sugerencia en este caso sería colocar como una partida de memoria el valor del subsidio para el ejercicio o el valor presente del subsidio. Esto ayudaría a la función de asignación y distribución del presupuesto al poder evaluarse el costo alternativo de esos recursos tanto para el ejercicio corriente como al valor presente.

Si los préstamos directos se clasifican como operaciones financieras, una estimación del valor presente del subsidio debe incluirse como gasto en el resultado operacional, lo que requiere de metodologías sofisticadas difíciles de utilizar en los países incluidos en este trabajo.

Los préstamos directos se pueden efectuar a través de una agencia del ministerio de línea correspondiente o de una empresa pública financiera, o mediante la actuación de la empresa pública financiera, como una banca de segundo piso, en que los recursos a prestar se pueden licitar o se pueden redescantar préstamos ya otorgados por la banca privada.

En los dos primeros casos, el subsidio otorgado está implícito a través de la tasa de interés cobrada al usuario (incluyendo la prima por riesgo de falta de pago) que es menor que la tasa de mercado, aunque no necesariamente menor que el costo de oportunidad de los recursos (incluyendo el costo administrativo de las operaciones) para el gobierno. Esto se debe a que la prima por riesgo soberano puede ser sustancialmente menor que el costo de los recursos para la banca privada (en este caso, cabe preguntarse cuál es la tasa de interés que debe usarse para calcular el subsidio implícito). Es necesario notar también que por fallas de mercado, la banca privada pueda no haber desarrollado instrumentos que cubran las necesidades de ciertos sectores a ningún precio. En el tercer caso, el subsidio

puede ser implícito o explícito, ya que los fondos se pueden entregar a las instituciones financieras privadas a tasas menores que el costo de su fondeo, o se les puede conceder una igualación de tasas, por la cual el gobierno paga el diferencial entre la tasa que cobran normalmente (incluyendo la prima por riesgo de falta de pago) y la que reciben por estos préstamos. En este caso, el presupuesto incluye solamente ese diferencial, ya que no habría uso de recursos presupuestarios para los préstamos.

#### **LINEAMIENTO 1**

Incluir los flujos brutos asociados a préstamos directos con los gastos e ingresos del presupuesto, identificándolos claramente en líneas separadas.

#### **LINEAMIENTO 2**

Añadir como una partida de memoria una estimación, por programa de préstamo, del subsidio implícito estimado para el ejercicio presupuestario y el valor presente del subsidio. En el caso de concederse subsidios explícitos, deben identificarse separadamente en el presupuesto e incluirse también como partida de memoria junto con los subsidios implícitos.

### **Garantías<sup>4</sup>**

Las directrices de la OCDE se refieren a garantías para créditos concedidos por entidades no gubernamentales. En este trabajo se consideran las garantías en un sentido más amplio, incluyéndose varios tipos que el gobierno pueda otorgar, como garantías de pensiones mínimas, y para concesiones por la construcción y operación de proyectos de inversión en infraestructura.

La OCDE no toma en cuenta una razón importante por la que un gobierno puede preferir otorgar garantías en lugar de préstamos o subsidios para disminuir el costo al tomador de los créditos: que una garantía no tiene impacto presupuestario inmediato. Por lo tanto, el tratamiento que se le dé a las garantías debe buscar

imponer disciplina presupuestaria a las entidades públicas para volverlas neutrales entre garantías u otras formas de asistencia fiscal. Se debe buscar disminuir los incentivos para usar garantías como una forma de transferir costos para el futuro.

Las garantías son una forma de intervención del gobierno cuando está en mejor posición para asumir el riesgo, controlarlo y, por lo tanto, minimizar su costo. El objetivo es compensar por una falla del mercado cuidando que no se reemplace por un error del gobierno. Lo importante es determinar cuál es la falla del mercado que se quiere solucionar y si una garantía es la mejor forma de hacerlo.

Hay que considerar también que aunque el otorgamiento de garantías sea el mecanismo más eficiente para solucionar una falla de mercado, estas pueden crear problemas desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal. Sus efectos sobre las finanzas públicas sólo se dan en el tiempo y no se conoce de antemano cuál va a ser la magnitud que se hará efectiva ni cuándo. Por no tener impacto presupuestario inmediato puede que no se sometan al mismo grado de escrutinio que los gastos o préstamos. Por lo tanto, los entes públicos deben establecer un marco aplicable al otorgamiento de garantías para el cual el registro, la contabilización y la transparencia son elementos claves.

Generalmente, no se hacen provisiones de las garantías en el presupuesto para atender el costo de las garantías causadas y no se considera la mejor manera de reorientar el gasto o movilizar ingresos si se necesitan para cubrir estos costos.

La clave para una política de garantías es lograr transparencia sobre los riesgos y costos fiscales posibles. Se hace difícil alcanzar este objetivo porque las garantías producen serios desafíos desde el punto de vista de la contabilidad fiscal y el registro. Su naturaleza contingente hace difícil valuarlas. En los últimos años, se han desarrollado para las concesiones metodologías para la valuación de garantías usadas en Chile y Colombia. Estas metodologías están todavía en

4. Para más información, véase FMI, 2005b.

etapa de desarrollo. En el caso de Chile, sólo se utilizan para garantías concedidas a las concesiones de carreteras.

Bajo el esquema de contabilidad fiscal de caja, las garantías sólo se registran cuando se causa una garantía y se efectiviza el pago que se inscribe como gasto. Si se cobra una prima, esta se contabiliza como ingreso fiscal no tributario.

El MEFP 2001 no contempla provisiones para garantías porque mientras que los estándares internacionales de contabilidad se basan en la probabilidad de que se cause la garantía para reconocer pasivos contingentes, los estándares de registro (y el MEFP 2001, en particular) se basan en que ocurran los hechos. Los pasivos contingentes se registran como partidas de memoria bajo el MEFP 2001. Si la garantía no tiene provisiones, se contabiliza cuando es causada bajo contabilidad devengada. De acuerdo con el MEFP 2001, cuando se causa una garantía se registra como gasto en el estado operacional y como un incremento de los pasivos en el balance.

#### *LINEAMIENTO 1*

Centralizar el otorgamiento de garantías. Aprobación de garantías por el ministerio de Hacienda, el Gabinete o el Congreso bajo un marco bien diseñado que cubra la justificación, diseño, análisis y aprobación de garantías.

#### *LINEAMIENTO 2*

En lo posible, las garantías concedidas al sector privado deben ser simétricas, otorgadas a un costo y diseñadas de forma tal que no cubran todas las pérdidas. Las garantías parciales limitan el riesgo moral y los problemas de selección perversa. También restringen la exposición del gobierno al riesgo y el costo fiscal de las garantías causadas.

#### *LINEAMIENTO 3*

Introducir un límite a las garantías que debe ser aprobado en una ley permanente o, en su defecto, en la ley presupuestaria anual. Esto crea una restricción cuasipresupuestaria, lo que genera mayor escrutinio y

priorización de las propuestas. El límite puede definirse sobre el valor máximo de las nuevas garantías o como una proporción del ingreso o gasto fiscal o en sistemas más avanzados sobre el valor esperado. El límite puede ser para todo el sector público o por entidades.

#### *LINEAMIENTO 4*

Integrar la decisión sobre garantías a otorgar con el ciclo presupuestario anual y con el análisis de políticas y presupuestos sectoriales para que las propuestas de garantías se consideren junto con instrumentos alternativos y programas con objetivos similares.

#### *LINEAMIENTO 5*

Establecer mecanismos presupuestarios para darle liquidez a las garantías causadas. Como el valor máximo de las garantías puede exceder en mucho el valor esperado de las garantías, no es posible ni necesario provisionarlas en el presupuesto, pero en ese caso es importante implementar un mecanismo de estimación de su valor esperado para establecer un fondo de contingencia.

#### *LINEAMIENTO 6*

Incluir el valor esperado de las garantías en las proyecciones fiscales para que sean consideradas bajo los límites impuestos por las reglas fiscales.

Como alternativa a los lineamientos 4 a 6, implementar los lineamientos 7 y 8.

#### *LINEAMIENTO 7*

Presupuestar anualmente el costo esperado de las garantías para el ejercicio fiscal. La apropiación puede ser una reserva de contingencia general, pero en los países en que los pagos por garantías causadas son significativos, una apropiación separada mejora la transparencia y la responsabilidad. Si no se utiliza el total de la apropiación, se puede reasignar o puede expirar al final del año presupuestario. Se necesitará definir el punto a partir del cual los pagos bajo garantías se traten como servicio de deuda en vez de contra una apropiación por garantías. Esta metodología asegura que el Congreso está

informado sobre estos gastos en el momento en que se presenta el presupuesto, que no se constriñen otros gastos prioritarios durante la implementación del presupuesto, o se agregan al déficit fiscal, y que están preautorizados.

#### **LINEAMIENTO 8**

Incorporar en los documentos presupuestarios un informe detallado sobre las garantías otorgadas, incluyendo la identificación de las garantías causadas. El informe debe identificar todos los pasivos contingentes bajo las garantías otorgadas y a ser otorgadas mediante diferentes programas (créditos, pensiones mínimas, concesiones), incluyendo los pasivos contingentes cuantificables y no cuantificables. Los pasivos contingentes cuantificables deben presentarse a su valor máximo y a su valor esperado, si es posible, y los no cuantificables mediante una descripción.

#### **Asociaciones público-privadas**

A través de las APP el gobierno puede adquirir compromisos de gastos que no se incluyen en el presupuesto y no se autorizan por la autoridad legislativa. Por sus características (los compromisos de pagos y garantías pueden extenderse por muchos años), las APP pueden usarse como mecanismo para obviar las restricciones presupuestarias, lo cual afecta las cuatro funciones del presupuesto.

Dado el volumen de inversión en juego, la larga duración de los contratos de concesión y los riesgos envueltos, los compromisos asumidos por el gobierno en materia de concesiones pueden constituirse, en la práctica, en una amenaza a la sostenibilidad fiscal. Es necesario, por lo tanto, establecer reglas claras en relación con su contratación y ejecución.

#### **LINEAMIENTO 1**

Establecer un marco legal e institucional para las APP cuyo objetivo sea maximizar las ganancias de eficiencia y minimizar los riesgos para las finanzas públicas.

#### **LINEAMIENTO 2**

Instituir criterios claros de asignación de riesgos para enmarcar el diseño de las bases de licitación de las concesiones buscando que el riesgo sea asumido por quien está en mejores condiciones de hacerlo, para lograr optimizar la transmisión de riesgo al sector privado. Establecer requisitos mínimos de capital de riesgo.

#### **LINEAMIENTO 3**

Integrar la selección de proyectos a ejecutarse como APP con la evaluación de los proyectos de inversión pública directa para asegurar que la viabilidad económica y social de los proyectos sea evaluada correctamente, y que una APP constituya la mejor alternativa disponible para ejecutar el proyecto, independientemente de las restricciones presupuestarias. Así, se facilita establecer desde un comienzo un comparador fiscal para evaluar los beneficios netos de realizar un proyecto a través de APP y los mecanismos a usar para hacer el proyecto atractivo para el sector privado con el menor costo fiscal.

#### **LINEAMIENTO 4**

Incorporar la participación del ministerio de Hacienda a lo largo de todo el proceso para asegurar que los compromisos ciertos y las garantías a asumirse no excedan las disponibilidades presupuestarias en el ejercicio corriente y por la duración del contrato de concesión.

#### **LINEAMIENTO 5**

Fortalecer en los ministerios de línea y en el ministerio de Hacienda la capacidad para evaluar, diseñar y monitorear la implementación de los contratos de APP, y evaluar los costos fiscales y riesgos que implican.

#### **LINEAMIENTO 6**

Implementar mecanismos para hacer frente al “gatillamiento” de garantías a fin de darles liquidez, incluyendo el procedimiento presupuestario que defina los supuestos bajo los cuales procedería una asignación presupuestaria de garantías para estos proyectos. Realizar una provisión en el presupuesto de los pasivos contingentes posibles de ser causados en el año a su valor máximo.

**LINEAMIENTO 7**

Establecer límites para la concesión de garantías así como para los pagos directos a ser concedidos por el sector público. Los límites deben ser colocados sobre los flujos acumulados de compromisos asumidos y en relación con variables que sean relevantes desde el punto de vista presupuestario de las entidades concedentes.

**LINEAMIENTO 8**

Instaurar mecanismos presupuestarios que hagan transparente el total de los compromisos adquiridos y les den prelación respecto de nuevos gastos. Incluir en ley la disposición de que los recursos asignados para hacer frente a los compromisos firmes por APP no pueden ser utilizados para otros propósitos. Esto sirve el doble objetivo de mostrar el efecto sobre el espacio fiscal de estos proyectos, independientemente de su bondad como proyecto de inversión, y de ayudar a ganar credibilidad fiscal.

**LINEAMIENTO 9**

Incluir los compromisos firmes y contingentes en las proyecciones fiscales para que sean considerados en los límites impuestos por las reglas fiscales.

**LINEAMIENTO 10**

Incorporar en la documentación presupuestaria información detallada de las obligaciones contraídas, por proyectos, con flujos anuales y a valor presente, así como el valor máximo de las garantías concedidas y su valor esperado. Identificar claramente la información sobre estas operaciones en las estadísticas de finanzas públicas, incluyendo el “gatillamiento” de garantías.

**LINEAMIENTO 11**

Requerir la aprobación del Congreso para proyectos que involucren más de 70% de financiamiento público.

**LINEAMIENTO 12**

No utilizar beneficios fiscales o recursos públicos no contemplados en los contratos para compensar al concesionario por congelamiento político de tarifas, o para fijar tarifas por debajo del nivel necesario en lugar de utilizar pagos directos.

**Actividades cuasifiscales**

Los lineamientos que se proponen están basados en los Lineamientos sobre Gobernabilidad Corporativa de las Empresas Estatales preparados por la OCDE, y en las recomendaciones de los ROSC fiscales del FMI.

**LINEAMIENTO 1**

Eliminar las actividades cuasifiscales no susceptibles de compensación presupuestaria y las efectuadas a través de precios administrados, direccionamiento del crédito y subsidios cruzados.

**LINEAMIENTO 2**

Utilizar transferencias directas del presupuesto para cubrir las actividades cuasifiscales ejecutadas por las empresas públicas o por el sector privado. Identificar estas transferencias separadamente en el presupuesto, incluyendo notas que describan la metodología de cálculo del costo a cubrir en cada caso.

**LINEAMIENTO 3**

Los préstamos dentro del sector público deben ser efectuados a tasas de mercado.

En el periodo de transición de implementación de los lineamientos 1 a 3, implementar los lineamientos 4 a 6.

**LINEAMIENTO 4**

Preparar informes sobre todas las actividades cuasifiscales, incluyendo las efectuadas a través de las empresas públicas financieras y no financieras, y aquellas relacionadas con el papel regulatorio del gobierno para poder medir mejor sus actividades fiscales. El informe debe identificar todas las formas de apoyo estatal y los beneficiarios finales de ese apoyo.

**LINEAMIENTO 5**

Instaurar límites a las operaciones cuasifiscales a efectuarse a través de las entidades financieras públicas en la Ley de Responsabilidad Fiscal o en el presupuesto anual.

**LINEAMIENTO 6**

Reconocer los subsidios cruzados tratando aquellos concedidos como gastos y el impuesto implícito como ingreso e incluyendo esta información como partidas de memoria.

**Normas y prácticas presupuestarias**

Las normas y prácticas presupuestarias encontradas en los países revisados se caracterizan por:

- Las leyes presupuestarias diferencian los gastos entre aquellos que no pueden exceder automáticamente las apropiaciones presupuestarias y aquellos que sí pueden, como servicio de deuda, pago de pensiones, gastos derivados de leyes especiales. Estos últimos pueden causar un gasto total mayor que el presupuestado o deben ser contenidos dentro del techo de gasto presupuestado a través de reasignaciones de gastos. En algunos casos, el excedente de ingresos, de existir, debe asignarse como primera prioridad a los mayores gastos obligatorios, de haberlos.
- El presupuesto puede contener una reserva de contingencia. El hecho de contar con una provisión de este tipo reduce la necesidad de realizar reasignaciones de gasto durante el año. Sin embargo, mientras más grande sea la provisión respecto del gasto total, mayores serán los incentivos a utilizarla como alternativa a reasignaciones intraanuales para enfrentar contingencias. Una provisión relativamente pequeña, por otra parte, impone a las entidades la necesidad de asumir el costo real alternativo de aumentar cierto gasto a través de reasignaciones desde su propio presupuesto, promoviendo una mayor racionalidad en las eventuales modificaciones presupuestarias intraanuales.
- Las reglas referentes a los márgenes que tiene el Poder Ejecutivo para exceder las apropiaciones presupuestarias sin aprobación del Congreso varían desde casos en que el Ejecutivo puede superar las apropiaciones por un cierto porcentaje del total de gasto apropiado, hasta en un porcentaje del gasto apropiado para una categoría de gasto como los de inversión.
- Los gastos asociados con ingresos vinculados son obligatorios pero no necesariamente deben ejecutarse en el año fiscal en que se originan.
- El manejo financiero del presupuesto puede realizarse a través de establecer límites al gasto discrecional por debajo de lo presupuestado debido a razones de inconsistencia en las disponibilidades efectivas de recursos (disponibilidad de caja, pagos de gastos rezagados, gastos obligatorios, gastos asociados a ingresos vinculados).
- En algunos casos el cumplimiento de la regla fiscal impone límites adicionales a los márgenes en que los gastos pueden exceder las apropiaciones presupuestarias. La flexibilidad otorgada a este respecto también depende de si se pueden superar los gastos sin compensación de ingresos o sólo a través de reasignaciones de gastos.
- La regla de oro, por su parte, impone límites a las reasignaciones entre gastos corrientes y de capital, incluyendo los casos en que el Poder Legislativo no impone límites al endeudamiento.
- En algunos países, es el límite de endeudamiento el que efectivamente impone la restricción al incremento de gasto que se puede ejecutar sin obtener aprobación del Congreso. En esos casos, los excedentes de ingresos pueden ser usados para aumentar gastos sin aprobación del Parlamento. A veces el gobierno puede conseguir sumas importantes de financiamiento a través de canales alternativos sin aprobación del Congreso.
- En algunos países no hay límites ni requisitos de autorización del ministerio de Hacienda para ejecutar gasto adicional financiado con exceso de recursos propios.
- Las reglas sobre las apropiaciones no ejecutadas son también relevantes. Estas pueden determinar que las apropiaciones no gastadas deban devolverse al tesoro nacional para su inclusión en los recursos a asignar el año siguiente, o puedan pasar a constituir recursos que la entidad o el fondo esté libre de asignar. También pueden concederle autoridad al ministerio de Hacienda para decidir qué parte de las apropiaciones no gastadas pueden ser transferidas

al año siguiente para cubrir algunos compromisos específicos definidos en la ley presupuestaria correspondiente, o para reasignarlas.

- A veces se utilizan los atrasos para gastar más de lo que está apropiado en el presupuesto.
- Puede darse el caso de uso de operaciones extrapresupuestarias para exceder los gastos apropiados por el presupuesto. Esto puede ocurrir en casos de cambios de la situación fiscal durante el año, o a causa de estimaciones no realistas del presupuesto.
- En algunos países, aunque nominalmente se preasignan recursos de privatización para ciertos usos en el presupuesto, los gastos se realizan independientemente de si los recursos de privatización se materializan o no.
- Los restos a pagar, o gastos rezagados, también pueden afectar las funciones del presupuesto dependiendo del mecanismo mediante el cual se aprueban, del plazo que se concede para efectuarlos y contra qué presupuesto se efectúan. El presupuesto no necesariamente identifica una partida para acomodar estos gastos. Puede darse el caso en que se exija que los gastos rezagados se realicen en los primeros dos meses del siguiente año fiscal usando, si es necesario, ingresos recaudados durante ese periodo, o su lapso de ejecución puede extenderse a todo el año presupuestario siguiente al de su apropiación.

#### *LINEAMIENTO 1*

Para asegurar la universalidad del presupuesto como el principal instrumento de control fiscal todo el gasto del gobierno debe aprobarse en el presupuesto o, si es necesario, a través de un presupuesto suplementario aprobado por el Poder Legislativo.

#### *LINEAMIENTO 2*

Evitar prácticas que conduzcan a la subejecución presupuestaria ya que debilitan al presupuesto como instrumento fiscal.

#### *LINEAMIENTO 3*

El gasto en exceso de las apropiaciones presupuestarias por las instituciones autónomas debe ser revisado por el Congreso mediante pedidos de apropiaciones suplementarias presentadas por el ministerio de Hacienda (en lugar de ser aprobadas por los ministerios de línea correspondientes).

#### *LINEAMIENTO 4*

Limitar el tamaño de la reserva de contingencia presupuestaria.

#### *LINEAMIENTO 5*

Los gastos asociados a los ingresos vinculados deben efectuarse en el mismo ejercicio fiscal en que se generaron los ingresos.

#### *LINEAMIENTO 6*

Regular los gastos rezagados de forma tal que su ejecución no exceda en más de un mes el ejercicio fiscal en que fueron apropiados. Su ejecución debe realizarse con cargo al presupuesto del año fiscal en que se ejecutan.

#### *LINEAMIENTO 7*

Establecer un sistema para monitorear la ejecución del presupuesto que evite los atrasos.

#### ***Vinculación de ingresos<sup>5</sup>***

Las consecuencias negativas asociadas tanto con la vinculación de ingresos como con las reglas de gastos resultan del hecho de que limitan la reasignación de gasto que es posible hacer como respuesta a un cambio en las prioridades, introducen un sesgo hacia mayores gastos y mayores ingresos, limitan el espacio para efectuar una política fiscal contracíclica y debilitan los incentivos para mejorar la eficiencia del gasto público.

5. Véase Alier, 2006.

**LINEAMIENTO 1**

Incluir en el presupuesto los flujos de ingresos y gastos asociados con ellos en términos brutos.

**LINEAMIENTO 2**

Sustituir las vinculaciones de ingresos no incluidas en la constitución por apropiaciones presupuestarias.

**Reglas de gastos****LINEAMIENTO 1**

Incorporar en la discusión presupuestaria los gastos asociados con las reglas de gastos para evaluar anualmente su relevancia desde el punto de vista de las prioridades del gobierno y analizarlos bajo un prisma de costo-beneficio relativo a otros gastos.

**Gastos tributarios**

No se tiene una propuesta alternativa en relación con los lineamientos de la OCDE para gastos tributarios.

**Ingresos fiscales por pagos de las empresas públicas****LINEAMIENTO 1**

Establecer un tratamiento tributario para las empresas públicas en línea con el aplicado a las empresas privadas.

**LINEAMIENTO 2**

Definir en la ley presupuestaria anual o en la ley orgánica de presupuesto las relaciones financieras del gobierno central con las empresas públicas, estableciendo una política de dividendos *ex ante* o tasas predeterminadas de retorno sobre los activos.

**LINEAMIENTO 3**

Utilizar indicadores relevantes para establecer los precios de referencia utilizados en el presupuesto para determinar los aportes de las empresas públicas no financieras.

**Papel del Congreso****LINEAMIENTO 1**

Establecer claramente las atribuciones del Congreso en materia presupuestaria. No autorizar la revisión de las estimaciones de ingresos por parte del Parlamento.

**LINEAMIENTO 2**

Establecer un límite al periodo en el ejercicio fiscal durante el cual el gobierno puede operar sin tener un presupuesto aprobado.

**Ley de Responsabilidad Fiscal****LINEAMIENTO 1**

Mantener las reglas fiscales simples, en lo posible limitándolas sólo a una o dos.

**LINEAMIENTO 2**

Aplicar las reglas fiscales tanto al presupuesto aprobado como a la ejecución presupuestaria.

**LINEAMIENTO 3**

Encuadrar la LRF dentro de las normas y prácticas presupuestarias para evitar una sobredeterminación del sistema que conduzca a un presupuesto irrealista y, por lo tanto, a una subejecución del presupuesto, gastos rezagados, reasignaciones significativas y al uso del presupuesto de caja como mecanismo para determinar las prioridades de ejecución.

**Manejo de operaciones extrapresupuestarias****Fondos extrapresupuestarios****BRASIL<sup>6</sup>**

No hay fondos extrapresupuestarios. Existen varios fondos presupuestarios, que requieren de una ley específica para ser creados. Estos fondos reciben ingresos

6. Basado en: FMI, 2001a; en las respuestas de las autoridades brasileñas a un cuestionario sobre el manejo de operaciones extrapresupuestarias, así como en información entregada en las reuniones efectuadas en Brasilia en enero de 2006; Jul, 2005.

vinculados para sus gastos, pero son parte integral del presupuesto y deben cumplir con todos los procedimientos presupuestarios. Pueden acumular recursos de un año fiscal para otro si se presupuestan y ejecutan de acuerdo con los procedimientos presupuestarios.

#### CHILE <sup>7</sup>

Existe un fondo extrapresupuestario, el Fondo de Estabilización del Petróleo, y dos fondos presupuestarios, el Fondo de Compensación del Cobre y el Fondo de Infraestructura (FI). El FI es ahora un fondo virtual, no regulado por ley, manejado por el ministerio de Hacienda. Otras operaciones extrapresupuestarias están constituidas por los ingresos y gastos asociados con la Ley Reservada del Cobre (LRC) y los intereses devengados por los bonos de reconocimiento. El Informe de Finanzas Públicas (IFP) y las estadísticas de finanzas públicas incorporan los gastos extrapresupuestarios a los agregados del gobierno central para obtener estados operacionales del gobierno central consolidado.

#### ECUADOR <sup>8</sup>

El Fondo de Estabilización del Petróleo (FEP) se financia con los ingresos petroleros que excedan los previstos en el presupuesto, y sus recursos se utilizan primero para compensar los menores ingresos petroleros del presupuesto.

La reforma de la LRF de 2005 creó la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social (CEREPS), que forma parte del presupuesto, para depositar los ingresos petroleros derivados del crudo pesado que le corresponden al Estado y el 45% de los ingresos petroleros superiores a los contemplados en el presupuesto aprobado. Un 20% de los recursos de la CEREPS se acumulan en el Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC), un fondo extrapresupuestario, hasta alcanzar el 2,5% del producto interno bruto (PIB), para estabilizar los ingresos petroleros y para atender emergencias legalmente declaradas. Todos los recursos de la CEREPS que no

sean utilizados al cierre del ejercicio fiscal se transfieren automáticamente al FAC.

#### MÉXICO <sup>9</sup>

Existen dos fondos extrapresupuestarios que buscan cumplir, en parte, el papel que en otros países cumple la reserva de contingencia: el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) y el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

La nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), aprobada en marzo de 2006, mantiene el FEIP y el FONDEN y crea tres nuevos fondos: el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), un Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIIP), y un Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP).

Existen también otros dos fondos extrapresupuestarios: el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), para refinanciar la deuda de los concesionarios de las autopistas concesionadas en los años noventa, y el Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), que se creó con recursos de privatización, cuyo objetivo es aportar capital "semilla" a proyectos de inversión privada en infraestructura.

Existen 21 fideicomisos con estructura propia que operan como entidades paraestatales y más de 600 fideicomisos (que se redujeron de 2.000 en los últimos cinco años) sin estructura con capital propio. En los últimos años, se ha regulado de manera más estricta las operaciones de los fideicomisos para transparentarlas. El presupuesto de egresos (PEF) 2006 establece explícitamente la prohibición de celebrar fideicomisos que tengan como propósito eludir la anualidad del presupuesto. Para constituir un nuevo fideicomiso o para aportar a uno existente, se tiene que pasar por el presupuesto. La LFPRH incorpora estas disposiciones en forma permanente.

7. Basado en: FMI, 2003a; 2005b y en información entregada en las reuniones efectuadas en Santiago de Chile en enero de 2006; Jul, 2005.

8. Basado en información entregada en las reuniones efectuadas en Quito en enero de 2006.

9. Basado en: FMI, 2002a; en las respuestas de las autoridades mexicanas a un cuestionario sobre el manejo de operaciones extrapresupuestarias, así como información entregada en las reuniones efectuadas en Ciudad de México en enero de 2006; Jul, 2005.

### **Préstamos directos**

#### **BRASIL**

El gobierno no otorga préstamos directos pero utiliza el mecanismo de direccionamiento del crédito de la banca pública para canalizar préstamos a tasas subsidiadas hacia sectores prioritarios que no son objetos de crédito de los bancos privados.

#### **CHILE**

El gobierno realiza préstamos directos por dos líneas, en las cuales hace de banca de segundo piso. Una es la línea de intermediación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) para pequeñas y medianas empresas; en este caso, la que asume el riesgo es la banca privada. Es un fondo revolvente pero no se presupuesta en forma neta y las tasas no son tasas de mercado. La otra línea son los préstamos a la pequeña agricultura. El resultado operativo excluye los préstamos y repagos porque corresponden a operaciones financieras que no afectan el patrimonio ya que sólo alteran la composición de activos y pasivos. Las operaciones de crédito directo han disminuido desde el equivalente al 0,6% del PIB (2,8% del gasto) en 1999 hasta 0,3% del PIB (1,5% del gasto) en 2004.

#### **ECUADOR**

No están permitidos los préstamos directos del gobierno. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) sí otorga préstamos directos.

#### **MÉXICO**

El gobierno federal no otorga préstamos directos. Para apoyar las actividades productivas prioritarias cuenta principalmente con la banca de desarrollo que recibe garantías del gobierno federal, así como con los fondos de fomento. A través de los Requisitos Financieros del Sector Público (RFSP) estos préstamos se contabilizan como si fueran efectuados por el gobierno federal y se clasifican arriba de la línea.

### **Garantías**

#### **BRASIL**

Se aplican reglas estrictas al otorgamiento de garantías por parte del gobierno federal. La LRF autoriza a los entes públicos a conceder garantías para operaciones de crédito internas y externas que cumplan ciertos criterios y, en el caso de la Unión, dentro de los límites y condiciones que establece el Senado federal. Además, el otorgamiento de la garantía está condicionado a una contragarantía, de valor igual o mayor a la garantía a ser otorgada, y a que el beneficiario de la garantía esté al día en sus obligaciones con el garante. El presupuesto sólo incluye una garantía cuando se ejecuta. Además, contiene una reserva de contingencia que se puede utilizar para hacer frente a garantías causadas durante el año fiscal siempre que se hayan definido previamente.

#### **CHILE**

Existen tres tipos de garantías al sector privado: la de pensiones mínimas, la de los contratos APP y la del crédito privado para la educación superior. El efecto del “gatillamiento” de garantías aparece en el presupuesto, pero no requiere estar en la reserva de contingencia.

#### **ECUADOR**

La LRF establece que el gobierno central no puede contratar créditos a favor de entidades y empresas sometidas al régimen jurídico del sector privado, ni tampoco asumir o garantizar deudas de esas entidades. Se pueden conceder este tipo de garantías a través de una ley especial. La concesión de garantías en la práctica está limitada por la regla fiscal de la relación deuda pública con el PIB.

#### **MÉXICO**

Las garantías se pueden otorgar para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales, o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o a actividades productivas

que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social, que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y que tengan las garantías adecuadas.

### **Asociaciones público-privadas**

#### **BRASIL**

La ley de concesiones establece límites a los recursos que la Unión puede comprometer en APP y también busca establecer reglas para impedir que las entidades públicas incrementen su gasto a través de APP. Los gastos creados por las APP están sujetos al requisito de la LRF que establece que no se pueden crear gastos permanentes sin un incremento correspondiente en los ingresos permanentes, o cortes en otros gastos permanentes, y que el objetivo del contrato APP debe haberse establecido en el Plan Plurianual. Las concesiones en las que más del 70% de la remuneración del inversionista privado sea pagada por el ente público requieren autorización legislativa específica.

#### **CHILE**

El ministerio de Hacienda participa a lo largo de todo el proceso, comenzando con la evaluación del proyecto desde un punto de vista macroeconómico y fiscal e incluyendo los pasivos contingentes derivados de la concesión de garantías. No existe un límite legal sobre los montos de recursos a comprometer en subsidios y garantías con concesiones. Lo que se maneja es una restricción presupuestaria intertemporal (RPI) sobre los recursos que se pueden destinar a estos proyectos teniendo en cuenta proyecciones del presupuesto de inversiones del ministerio de Obras Públicas (MOP). El Congreso no está involucrado en la identificación ni en la aprobación de proyectos a realizarse como APP.

#### **ECUADOR**

En el único proyecto en operación no se contemplaron aportes públicos. Se fundamentó en la recuperación de las inversiones realizadas por cobro de peaje. Sin embargo, se dieron subsidios políticos reajustando el peaje por debajo de la tarifa de equilibrio sobre la base de una

tarifa considerada socialmente aceptable, con la diferencia asumida por el MOP. Además se han tenido que realizar obras adicionales y se han requerido ajustes por tráfico nuevo. Esto ha llevado a acumular deudas del MOP con el concesionario.

#### **MÉXICO**

Existen tres tipos de APP: Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas), concesiones de carreteras a cuotas y Proyectos de Prestación de Servicios (PPS). Aunque no se requieren apropiaciones presupuestarias cuando se inicia un proyecto Pidiregas, las propuestas de estos proyectos son parte de la discusión y aprobación del presupuesto anual por la Cámara de Diputados. Los gastos por Pidiregas tienen *de jure* una condición preferencial en los presupuestos futuros. Las obligaciones de pago previstas en los contratos PPS, tanto para el ejercicio fiscal correspondiente como para los subsecuentes, se incluyen en el proyecto de Presupuesto de Egresos Anuales de la Federación (PEF) de cada ejercicio fiscal. También se incluyen los compromisos contingentes de los Pidiregas y de los PPS en los que las entidades podrían tener que adquirir activos bajo ciertas condiciones. La participación del sector público en las concesiones de carreteras en cuotas se realiza a través del FINFRA.

### **Actividades cuasifiscales**

#### **BRASIL**

Se han eliminado virtualmente las operaciones cuasifiscales de las empresas públicas no financieras. Las relaciones entre el presupuesto y el Banco Central do Brasil (BCB) son transparentes. Sin embargo, los requerimientos de encaje son muy elevados, por lo que constituyen una fuente de recursos para el BCB que no está incluida en el presupuesto.

Aparentemente, también se han eliminado la mayoría de las operaciones cuasifiscales de las empresas públicas financieras. Sin embargo, la complejidad de los programas de crédito dificulta la estimación del costo de estos programas así como el de los efectuados a través de fondos. Los subsidios se pueden conceder

mediante la igualación de tasas de interés y de precios, emisión de títulos públicos y subsidios directos.

#### CHILE

Algunas empresas efectúan actividades sociales y no cubren sus costos operacionales con sus ingresos, en cuyo caso el gobierno solventa sus necesidades de financiamiento con transferencias del presupuesto, garantizando su endeudamiento o pagando directamente parte de sus préstamos. La política es reflejar todas las actividades cuasifiscales de las empresas en el presupuesto, para que este cubra adecuadamente todas las actividades fiscales, aunque existen excepciones.

La única actividad cuasifiscal del Banco Central de Chile (BCCCh) data de la operación de rescate de los bancos comerciales a principios de los años ochenta, que le dejó al BCCCh un déficit que persiste hasta la actualidad.

La participación del gobierno en actividades bancarias comerciales se limita al BancoEstado, que realiza actividades cuasifiscales, las cuales no se cuantifican. No le puede prestar al gobierno ni a las empresas públicas, aunque puede participar en operaciones de arrendamiento del gobierno.

#### ECUADOR

Las operaciones cuasifiscales de PetroEcuador (PE) son sustanciales ya que los precios de los combustibles están congelados desde 2003. Se estima que los subsidios (calculados en relación con el precio de importación) concedidos a través de los precios administrados de los combustibles alcanzaron el equivalente de cerca de 4% del PIB en 2005, comparado con 1,8% del PIB en 2003.

El gobierno también administra los precios de las empresas públicas en el sector eléctrico y de telecomunicaciones. En el sector eléctrico, por ejemplo, la tarifa promedio es menor que el costo promedio y se impone un sobrecargo de 10% a los usuarios comerciales e industriales para cubrir los costos de la electrificación rural. Los presupuestos de 2005 y de 2006 incluyeron US\$80 millones para cubrir el subsidio al consumo de electricidad que fue de US\$179 millones en 2005.

Las operaciones de las empresas públicas del Fondo de Solidaridad también carecen de transparencia. El objetivo del fondo es el desarrollo del capital humano en los sectores más deprimidos del país mediante gastos en educación, salud y servicios públicos.

El Banco Central de Ecuador (BCE) no concede préstamos a las instituciones gubernamentales ni préstamos o garantías a las instituciones financieras privadas, excepto de liquidez. El BCE remite el 75% de sus utilidades al gobierno central.

El BCE aprueba los presupuestos de las entidades financieras sujeto a las directrices presupuestarias. La regla fiscal sobre el crecimiento de los gastos de operación de los entes públicos financieros busca reducir las presiones salariales para estos entes que no forman parte del presupuesto.

Las empresas públicas financieras efectúan actividades cuasifiscales a través de préstamos subsidiados y perdón de deuda, lo que ha llevado a una erosión gradual del capital de estas instituciones, que han sido cubiertas por el gobierno.

La LRF ha establecido operaciones cuasifiscales a ser realizadas mediante líneas de crédito a tasas preferenciales que serán financiadas con recursos de los ingresos petroleros. Estas líneas de crédito pasarán a constituir fondos revolventes de préstamos. Los subsidios implícitos así como los costos causados por esas operaciones no se cuantificarían. La LRF establece una tasa de morosidad de 18% para suspender esas operaciones.

Una actividad cuasifiscal efectuada a través de las empresas del sector privado lo constituye el requerimiento de un 15% de participación de las utilidades para los trabajadores.

#### MÉXICO

Algunas empresas públicas efectúan operaciones cuasifiscales significativas. Las empresas eléctricas subsidian el consumo residencial y rural de electricidad. Este subsidio se estima en alrededor del 0,8% del PIB. Las empresas no reciben transferencias del gobierno federal para cubrir estos subsidios, y el PEF no registra flujos brutos entre las empresas y el gobierno por este concepto. Sin embargo, el gobierno ha establecido un

mecanismo de compensación a través del cual las empresas deben efectuar pagos al gobierno federal por el uso de los activos que le pertenecen a este. El valor de los subsidios otorgados se deduce de este pago, si la diferencia es negativa la empresa absorbe el subsidio y si es positiva se capitaliza.

También hay subsidios implícitos en el consumo de agua, pero no se publica información sobre su monto ni la distribución por tipo de usuario.

El precio de los combustibles es administrado. Se han mantenido constante en términos reales, ajustándose sólo por la inflación esperada, sin reflejar los movimientos del precio internacional. La tasa del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que es variable, se utiliza como el elemento de ajuste entre el precio del mercado internacional y el precio de venta al público. Los ingresos de este impuesto han caído de un máximo equivalente a 1,8% del PIB en 2002 a un 0,2% del PIB para 2005.

Por muchos años la inversión de Petróleos Mexicanos (PEMEX) fue relativamente baja, por debajo de los niveles requeridos para mantener estable las reservas probadas. Sin embargo, desde 1996 las inversiones han crecido en forma sostenida a través de los Pidiregas.

Para transparentar las relaciones entre el gobierno y PEMEX, y al mismo tiempo crear los incentivos para que la empresa se vuelva más eficiente y cuente con los recursos para financiar sus inversiones, en octubre de 2005 se aprobó un nuevo régimen fiscal para PEMEX. Como contrapartida a este régimen fiscal se buscará aprobar una reforma al gobierno corporativo.

El tratamiento asimétrico de las utilidades y pérdidas del Banco de México —por el cual las utilidades se transfieren al gobierno mientras que las pérdidas son absorbidas por la entidad bancaria— podría llegar a erosionar su capital como ocurrió en 2001.

Los bancos de desarrollo efectúan operaciones cuasifiscales, las cuales contribuyen a explicar las pérdidas persistentes de estos bancos y la necesidad recurrente en el pasado de recapitalización de estas entidades por parte del gobierno federal. Las operaciones cuasifiscales consisten, principalmente, en ofrecer servicios a nombre del gobierno federal y en la concesión de préstamos a tasas de interés menores que las del mercado.

En el PEF, el Congreso autoriza para la banca de desarrollo y los fondos públicos un techo de intermediación financiera. La concesión neta de préstamos no implica un déficit público, sino la absorción de recursos financieros de la economía necesarios para cumplir con los programas públicos de fomento y los programas de crédito. Los recursos son en principio recuperables y el déficit público que se genere dependerá de la morosidad.

### ***Normas y prácticas presupuestarias***

#### ***BRASIL***

Las apropiaciones presupuestarias no son obligatorias y el presupuesto se ejecuta a través de decretos presidenciales que establecen techos para el gasto iguales o menores que las apropiaciones presupuestarias, incluyendo los restos a pagar.

Los gastos asociados con ingresos vinculados son obligatorios, pero no necesariamente deben ejecutarse en el año fiscal en que se originan.

Los gastos que constituyen obligaciones constitucionales y legales y los especificados por las directrices presupuestarias no están afectados a los límites. La legislación autoriza tres tipos de apropiaciones adicionales durante el año fiscal. Las apropiaciones suplementarias pueden ser implementadas a través de decretos presidenciales, siempre que el aumento propuesto no exceda un cierto porcentaje, y se pueden usar también para reasignaciones. Sobre ese límite, que se define en la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO, por su sigla en portugués), las apropiaciones suplementarias deben ser aprobadas por el Congreso. Las apropiaciones especiales también deben ser aprobadas por el Congreso y se emplean para gastos nuevos no incluidos en el presupuesto. Por último, las apropiaciones extraordinarias pueden ser implementadas por una medida provisoria y, después, ser aprobadas por el Congreso; se destinan a gastos urgentes e imprevistos. Las suplementarias y las especiales requieren que se identifiquen las fuentes de recursos adicionales.

El presupuesto contiene una reserva de contingencia destinada a atender pasivos contingentes y otros

riesgos y eventos fiscales imprevistos. En el proyecto de Ley de Presupuesto, el Poder Ejecutivo incluye una reserva de contingencia más amplia para acomodar enmiendas parlamentarias al gasto y, de esa manera, lograr que el presupuesto sufra menos modificaciones por parte del Congreso que en el pasado.

Los restos a pagar tienen validez hasta el 31 de diciembre del año siguiente y pueden ser cubiertos a cuenta de la apropiación destinada a gastos de ejercicios anteriores. La deuda pasiva relativa a los restos a pagar prescribe en cinco años (por ejemplo, los restos a pagar en el periodo 2003-2005 no excedieron el 1% del presupuesto).

#### CHILE

El total de gastos presupuestarios del gobierno central que efectivamente se ejecuten durante el año no pueden superar los totales establecidos en la Ley de Presupuestos para gastos corrientes y de capital, salvo cuando se trate de gastos definidos como excedibles; cuando se financien con la aplicación de saldos iniciales de caja, donaciones o ingresos propios de los servicios públicos; cuando se trate de gastos de capital hasta por un 10% de los montos aprobados en la Ley de Presupuestos, y cuando una ley específica así lo autorice. Los presupuestos suplementarios no se han usado desde 1975.

La reserva de contingencia en el presupuesto incluye fondos para cubrir gastos por proyectos de ley que tienen una probabilidad alta de ser aprobados y un segundo componente para financiar otras contingencias. El monto de la reserva de contingencia ha disminuido del equivalente de 10,1% del gasto total en 1991 al 2,2% en 2003. El uso de la reserva de contingencia se reporta en los informes de ejecución presupuestaria.

Para aumentar la flexibilidad del presupuesto, se han implementado mecanismos permanentes, como el de Fondos Concursables (mecanismo que busca reducir el componente inercial de los gastos para mejorar la asignación y uso de los recursos públicos), y puntuales, como la Provisión para Distribución Suplementaria. Para permitir cierto espacio de maniobra a la nueva administración que tomó posesión en marzo de 2006, el presupuesto de 2006, aprobado en noviembre de

2005, contempla un margen de flexibilidad de alrededor de 0,9% del gasto como una Provisión para Distribución Suplementaria y una autorización para reasignar recursos entre partidas por 0,2% del gasto. La nueva administración utilizó parte de esa provisión en la segunda semana de su mandato para financiar un aumento de las pensiones mínimas.

#### ECUADOR

El gobierno puede aumentar o disminuir gastos hasta por un 5% de las apropiaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso. Sobre este límite, el Poder Ejecutivo necesita la aprobación del Congreso. También se puede exceder en el gasto por situaciones de emergencia. El mayor gasto puede relacionarse con el personal, los bienes y los servicios, y el servicio de la deuda pública. Sin embargo, los gastos corrientes sólo se pueden aumentar si se financian con un incremento de ingresos corrientes, pero el aumento de gastos de capital se puede financiar con mayor endeudamiento.

Para modificar la composición del gasto se requiere autorización del Presidente. El ministerio de Economía y Finanzas tiene la autoridad en la ejecución del presupuesto para corregir cambios que se consideren transgresiones legales que haga el Congreso.

La reserva de contingencia fue eliminada porque el Congreso reclamaba que no había un respaldo exhaustivo para esa partida, que era un colchón que se podía usar para otros fines.

Una parte significativa de los ingresos fiscales no transita por el presupuesto porque se deducen parte de los ingresos del gobierno antes de que se registren en el presupuesto, al mismo tiempo que no se inscriben como gasto los subsidios o transferencias financiados con ellos. Estas operaciones se realizan a través de vinculación de ingresos, subsidios a los consumidores a través de precios administrados y fondos especiales.

El presupuesto aprobado no es un buen indicador del que se ejecuta. Aunque los ingresos están generalmente en línea con las estimaciones del presupuesto, la ejecución del gasto difiere significativamente de las apropiaciones presupuestarias. El hecho de que el presupuesto apruebe los gastos a un nivel muy agregado

permite un alto grado de flexibilidad en la ejecución presupuestaria, ya que no se necesita autorización del Congreso para reasignar gastos dentro de un mismo sector.

#### MÉXICO

En los últimos años, el Congreso ha respetado los límites al balance tradicional (BT) propuestos por el gobierno. La ejecución presupuestaria también ha estado en línea con los déficits aprobados. Sin embargo, los RFSP exceden por mucho al déficit generado por las operaciones presupuestarias y también han superado los montos previstos en el momento de discusión del PEF.

De acuerdo con la constitución, no se pueden efectuar gastos que no hayan sido aprobados en el PEF o en leyes separadas durante el año. Los gastos primarios pueden exceder las apropiaciones presupuestarias sólo si los ingresos exceden los previstos en la Ley de Ingresos Anuales de la Federación (LIF). Aunque los presupuestos suplementarios están permitidos no se ejecutan en la práctica.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) posee amplios poderes para establecer estándares y límites de gastos, aprobar los lineamientos y calendarios de gastos, y para autorizar reasignaciones de gastos dentro de los límites establecidos en el PEF.

El PEF no cuenta con una reserva de contingencia. Existen dos fondos extrapresupuestarios, el FEIP y el FONDEN, que buscan cumplir, en parte, el papel que en otros países cumple la reserva de contingencia.

Las entidades deben reportar a la SHCP al 28 de febrero de cada año los montos de gastos rezagados (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, ADEFAS). Los ADEFAS están dentro del techo de endeudamiento que se autoriza anualmente en la LIF.

#### **Vinculación de ingresos**

##### BRASIL

El presupuesto se caracteriza por un alto porcentaje de ingresos vinculados, muchos de ellos definidos en la Constitución, otros, por ley. Todos los recursos vinculados, así

como los gastos financiados por ellos, deben constar en el presupuesto. Entre los años 2003 y 2005, alrededor del 81% de los ingresos federales primarios estaban vinculados, con más de un 40% para gastos sociales. Los estados y municipios recibieron más del 22% de los ingresos vinculados, mientras que el sector de salud obtuvo el 10% y el de educación, un 5%.

##### CHILE

La Constitución de 1980 prohíbe la vinculación de ingresos. Una excepción la constituye la LRC. Otra excepción la constituyen las reglas del Fondo de Compensación del Cobre.

##### ECUADOR

Las reglas de vinculación de ingresos son extensas y cubren tanto los ingresos petroleros como los no petroleros. A diferencia de otros países donde los ingresos se vinculan en su mayoría a ciertos sectores, Ecuador usa en forma significativa la vinculación de ingresos para programas específicos. Cerca del 36% de los llamados ingresos tradicionales y de los ingresos petroleros totales están vinculados en el presupuesto de 2006. Alrededor de la mitad de estos ingresos vinculados están determinados por la Constitución. Del resto, los principales beneficiarios son las universidades y los gobiernos locales y municipales.

##### MÉXICO

A los ingresos se les puede dar destino específico por disposición de ley o mediante autorización administrativa a cargo de la SHCP, y se registran dentro de la LIF.

Las entidades federativas reciben dos tipos de transferencias del gobierno federal: las participaciones en los ingresos tributarios, sobre las cuales tienen discrecionalidad en el gasto, y las aportaciones, que son transferencias vinculadas para servicios sociales e infraestructura. El total de transferencias a las entidades federativas representaron cerca de 6% del PIB en 2006, o casi 44% de los ingresos primarios del gobierno federal, una mitad en forma de participaciones y otra, en forma de aportaciones.

**Requisitos de gastos****BRASIL**

Existen requisitos de gastos asociados a la protección de derechos adquiridos incluidos en la constitución. El objetivo de estos requisitos es destinar parte de los recursos federales a gastos en salud, beneficencia y pensiones, y al gasto social.

**CHILE**

No existen requisitos de gastos establecidos en la Constitución o en leyes especiales.

**ECUADOR**

Existen numerosas reglas de gasto, incluyendo una que requiere que el gobierno dedique a educación y salud, al menos, un 30% y un 20% del gasto, respectivamente. Existe otra regla que requiere que el gasto en salud crezca, por lo menos, en línea con el gasto total. El gobierno central debe cubrir el 40% de las pensiones pagadas por el IESS.

**MÉXICO**

No existen requisitos de gastos.

**Gastos tributarios****BRASIL**

Todos los gastos tributarios deben ser aprobados por ley. La concesión o ampliación de un beneficio de naturaleza tributaria debe estar acompañada de medidas de compensación en el periodo que deba iniciar su vigencia y en los siguientes por medio del aumento de ingresos. El beneficio sólo entra en vigor una vez implementadas las medidas compensatorias. Los gastos tributarios no son discutidos junto con el presupuesto. No hay una revisión periódica ni sistemática de los gastos tributarios.

Estos gastos representaron un 1,7% del PIB en 2005 y se proyectan en el equivalente de 1,9% del PIB para 2006. En relación con los ingresos recaudados, los gastos tributarios representaron un 9,9% en 2005 y se proyecta un incremento correspondiente al 13,5% en 2006.

**CHILE**

La Constitución requiere que se consignent anualmente en la Ley de Presupuestos los beneficios fiscales que afectan a los impuestos del Estado. El gasto tributario no es discutido junto con el presupuesto. Tampoco ha habido evaluaciones periódicas ni sistemáticas de él. En el periodo 2004-2006, el gasto tributario representó alrededor de un 3,6% del PIB y un 16% de los ingresos presupuestarios.

**ECUADOR**

No hay una estimación actualizada del gasto tributario. Hace cuatro años, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) estimó que para 2001 este gasto ascendía a alrededor de US\$1.000 millones. Una ley aprobada en 2005 y que fue iniciada por el gobierno concedió incentivos tributarios a la inversión en varios sectores. Los incentivos tributarios dados por esta ley podrían aumentar el gasto tributario en medio punto del PIB.

**MÉXICO**

La LIF obliga al Poder Ejecutivo a entregar, anualmente, el presupuesto de gastos tributarios antes del 30 de junio.

Los gastos tributarios se han incrementado desde el equivalente de 5,8% del PIB en 2004 al 7,3% del PIB en 2006, pasando de representar un 34% de los ingresos del gobierno federal en 2004 a un 46% en 2006, y de un 27% del gasto primario cubierto por el PEF a casi un 40% en ese periodo.

Hasta la fecha, no han prosperado iniciativas del Poder Ejecutivo para disminuir los gastos tributarios, que fue un tema de la reforma fiscal presentada en varios oportunidades por la presente administración.

**Ingresos fiscales por pagos de las empresas públicas****BRASIL**

Las empresas públicas y las empresas de sociedad mixta no pueden recibir privilegios fiscales que no se otorguen también al sector privado.

*CHILE*

Algunas de las empresas públicas deben pagar una sobretasa de impuesto a la renta del 40% sobre sus utilidades que no se aplica a las empresas privadas y la mayoría de las empresas públicas transfiere al gobierno el total o la casi totalidad de sus utilidades netas como dividendos. También la Corporación del Cobre (CoDelCo) transfiere 10% de sus ventas a las Fuerzas Armadas. El grado de endeudamiento de algunas de las empresas públicas parece alto en comparación con el observado en empresas privadas chilenas y extranjeras. Esto se debe, en parte, a los altos dividendos y sobretasas de impuesto mencionados, que le impide a las empresas retener utilidades para financiar inversión. En 2005, se implementó una nueva política de dividendos que le permite a la empresa petrolera retener una parte de sus utilidades netas si excede un estándar de eficiencia medido por sus utilidades antes del pago de impuestos. También se está estudiando un mecanismo similar para CoDelCo.

*ECUADOR*

El gobierno interviene en forma importante en el manejo de la empresa pública más grande, PetroEcuador. Esta debe transferir todos sus ingresos al Presupuesto General del Estado (PGE), después de deducir sus costos. La determinación de esos costos es poco transparente y sujeta a negociación. El gobierno también puede cortar el presupuesto de inversiones de PetroEcuador en forma arbitraria.

*MÉXICO*

El nuevo régimen fiscal busca elevar los recursos de que dispone PEMEX, ayudando a eliminar distorsiones en las decisiones de inversión de la empresa. El tema pendiente es la reforma al gobierno corporativo de la entidad, que busca mantener la dirección de PEMEX aislada de la influencia política; delimitar claramente las responsabilidades y funciones entre PEMEX y el gobierno; garantizar una mayor eficiencia operativa a través de la disciplina de mercado; otorgar la flexibilidad

necesaria para que pueda operar con los estándares de eficiencia que se observan en las principales empresas petroleras del mundo, y asegurar una elevada rendición de cuentas y la transparencia de su administración.

*Papel del Congreso**BRASIL*

El Congreso puede modificar el proyecto de Ley de Presupuesto en línea con el Plan Plurianual y las Directrices Presupuestarias. En la práctica, revisa las estimaciones de ingresos en forma significativa, aunque sólo estaría autorizado a hacerlo en caso de errores. Puede aumentar los gastos, pero estos incrementos deben compensarse con cortes de otros gastos (excluyendo la planilla, servicio de deuda y transferencias). Si el presupuesto no es aprobado a tiempo, sólo pueden ejecutarse gastos importantes hasta que se logre un acuerdo.

*CHILE*

El Congreso tiene poderes limitados en relación con el presupuesto. No puede enmendar los supuestos macroeconómicos o las estimaciones de ingresos, ni aumentar gastos o reasignarlos entre programas. Puede disminuir gastos que no estén relacionados con obligaciones establecidas en la ley o restringir apropiaciones específicas. Si el Congreso no aprueba el presupuesto al 30 de noviembre, rige la propuesta del gobierno.

*ECUADOR*

El Congreso no puede aumentar los ingresos ni los gastos de la proforma presupuestaria, pero puede alterar la composición del ingreso y del financiamiento, así como la del gasto, y establece el límite de endeudamiento. El Congreso discute y aprueba los gastos a un nivel bastante agregado. El Presidente no puede vetar el presupuesto aprobado por el Congreso porque no es una ley, sino una resolución parlamentaria. El Congreso tiene que aprobar el presupuesto al 30 de noviembre; si no resuelve, rige el presupuesto enviado por el gobierno.

**MÉXICO**

El Congreso tiene la autoridad para reducir el presupuesto, enmendar su composición e, incluso, aumentar el techo presupuestario siempre y cuando apruebe fondos para financiar el mayor gasto. Bajo la LFPRH estos fondos no pueden ser recursos de endeudamiento. El presupuesto se aprueba en dos etapas. Primero, el Congreso aprueba la LIF (que es ley) y después la Cámara de Diputados aprueba el PEF (que es decreto legislativo).

***Papel de la Ley de Responsabilidad Fiscal*****BRASIL**

El principal indicador de evaluación para la política fiscal es el resultado primario. La LRF define reglas fiscales para todos los niveles de gobierno y requiere que no se creen gastos permanentes sin un incremento correspondiente en los ingresos permanentes, o cortes en otros gastos permanentes. También prohíbe que el endeudamiento exceda el gasto de capital y estipula que los efectos sobre los ingresos de nuevas medidas de gastos tributarios se registren en el presupuesto del año y en los de los dos años siguientes. Además, la LRF limita los gastos de personal del gobierno central al 50% de los ingresos netos, con techos separados para cada uno de los poderes del gobierno.

A su vez, la Ley de Directrices Presupuestarias para 2006 establece que los ingresos tributarios netos de la Unión no podrán exceder el 16% del PIB. También estableció un límite de 17% del PIB para los gastos corrientes primarios. Además, estableció que la meta de superávit primario puede ser ajustada (1/5 del desvío) para más o para menos si la tasa de crecimiento del PIB excede o es menor que la prevista en el presupuesto, con un máximo ajuste de 0,25% del PIB. Este ajuste podrá ser suspendido si la relación deuda/PIB cae menos que la media observada en los ejercicios fiscales 2004 y 2005.

**CHILE**

El balance total del gobierno central se utiliza como el indicador de la posición fiscal. La regla fiscal está

definida en términos del balance estructural que involucra un ajuste cíclico de los ingresos tributarios, determinado por la brecha entre el PIB efectivo y tendencial y la elasticidad de la recaudación tributaria respecto del PIB, además de un ajuste de los ingresos que genera CoDelCo para el gobierno central a través de impuestos, traspaso de utilidades al fisco y traspasos a las Fuerzas Armadas, que resulta de ajustar las ventas de cobre por la diferencia entre el precio efectivo y el precio de largo plazo.

Está en discusión en el Congreso un proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal. El proyecto incorpora el cálculo anual del balance estructural al programa financiero presupuestario, pero sin establecer una regla numérica. Dispone la obligación de entrega de información sobre garantías y autoriza al ministerio de Hacienda para implementar mecanismos que permitan hacer frente al costo asociado a esas garantías, determina un fondo de reserva de pensiones y un fondo de contingencia contra el desempleo, requiere pago de las instituciones destinatarias de inmuebles fiscales por el uso de ese patrimonio y amplía las exigencias de información referidas a las operaciones bajo la LRC.

**ECUADOR**

No se utilizan indicadores fiscales claros para establecer las metas fiscales. El énfasis parece colocarse más en aquellos indicadores a los cuales aplica la LRF.

Las reglas fiscales se definen sobre la base de los presupuestos aprobados en lugar de sobre los resultados.

La LRF requiere que el gasto primario (excluyendo gastos de capital) del gobierno central no crezca más del 3,5% al año en términos reales; que el déficit no petrolero del sector público se reduzca anualmente en 0,2% del PIB hasta llegar a cero; que los gastos corrientes de operación del sector público financiero no crezcan más del 2,5% al año en términos reales, y que la deuda pública se reduzca en 16 puntos porcentuales del PIB en cada periodo de 4 años de gobierno hasta que alcance un 40% del PIB, un porcentaje que no se puede exceder una vez que se alcance. La LRF también establece que las operaciones de endeudamiento se harán exclusivamente para financiar inversiones.

**MÉXICO**

Existen dos definiciones del resultado operacional, el balance tradicional y los Requerimientos Financieros del Sector Público. El primero incluye únicamente las operaciones que se encuentran en el presupuesto mientras que el segundo comprende, además, las operaciones derivadas de los rescates bancario-financiero y carretero del pasado, así como de las operaciones de inversión pública de impacto diferido en el gasto o de asociación con privados, los requisitos de financiamiento neto de la banca de desarrollo, los ingresos públicos no recurrentes y otros ajustes. Estas operaciones agregan entre 2,5 y 3 puntos porcentuales del PIB al déficit tradicional.

También existen dos mediciones de la deuda pública, la tradicional y los Saldos Históricos de Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) que incluye las operaciones asociadas con los RFSP. Para 2004 el total de ajustes a la deuda agregan casi 18 puntos porcentuales del PIB, para un SHRFSP de 42% del PIB.

La LFPRH promueve la responsabilidad en las finanzas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas, el orden y la certidumbre en la aprobación anual del paquete económico, el impulso al federalismo y la modernización presupuestaria.

La LFPRH establece que el paquete económico se formulará sobre la base de proyecciones de mediano plazo; define una fórmula para que el precio del petróleo se determine bajo criterios técnicos y no políticos, y prevé reglas claras para la distribución de los excedentes de ingresos. También define los mecanismos de ajuste en caso de caída de los ingresos, establece que nuevas leyes que impliquen mayores gastos deberán identificar la fuente de ingresos para cubrirlos y limita, controla y transparenta el gasto en recursos humanos del gobierno. Establece reglas claras para destinar recursos a fideicomisos, para cubrir los ADEFAS (incluyendo un límite) y fortalece las sanciones por incumplimiento con las disposiciones de la Ley. También, establece un procedimiento con plazos específicos para la aprobación de la LIF y del PEF, adelanta los plazos para enviar la documentación presupuestaria al Congreso y prevé herramientas para asignar el gasto de manera más transparente y eficiente.

**Diagnóstico del manejo de operaciones extrapresupuestarias****BRASIL**

Brasil ha logrado un gran progreso en el manejo de las finanzas públicas en estos últimos años. La piedra fundamental fue la aprobación en 2000 de la LRF. Las reformas han mejorado el realismo del presupuesto federal y su consistencia con las restricciones macroeconómicas, así como su efectividad para la asignación de recursos. El presupuesto se caracteriza por una cobertura amplia y por estar respaldado por metas de mediano plazo. No hay fondos extrapresupuestarios y sí existen varios presupuestarios, que son parte integral del presupuesto. Sin embargo, persiste una vinculación excesiva de los ingresos tributarios, lo cual, junto con los gastos obligatorios, deja un espacio pequeño para gastos discrecionales.

Brasil constituye una de las excepciones respecto del uso de las empresas públicas no financieras como vía para operaciones cuasifiscales a través de precios administrados o apropiación de excedentes de las empresas. Las operaciones cuasifiscales se han reducido significativamente y el presupuesto incluye transferencias para cubrir las que permanecen. Sin embargo, la complejidad de los programas de crédito implementados a través de las instituciones públicas financieras dificulta la estimación del costo y los subsidios de estos programas y los requerimientos de encaje son elevados, constituyendo una fuente de recursos para el BCB que no está incluida en el presupuesto.

Las normas presupuestarias se caracterizan por otorgar demasiada flexibilidad a la estimación de ingresos y al nivel de gasto total del Congreso, a la ejecución del gasto discrecional y del asociado a la vinculación de ingresos, al manejo de los gastos rezagados, al uso de apropiaciones suplementarias y al plazo de aprobación del presupuesto por el Congreso. Por ejemplo, a raíz de la falta de definición en términos de plazos respecto de la aprobación del presupuesto, el presupuesto de 2006 aún no había sido aprobado a mediados de marzo de ese año.

Otra área que puede presentar problemas la constituye el excesivo “blindaje” que se le ha dado al presupuesto buscando mantener la disciplina fiscal a través de normas legales. Por ejemplo, no sólo se establecen objetivos para el superávit primario sino que se requiere que para incrementar gastos permanentes se corten otros gastos permanentes o se aumenten ingresos permanentes, que el gasto primario no exceda el 17% del PIB y que los gastos en personal no excedan el 50% de los ingresos, al mismo tiempo que los ingresos no pueden exceder el 16% del PIB.

Se puede observar el mismo tipo de filosofía en lo que se refiere a los contratos APP, lo que puede eventualmente llevar a que sea difícil ejecutar proyectos por esta vía. Además, se han tratado de lograr por ley objetivos como disminuir la carga tributaria o contener el gasto público, que posiblemente requieren consensos políticos en diversas áreas si se quiere evitar crear distorsiones en la asignación y uso de los recursos públicos tratando de lograrlos.

Aunque la LRF establece requisitos estrictos para el otorgamiento de gastos tributarios, parece ser que en la práctica es posible obviar estas restricciones.

#### CHILE

De acuerdo con la OCDE (2004a), Chile tiene un récord sobresaliente de responsabilidad fiscal y un proceso sofisticado de formulación del presupuesto.

En los últimos años este país ha introducido varias reformas que incorporaron a la documentación presupuestaria y a las estadísticas de finanzas públicas operaciones extrapresupuestarias por el equivalente, en 2004, de casi 3% de los ingresos y un 4,5% de los gastos; incorporaron las operaciones del FCC al presupuesto como operaciones de financiamiento; disminuyeron el tamaño de la reserva de contingencia; reglamentaron el uso de los gastos reservados; traspasaron a la legislación permanente un conjunto de normas que venían incorporándose anualmente en los presupuestos, e introdujeron la contabilidad en base devengada (MEFP 2001).

Las operaciones extrapresupuestarias bajo la LRC no sólo se integran en la documentación presupuestaria sino que se incorporan al análisis de la política fiscal. Lo

mismo se ha hecho con los intereses devengados de los bonos de reconocimiento y las operaciones del Fondo de Estabilización del Petróleo. El IFP y las estadísticas de finanzas públicas incorporan los gastos extrapresupuestarios a los agregados del gobierno central para obtener estados operacionales del gobierno central consolidado. El FI es ahora un fondo virtual, no regulado por ley, manejado por el ministerio de Hacienda.

Las operaciones extrapresupuestarias se realizan principalmente mediante las empresas públicas. Otras formas de operaciones extrapresupuestarias las constituyen los préstamos directos, las garantías, las APP y los gastos tributarios.

Las normas y prácticas presupuestarias no constituyen una fuente muy significativa de desvíos en la ejecución presupuestaria.

Se han transparentado también operaciones extrapresupuestarias como las garantías y subsidios comprometidos con los proyectos APP, los pasivos contingentes asociados a la garantía estatal de pensiones mínimas, las garantías de crédito a las empresas públicas y otros, y el gasto tributario. Además, se han implementado mecanismos para reducir el subsidio implícito en la concesión de préstamos directos, pasando el gobierno a actuar como banca de segundo piso. También, se han dado pasos en la reglamentación de las relaciones del gobierno con las empresas públicas. Sin embargo, el proyecto de ley rechazado por el Congreso no contenía provisiones para alinear el régimen tributario y la política de dividendos de las empresas públicas con los de las privadas. Los gastos tributarios constituyen una vía potencial para aumentar las operaciones extrapresupuestarias.

La regla fiscal del balance estructural ha contribuido a lograr avances importantes en materia presupuestaria. Entrega a la política fiscal una gran flexibilidad cíclica, permitiendo a los estabilizadores automáticos del presupuesto funcionar en plenitud. Garantiza continuidad en el financiamiento de reformas clave con un impacto presupuestario multianual y estabilidad en el financiamiento de programas sociales prioritarios.

Las iniciativas contempladas en el proyecto de LRC buscan complementar los instrumentos de carácter

anticíclico, mejorar la información sobre garantías y el provisionamiento por pasivos contingentes, y ampliar las informaciones sobre las operaciones efectuadas bajo la Ley.

#### ECUADOR

Ecuador ha logrado un progreso en ciertas áreas del manejo presupuestario mediante la implementación de una LRF y en la provisión de información. Sin embargo, el marco presupuestario ha sufrido un deterioro importante en los últimos años. La cobertura del presupuesto es limitada. Además, los ingresos y gastos del gobierno central se presentan en términos netos, con una parte significativa de los ingresos presupuestarios y los gastos asociados a esos ingresos que no se incluyen en el presupuesto. También, la vinculación de ingresos es extensa y cubre tanto los petroleros como los no petroleros. Al mismo tiempo, las normas y prácticas presupuestarias contribuyen a generar operaciones extrapresupuestarias y a desvirtuar el papel del presupuesto.

Las operaciones extrapresupuestarias son también importantes, lo cual hace que el presupuesto subestime significativamente el tamaño de las operaciones del gobierno. Estas incluyen, principalmente, las actividades cuasifiscales ejecutadas a través de PetroEcuador, las empresas eléctricas y de telecomunicaciones, las empresas del Fondo de Solidaridad y la banca de desarrollo; la vinculación de ingresos y requisitos de gastos, y los gastos tributarios. Además, PetroEcuador debe transferir todos sus ingresos al presupuesto después de deducir sus costos con la determinación de estos efectuada en forma poco transparente y sujeta a negociación.

No se utilizan indicadores fiscales claros, a la vez que existen numerosas reglas fiscales. El hecho de que las reglas fiscales se apliquen al presupuesto aprobado y no a la ejecución presupuestaria permite que, en la práctica, estas reglas, con excepción de la de deuda, no se hayan cumplido *ex post*.

#### MÉXICO

México ha realizado esfuerzos importantes en los últimos años para aumentar la cobertura del presupuesto a través de diversos mecanismos. Estos incluyen la

identificación y cuantificación de ciertas operaciones extrapresupuestarias; el establecimiento de reglas para el funcionamiento de los fideicomisos; la aprobación de un nuevo régimen fiscal para PEMEX; la definición de normas para los contratos de concesión y PPS; la identificación, cuantificación y reporte de garantías otorgadas por el gobierno; la preparación de un presupuesto de gastos fiscales y la aprobación de una nueva ley de presupuestos y responsabilidad hacendaria.

Al mismo tiempo, ciertas operaciones extrapresupuestarias se cuantifican y se incorporan en un indicador fiscal (RFSP) y en uno de deuda (SHRFSP) que se utilizan en el marco macroeconómico y se reportan al Congreso en los informes trimestrales. Además, se ha buscado amarrar estas operaciones a través de límites establecidos en el presupuesto y aprobados por el Congreso. Sin embargo, el manejo de la política fiscal no contempla metas respecto del RFSP, concentrándose solamente en el BT.

Se ha buscado identificar, registrar e informar al Congreso sobre los fideicomisos, a la vez que se han fortalecido las normas que rigen la constitución de estos fondos, su funcionamiento y los aportes fiscales que reciben. También, se debe informar trimestralmente al Congreso respecto de los pasivos contingentes asumidos como consecuencia de las garantías otorgadas.

Se han efectuado cambios importantes en lo referente a los contratos APP y se ha establecido un marco operativo para los contratos PPS. En el marco presupuestario, las reglas establecen que no se pueden asumir compromisos por este concepto sin previa aprobación de la SHCP, debiéndose informar de los flujos de pagos comprometidos al Congreso en el presupuesto de egresos y otorgándoles una condición *de jure* preferencial en los presupuestos siguientes.

Se ha dado un paso importante para manejar a PEMEX más asociadamente con los lineamientos de gobernabilidad corporativa. A diferencia del régimen anterior, que era un impuesto sobre ventas, el principal impuesto en el nuevo régimen es un derecho sobre ingresos menos costos. La LFPRH definió una fórmula para que el precio del petróleo a utilizarse en el presupuesto se determine bajo criterios técnicos y no

políticos. Sin embargo, se retuvo la política de precios administrados para los combustibles, ajustándolos sólo por la inflación esperada, aunque el subsidio implícito lo paga el gobierno federal a través de una menor recaudación del IEPS, que es el mecanismo para compensar a PEMEX.

Otras empresas públicas también efectúan operaciones cuasifiscales significativas. Las compañías de electricidad subsidian el consumo residencial y rural de electricidad por el cual no reciben transferencias del gobierno federal.

Aunque el gobierno debe entregar anualmente al Congreso un presupuesto de gastos tributarios, este no se incorpora a la discusión presupuestaria. El monto de gasto efectuado mediante este mecanismo no sólo es alto, sino que ha aumentado sustancialmente en los últimos años hasta alcanzar en 2006 el equivalente a un 46% de los ingresos presupuestarios del gobierno federal y casi un 40% de los egresos. Además, no se realizan evaluaciones periódicas de los gastos tributarios. Hasta la fecha, no han prosperado iniciativas del Ejecutivo para disminuir los gastos tributarios, que fue un tema de la reforma fiscal presentada en varias oportunidades por la presente administración.

La LFPRH promueve la responsabilidad en las finanzas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas, el orden y certidumbre en la aprobación anual del paquete económico, el impulso al federalismo y la modernización presupuestaria. También, establece la meta de equilibrio presupuestario en relación con el BT. Sin embargo, cumplir las metas para el BT pierde relevancia desde el punto de vista macroeconómico y de las otras funciones del presupuesto si al mismo tiempo aumentan las operaciones extrapresupuestarias y las actividades cuasifiscales que no están incluidas en el BT, y se conceden subsidios a través de reducción de impuestos. Además, es difícil evaluar la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos.

## Recomendaciones

### Brasil

#### MANEJO PRESUPUESTARIO

Para mejorar el manejo presupuestario se debe buscar aumentar la flexibilidad en la ejecución del presupuesto. Para ello se recomienda:

- Reducir progresivamente las vinculaciones de ingresos y requisitos de gastos mínimos;
- Modificar las normas presupuestarias que permiten que gastos apropiados en un ejercicio fiscal puedan ser ejecutados en ejercicios fiscales subsecuentes;
- Restringir las atribuciones del Congreso para aumentar los ingresos;
- Establecer que los excedentes de ingresos se deben utilizar primero para compensar gastos obligatorios que excedan las apropiaciones presupuestarias y que el resto debe ser utilizado para mejorar el resultado fiscal;
- Aprobar, antes de la discusión del presupuesto, el salario mínimo a regir en el año presupuestario, así como los aumentos salariales o de beneficios previsionales que tengan un impacto significativo en el gasto;
- Prohibir gastos tributarios que no hayan sido aprobados antes del envío del proyecto de ley de presupuesto al Congreso y que, por lo tanto, no están incluidos en las estimaciones de ingresos;
- Limitar el uso de presupuestos suplementarios para gastos de emergencia que excedan la apropiación de la reserva de contingencia;
- Provisionar en forma específica el “gatillamiento” de garantías esperado para el año presupuestario e incorporar en las proyecciones fiscales estimaciones de este y de la efectivización de pasivos contingentes a fin de anticipar las necesidades de ajuste fiscal requeridas por las metas fiscales; y
- Revisar las reglas fiscales para simplificarlas con el objetivo de evitar la sobredeterminación del sistema, al mismo tiempo que se maximiza su efectividad para alcanzar las metas de la política fiscal.

**PROYECTOS APP**

Revisar las reglas que en materia presupuestaria se aplican a estos proyectos, concentrándose en un límite directo, como el 1% de los ingresos líquidos, y en una restricción presupuestaria intertemporal en relación con el total de gastos de inversión pública a efectuarse. Imponer como condición el hecho de que para que se puedan efectuar gastos en este tipo de proyectos hay que cortar otros gastos permanentes produce una compartimentalización de gastos que no conduce a una eficiente asignación de recursos.

**EMPRESAS PÚBLICAS**

Efectuar una evaluación de los programas de direccionamiento de crédito e igualación de tasas y precios, así como de los programas de los fondos constitucionales y otros, con miras a simplificarlos, en primera instancia, y a consolidarlos y reducirlos, en segunda instancia. Además, se debe cuantificar en la medida de lo posible el efecto de estos programas en las instituciones públicas que los ejecutan para compensarlas adecuadamente a través de transferencias del presupuesto. También, se deben limitar los programas a una igualación de tasas, eliminando los requisitos de direccionamiento, y remunerar a tasas de mercado los requerimientos de encaje, con el costo para el BCB cubierto con transferencias del Tesoro.

**GASTOS TRIBUTARIOS**

Se recomienda evaluar los gastos tributarios para determinar si constituyen en cada caso el mejor instrumento para alcanzar los objetivos que se persiguen. Esta evaluación es particularmente importante a nivel regional por las características tan dispares de las diversas regiones. Se debería, además, incluir en la Ley de Directrices Presupuestarias un análisis del uso de los gastos tributarios, dándoles más relevancia en la discusión presupuestaria, y encuadrar la concesión de estos beneficios en un marco general, en lugar de evaluar caso por caso iniciativas en esta área. También, se deben hacer cumplir las disposiciones de la LRF respecto de la concesión de nuevos beneficios fiscales.

**Chile****MANEJO PRESUPUESTARIO**

El Poder Ejecutivo debería someter a la aprobación del Congreso el aumento de salarios a los empleados públicos antes de la discusión del presupuesto, de forma de incorporar en el proyecto de ley de presupuestos este costo, evitando tener que constituir una reserva de contingencia año tras año para estos efectos.

También, sería conveniente evaluar el valor del piso para las transferencias de recursos de CoDelCo bajo la LRC a fin de determinar si es preciso reducirlo, con miras a eliminarlo en el futuro.

**EMPRESAS PÚBLICAS**

Se recomienda:

- Establecer un tratamiento tributario para las empresas públicas en línea con el aplicado a las empresas privadas;
- Definir en la ley presupuestaria anual o en la ley orgánica de presupuesto las relaciones financieras del gobierno central con las empresas públicas, estableciendo una política de dividendos *ex ante* o tasas predeterminadas de retorno sobre los activos;
- Evaluar periódicamente la implementación de las operaciones cuasifiscales para identificar los costos para la empresa y establecer una adecuada compensación o modificar las operaciones cuasifiscales encomendadas;
- Compensar efectivamente a las empresas públicas por las operaciones cuasifiscales que ejecutan, utilizando transferencias del presupuesto para cubrir las operaciones cuasifiscales y no dividendos como en el caso de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), o exenciones tributarias como en el caso de Correos;
- Reconocer los subsidios cruzados tratando los subsidios concedidos como gastos y el impuesto implícito como ingreso e incluyendo esta información como partidas de memoria en el presupuesto;
- Transparentar las relaciones del gobierno con el BancoEstado haciéndolas explícitas;

- Clasificar el pago de los créditos garantizados a las empresas públicas como transferencias, incluyéndolos como gastos en el estado operacional y no como pago de amortizaciones en el financiamiento;
- Estimar el subsidio implícito en los préstamos directos y la concesión de garantías por préstamos al sector privado y a las empresas estatales; y
- Incluir un análisis de las operaciones de las empresas públicas en el IFP.

Algunas de estas recomendaciones están incluidos en el proyecto de ley que se está tramitando en el Congreso.

#### ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Institucionalizar el mecanismo de la Restricción Presupuestaria Intertemporal que aplica actualmente la DIPRES. En su defecto, introducir mecanismos presupuestarios para provisionar los subsidios de capital y los pasivos contingentes derivados del sistema de concesiones.

#### GASTO TRIBUTARIO

Se recomienda:

- Evaluar los gastos tributarios para determinar si constituyen en cada caso el mejor instrumento para alcanzar los objetivos que se persiguen;
- Incluir en el IFP un análisis del uso de este instrumento, dándole más relevancia en la discusión presupuestaria;
- Encuadrar la concesión de estos beneficios en un marco general en lugar de evaluar caso a caso iniciativas en esta área; y
- Reglamentar la concesión de nuevos gastos tributarios en el marco del presupuesto.

#### Ecuador

##### MANEJO PRESUPUESTARIO

Para mejorar el manejo presupuestario se recomienda:

- Registrar los flujos presupuestarios en términos brutos eliminando la práctica de inscribir sólo los flujos netos para los ingresos tributarios y petroleros y no los gastos asociados a ciertas vinculaciones de ingresos;

- Disminuir la flexibilidad para realizar reasignaciones de gastos y aumentar el nivel de desagregación de las apropiaciones presupuestarias; y
- Preparar información sobre las operaciones extrapresupuestarias, cuasifiscales, pasivos contingentes y gastos tributarios que se aplican a los distintos impuestos. Una vez obtenida la información, iniciar un proceso para implementar los mecanismos necesarios para incorporar estas actividades al presupuesto.

#### LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Se sugiere buscar:

- Evaluar la consistencia de las varias reglas y normas (incluyendo las de manejo presupuestario y las de la LRF) que se aplican en la implementación de la política fiscal;
- Incorporar una mayor transparencia en las reglas fiscales (incluyendo en la definición de variables el gasto de capital y del déficit no petrolero);
- Ampliar la cobertura de la regla sobre el crecimiento del gasto primario para evitar crear incentivos para una contabilidad creativa de las operaciones;
- Aplicar las reglas fiscales a los resultados efectivos, así como a los presupuestos aprobados, para no crear un espacio para cumplir con la letra de la ley, al mismo tiempo que se viola su espíritu. A la fecha, la única regla fiscal que se ha cumplido *ex post* ha sido la de la deuda pública; y
- Requerir mayor responsabilidad del MEF en el cumplimiento de las metas fiscales.

#### EMPRESAS PÚBLICAS

Se propone:

- Definir un marco para la apropiación por parte del gobierno de los recursos petroleros, que podría incluir una política tributaria y de dividendos para PetroEcuador en línea con las que se aplican al sector privado (sin incluir los beneficios tributarios);
- Compensar a PE por las pérdidas incurridas en las ventas domésticas de combustibles mediante transferencias directas del presupuesto;

- No utilizar el precio de referencia del petróleo en el presupuesto como un mecanismo para extraer recursos petroleros;
- Permitir que sea el directorio de PE el que defina el presupuesto de inversiones de la compañía evitando implementar cortes por consideraciones presupuestarias del gobierno central; y
- En el periodo de transición hacia tarifas realistas, incluir en el presupuesto las transferencias necesarias para cubrir los subsidios implícitos en los precios administrados de la energía eléctrica y las telecomunicaciones.

### **Asociaciones público-privadas**

Se sugiere desarrollar un marco legal, institucional y presupuestario para la implementación de proyectos APP cuyo objetivo sea maximizar las ganancias de eficiencia y minimizar los riesgos para las finanzas públicas.

#### **VINCULACIÓN DE INGRESOS**

Se propone reemplazar los ingresos vinculados no constitucionales con apropiaciones presupuestarias e implementar, a continuación, mecanismos para asignar estos recursos.

### **México**

#### **MANEJO PRESUPUESTARIO**

Se recomienda:

- Reglamentar el procedimiento a seguir, si el Congreso no aprueba la LIF y la Cámara de Diputados no aprueba el PEF en los plazos establecidos en la LFPRH;
- Regular las condiciones bajo las cuales el Congreso puede aumentar las estimaciones de ingresos del proyecto de la LIF propuesto por el Poder Ejecutivo;
- Transformar los cinco fondos extrapresupuestarios (FEIP, FEIEF, FEIIP, FONDEN y FARP) así como los fideicomisos (con y sin estructura) en fondos virtuales, esto es, consolidarlos con el gobierno central en la preparación, ejecución y reporte del presupuesto;

- Incorporar información sobre las actividades del FINFRA en el PEF, incluyendo el origen de los ingresos y el destino de los gastos, así como su patrimonio y los recursos que tenga reservados para los contratos de concesión carreteros, transformándolo eventualmente en un fondo virtual;
- Requerir opinión de la cámara de diputados respecto del uso de los ingresos excedentes mayores al 3% de los previstos en la LIF que se destinen a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas, y a los programas y proyectos de inversión del PEF; e
- Incorporar en las metas fiscales el RFSP, como criterio de desempeño indicativo para transparentar más estas operaciones, y reducir los incentivos a que se utilicen para obviar las restricciones presupuestarias impuestas por la meta del BT.

#### **EMPRESAS PÚBLICAS**

Las recomendaciones son:

- Establecer un tratamiento tributario para las empresas públicas en línea con el aplicado a las empresas privadas;
- Definir en la ley presupuestaria anual o en la ley orgánica de presupuesto las relaciones financieras del gobierno central con las empresas públicas, estableciendo una política de dividendos *ex ante* o tasas predeterminadas de retorno sobre los activos;
- Evaluar periódicamente la implementación de las operaciones cuasifiscales para identificar los costos para las empresas públicas y establecer una adecuada compensación o modificar las operaciones cuasifiscales encomendadas;
- Incorporar al PEF los subsidios concedidos a través del precio de los combustibles como transferencias a PEMEX y la recaudación bruta del IEPS en la LIF, en lugar de presentar solamente la recaudación neta del IEPS;
- Establecer en la reforma de gobierno corporativo para PEMEX un tratamiento tributario en línea con el aplicado a las empresas privadas y definir una política de dividendos *ex ante* o tasas predeterminadas de retorno sobre los activos;

- Incorporar los subsidios al consumo de energía eléctrica en el PEF como transferencias a las compañías de electricidad y, al mismo tiempo, incluir el pago por uso de los activos del gobierno;
- Preparar un informe anual sobre las operaciones de los bancos de desarrollo y los fondos públicos buscando identificar y cuantificar las operaciones cuasifiscales que efectúan;
- Transparentar los subsidios implícitos otorgados a través de los bancos de desarrollo y los fondos públicos para incorporarlos a la documentación presupuestaria como partida de memoria; y
- Establecer una adecuada compensación mediante el presupuesto para los subsidios anuales implícitos otorgados a través de préstamos de los bancos de desarrollo y fondos públicos.

#### GASTO TRIBUTARIO

Se sugiere:

- Evaluar los gastos tributarios con el objetivo de reducirlos y sustituirlos por gastos directos;
- Incorporar en la discusión presupuestaria un análisis de estos gastos, incluyendo una comparación con los gastos directos que se realizan en las áreas pertinentes; y
- Disminuir los gastos tributarios, lo que constituye una prioridad urgente para devolverle al presupuesto su rol de principal instrumento de manejo de la política fiscal.

## Bibliografía

- Alier, M. 2006. "Measuring Budget Rigidities in Latin America", IMF working paper, de próxima aparición.
- Banco Central do Brasil. 2004. "Financas Públicas: Sumario dos Planos Brasileiros de Estabilizacão e glosario de Instrumentos e Normas Relacionadas a Política Econômica-Financeira". BCB.
- Banco Mundial. 2005. "Republic of Chile. Country Financial Accountability Assessment". Washington, D.C.: BM.
- Crispi, A., A. Cooper, J. A. Roeschmann y J., Vega. 2004. "Reasignaciones Presupuestarias en Chile: Conceptualización y Análisis Cuantitativo". Estudios de Finanzas Públicas. Dirección de Presupuestos. Gobierno de Chile.
- Fondo Monetario Internacional. 2000. "Turkey: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)". Washington D.C.: FMI.
- . 2001a. "Brasil: Report on Observance of Standards and Codes (ROSC). Fiscal Transparency Module". Country Report, 01/217. Washington D.C.: FMI.
- . 2001. "Korea: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)". Washington D.C.: FMI.
- . 2001. "Poland: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)". Washington D.C.: FMI.
- . 2001. "India: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)". Washington D.C.: FMI.
- . 2001. "Hungary: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)". Washington D.C.: FMI.
- . 2002a. "Mexico: Report on the Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module". Country Report, 02/200. Washington D.C.: FMI.
- . 2002. "Turkey: Update to the Report on the Observance of Standards and Codes, 2002". Washington D.C.: FMI.
- . 2003a. "Chile: Report on Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency". Country Report, 03/237. Washington D.C.: FMI.

- 2003. “Colombia: Report on the Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module”. Country Report, 03/128. Washington D.C.: FMI.
- 2004. “Mexico: Selected Issues”. Country Report, 04/250. Washington D.C.: FMI.
- 2004. “Chile: 2004 Article IV Consultation. Staff Report”. Country Report, 04/291. Washington D.C.: FMI.
- 2004. “Chile: Selected Issues”. Country Report, 04/292. Washington D.C.: FMI.
- 2004. “Mexico: 2004 Article IV Consultation. Staff Report”. Country Report, 04/419. Washington D.C.: FMI.
- 2004. “Mexico: Selected Issues”. Country Report, 04/418. Washington D.C.: FMI.
- 2005a. “Fiscal Responsibility Laws”. SM/05/394. Washington D.C.: FMI.
- 2005b. “Government Guarantees and Fiscal Risk”. SM/05/120. Washington D.C.: FMI.
- 2005c. “Chile: Report on Observance of Standards and Codes. Fiscal Transparency Module. Update”. Country Report, 05/262. Washington D.C.: FMI.
- 2005. “El Salvador: Report on the Observance of Standards and Codes. Fiscal Transparency Module”. Country Report, 05/67. Washington D.C.: FMI.
- 2005. “Colombia: 2005 Article IV Consultation and Fourth Review Under the Stand-By Arrangement”. Country Report, 05/154. Washington D.C.: FMI.
- 2005. “Chile: 2005 Article IV Consultation. Staff Report”. Country Report, 05/315. Washington D.C.: FMI.
- 2005. “Chile: Selected Issues”. Country Report, 05/316. Washington D.C.: FMI.
- 2005. “Using the GFSM 2001 Statistical Framework to Strengthen Fiscal Analysis in the Fund”. SM/05/385. Washington D.C.: FMI.
- 2005. “Mexico: 2005 Article IV Consultation. Staff Report”. Country Report, 05/427. Washington D.C.: FMI.
- 2005. “Mexico: Selected Issues”. Country Report, 05/428. Washington D.C.: FMI.
- Jul, A. M. 2002. “Fiscal Data Case Studies: Experience in the Western Hemisphere”. Presentación de Power Point en el Seminario de Alto Nivel del FMI. Brasilia.
- 2005. “Informe sobre Inversión Pública y Asociaciones Público-Privadas”.
- Marcel, M. 2005a. “Fortalecimiento de Responsabilidad Fiscal en Chile. Propuestas para Discusión”. Presentación de Power Point.
- 2005b. “Renovando una Institución Pública Estratégica. Dirección de Presupuestos 2000-2005”. Presentación en el panel *La modernización del Estado en Chile 2000-2005*, X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Santiago de Chile: CLAD.
- México. 2005. “Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al año 2006”.
- 2005. “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006”. Ministerio de Hacienda de Chile, Dirección de presupuestos. 2001. “Balance Estructural del Gobierno Central. Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000”. Santiago de Chile: DIPRES.
- 2003. “Informe de Finanzas Públicas-Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2004”. Santiago de Chile: DIPRES.
- 2004. “Informe de Finanzas Públicas-Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2005”. Santiago de Chile: DIPRES.

- . 2005. “Estadísticas de las Finanzas Públicas 1995-2004”. Santiago de Chile: DIPRES.
- . 2005. “Estado de la Hacienda Pública 2005”. Santiago de Chile: DIPRES.
- . 2005. “Informe de Finanzas Públicas-Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2006”. Santiago de Chile: DIPRES.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. 2005. “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2005”. Bogotá: MHCP.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2002. “OECD Best Practices for Budget Transparency”, *Journal on Budgeting*, 1: 3. París: OCDE.
- . 2004a. “Budgeting in Chile”. París: OCDE.
- . 2004b. “Best Practice Guidelines. Off Budget and Tax Expenditures”. París: OCDE.
- . 2005. “OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises”. París: OCDE.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. 2005. “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública—Acciones y Resultados a diciembre de 2005”. México D.F.: SHCP.
- . 2005. “Nuevo Régimen Fiscal para PEMEX”, PPP.
- . 2006. “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. PPP. SHCP.

### Leyes, decretos y proyectos

#### BRASIL

- Lei N.º 4.320. 1964. “Estatui Normas Gerais de Directo Financiero para elaboracao e controle dos orcamientos e balancos da Uniao, dos Estados, dos Municipios e do Distrito Federal”
- Lei Complementar N.º 101. 2000. “Normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providencias”. (Brasil)
- Lei N.º 11.178. 2005. “Diretrizes para a elaboração da lei orçamentaria de 2006 e dá outras providencias”
- Decreto N.º 5.411. 2005. “Fundo Garantidor de Parcerías Público-Privadas”.

#### CHILE

- Proyecto de Ley que Introduce Perfeccionamientos en los Regímenes de Administración Societarios de Empresas Privadas y Públicas.
- Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal.

#### ECUADOR

- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.
- Ley de Presupuestos del Sector Público.
- Ley de Modernización del Estado.
- Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.
- Presentación de la Proforma Presupuestaria del Gobierno Central 2006.

*MÉXICO*

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley General de Deuda Pública.

Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

---

# Rigidez presupuestaria en Colombia<sup>1</sup>

191

Juan Carlos Echeverry\*

## Introducción

En la actualidad uno de los mayores retos fiscales que enfrentan los gobiernos es el escaso margen de maniobra para la elaboración del presupuesto. Su grado de discrecionalidad en materia presupuestaria es bajo y es objeto de constantes iniciativas orientadas a hacerlo cada vez más rígido. Un numeroso conjunto de leyes y artículos constitucionales determina la manera en que los gobiernos deben asignar sus ingresos hacia determinados fines. Como resultado, en el frente político, el gobierno y los representantes elegidos ven comprometida su capacidad para ejecutar los planes de gobierno, definir las prioridades y asignar recursos de gasto público de acuerdo con ellas. En el frente económico, la estabilidad macroeconómica, entre otros aspectos, se puede ver comprometida; las inflexibilidades presupuestarias dificultan adecuar las magnitudes fiscales en función de las diferentes coyunturas y perspectivas macroeconómicas, y generan a su vez compromisos futuros de gasto, lo que conlleva una presión al aumento de la deuda pública.

De esta manera, el gasto público parece adquirir una dinámica independiente de la sostenibilidad de la deuda. No es el ejercicio de sostenibilidad de la deuda pública el que, con base en proyecciones de ingresos, arroja los montos de gasto sostenibles para ejecutar. Por el contrario, diversos grupos políticos y sociales son quienes definen dicho gasto, plasman sus aspiraciones en normas legales o constitucionales, de las cuales se deriva un ordenamiento presupuestario predefinido. Por esta razón, en muchos países el gasto público es una variable predeterminada de manera exógena; irónicamente, el nivel de deuda resulta endógeno al gasto, de forma contraria a lo que recomendaría un manejo presupuestario racional.

Ahora bien, las inflexibilidades del presupuesto público tienen también razones que pueden ser lógicas y, hasta cierto punto, deseables. Hay rubros tales como el pago de salarios y pensiones, el gasto en educación y salud, entre otros, que no deben estar sujetos a vaivenes de corto plazo. La creación de las leyes que generan las inflexibilidades puede verse, entonces, como un mecanismo para generar un compromiso sólido del Estado hacia ciertos sectores, alejando de la discusión anual del presupuesto ciertas partidas consideradas como prioritarias.

Esta tensión entre una estructura indeseablemente rígida del presupuesto público, por un lado, y la necesidad de un ordenamiento racional y priorizado del presupuesto, que defienda algunos rubros considerados esenciales para diferentes países, por otro, constituye la esencia del tema discutido en este trabajo.

Evidencia recopilada para Colombia (Echeverry, Fergusson y Querubín, 2004) revela que un buen número de inflexibilidades presupuestarias se originan en argumentos distintos a una evaluación racional y democrática de prioridades. En efecto, se encuentra que muchos de los rubros inflexibles no están en el presupuesto público por ser realmente prioritarios, sino que su inclusión es el resultado del “atrapamiento” de rentas por parte de grupos de interés. Frente a esto, los autores de este estudio argumentan que dichas inflexibilidades pueden reflejar desconfianza frente a la acción futura del Estado, ante la cual algunos grupos, temerosos por no recibir atención, buscan garantizar su acceso ulterior a determinadas rentas. El resultado es un estado de cosas con un nivel demasiado elevado de inflexibilidades, donde los grupos de la sociedad están intentando atrapar un “pedazo de la torta”, sin tener en cuenta la acción colectiva y simultánea del resto de los agentes públicos y privados, que se están

\* Consultor internacional.

1. El presente trabajo es el resultado de documentos realizados a lo largo de los últimos cuatro años, con la colaboración de Jorge Alexander Bonilla, Andrés Clavijo, Leopoldo Fergusson, Andrés Moya, Verónica Navas y Pablo Querubín, sobre un grupo de países latinoamericanos.

moviendo en la misma dirección. La consecuencia puede ser una presión tributaria o un nivel de deuda pública insostenibles.

Por esta razón, el problema de la rigidez presupuestaria puede verse como un caso particular de lo que en la literatura se conoce como la “Tragedia de los comunes” (tierras comunales o ejidos). Dicha tragedia hace referencia a situaciones en las cuales se sobreexplota un recurso de propiedad común, pues cada individuo percibe los beneficios de explotar ese recurso, pero no enfrenta directamente los costos asociados con dicha explotación, los cuales sí son evidentes para el grupo en su conjunto.

Se suma a esto una dificultad práctica derivada de las inflexibilidades. Una gran cantidad de transferencias rígidas a determinados grupos, de fondos especiales y de rentas de destinación específica, genera una considerable complejidad en el presupuesto, da lugar a la superposición de funciones, dificulta establecer con claridad las prioridades de las políticas públicas, así como los recursos destinados cada año a los distintos sectores de la sociedad, y facilita la corrupción. Por estas consideraciones, en los últimos años el problema de las inflexibilidades del presupuesto ha cobrado importancia en la mente de los formuladores de política, aún cuando su presencia se remonta bien atrás en el tiempo.

Es importante aclarar que se considerará como *inflexible* todo componente cuya inclusión en el presupuesto no esté sujeta a la discreción de las autoridades de política en el corto plazo —esto es, la vigencia fiscal anual—. Dentro de esta amplia definición de inflexibilidades, también denominadas “rigideces” o en algunos casos “gastos ineludibles”, se concentra un grupo de partidas presupuestarias fijadas por leyes, decretos o artículos constitucionales que ordenan el gasto estatal y que no están sujetas a la discreción del Poder Ejecutivo.

La metodología adoptada sigue la taxonomía de inflexibilidades sugerida por Echeverry *et al.* (2004). De acuerdo con este enfoque, se distinguen tres tipos de rubros dentro del conjunto de inflexibilidades. El primero se origina en normas que dictan un gasto de

obligatorio cumplimiento (inflexibilidades en el gasto). El segundo enlaza alguna fuente de ingreso y la destina por ley a un uso específico (inflexibilidades del ingreso, también conocidas como rentas de destinación específica o *earmarking* en la literatura anglosajona). Y el tercero agrupa otras inflexibilidades, dentro de las cuales se contemplan los recursos parafiscales (recursos públicos cuya recolección y administración se delega a particulares) y las exenciones tributarias. Este tercer componente tiene una característica especial: los recursos manejados se encuentran por fuera del presupuesto público, pero reflejan decisiones presupuestarias implícitas o explícitas. En particular, los recursos parafiscales son aquellos que perciben algunas entidades privadas o de propiedad mixta, con un fin específico, y que, al no pasar por el presupuesto anual, no están sujetos a la discreción del Poder Ejecutivo.

Metodológicamente, se clasifica a los rubros presupuestarios por su grado de inflexibilidad: alta, media y baja. Una partida es considerada de inflexibilidad alta si los poderes Ejecutivo y el Legislativo no tienen discreción sobre su valor nominal durante una vigencia fiscal. La inflexibilidad es media cuando existe algún margen de maniobra de la autoridad política sobre el monto nominal de ese rubro en el corto plazo. Por último, un componente presenta baja inflexibilidad si el Poder Ejecutivo tiene amplia discrecionalidad en los ajustes nominales de las asignaciones o afectaciones presupuestarias, o si la magnitud ineludible de esa partida es poco significativa. Bajo esta metodología, si un rubro es clasificado en alguna de las dos primeras categorías se considera inflexible o rígido. Este análisis es usado para las asignaciones de gasto y las afectaciones de ingreso.

La definición de inflexibilidad se refiere a una temporalidad de corto plazo (un año), pues es posible que el margen de maniobra de los poderes Ejecutivo y el Legislativo aumente en el mediano y largo plazo. Si bien existen algunos rubros de naturaleza inflexible, o con alto grado de inflexibilidad, bajo ciertas circunstancias, por ejemplo durante recesiones económicas, el gobierno puede tener discrecionalidad sobre algunos rubros del presupuesto.

Las inflexibilidades en el gasto y el ingreso se muestran como participación en el gasto e ingreso total, respectivamente, y como porcentaje del producto interno bruto (PIB) para 2006. Las exenciones tributarias se indican como porción del ingreso total o recaudación tributaria y como participación del PIB. En cuanto a los recursos parafiscales, en ellos se presenta el origen por fuente, sus ingresos corrientes y de capital, y su monto como fracción del PIB y los ingresos totales. Luego, se presentan algunas medidas implementadas para superar el problema de las inflexibilidades y algunas conclusiones.

## El proceso presupuestas de Colombia: historia y rigideces

### **Recuento histórico**

Los problemas relacionados con la asignación del presupuesto y las inflexibilidades generadas por las transferencias y rentas de destinación específica no son nuevos y han sido discutidos desde comienzos del siglo XX por los diferentes ministros de Hacienda. En su libro *Aspectos de la Política Presupuestal en Colombia: 1886-1987*, Juan Guillermo Serna recopila apartados de los informes de los ministros de Hacienda relacionados con el tema. La larga historia de este debate sobre el atrapamiento de rentas es esencial para entender el proceso presupuestario y el funcionamiento del Estado colombiano.

### **Origen político de las inflexibilidades**

Como se enfatizó en el apartado anterior, el origen de las inflexibilidades del presupuesto se encuentra ligado al debate político sobre la asignación del gasto público. Gran parte de los gastos decretados por ley o relativos a las Rentas de Destinación Específica son el resultado del “atrapamiento” del Estado por parte de diversos grupos de interés que quieren asegurar su participación en los recursos de la Nación. Esto es reconocido por el ministro de Hacienda Eduardo Wiesner en su informe

de 1981-1982 cuando señala que:

*aunque muchos de tales intereses son perfectamente legítimos en su contexto, su satisfacción no siempre es compatible con el equilibrio fiscal, por lo cual resulta indispensable asegurar que la política se diseñe en un contexto más amplio, con permanente atención a sus consecuencias de largo plazo.*

Luego añade Wiesner en el mismo informe que:

*de lo anterior se deriva que el problema fiscal es, esencialmente, un problema político, en el sentido de que su solución exige un cierto acuerdo en la comunidad sobre la estrategia de desarrollo, que sirve de marco a la política fiscal, así como un mínimo de apoyo político para las disposiciones mediante las cuales un gobierno garantiza la disciplina fiscal. Este punto es fundamental, y como tal fue señalado por el Gobierno Nacional ante el Congreso, el resto de la administración pública y la opinión en general en las múltiples ocasiones en que fue necesario recabar el apoyo político y la solidaridad ciudadana para su política económica, primero al nivel de definición general de la estrategia y luego, en el transcurso de la administración, para medidas concretas de disciplina fiscal (Serna, 1988: 350).*

Ahora bien, los rubros inflexibles atrapados por algunos grupos entran en contradicción con gastos o inversiones considerados prioritarios por cada gobierno y que no pueden efectuarse. Con respecto a este tema Wiesner agrega:

*En cierta forma existe un divorcio entre la responsabilidad política por el total del bienestar de la Nación y la responsabilidad política por las soluciones parciales e individuales que no van en la misma dirección de ese bienestar general. Ese divorcio entre las responsabilidades políticas puede derivarse de una falta de entendimiento de la forma como funciona el organismo económico y, en particular, su dimensión fiscal. Pero más frecuentemente se deriva de la pretensión de desconocer que estamos muy cerca —si es que no hemos llegado ya— de agotar el margen en que se*

*pueden lograr beneficios parciales, locales o individuales sin que haya una gran pérdida para el bienestar general (ibidem: 351).*

Como se ha mencionado ya, el problema es en esencia una “tragedia de los comunes” pues, como señala Wiesner,

*la esencia del origen político del desequilibrio fiscal radica [...] en el nivel de percepción que en un momento dado tenga una comunidad sobre el riesgo que corre su patrimonio colectivo. En la medida en que se perciba el desequilibrio fiscal como un peligro remoto, que no amenaza hoy la seguridad de nadie, será muy difícil obtener apoyo político para tesis que, frente a intereses inmediatos y tangibles, promulgan la disciplina, la consistencia, la eficacia en la asignación de recursos y la calidad de las políticas económicas (ibidem: 352).*

### **Iniciativa parlamentaria en el presupuesto versus dictadura fiscal**

El origen político de muchas inflexibilidades lleva a analizar la iniciativa que han tenido los congresistas, quienes representan a diferentes grupos de la sociedad, en la asignación de los recursos de la Nación. De hecho, parte de los gastos que debe realizar el gobierno y de las rentas de destinación específica son el resultado de la iniciativa parlamentaria, pues mediante la emisión de leyes se incluyen rentas a favor de ciertos grupos.

Este punto fue especialmente abordado por los ministros de Hacienda en el siglo pasado. En 1911, el ministro del Tesoro, Celso Rodríguez, hacía referencia al incremento en el nivel de endeudamiento del gobierno y las implicaciones que esto tenía sobre el equilibrio presupuestario. Sin embargo, en palabras del ministro:

*esto no debemos atribuirlo exclusivamente al gobierno, pues es lo ordinario que el legislador decreta auxilios, gracias o nuevos servicios y se abstenga de incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto de Gastos, vacío que por fuerza ha de llenarse con la apertura del crédito*

*adicional respectivo, rompiéndose de ese modo la ficticia nivelación verificada al comenzar la vigencia (ibidem: 23).*

Un año después, el ministro del Tesoro Carlos Rosales añadía que si bien

*todos nuestros congresos han mostrado un noble empeño en balancear el presupuesto de rentas con el de gastos, haciendo todas las operaciones aritméticas para obtener ese equilibrio, [...] hecho el trabajo aritmético, es el mismo Congreso quien expide leyes que implican gastos y erogaciones que van a modificar el presupuesto que se creyó equilibrado; y como el gobierno, al liquidar este, tiene que determinar cuáles gastos deben hacerse con preferencia a otros, es claro que sin solicitarlo, y aun repugnándole, ejerce él una verdadera dictadura fiscal (ibidem: 26).*

El problema de la “dictadura” fiscal del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria, según comentaba Esteban Jaramillo en su *Tratado de Hacienda Pública* de 1930:

*toma un carácter más serio, porque aquí aparecen a primera vista en pugna las atribuciones esenciales del Congreso y su soberanía en materia de presupuestos, con la necesidad de limitar y poner freno a la prodigalidad parlamentaria, que, como ya hemos visto, es una de las causas principales del enorme aumento de las cargas públicas” (Serna, 1988: 101).*

En la práctica, decía Lleras Restrepo en su informe como ministro en 1939:

*lo que debería ocurrir es que el ejecutivo cumpliera a cabalidad con el presupuesto votado y aprobado por el Congreso pero para esto hay que acabar con la iniciativa parlamentaria en materia de gastos” (Serna, op.cit.: 170).*

La ordenación de gastos por parte del Poder Legislativo genera el inconveniente de interferir y dificultar el equilibrio presupuestario que recae sobre el Ejecutivo. Esto lo advertía en 1914 el ministro del Tesoro, Carlos Rosales:

*La gran mayoría de leyes que decretan gastos suelen ser leyes decretadas por el Legislativo que no están en la Ley del Presupuesto. El equilibrio presupuestario debe entonces, extenderse a todo el Legislativo no sólo en cuanto a las leyes del presupuesto sino a todas las leyes que generan gastos. No se puede esperar una orientación fiscal adecuada cuando el ministro debe ejecutar gastos que él no ha decretado y cuando la orientación fiscal depende de intereses encontrados y voluntades antagónicas (ibidem: 26).*

Un comentario similar hacía en 1929 el ministro Francisco de Paula Pérez:

*En cada legislatura se dictan leyes que implican gastos, se crean puestos nuevos, se votan partidas de auxilios para obras de interés departamental o municipal. Ordinariamente en ese primer año quedan fuera del presupuesto, no se liquidan, pero siguen como una obligación del Fisco, y mañana u otro día deben ser incluidas entre sus egresos.*

*Muchas de las leyes que gravan hoy el presupuesto llevan años de expedidas, y sólo ahora nos damos cuenta de que representan una carga superior a los recursos. **Los mismos que hicieron aprobar las disposiciones y decretaron el gasto se admiran después de las cargas excesivas que aquellas entrañan.***

*El público que mira todos estos asuntos con criterio simplista, localiza en la rama del gobierno que lleva el peso de las funciones ejecutivas la mayor parte, si no toda, la responsabilidad. Vienen, como es obvio, las quejas y las comparaciones injustas. Es el fruto de una orientación desordenada en el programa de las inversiones (ibidem: 82, destacado añadido).*

Es claro el cuestionamiento de los ministros de Hacienda sobre el rol del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario, pues lleva la responsabilidad del equilibrio fiscal, pero posee poca discreción sobre los gastos a ejecutar. Estos son decretados por el Legislativo, creando inflexibilidad en el presupuesto, insuficiencia de rentas y aumento de la deuda pública.

### **Violación de la unidad de caja: transferencias y rentas de destinación específica**

Uno de los principios presupuestarios consagrado actualmente en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, contra el cual atentan las inflexibilidades generadas en el ingreso es el de unidad de caja. En la exposición de motivos a la Ley 110 de 1912, el ministro del Tesoro, Carlos Rosales, enfatizaba en dicho principio como elemento fundamental de un presupuesto sano. Rosales defiende enfáticamente el principio, señalando que facilita la contabilidad al hacer de los ingresos un solo acervo, permite priorizar la importancia de cada gasto basándose en su costo y beneficio y, finalmente, facilita el pago de las obligaciones en las situaciones deficitarias:

*No acepta tampoco el proyecto [de presupuesto] el sistema de afectar determinados impuestos o productos de bienes nacionales a ciertos gastos, ni de subordinar algunas erogaciones a la cuantía de determinado ingreso, sistema que no hace otra cosa que complicar la contabilidad y que es propio de países de finanzas averiadas. La totalidad de los ingresos del Tesoro debe considerarse como un solo acervo destinado a la totalidad de las erogaciones del mismo.*

Con gran propiedad se expresa a este respecto el tratadista francés Colson:

*Los financistas reconocen unánimemente la inmensa superioridad del principio de la unidad del presupuesto, que permita arreglar la importancia de cada crédito, de un lado, y del otro, la cuantía de cada contribución, basándose únicamente en la utilidad respectiva de los diversos gastos y en los inconvenientes comparados de los diversos impuestos, sin tratar de establecer una concordia artificial entre el producto de una contribución dada y el gasto de un servicio con el cual no tiene nada en común.*

*Apenas ha logrado obtenerse la unidad del presupuesto en los Estados modernos. Bajo el antiguo régimen y en nuestros días en los países orientales que no tienen sino una administración rudimentaria, se ve constantemente*

*asignar tal gasto sobre tal fuente de renta, afectar como garantía de tal empréstito el producto de las aduanas, los diezmos de una provincia, de un monopolio, etcétera. Es que, en efecto, cuando a un Estado le faltan los recursos no puede garantizar la marcha de un servicio esencial o el pago de una deuda, sino autorizando, ante todo, la percepción de los recursos necesarios sobre el dinero que entre en tal o cual caja. Un gobierno cuya situación es mala, no puede conseguir dinero sino entregando a sus acreedores sus rentas más seguras, de la misma manera como un acreedor poco solvente tiene que hipotecar sus inmuebles o empeñar su reloj en el Monte de la Piedad. (ibidem: 32).*

Igualmente, en su *Tratado de Hacienda Pública* Esteban Jaramillo hace referencia a la importancia del principio de unidad de caja apelando a la experiencia internacional. Señala Jaramillo que la unidad de caja es una “regla invariable de toda correcta organización fiscal [la cual] concentra en un fondo común todos los ingresos al Erario y se opone a la destinación de determinadas rentas para ciertos servicios” (Serna, op.cit.: 111). De acuerdo con el autor, “esta regla, seguida en todos los países de sanas finanzas, ha sido adoptada entre nosotros por la reforma de 1923” (ibidem: 111). En defensa de dicho principio, Jaramillo concluye afirmando que

*fuera del desorden que introducen en el manejo de la Hacienda, estas destinaciones especiales, presentan, como ya se dijo, el grave inconveniente de que quedan servicios insuficientemente dotados, al tiempo que otros dejan un superávit que no se sabe a qué aplicar (ibidem: 111).*

Unos años más tarde, en su informe como ministro de Hacienda, Jaramillo vuelve a referirse a este principio y se lamenta por su violación:

*El artículo 16 de la Ley 64 estableció el Principio de Unidad de Caja. Todos los ingresos del Presupuesto Nacional, dice, constituirán un fondo común del cual se pagarán los gastos generales, y en el presupuesto no se apropiará ningún ingreso específico de los incluidos en él para el pago de determinado renglón de gastos. El principio,*

*indudablemente, es el más técnico. Pero sucede que, antes y después de su aprobación, la expedición de leyes sustantivas que dan total o parcialmente una destinación específica a ciertas rentas, ha venido a crear situaciones que la Ley Orgánica no previó. Es así como, en presencia de una deficiencia de la apropiación con respecto al producto efectivo de una renta de destinación específica, o tiene que acudir al sistema de constituir reservas sobre el exceso de producto, lo cual no se compagina evidentemente con el principio de unidad de caja, o se produce una deuda a cargo de la Nación, que no se contabiliza para afectar los resultados fiscales de la vigencia, lo cual perturba la apreciación clara del desarrollo del presupuesto y de la situación del Tesoro. Como no parece fácil eliminar todas las destinaciones específicas, resulta conveniente prever la existencia de presupuestos extraordinarios, no sólo para el producto de empréstitos y las rentas destinadas a ciertos servicios de deuda pública, sino también para todas las otras destinaciones específicas. En esta forma, el curso del presupuesto ordinario podrá apreciarse con mayor claridad y la liquidación de la situación fiscal será más precisa (ibidem: 165).*

Las rentas de destinación específica y los fondos especiales han sido criticados por atentar contra el principio de Unidad de Caja y por los incentivos que generan en términos del incremento del gasto. Con respecto a los efectos nocivos de algunas rentas de destinación especial se pronunciaba en 1935-1936 el Ministro de Hacienda, Gonzalo Restrepo:

*La actual administración ha afirmado en nuestra vida administrativa tres principios básicos: a) Unidad Presupuestaria, b) Aumento de los Impuestos Directos y c) Adecuada Distribución de Impuestos. Han coexistido en nuestro régimen fiscal, con los presupuestos ordinarios, los llamados presupuestos extraordinarios, financiados con recursos especiales, que se contabilizan separadamente, por tratarse de fondos de destinación especial. [...] Además, otras razones de gran contenido militan en contra de los llamados presupuestos extraordinarios. Tienen ellos a disimular la verdadera cuantía de los gastos públicos y establecen preferencias a veces arbitrarias, entre*

*los distintos servicios, ya que en la práctica resulta muy sutil establecer la separación entre erogaciones ordinarias y extraordinarias. Por último, estimulan la prodigalidad porque existe la general creencia de que los fondos arbitrados con determinado objeto, deben gastarse en su totalidad, muchas veces sin tasas ni medida (ibidem: 152).*

En la exposición de motivos al proyecto de Ley Orgánica del Presupuesto, presentado en 1948 por el ministro de Hacienda José María Bernal, se hace un listado de las inconveniencias de las rentas de destinación específica, recogiendo varios de los argumentos arriba señalados:

*El artículo 2<sup>do</sup> del proyecto confirma la unidad presupuestaria establecida por el artículo 5 de la Ley 35 de 1944, y dispone que no habrá destinaciones especiales de rentas. Un precepto similar se encuentra consignado en el artículo 16 de la Ley 64 de 1931. No obstante, en los últimos años, muchas son las leyes dictadas que dan destinación especial al producto de ciertas rentas, para aplicarlo íntegramente a determinados gastos. El procedimiento de asignar en el presupuesto el monto de ciertas rentas a determinados gastos es perjudicial para el buen manejo del presupuesto; establece prelación injustas en favor de erogaciones que no son precisamente las más esenciales; incita al despilfarro en las dependencias dotadas de disponibilidades superiores a sus necesidades; falsea la exactitud de los Balances del Tesoro, por cuanto obliga al Contralor General a presentar como pasivos exigibles las reservas especiales correspondientes al mayor producto de las rentas sobre los respectivos gastos, y priva a la Tesorería de disponibilidades cuantiosas que deberían concurrir libremente a confundirse con los demás fondos del Estado para hacer frente a la totalidad de las erogaciones de la Nación.*

*El vicio de las destinaciones especiales tiene repercusiones más profundas que las que a primera vista pueden apreciarse. Su acción segrega cualquier programa presupuestario completo, para dar preferencia y dotar de recursos con largueza a determinados servicios, con olvido de las necesidades esenciales de la administración y de gobierno en perjuicio del equilibrio del presupuesto y de la solvencia de la Tesorería para atender las demás erogaciones*

*previstas para el año. En nuestro concepto, no pueden coexistir las destinaciones especiales de rentas, y un buen manejo presupuestario, que asegure el equilibrio en todos los momentos. Todos los países del mundo, cual más, cual menos han pasado por esa etapa de error y de inexperiencia y todos a la postre han llegado a la proscripción de tales destinaciones, convencidos de que el procedimiento más certero es considerar el presupuesto como un todo indivisible en que el producto entero de las rentas concurre a satisfacer las erogaciones completas del presupuesto (ibidem: 203-204).*

De manera similar, en 1949 el ministro de Hacienda, Hernán Jaramillo Ocampo, exponía la inconveniencia de establecer destinaciones especiales en el presupuesto. Adicionalmente, explicaba su existencia como resultado del temor de que ciertos gastos se dejen de satisfacer. A este respecto añadía que las rentas de destinación específica dificultaban recortar las apropiaciones en aquellos casos en los cuales la situación financiera del estado así lo requiriera:

*A este principio [el de unidad de caja] se opone el sistema de las destinaciones especiales, propio de una organización financiera en retroceso, porque cada renta o ingreso destinado a fines especiales, al dejar de concurrir a la financiación de la masa global de los gastos públicos que se suponen votados con criterio racional de prelación cualitativa y cuantitativa no solamente estrecha el campo de la acción gubernativa, sino que además de que se presta a establecer prelación injustificadas, concurre a mostrar situaciones irreales de las finanzas nacionales.*

*Las destinaciones especiales no tienen otra explicación que el temor de que en determinado ejercicio financiero las rentas e ingresos públicos no produzcan las sumas en que han sido calculadas, y se dejen de satisfacer ciertos gastos, pero es obvio que este temor no tiene por qué presentarse si el sistema del cálculo de los ingresos públicos garantiza un estimativo razonable y sincero. Por lo demás, si a pesar de previsiones cuerdas y debido a causas incontrolables los ingresos no corresponden al estimativo fijado en el presupuesto, lo aconsejable sería proceder a la reducción de apropiaciones en la cantidad necesaria para mantener el*

*equilibrio presupuestario. En otros términos, puede decirse con verdad que la posibilidad de establecer destinaciones especiales de rentas e ingresos para determinados gastos, es un incentivo para inflar las rentas y votar con cargo a ellas gastos que no se decretarían si no fuera porque se ha asegurado la financiación de aquellos para los cuales se han destinado rentas especiales (ibidem: 224).*

En 1959, el ministro de Hacienda Hernando Agudelo Villa hablaba de la importancia del principio de universalidad del presupuesto:

*tendiente a eliminar una vieja corruptela establecida y aceptada hasta entonces, y consistente en la creación de pequeños fondos rotatorios con el producto de rentas, denominados fondos reservados, que no pasaban por el presupuesto, sin que se tratara de entidades o empresas legalmente descentralizadas, alegando para ello que en la Ley de Apropiações se dotaban deficientemente los servicios que tales fondos iban a servir”, y añadía el ministro que “además de que este procedimiento era inconstitucional, entorpecía la contabilidad y la fiscalización por parte de la Contraloría (ibidem: 238).*

Dos años más tarde, en su informe de 1961, Agudelo Villa se lamenta por la violación de este principio que conduce a un entorpecimiento de la contabilidad y la fiscalización presupuestaria, genera una rigidez que dificulta la distribución racional de los recursos y lleva a una situación de entidades superavitarias con un Tesoro deficitario:

*El proyecto de presupuesto que se somete a la consideración del Congreso ha sido preparado en estricta armonía con las disposiciones legales vigentes al respecto, aunque tal acatamiento haya limitado la posibilidad de aplicar más estrictamente la técnica, como en el caso de la aplicación del producto de las rentas que tienen una destinación especial. El Artículo 2 del Decreto Legislativo número 00164 de 1950 estableció con muy buen criterio, el principio de unidad del presupuesto, aboliendo las rentas de destinación especial. Sin embargo, con posterioridad a su vigencia, una serie de normas legales las han consagrado*

*nuevamente. La rigidez que crean las destinaciones especiales de fondos dificulta la distribución racional de gasto público y su planeación integral. En no pocos casos, los ingresos fiscales se asignan a entidades que carecen inclusive de planes concretos que les permitan invertir con efectividad los recursos percibidos con detrimento del desarrollo que sería posible impulsar en otros sectores de actividad oficial, provistos de proyectos y desprovistos de fondos. También ocurre el caso de que, al mismo tiempo que se afrontan dificultades generales de Tesorería, aparezcan en los bancos saldos a favor de entidades que perciben fondos en exceso de su capacidad de inversión (ibidem: 261).*

Finalmente, en términos similares el ministro de Hacienda Jorge Mejía Palacio, en su informe de 1962, afirma que:

*Durante los últimos años ha sido implantada la costumbre de crear recursos con destinación especial. Es cierto que ello contribuye a asegurar que la inestabilidad fiscal no obligue a retirar el aporte que en cierto momento se considera indispensable para una obra o entidad determinadas, pero crea al mismo tiempo una rigidez completamente inconveniente, que limita la posibilidad de racionalizar el proceso de planeación (ibidem: 267).*

En síntesis, son múltiples los inconvenientes que surgen por las rentas de destinación específica y han sido reconocidos por aquellos que han manejado las finanzas públicas en el país. Estos testimonios muestran que estos rubros son el resultado del temor de que ciertos gastos no sean incluidos en el presupuesto, en situaciones de dificultad fiscal. No obstante, esta práctica conduce a una rigidez nociva, que impide la distribución racional del gasto entre aquellos destinos que son prioritarios. Asimismo, establece erogaciones en sectores no esenciales, fuerza que el ajuste fiscal afecte partidas prioritarias de inversión en otros sectores, entorpece la fiscalización y el control presupuestario al aumentar la complejidad del proceso, genera un incentivo a no racionalizar el gasto y promueve el desbalance fiscal.

Por todo esto, los ministros no dudan en afirmar que este problema constituye una “etapa de error”, que

todos los países con principios sanos en sus finanzas públicas han logrado superar.

La evidencia histórica sugiere entonces que desde comienzos de siglo, los distintos ministros de Hacienda se han pronunciado con respecto a las rentas de destinación específica y a la prodigalidad de los parlamentarios para ordenar gastos sin establecer previamente los recursos con que han de financiarse. Estos mismos problemas, a los cuales hacían referencia los ministros de Hacienda desde hace casi 100 años, son los que afectan hoy al presupuesto, generando inflexibilidad e imponiendo obstáculos para el logro de una asignación eficiente de los recursos y el equilibrio presupuestario. Lo que resulta paradójico es que en distintos momentos, y tal y como establece en la actualidad el Artículo 359 de la Constitución, las rentas de destinación específica han existido a pesar de estar “prohibidas” y de que el principio de unidad de caja se encuentre explícitamente consagrado en la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 111, 1996, artículo 12).

### **Recursos parafiscales**

Los antecedentes de la parafiscalidad en Colombia fueron discutidos de manera detallada por Ferrer (1996) en su artículo “Uso y abuso de la parafiscalidad en Colombia”. Uno de los primeros casos de parafiscalidad se remonta a la ley 76 de 1927 que establecía gravámenes a los cafeteros para su propio beneficio. Sin embargo, la retención cafetera establecida mediante el decreto 281 de 1957 al igual que el impuesto *ad valorem* establecido sobre las exportaciones de café mediante el decreto 444 de 1967 se reconocen tradicionalmente como los primeros casos de parafiscalidad en el país.

A su vez, las contribuciones parafiscales al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Instituto de Seguro Social ISS y las Cajas de Compensación, que son quizás los casos de parafiscalidad más significativos (cuantitativamente) en la actualidad, se remontan a mediados del siglo pasado. En efecto, la Ley 90 de 1946 estableció que los patrones y trabajadores debían cotizar a favor del ISS para la atención médico-odontológica y las pensiones

de los trabajadores. Posteriormente, el decreto 118 de 1957 ordenó a los patronos a cotizar un porcentaje de su nómina al SENA para contribuir con la formación de mano de obra calificada. Este mismo decreto ordenó a algunos empresarios otorgar un subsidio familiar a sus trabajadores a través de las Cajas de Compensación Familiar. Finalmente, la Ley 75 de 1968 estableció la contribución obligatoria de los empleadores al ICBF para proteger al menor de edad y la familia.

Adicionalmente, de manera similar a las contribuciones de los cafeteros, han existido cuotas de fomento para los cereales, el arroz y el cacao (leyes 101 de 1963, 31 de 1965 y 51 de 1966) y para la panela, la carne y la leche (ley 40 de 1990 y ley 89 de 1993), entre otras. De hecho, la ley 101 de 1993 sobre desarrollo agropecuario y pesquero expresa en su Capítulo V, artículo 29 que

*Para efectos de esta ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado, para beneficio del mismo. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del presupuesto general de la Nación (Ferrer, 1996: 61).*

El concepto de parafiscalidad fue consagrado explícitamente en la Constitución Política de 1991, si bien este ya había sido utilizado anteriormente. La necesidad de consagrar explícitamente el concepto de parafiscalidad en la Constitución obedeció al hecho de que en ocasiones anteriores la Corte Suprema de Justicia había declarado la falta de fundamentos legales de este tipo de contribuciones.

De hecho, el constituyente Alfonso Palacio Rudas, citado por Ferrer (1996), manifestaba lo siguiente:

*En un litigio relacionado con la retención cafetera, en el que los distinguidos juristas Carlos Restrepo Piedrahita y Rodrigo Noguera Laborde plantean la cuestión de la para-fiscalidad, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 10 de noviembre de 1977 dijo lo siguiente: “Por tal peculiaridad los opositores piden que se tengan como recursos parafiscales, que según la doctrina fiscal pueden existir y*

*subsistir por fuera del manejo del presupuesto nacional. Ello sin embargo, no es posible legalmente en Colombia, porque cualquiera que sea la contribución de que se trate, o como sea su naturaleza o se la llame, los preceptos constitucionales (206 y 210-1) y la ley orgánica del presupuesto no lo permiten". Ese fallo fundamenta, en nuestra opinión, la necesidad de introducir el concepto de parafiscalidad en nuestra Carta Política (ibidem: 62).*

Finalmente, la comisión económica de la Asamblea Nacional Constituyente aprobó la ponencia presentada por Hernando Yepes Arcila, en compañía de Alfonso Palacio Rudas y se consagró la parafiscalidad explícitamente en la Constitución.

Es curioso que la solución opuesta, a saber, incluir en el presupuesto todas las rentas asimilables a impuestos, hubiese sido desechada por otra más exótica, de dar rango constitucional a las rentas parafiscales. Con esto se estableció como una norma profunda un curioso sistema dual de asignar el dinero de los contribuyentes. Se alejó del proceso presupuestario y del escrutinio democrático anual a montos muy considerables de recursos. Si bien los fondos destinados al SENA, el ICBF o a las Cajas de Compensación pueden ser considerados prioritarios año tras año, deben estar sujetos, tal como el resto de impuestos de los colombianos, a un examen crítico y a una asignación sobre la base de las prioridades de mandatarios elegidos democráticamente.

### **Relaciones con el Congreso**

Un aspecto determinante para la elaboración del presupuesto y para los resultados fiscales en general, es la relación que el gobierno establece con el Congreso. Aunque son muchas las dimensiones de esta vinculación, una que ha recibido poca atención por parte de la academia (especialmente si se le compara con la importancia que se le da en la opinión pública) es el problema de los denominados "auxilios parlamentarios", nombre asignado a la discrecionalidad de los congresistas sobre asignación de partidas presupuestarias. Una excepción es el trabajo de Vargas (1998), en el cual se plantea que los auxilios parlamentarios son parte

de los "costos de transacción" de la relación entre los poderes Legislativo y el Ejecutivo. Vargas clasifica los auxilios parlamentarios en dos categorías:

- i) Los generales o predefinidos, asignados a todos los miembros del Congreso por igual; y
- ii) Los personalizados o negociados, asignados a miembros particulares del Congreso como contraprestación por su apoyo o por motivos de afinidad. Estos últimos pueden ser negociados durante la aprobación del presupuesto o durante su ejecución, pero de cualquier manera son menos transparentes que los primeros, pues ni siquiera son identificados como auxilios.

Según los cálculos de Vargas,

*los auxilios parlamentarios tuvieron bastante estabilidad entre 1968 y 1991 y se incrementaron sustancialmente con posterioridad a la Constitución de 1991, a tal punto que los aportes para el desarrollo regional en 1997 tienen un monto total ocho veces mayor que los de 1990 (Vargas, op. cit.: 25).*

Este trabajo concluye que

*el intento constitucional de suprimir los auxilios parlamentarios fue un error, porque desconoció la existencia de los costos de transacción en las relaciones ejecutivo-legislativo y la naturaleza misma de los auxilios (ibidem: 29).*

Al abolir los auxilios generales (y visibles) se dio paso al incremento de los auxilios personalizados difíciles de controlar, desconociendo que el problema de los auxilios no radica en su existencia, sino en su falta de transparencia. Por este motivo, se propugna por el establecimiento de auxilios parlamentarios de un monto predefinido y universal para todos los parlamentarios. Hommes (1996, 1998) coincide en líneas generales con este diagnóstico cuando afirma que

*al proscribir los auxilios parlamentarios no se calmó el apetito de los políticos por las partidas de libre asignación por parte de los congresistas, ni el ejecutivo ha logrado suprimir esas partidas. De esta forma, el proceso*

*de aprobación presupuestaria es temporada abierta para hacer clientelismo presupuestario (104).*

Este episodio de la historia presupuestaria colombiana es ilustrativo, pues la abolición de una institución presupuestaria multiplicó por ocho su valor, la convirtió en ilegal y la forzó a ser realizada por debajo de la mesa, sin rendición de cuentas, ni asignación de responsabilidades. En lugar de adoptar una modificación a esa institución, que mejorara la transparencia (por encima de la mesa) y la hiciera evaluable, se adoptó una actitud moralista y miope, que se derrotó a sí misma. Además, en buena medida el surgimiento de leyes que asignan gasto en múltiples direcciones, evitando de nuevo la transparencia y la rendición de cuentas se puede atribuir a una reacción del Congreso para retomar control sobre una parte del presupuesto. En palabras de Miguel Gandour, analista de temas presupuestarios, “[la abolición de los auxilios parlamentarios] es una de las ideas que suenan bien en la Universidad de los Andes y funcionan mal en la realidad”.

### **Trabajos empíricos anteriores**

Como en el caso de la literatura internacional, los trabajos que se han ocupado del caso colombiano han hecho poco énfasis en el problema de las inflexibilidades del gasto público. No obstante, algunos han examinado el efecto que tienen sobre el desempeño fiscal las características del proceso presupuestario colombiano. En esta sección se reseñan algunos de estos trabajos.

En un trabajo empírico para América Latina, Alesina y Perotti (1996) discuten el papel de las instituciones presupuestarias sobre el desempeño fiscal. La atención se concentra en las reglas y procedimientos que conducen a la formulación, aprobación e implementación del presupuesto. El trabajo investiga si los procedimientos que incluyen restricciones legislativas y que son más “jerárquicos” y “transparentes” conducen a un menor déficit. De manera consistente con la evidencia encontrada en países desarrollados, los resultados indican que, en efecto, los procedimientos jerárquicos generan un déficit menor. Entre dichos procedimientos los autores

contemplan, por ejemplo, aquellos que limitan la capacidad del Poder Legislativo para expandir el tamaño del presupuesto y que atribuyen a un solo individuo (por lo general, el ministro de Hacienda) un protagonismo fuerte en las negociaciones presupuestarias hacia el interior del gobierno, limitando las demandas por gasto público de otros ministros. Los procedimientos colegiados, mediante los cuales se concede un mayor poder a un amplio número de agentes involucrados en el proceso presupuestario, conducen a niveles más elevados de déficit fiscales.

Aunque este trabajo es fundamental por cuanto subraya la importancia de los procedimientos y reglas presupuestarias en el desempeño fiscal, su enfoque es demasiado “agregado” para nuestros propósitos. De hecho, el análisis empírico se lleva a cabo a partir de la construcción de un índice que pretende resumir las características generales del proceso presupuestario en los países latinoamericanos. Este índice es construido por los autores a partir de las respuestas de los directores de presupuesto de los distintos países a una serie de preguntas relacionadas con el proceso presupuestario. No obstante, ninguno de los componentes del índice, ni siquiera uno llamado “flexibilidad y ejecución”, trata propiamente con los temas aquí discutidos.

Adicionalmente, la definición de desempeño fiscal empleada en este estudio es también una medida agregada: el déficit. En un trabajo posterior, Stein *et al.* (1999) se apoyan en la misma metodología para examinar el efecto de las instituciones presupuestarias y electorales sobre el desempeño fiscal. Estos autores hacen un ajuste al índice presentado por Alesina y Perotti y encuentran los mismos resultados de los efectos positivos de los procedimientos jerárquicos y transparentes sobre el superávit fiscal. Un aspecto interesante es que, bajo este índice, Colombia resulta ser el país con el procedimiento presupuestario más jerárquico y transparente para el periodo 1990-1995.

Hommes (1996, 1998), en un trabajo que sirvió de insumo a la investigación sobre las reglas presupuestarias en América Latina de Alesina y Perotti, se ocupa exclusivamente del caso de Colombia y trata algunos aspectos del proceso presupuestario en mayor detalle.

En general, su balance con respecto a las características del proceso presupuestario es positivo y se destacan los cambios introducidos a inicios de la década de 1990 que dieron mayor jerarquía y transparencia al proceso. El tema de las inflexibilidades del presupuesto es apenas citado, y se descarta su importancia dado que:

*No hay mucha flexibilidad para cambiar los ítems del gasto, pero el gobierno puede reducir su gasto efectivo porque tiene un control estricto del flujo de caja a través del plan financiero [...] El gobierno también fue autorizado para reducir sus gastos cuando se espera que los ingresos van a caer por debajo del monto aprobado en el presupuesto [lo cual constituye] una herramienta útil para el ejecutivo que le otorga flexibilidad en caso de choques negativos sobre los ingresos (Op.cit.: 95-103).*

No obstante, más adelante Hommes advierte, al hablar de las contribuciones de la Constitución de 1991 al proceso presupuestario:

*Además, se eliminaron todos los gastos de destinación específica, excepto los designados para gastos de tipo social, pero se le otorgó prioridad al gasto social sobre cualquier otro tipo de gasto (anteriormente, el servicio de la deuda detentaba prioridad), y se estableció que el presupuesto de inversión social sería siempre una proporción no decreciente del presupuesto total. **Estas dos normas van a contribuir a incrementar el tamaño del presupuesto a través del tiempo** (Ibidem: 105, destacado añadido).*

Ayala y Perotti (2000) hacen un análisis del proceso presupuestario colombiano presentando especial atención al grado de centralización, su transparencia, sus reglas y sus vínculos intertemporales. Algunas conclusiones de este estudio resultan pertinentes para nuestros propósitos. En particular, se habla de la escasa transparencia que tiene el proceso presupuestario colombiano como consecuencia de la abundancia de documentos y reglas que forman parte de dicho proceso. Sin duda, el numeroso conjunto de normas que dan sustento a las inflexibilidades del presupuesto

analizadas en este documento acentúan dicha falta de transparencia.

Por otra parte, los autores señalan que, si bien durante las fases de discusión e implementación el presupuesto en Colombia tiene un alto (y deseable) grado de centralización, al entregar un gran poder al ministro de Hacienda, durante la fase previa de preparación el proceso es demasiado descentralizado. Para estos autores, esto incrementa las demandas de los grupos de presión sobre el presupuesto. Por ello, la alternativa propuesta es hacer del Plan Nacional de Desarrollo (PND) un documento político, que establezca las guías generales del programa gubernamental, pero que carezca de implicaciones legales en el proceso presupuestario como lo hace hoy en día. Además, sugieren centralizar en el ministerio de Hacienda la preparación del presupuesto de funcionamiento e inversión (en la actualidad, el segundo está en manos del Departamento Nacional de Planeación). De acuerdo con estos autores, es deseable y legítimo que el gobierno recoja las preocupaciones y necesidades del país dando voz a los actores sociales, pero esto debe ser un proceso político y no institucional, pues de lo contrario se favorece la inclusión de todos los rubros en el presupuesto sin dar la discusión necesaria sobre el establecimiento de prioridades.

Muchos de estos elementos son retomados y analizados en mayor detalle en Acosta y Ayala (2000) y Ayala (2001). En efecto, estas limitaciones han sido señaladas por lo menos desde el informe de la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (1997). Dicho informe también añade, como se enfatiza en este trabajo, que:

*la reducida capacidad de maniobra que tiene la Administración para manejar el gasto público —por la elevada preasignación de recursos presupuestarios— atenta contra cualquier propósito de racionalización (p. 39).*

### **Inflexibilidad presupuestaria**

Este apartado presenta las principales características del proceso de formulación, elaboración e implementación del presupuesto del gobierno nacional central

de Colombia, tomando los datos de la vigencia fiscal de 2006. Se estudia el proceso formal de diseño y los procesos informales que se dan de manera paralela, en especial en la aprobación del presupuesto, así como los diferentes actores involucrados. A partir de este análisis, en el siguiente apartado se introduce la taxonomía de las inflexibilidades presupuestarias en Colombia y se discuten las rigideces presentes en el presupuesto colombiano, al igual que su origen y su magnitud.

En Colombia, el proceso presupuestario se compone de cuatro etapas: elaboración, aprobación, ejecución y control. La rama encargada de la elaboración o diseño del presupuesto, es la rama ejecutiva, en particular el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Para definir el presupuesto anual, el ministro de Hacienda, en consulta con el DNP, es quien fija los lineamientos macroeconómicos que se espera para la vigencia, de los cuales se derivan las expectativas de ingresos, el crecimiento de algunos tipos de gasto ligados a la actividad económica, o a variables como la inflación y el tipo de cambio. Con base en estos supuestos se derivan los toques de ingreso y gasto. Después de esto, el MHCP y el DNP preparan el Plan Financiero, el cual debe ser evaluado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y aprobado por el Consejo Superior de Política Económica y Social (CONPES, donde participa el Presidente de la República y los ministros de las áreas económica y social), y que contiene los fundamentos macroeconómicos del presupuesto (Ayala y Perotti, 2000). En concordancia con el Plan Financiero, el DNP prepara el Plan Operativo Anual de Inversiones, el cual luego de ser discutido con el MHCP debe ser aprobado por el CONPES e incorporado en el Presupuesto General de la Nación.

Simultáneamente, el MHCP discute los presupuestos de funcionamiento con los distintos ministerios e instancias descentralizadas del orden nacional; y el DNP hace lo propio con los presupuestos de inversión. Esta separación del gasto entre funcionamiento e inversión entre distintas entidades del Poder Ejecutivo es específica de Colombia. Sobre la base de estas discusiones se define la distribución sectorial y económica del

presupuesto. Finalmente, el DNP define la distribución geográfica del presupuesto de inversión, paso importante para la discusión en el Congreso.

Esta primera etapa de elaboración del proyecto de presupuesto se da entre enero y junio de cada año. La siguiente etapa, la de aprobación del presupuesto, se inicia en los primeros diez días de la segunda legislatura del Congreso, la cual comienza el 20 de julio. En esta etapa se debate el proyecto del presupuesto, primero en las comisiones económicas del Congreso (tercera y cuarta de cada cámara), donde se debe llegar a un acuerdo sobre el nivel total de gasto. Luego el proyecto, tal como es aprobado por las comisiones, es debatido por las plenarias de las dos cámaras; el documento final debe ser aprobado para el 20 de octubre. Si en esa fecha el presupuesto no ha sido aprobado, la versión decidida por las comisiones es la que se ejecuta. Si, en cambio, el gobierno no presenta el proyecto de presupuesto en el periodo indicado, o el Congreso lo rechaza, el presupuesto que aplicaría es el del año en curso, el cual el gobierno puede modificar reduciendo gastos, si los ingresos del año siguiente se consideran insuficientes (Ayala y Perotti, 2000: 9; Constitución Política de Colombia, artículos 345 a 355).

La tercera etapa del proceso es la ejecución del presupuesto, que está regulada por la versión más reciente del Plan Financiero, el cual es actualizado al final de la vigencia fiscal del año calendario anterior. Durante la vigencia del presupuesto, el ministerio de Hacienda puede reacomodar algunas asignaciones del presupuesto, gracias a la inclusión del componente de provisiones en la Ley de Presupuesto, que permite financiar gastos generados por nuevas leyes que ocasionen gastos durante la vigencia fiscal en curso (Ayala y Perotti, *ibidem*: 9-10).

El proceso presupuestario concluye con la etapa de control, del cual existen tres tipos. Por un lado, se encuentra el control político, realizado por el Congreso, en virtud del cual se puede citar a los ministros de los diferentes ramos y directores de los departamentos administrativos, y estudiar los reportes producidos por el presidente y los demás miembros de la rama ejecutiva, así como el informe de ejecución del presupuesto y

el de la Tesorería presentados por la Auditoría General de la República. Por otro lado, el CONFIS, la DGP en el MHCP y DNP llevan a cabo el control financiero y económico del proceso presupuestario y la oficina del Auditor General realiza el control fiscal de la ejecución (Ayala y Perotti, *ibidem*: 10). Por último, constitucionalmente el DNP tiene asignada la labor *ex post* de evaluar la calidad de la ejecución del presupuesto, en particular en sus rubros de inversión, así como el impacto de las políticas y proyectos del gobierno nacional.

### ***Rigideces fiscales en Colombia***

Este apartado describe los principales componentes del Presupuesto General de la Nación para 2006. Este documento se concentra en la parte del presupuesto que hace referencia a los ingresos y gastos del gobierno nacional central (GNC). En el Cuadro 39 se resume la ejecución presupuestaria del GNC para 2006. Los ingresos totales ascendieron a 17,6% del PIB, de los cuales un 91,4% son ingresos corrientes, mientras que el gasto total alcanzó 21,6% del PIB, del cual un 90% son gastos corrientes, lo que resultó en un déficit fiscal de 4,1% del PIB.

Como resultado, la mayor parte de los ingresos corresponden a ingresos tributarios (91,4%), los cuales ascienden a 16% del PIB (Cuadro 40). Estos impuestos corresponden al orden nacional. Los impuestos de tipo departamental y municipal son recaudados, respectivamente, por cada nivel de gobierno. Dentro de la recaudación tributaria nacional, se destaca el impuesto a la renta, cuya recaudación alcanza el 6,7% del PIB. Le sigue en importancia el impuesto al valor agregado (IVA) recaudado a nivel doméstico que alcanza un 4% del PIB. La recaudación de impuestos externos asciende a 3,7% del PIB, dentro de los que se destaca el IVA externo, que alcanza un 2,6% del PIB. Los fondos especiales representan ingresos menores por \$Col577 miles de millones, lo que representa un 1% del PIB. Asimismo, los recursos de capital, constituidos principalmente por los rendimientos financieros de fondos

propios del gobierno central y otros fondos administrados por el Tesoro General de la Nación, alcanzan \$Col4.232 miles de millones (7,5% del PIB).

La composición de los gastos totales ejecutados durante el año 2006 se encuentra en el Cuadro 41. Los gastos totales ascienden a \$Col69,4 billones, lo que equivale a un 21,6% del PIB. La mayor parte de estos gastos la conforman los gastos de funcionamiento, que ascienden a \$Col49 billones, representando el 70,8% del total. Dentro de estos se cuentan los gastos en servicios personales, las transferencias y las “otras transferencias”. El rubro más importante lo constituyen las transferencias, que incluyen el Sistema General de Participaciones (SGP), mediante el cual se traspasan recursos a las regiones por 4,9% del PIB, y los pagos de pensiones que alcanzan el 4,1% del PIB. Ambos rubros representan dos de las inflexibilidades más grandes del presupuesto nacional, al estar protegidos constitucionalmente. El monto de las transferencias realizadas al SGP es determinado mediante una fórmula establecida por la Constitución, modificada en 2001 y, posteriormente, en 2007. Por otra parte, el pago de pensiones corresponde a la parte de las erogaciones que debe realizar el ISS y que no puede financiar con sus propios ingresos (las contribuciones de los afiliados al sistema), ni con sus reservas. El gobierno central está obligado constitucionalmente a respaldar estos pagos.

Otro rubro significativo de gasto corresponde al servicio de la deuda. El pago total de intereses para 2006 asciende al 4,2% del PIB, lo que representa un 19,2% del total de gastos. La mayor parte de este gasto corresponde al servicio de deuda interna que asciende al 2,9% del PIB. Este rubro también es considerado inflexible dado que no se puede modificar en el corto plazo y depende del gasto llevado a cabo en el pasado y, por lo tanto, inmodificable. Si bien es posible, en la práctica, incumplir el servicio de la deuda, esto tiene consecuencias indeseables para la economía al minar la credibilidad de la Nación como deudora y encarecer el endeudamiento hacia adelante al elevarse el riesgo país.

**Cuadro 39. Ingresos y gastos del gobierno nacional central, 2006**

Concepto	Miles de millones de \$Col	Porcentaje del PBI	Porcentaje de los ingresos o de los gastos totales
Total recursos	56.347	17,6	100%
Ingresos corrientes	51.474	16	91,4%
Fondos especiales	577	0,2	1,0%
Ingresos de capital	4.232	1,3	7,5%
Total gastos	69.374	21,6	100%
Gastos corrientes	62.427	19,5	90,0%
Gastos de capital	5.898	1,8	8,5%
Otros	1.049	0,3	1,5%
Resultado	-13.027	-4,1	

Fuente: Cierre Fiscal del Sector Público, 2006, Consejo Superior de Política Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, República de Colombia.

**Cuadro 40. Ingresos totales del gobierno nacional central, 2006**

Concepto	Miles de millones de \$Col	Porcentaje de ingresos totales	Porcentaje del PBI
Ingresos totales	56.347	100,0%	17,6
Ingresos corrientes	51.474	91,4%	16,0
Ingresos tributarios	51.221	90,9%	16,0
Internos	38.139	67,7%	11,9
Renta	21.354	37,9%	6,7
IVA interno	12.878	22,9%	4,0
Movimientos financieros	2.672	4,7%	0,8
Timbre	714	1,3%	0,2
Patrimonio	523	0,9%	0,2
Externos	11.831	21,0%	3,7
Gravamen arancelado	3.651	6,5%	1,1
IVA externo	8.180	14,5%	2,6
Otros	1.251	2,2%	0,4
Ingresos no tributarios	254	0,5%	0,1

Concepto	Miles de millones de \$Col	Porcentaje de ingresos totales	Porcentaje del PBI
Fondos especiales	577	1,0%	0,2
Recursos de capital	4.232	7,5%	1,3
Rendimientos financieros de fondos propios	476	0,8%	0,1
Rendimientos financieros de fondos administrativos	361	0,6%	0,1
Excedentes financieros	3.066	5,4%	1,0
Otros	329	0,6%	0,1
Ingresos causados	63	0,1%	0,0

Fuente: Cierre Fiscal del Sector Público, 2006. Consejo Superior de Política Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, República de Colombia.

### **Clasificación y cuantificación de las inflexibilidades presupuestarias**

El gobierno colombiano cuenta con un escaso margen de maniobra al preparar el presupuesto de cada año dado que, como se mencionó anteriormente, un alto porcentaje de los gastos se encuentra predeterminado por un gran número de leyes y artículos constitucionales. Este apartado se concentra en el grupo de partidas presupuestarias fijadas por leyes, decretos o artículos constitucionales que ordenan gasto estatal y que no son discrecionales del Poder Ejecutivo. En la actual práctica presupuestaria esto incluye las denominadas “otras transferencias” y las rentas de destinación específica.

En términos de la composición del gasto público en Colombia, se destaca el aumento sostenido que se ha observado a lo largo de toda la década en la participación del servicio de la deuda, las pensiones y las transferencias territoriales. Junto con el de gastos de personal, estos rubros del presupuesto son inflexibles por naturaleza y continúan representando la mayor parte del presupuesto nacional. En la actualidad, la suma de estos cuatro rubros asciende a \$Col58,9 billones, lo que representa un 85% del total de presupuesto de gastos.

En adición a estos rubros inflexibles, existen otros cuya inclusión en el presupuesto está determinada por

prescripciones constitucionales o legales. Según el ministerio de Hacienda, el 50% de los gastos generales y el 67% de las apropiaciones para inversión son inflexibles. Las inflexibilidades en el gasto de inversión se derivan principalmente de las vigencias futuras y los fondos especiales. Mediante las vigencias futuras se compromete una parte del presupuesto de años posteriores para garantizar la ejecución o continuidad de determinados proyectos de inversión. Por lo tanto, en el sentido estricto las vigencias futuras son equivalentes a una deuda.

De acuerdo con Echeverry *et al.* (2004) el porcentaje inflexible del presupuesto se ha mantenido estable durante los últimos años en niveles cercanos al 95%, con una leve caída en 2002 debido a un incremento en la flexibilidad del rubro de inversión. El renglón con mayor inflexibilidad, descontando el servicio de deuda, es el de gastos de funcionamiento, en el que se incluyen los gastos de personal, las transferencias y los gastos generales.

A continuación, se describirán cuatro grupos de inflexibilidades, de acuerdo con la manera en que estas se manifiestan dentro del presupuesto: las inflexibilidades del gasto, las inflexibilidades del ingreso o rentas de destinación específica, los recursos parafiscales y el gasto tributario o exenciones tributarias. Posteriormente,

**Cuadro 41. Gastos totales del gobierno nacional central, 2006**

Concepto	Miles de millones de \$Col	Porcentaje de los gastos totales	Porcentaje del PBI
Gastos totales	69.374	100,0%	21,6
Gastos corrientes	62.427	90,0%	19,5
Intereses	13.330	19,2%	4,2
Externos	3.974	5,7%	1,2
Internos	9.357	13,5%	2,9
Funcionamiento	49.097	70,8%	15,3
Servicios personales	8.046	11,6%	2,4
Transferencias	37.591	54,2%	11,7
SGP	15.640	22,5%	4,9
Pensiones	13.169	19,0%	4,1
Otras transferencias	8.782	12,7%	2,7
Gastos generales	3.460	5,0%	1,1
Inversión	5.898	8,5%	1,8
Préstamo neto	412	0,6%	0,1
Pagos causados	637	0,9%	0,2

Fuente: Cierre Fiscal del Sector Público, 2006, Consejo Superior de Política Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, República de Colombia.

se clasificarán de acuerdo con el destino de los recursos y la justificación teórica para su introducción en el presupuesto.

### ***Inflexibilidades en el gasto***

De acuerdo con el ministerio de Hacienda, el 95% del presupuesto de gastos de la Nación de 2006 era inflexible (Cuadro 42). La mayor parte de los rubros son inflexibles en su totalidad, exceptuando los gastos generales, cuyo grado de rigidez se estima en 51%, y los gastos de inversión, cuya inflexibilidad es de un 65%.

### ***INVERSIÓN***

En el caso de la inversión, la inflexibilidad se desprende del uso de la herramienta de “vigencias futuras”

mediante la cual se comprometen recursos de vigencias fiscales posteriores con el fin de garantizar la continuidad de proyectos de inversión, por lo general en infraestructura. Las vigencias futuras, en la práctica equivalen a deuda del gobierno, dado que se constituyen en compromisos ciertos. Este mecanismo permite atrapar parte del presupuesto de años posteriores y escapar a una discusión sobre el uso de los recursos en el Congreso. Es por esto que dichos recursos se consideran inflexibles, restándole margen de maniobra al gobierno en el momento de la elaboración del presupuesto anual.

En principio, las vigencias futuras sólo pueden restringirse al periodo de gobierno en curso. No obstante, existen vigencias futuras extraordinarias que pueden trascenderlo. Este fue el caso del salvamento financiero

**Cuadro 42. Apropriaciones e inflexibilidades para el presupuesto de 2006**

Concepto	Apropiaciones	Inflexibilidades	Participación Inflex./Aprop.	Participación aprop./ Total presupuesto con deuda
	(1)	(2)	(3) = (2+1)	(3) = (2/1)
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>49.274</b>	<b>47.712</b>	<b>97%</b>	<b>50%</b>
Gastos de personal	9.794	9.794	100%	10%
Gastos generales	3.187	1.625	51%	3%
Transferencias	36.276	36.276	100%	37%
Operación comercial	18	18	100%	0%
<b>SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>38.927</b>	<b>38.927</b>	<b>100%</b>	<b>39%</b>
Externa	10.618	10.618	100%	11%
Interna	28.309	28.309	100%	29%
<b>INVERSIÓN</b>	<b>10.749</b>	<b>6.999</b>	<b>65%</b>	<b>11%</b>
<b>TOTAL CON DEUDA</b>	<b>98.950</b>	<b>93.638</b>	<b>95%</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL SIN DEUDA</b>	<b>60.023</b>	<b>54.711</b>	<b>91%</b>	<b>61%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

posterior a la crisis de 1999. El monto total de la operación ascendió al 6% del PIB del momento de la crisis y la modalidad a través de la cual el gobierno asumió el costo fue a través de vigencias futuras por \$Col13 billones que se harían efectivas a lo largo de los siguientes nueve años. En cada año fiscal estas vigencias contabilizaban como inversión, reduciendo el espacio fiscal para realizar gastos dentro de este rubro.

Otro caso notable de vigencias futuras son los compromisos del gobierno central con Bogotá D.C. para la construcción de Transmilenio, el sistema de transporte masivo de la ciudad. Mediante este mecanismo, la Nación cubre el 66% del costo de la obra de infraestructura y amoblamiento urbano. No obstante, en este caso se presenta un problema de incentivos, dado que el compromiso de la Nación equivale a un porcentaje sobre un total de costos que hasta el momento son inciertos. El proyecto tiene una duración aproximada de

15 años y no hay diseños preestablecidos para todas sus etapas. Por lo tanto, en cada fase del proyecto se produce un diseño y se realiza una licitación, determinándose se costo. Bajo este esquema, la ciudad tiene el incentivo de incrementar el monto total de la inversión para apalancar más recursos del nivel central. Este fue el caso de obras de infraestructura de la fase II de Transmilenio.

#### *GASTOS DE FUNCIONAMIENTO*

Como se mencionó anteriormente, para 2006, el 70,8% de los gastos totales correspondía a gastos de funcionamiento, que se componen a su vez de gastos personales, gastos generales y transferencias. Las transferencias, que equivalen a un 54,3% del presupuesto total de gastos de 2006, son un rubro inflexible y, como tal, escapan a la discusión necesaria sobre la prioridad de los distintos renglones de gasto público. Estas se

componen de las asignaciones que hace la Nación a las entidades territoriales por medio del SGP, los aportes del Estado a las universidades, los pagos de pensiones, las prestaciones sociales de los maestros y otras transferencias de diversa índole. Si bien las transferencias realizadas a través del SGP y el pago de pensiones representan los rubros más significativos (4,9% y 4,1% del PIB, respectivamente) y representan el 77% del total de transferencias, los otros traspasos alcanzan un nivel de 2,7% del PIB, lo que supera en 50% al presupuesto de inversión para 2006.

#### *LAS TRANSFERENCIAS TERRITORIALES*

La inflexibilidad de las transferencias territoriales es inherente a la política de descentralización consignada en la Constitución de 1991, la cual consagra a Colombia como un “Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. Las disposiciones constitucionales sobre descentralización en términos de competencias y recursos fueron desarrolladas inicialmente por la Ley 60 de 1993, en la que se definieron las competencias a cargo de los municipios y departamentos y el esquema de participaciones del nivel nacional a los entes territoriales, haciendo énfasis en los principales servicios sociales como educación, salud, servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico (Exposición de motivos al Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.)

Para proveer estos servicios, la Constitución Política y la Ley 60 de 1993 diseñaron un mecanismo de participación de los entes territoriales en los recursos recaudados por el nivel central. En este esquema, se asignó una proporción previamente establecida de los ingresos corrientes de la Nación a los entes territoriales para que estos cubrieran los gastos asociados a la prestación de los servicios establecidos. Según el diseño constitucional, durante los primeros años de vigencia de la Constitución Política, las participaciones (Situado Fiscal y Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación) deberían representar una proporción creciente de los ingresos corrientes de

la Nación. De esta manera, las transferencias se constituían en un rubro inflexible por definición.

Por una parte, el Situado Fiscal (para departamentos y distritos) debería tener como mínimo una participación en los ingresos de 23% en 1994, de 23,5% en 1995 y de 24,5% en 1996, año a partir del cual este porcentaje permanecería constante. Por otra parte, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación pasaría de 15% en 1994 a 22% en 2001. Este esquema hacía inviable cualquier política de ajuste fiscal mediante el incremento de ingresos, dado que este necesariamente iba acompañado de un incremento proporcional en el gasto. Adicionalmente, sometía a los departamentos y municipios a una gran volatilidad en sus ingresos, poniendo en riesgo el cumplimiento de metas sociales en salud, educación y servicios públicos domiciliarios.

Mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 se reformó este sistema de forma transitoria, creándose el SGP. A través de la reforma se garantizó temporalmente la estabilidad de los recursos orientados a financiar la inversión social en las entidades territoriales, desligándolos de los ingresos corrientes de la Nación. Partiendo de una base inicial y superior se fijó una regla de crecimiento real del monto de las transferencias. Se determinó un crecimiento para el periodo comprendido entre 2002 y 2008 equivalente a la inflación causada más 2% en los primeros cuatro años y 2,5% en los restantes tres años. No obstante, dado que la reforma era de carácter transitorio, después de 2008 el sistema revertía al vigente antes de la reforma, de manera que las transferencias volvían a ser equivalentes a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, no inferior al vigente en 2001.

Por lo tanto, en 2007 se volvió a reformar la Constitución diseñando una nueva fórmula para el crecimiento de las transferencias hasta 2016. De acuerdo con la nueva fórmula, las transferencias a las regiones crecerán 4% en términos reales para 2008 y 2009, más un 1,3% destinado exclusivamente para el sector de educación. Desde 2010, el crecimiento de las transferencias será del 3,5% real más 1,6% para educación. De 2010 hasta 2016, las transferencias crecerán en total un 4,8% real,

del cual 1,8% estará destinado a educación. Si el crecimiento económico supera una tasa de 4% en el año, el excedente será añadido a la tasa de crecimiento de las transferencias del año siguiente.

De esta manera, el crecimiento de las transferencias a las regiones está determinado por la Constitución hasta 2016, antes del cual será necesaria una nueva reforma. Sin importar la fórmula que se utilice para determinar el monto de las transferencias, estas permanecerán como un rubro inflexible por naturaleza, protegido constitucionalmente. Se podría argumentar que la descentralización se ha limitado a la transferencia de recursos a las regiones, mientras que las principales responsabilidades de gasto permanecen en cabeza de la Nación, incrementando las inflexibilidades de gasto para el gobierno central. No obstante, una evaluación detallada de los efectos de la descentralización trasciende los objetivos de este documento.

#### EL GASTO EN PENSIONES

En línea con lo anterior, otro rubro completamente inflexible, que hace parte de las transferencias, es el pago de pensiones. Como se mencionó anteriormente, este rubro ascendió al 4,1% del PIB en 2006 y se espera continúe creciendo hasta alcanzar un nivel de 4,8% del PIB entre 2011 y 2014. Este rubro corresponde a la transferencia que realiza el gobierno central al ISS, encargado de administrar el sistema público de pensiones. Este es un sistema de pensiones de beneficios definidos, pague cuando utilice (*Pay as You Go*), desfinanciado por definición. Desde hace ya varios años, el pago de pensiones del ISS ha excedido las contribuciones de los aportantes. Por lo tanto, durante varios años el ISS tuvo que completar el faltante mediante su stock de reservas. No obstante, dicho stock se agotó en 2004, por lo que a partir de 2005 el gasto en el pago de mesadas pensionales de la Nación saltó del 3,5% del PIB al 4,4%. Adicionalmente, cada año, por ley, el gobierno debe ahorrar en el Fondo de Pensiones Territoriales (FonPeT). En 2006, este ahorro ascendió a un 0,5% del PIB.

En ambos casos, esta inflexibilidad presupuestaria busca apartar recursos para garantizar el pago oportuno

de las pensiones. De acuerdo con el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia:

*La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.*

Asimismo, según el artículo 53 de la Constitución, “El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”.

Adicionalmente, el artículo 58 establece que: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”.

Por lo tanto, al tratarse de un derecho protegido constitucionalmente, y adquirido contractualmente en el pasado, el gobierno está en la obligación de financiar el faltante que enfrenta el ISS para cumplir con el pago oportuno de pensiones. Como se mencionó anteriormente, esto implica destinar un alto porcentaje de la recaudación tributaria actual para transferir recursos a una proporción minoritaria de la población que se benefició de contratos onerosos de pensiones, donde sus contribuciones no guardaban relación con los beneficios. De esta manera, el gasto en pensiones se constituye en una transferencia intergeneracional, en la que la población trabajadora actual se ve en la obligación de pagar, con sus impuestos, las pensiones de la población retirada. El gasto en pensiones se presenta como

el resultado de un conflicto intergeneracional, en el que las generaciones mayores logran asegurar para sí una renta a costa de las generaciones jóvenes.

El pasivo pensional colombiano asciende actualmente a 130% del PIB. El ministro de Hacienda es quien decide cómo se debe saldar esa deuda: con un mayor déficit fiscal y, por ende, con un mayor endeudamiento público o con mayores impuestos. La manera en que se ponderen estas dos alternativas implícitamente determina quién va a cubrir el pasivo pensional en su mayor parte: las generaciones presentes o las generaciones futuras. El gobierno colombiano ha optado por la primera alternativa, de manera que el déficit fiscal del gobierno central ha logrado reducirse a pesar del sustancial incremento en el pago de pensiones. Esto implica que gran parte del incremento en la recaudación tributaria asociado a la reciente expansión económica ha tenido como destino el pago de pensiones.

El siguiente rubro en importancia dentro del total de gasto en transferencias lo constituyen las denominadas “otras transferencias”, las cuales se conforman por un gran número de rubros destinados a una gran variedad de sectores. Vale la pena señalar que esta cantidad de transferencias le resta transparencia al proceso presupuestario por cuanto dificulta determinar la cantidad de recursos que están siendo destinados a los distintos fines sociales. Por esto es importante clasificar, de manera general, los sectores a los cuales se dirigen los recursos mediante transferencias. Con este propósito

se clasifica la totalidad de las transferencias en el Cuadro 43 dentro de las siguientes categorías: transferencias territoriales, seguridad social y aseguramiento, educación y deporte, control y justicia, transferencias al ministerio de Hacienda, sector defensa, sector financiero, transferencias sociales, de infraestructura y combustibles, y “otras”.

El 45% del total de transferencias se encuentra destinado a las regiones a través del SGP y otro 44% está destinado al sector de seguridad social. Dentro de este último, el rubro más importante, naturalmente, es el pago de pensiones. Le sigue en orden de importancia a estos dos rubros el sector de educación, que en 2006 recibió transferencias por \$Col1,4 billones. El monto de recursos destinado a educación es aún mayor si se tiene en cuenta que el 58,5% de las transferencias territoriales deben ser dirigidas a este sector. En 2006, los recursos transferidos al sector de educación a través del SGP ascendieron a \$Col9,2 billones. Uno de los rubros más importantes dentro del gasto en educación es el pago de maestros, que determinan en gran medida la distribución regional de los recursos del SGP en educación. La distribución histórica de maestros sigue patrones definidos por criterios como el poder político y el deseo de los maestros de estar en capitales en vez de en sitios inhóspitos y violentos. A pesar de la intención del gobierno de que la transferencia de recursos se dé en relación con la población atendida, de acuerdo con Alejandro Gaviria, estos esfuerzos han sido infructuosos.

Cuadro 43. Listado y clasificación de transferencias, 2000-2006

Miles de millones de pesos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1. TRANSFERENCIAS</b>	<b>16.967,13</b>	<b>19.267,22</b>	<b>22.025,51</b>	<b>22.717,64</b>	<b>28.288,78</b>	<b>33.335,00</b>	<b>36.275,54</b>
<b>1.1 Territoriales</b>	<b>9.155,89</b>	<b>10.227,60</b>	<b>11.459,64</b>	<b>12.927,69</b>	<b>14.207,31</b>	<b>15.292,67</b>	<b>16.357,73</b>
1.1.1 Transferencias territoriales	9.012,08	10.120,57	11.435,84	12.901,30	14.170	15.249	16.308
1.1.2 Participación IVA antiguas intendencias y comisarías	18,58	21,70	23,80	26,39	37	44	50
1.1.3 Préstamos a entidades territoriales	98,61	80,32					
1.1.4 Compensación ingresos tributarios eje cafetero	26,61	5,00					
<b>1.2 Seguridad social y aseguramiento</b>	<b>5.284,98</b>	<b>6.636,47</b>	<b>8.153,97</b>	<b>7.574,59</b>	<b>10.819</b>	<b>14.554</b>	<b>15.901</b>
1.2.1 Pensiones	3.732,27	4.564,64	5.320,56	6.062,83	9.025	12.281	13.770
1.2.2 Prestaciones sociales del Magisterio	759,55	1.265,88	854,01	690,93	593	664	626
1.2.3 Fondo pensional territorial	322,54	252,95	837,43	224,99	210	527	426
1.2.4 Prestaciones sociales y servicios médicos militares			207,80	212,46	262	278	310
1.2.5 Cesantías	156,60	210,34	189,20	136,68	429	297	294
1.2.6 Servicios médicos ferrocarriles, puertos (Inviás)	47,77	52,63	55,63	52,18	55	53	54
1.2.7 Prestaciones sociales sector salud	199,01	51,79	50,37	50,39	53	56	104
1.2.8 Fondo cesantías soldados profesionales			46,00	47,09		81	22
1.2.9 Aseguramiento vehículos de servicio público	25,00	30,00	37,97	40,00			
1.2.10 Subsidio enfermos de lepra			14,54	14,59	17	18	19
1.2.11 Seguros de vida			10,60	12,17	11	9	13
1.2.12 Fondo de riesgos profesionales			12,64	10,35	10	10	8
1.2.13 Sistema integral de salud en el sistema penitenciario	5,08	5,92	6,46	7,30	10	13	13
1.2.14 Fondo de pensiones soldados profesionales			0,07	5,89			
1.2.15 Seguro de desempleo deudores de vivienda de interés social			8,20	5,20			
1.2.16 Programas de apoyo en salud	37,16	202,33	2,47	1,55	0	3	3
1.2.17 Préstamos a entidades descentralizadas (ISS)			500,00		144	266	241
<b>1.3 Educación y deporte</b>	<b>1.046</b>	<b>1.195</b>	<b>1.245</b>	<b>1.327</b>	<b>1.315</b>	<b>1.372</b>	<b>1.455</b>
1.3.1 Universidades	981,73	1.122,16	1.192,17	1.271,09	1.315	1.372	1.455
1.3.2 Institutos técnicos	64,53	72,41	53,00	55,65			
1.3.3 Préstamos pagos maestros territoriales							
<b>1.4 Control y justicia</b>	<b>286</b>	<b>304</b>	<b>330</b>	<b>245</b>	<b>445</b>	<b>599</b>	<b>566</b>
1.4.1 Inpec. alimentación para internos	55,19	65,69	68,69	64,48	92	117	125
1.4.2 Sentencias y conciliaciones	175,37	158,32	146,27	59,80	174	284	231
1.4.3 Protección personas en riesgo contra su vida	3,77	23,04	29,20	29,00	31	48	50
1.4.4 Defensoría Pública			19,89	17,90	19	31	36
1.4.5 Cuota de auditar	52,05	56,48	65,70	57,00	119	108	114
1.4.6 Garantizar derecho de los procesados				16,50	10	10	10

Miles de millones de pesos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1.5 Ministerio de Hacienda</b>	<b>124</b>	<b>97</b>	<b>123</b>	<b>206</b>	<b>72</b>	<b>154</b>	<b>169</b>
1.5.1 Cruce de cuentas Ministerio de Hacienda	15,00	14,18	6,57	78,36	42	82	120
1.5.2 Provisión para ajuste incremento salarial	59,57	16,32	58,60	77,60			
1.5.3 Programas de modernización del Estado (Hacienda y otros)	48,25	19,16	51,18	40,26	22	71	23
1.5.4 Fondo interministerial	1,19	9,00	6,50	10,00	8	1	26
1.5.5 Banca pública Hacienda		38,42					
<b>1.6 Militares</b>	<b>119</b>	<b>142</b>	<b>145</b>	<b>156</b>	<b>272</b>	<b>410</b>	<b>570</b>
1.6.1 Transferencia al Hospital Militar Central	76,84	89,39	84,46	91,25	105	108	113
1.6.2 Fondo solidaridad Salud, Defensa y Policía	21,73	30,87	29,79	32,43	38	41	43
1.6.3 Programa de reinserción a la vida civil	20,71	22,21	23,95	23,60	56	74	98
1.6.4 Fondo de programas especiales para la Paz			7,24	9,04	32	45	109
1.6.5 Programa de desmovilización					21	122	185
1.6.6 Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana					20	21	22
<b>1.7 Otros</b>	<b>647</b>	<b>548</b>	<b>528</b>	<b>124</b>	<b>801</b>	<b>732</b>	<b>1.030</b>
1.7.1 Resto de transferencias Nación	237,02	381,34	60,40	75,10	765	634	814
1.7.2 Financiación partidos políticos y campañas electorales	23,59	6,91	47,11	29,16	34	24	145
1.7.3 Organismos internacionales	118,35	97,81	107,37	16,06			
1.7.4 Mecanismos de difusión comercio exterior	250,90	60,00	301,82	3,53	2	74	70
1.7.5 Aportes campañas directas				0,43			
1.7.6 Fondo garantías cooperativas (capital semilla)							
1.7.7 Fondo		1,71	11,63				
1.7.8 Certificados de desarrollo turístico	17,47						
<b>1.8 Financieros</b>	<b>261,3</b>	<b>78,2</b>	<b>0,4</b>	<b>121,3</b>	<b>312</b>	<b>151</b>	<b>165</b>
1.8.1 Fondo de Organismos Financieros Internacionales (FOFI)				68,32	143	111	118
1.8.2 Cartera hipotecaria	210,00	67,79	0,38	52,95	130	41	47
1.8.3 Recursos Dos por Mil (FOCAFIN, FOCACOOP, FOSADEC)	50,80	10,00					
1.8.4 Fondo de Solidaridad Ahorradores y Depositantes	0,47	0,42					
1.8.5 Aportes FOCAFIN					40		
<b>1.9 Social</b>	<b>41,74</b>	<b>39,33</b>	<b>39,98</b>	<b>34,94</b>	<b>45</b>	<b>71</b>	<b>61</b>
1.9.1 Programas de desarrollo agropecuario	36,74	35,83	37,33	30,83	32	48	37
1.9.2 Atención de desastre y emergencias. Fondo Nacional de Calamidades	5,00	3,50	2,65	4,11	13	22	24
<b>1.10 Social</b>		<b>0,18</b>		<b>0,92</b>			
1.10.1 Provisión para la prestación de energía zona no interconectada		0,18		0,92			

Fuente: Ministerio de Hacienda, clasificación sectorial de los autores.

Otro rubro significativo dentro de las transferencias lo constituye el gasto militar, que asciende a \$Col570 mil millones. Este rubro no captura la totalidad del gasto militar, ya que buena parte se encuentra clasificada como inversión. En 2006, el presupuesto total del sector defensa ascendió a \$Col12,9 billones. La inversión militar ha crecido de manera importante a lo largo de los últimos años, debido a su importancia estratégica dentro del gobierno del Presidente Uribe. En particular, la inversión en defensa y seguridad deberá ascender a aproximadamente 0,6% del PIB anualmente durante los próximos dos años, como resultado de un impuesto al patrimonio cuya recaudación tiene como destino fortalecer a las fuerzas armadas.

Debe tenerse en cuenta que gran parte de las inflexibilidades asociadas al gasto en defensa se desprende del componente inercial asociado a la contratación de pie de fuerza. Usualmente, al contratar un soldado o policía se calcula y presupuesta su costo en la vigencia, pero no su eventual pensión y costos de salud que afectarán de manera permanente el presupuesto futuro.

Otro componente significativo de las transferencias lo constituyen los recursos dirigidos al sector de control y justicia. Las transferencias a este sector ascendieron a \$Col566 mil millones en 2006.

#### INFLEXIBILIDADES EN LOS INGRESOS

Las inflexibilidades con fuente en los ingresos surgen por normas que destinan parte de los ingresos de la Nación a un uso específico. Dentro de estas se destacan los recursos que deben ser destinados al Fondo Nacional de Regalías, la participación del IVA de las antiguas intendencias y comisarías, y los recursos destinados a la dotación y arreglos locativos de escuelas industriales e institutos técnicos, entre otras.

La mayor parte de las rentas de destinación específica vigentes en el presupuesto nacional fueron creadas en la década de 1990. Esto sustenta la hipótesis planteada anteriormente de que las inflexibilidades cumplen un papel de atrapamiento de rentas para asegurar recursos públicos en el futuro y evitar que estos sean recortados bien sea por las prioridades de gasto de un

nuevo gobierno, o por necesidades de ajuste fiscal. Esto es reconocido por el ministro de Hacienda Eduardo Wiesner en su informe de 1981-1982 cuando señala que:

*aunque muchos de tales intereses son perfectamente legítimos en su contexto, su satisfacción no siempre es compatible con el equilibrio fiscal, por lo cual resulta indispensable asegurar que la política se diseñe en un contexto más amplio, con permanente atención a sus consecuencias de largo plazo.*

Durante los años noventa, como consecuencia de un mayor grado de participación y polarización política, del surgimiento evidente de dificultades fiscales y de la adopción de reformas que favorecieron a algunos grupos sociales sobre otros, puede haber aumentado la importancia para ciertos grupos de asegurar su participación en el presupuesto (Echeverry *et al.*, 2004).

La composición sectorial del uso dado a estas rentas de destinación específica revela que el destino más importante lo constituyen los establecimientos públicos y le siguen en importancia los recursos destinados a la seguridad social y el gasto militar, engrosando los montos dirigidos a estos sectores a través de inflexibilidades en el gasto.

El Cuadro 44 presenta un listado elaborado por la Dirección de Presupuesto Nacional de los gastos financiados con rentas de destinación específica. Asimismo se señala, la ley mediante la cual se decidió el destino de los recursos. Como se observa en el Cuadro 44, la principal renta de destinación específica empleada para financiar gastos de funcionamiento la constituye el Sistema General de Participación (\$Col16,32 billones). Si bien esta fue clasificada anteriormente como una inflexibilidad en el gasto, debe tenerse en cuenta que este gasto se encuentra asociado a unos ingresos que han sido apropiados para cubrirlo. Previamente, en 1996, estos ingresos equivalían a un 24,5% de los ingresos corrientes de la Nación. Actualmente, si bien no equivalen a un porcentaje de los ingresos de la Nación, han crecido, como se explicó anteriormente, mediante una fórmula que toma como base el monto transferido en 2001. Por lo tanto, puede concluirse que los

recursos transferidos a través del SGP también representan una renta de destinación específica.

Dentro de los gastos de funcionamiento se destacan también los recursos destinados al Fondo de Pensiones Territoriales. De acuerdo con la Ley 549 de 1999, el 70% de la recaudación del impuesto del timbre nacional sobre instrumentos públicos y privados debe ser ahorrado en el FonPeT para cubrir el pasivo pensional de las entidades territoriales. En 2006, esta suma ascendió a \$Col426 mil millones de pesos y representa un ahorro forzoso que debe realizar la Nación para garantizar el pago de las pensiones a nivel territorial.

Las rentas de destinación específica dirigidas a inversión son relativamente pocas. Para 2006 ascendieron a un total de \$Col297 mil millones de pesos. Dentro de estas se destacan las rentas dirigidas a financiar inversión social. De acuerdo con la Ley 633 de 2000, el 20% del punto adicional en la tarifa del IVA, por encima de la tarifa general de 16%, deberá ser destinado a inversión social. Para 2006, esto representó recursos por \$Col146,2 mil millones. Además, la misma ley establece que el 10% del punto adicional debe ser destinado a financiar programas de prevención y atención a desplazados, lo que en 2006 representó recursos por \$Col73,1 mil millones. Llama la atención, sin embargo, que estos recursos también sean clasificados como inversión por parte de la Dirección de Presupuesto Nacional.

La mayor parte de las rentas de destinación específica se concentran en la financiación de fondos especiales. El total de estas rentas asciende a \$Col9 billones para el año 2006. Le siguen en importancia las rentas dirigidas a los establecimientos públicos, que ascienden a \$Col6,9 billones para el mismo año.

Dentro de las rentas específicas destinadas a fondos especiales se destacan los recursos dirigidos a la subcuenta de Solidaridad y Garantía en Salud. La Ley 100 de 1993, que regula el sistema público de salud, establece que se debe cobrar un punto adicional a la tarifa de contribución al sistema obligatorio de salud para financiar un subsidio en salud a las personas que se encuentran por fuera del sistema. En 2006, estas contribuciones ascendieron a \$Col1,4 billones. Le sigue en importancia el Fondo de Prestaciones Sociales del

Magisterio, al cual se dirigen el 100% de los ingresos del Magisterio, de acuerdo con la Ley 91 de 1989. Dichos recursos ascendieron a \$Col598 mil millones. La mayor parte de las rentas de destinación específica que se destinan a fondos especiales se concentran en el sector de seguridad social y aseguramiento. Más de \$Col3 billones, lo que equivale a cerca del 1% del PIB fueron destinados mediante este mecanismo al sector de seguridad social en 2006. La mayor parte de estos recursos representan ahorro para cubrir el pasivo pensional.

Si bien separar recursos en el presente para cubrir un gasto futuro, como es el caso del pasivo pensional, parece razonable, esto sólo tiene sentido para una economía con superávit fiscal. Carece de sentido financiero, que en una economía como la colombiana, donde el déficit fiscal asciende a cerca de 4% del PIB al año, se ahorre más de 1% del PIB para el pago de pensiones futuras. Esta previsión implica que el gobierno debe buscar financiar un déficit, a tasas de mercado, e incrementar su deuda para poder darse el lujo de ahorrar estos recursos como le obliga la ley.

Otro renglón importante de las rentas de destinación específica lo conforman las regalías. El total de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables —que en 2006 representaron \$Col315,2 mil millones— son transferidas al Fondo Nacional de Regalías, que posteriormente las distribuye entre las regiones.

En total, las rentas de destinación específica, incluyendo las transferencias territoriales al SGP ascienden a \$Col33.172 billones en 2006. Teniendo en cuenta que el presupuesto total de rentas y recursos de capital, excluyendo deuda, asciende a \$Col66,9 billones, las rentas de destinación específica representan una inflexibilidad equivalente al 49,5% del total de los ingresos. Esto revela que el grado en que el gobierno está maniatado para decidir el uso de sus ingresos es sustancial.

Las inflexibilidades en el ingreso atentan contra uno de los principios presupuestarios consagrado actualmente en el Estatuto Orgánico del Presupuesto: la unidad de caja.

La evidencia histórica resumida en el apartado anterior de este documento, sugiere que desde comienzos de siglo los distintos ministros de Hacienda se han

Cuadro 44. Inflexibilidades presupuestarias originadas en rentas de destinación específica, 1998-2006 (continuación)

Concepto de gasto	Costo anual (miles de millones de pesos)									Concepto de renta
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
<b>A. FUNCIONAMIENTO</b>										
1. Gastos asociados a la Seguridad Democrática. Decreto Extraordinario 1838/2002					376,0	1.097,2	145,2	139,8	0,0	Impuesto que grava el patrimonio, por una sola vez, con una tarifa de 1,2% para patrimonios mayores de 169 millones de pesos.
2. Fonpet (Impuesto al Timbre Nacional, 70%) Ley 549/1999				157,3	108,7	182,0	210,9	528,2	426,0	Impuesto al Timbre Nacional sobre instrumentos públicos y documentos privados en 1,5%.
3. Gasto asociado al impuesto del Encaje (Frech) 1/ Ley 546/2000			210,0	67,8	0,383	52,9	129,8	40,8	47,3	Impuesto sobre la remuneración del encaje bancario. En 2000 incluye \$159 miles de millones de excedentes del Banco de la República.
4. Antiguas Intendencias y Comisarias. Ley 12/86	15,4	17,3	18,6	21,7	23,8	26,3	37,2	43,9	49,6	0,5% del IVA. Tarifa general del 16%.
5. Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina Ley 1/72	9,7	4,4	6,1	10,0	12,0	12,1	14,4	9,4	12,2	Impuestos nacionales que se recaudan en el Archipiélago de San Andrés y Providencia con destino al mismo.
6. Gastos asociados al Impuesto al Oro y al Platino, su recaudo se destina a municipios productores. Decreto 2173/92	1,8	3,3	2,6	2,1	3,9	3,1	3,4	4,1	3,6	Tarifa del 4% y 5%, respectivamente, sobre el valor que pagan los comerciantes.
7. Transferencias territoriales	6.697,9	8.050,4	8.589,2	10.120,6		10,0	50,0	388,7		15% de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) en 1994, sube el 1% anual hasta 22% de los ICN en 2001. Por el Acto Legislativo 01 de 2001 entra a formar parte del Sistema General de Participaciones (SGP) a partir de 2002.
Participación en los ingresos corrientes de la Nación	2.593,0	3.053,9	3.570,7	3.641,7		10,0	50,0	388,7		
Situado Fiscal	3.382,0	4.496,5	4.197,4	5.576,2						
Fondo de Compensación Educativa	722,9	500,0	821,1	902,7						Transfencia complementaria para cubrir el faltante del Situado Fiscal en educación frente al costo.
8. Sistema General de Participaciones					11.018,2	12.901,3	14.170,1	15.248,7	16.329,0	Acto Legislativo 01 de 2001 y Ley 715 de 2001. Sobre base de \$10.962 miles de millones de 2001 se incrementa por inflación anual más 2% hasta el 2005 y 2,5% entre 2006 y 2008 (periodo de transición).
Subtotal funcionamiento	6.724,7	8.075,4	8.826,5	10.379,4	11.543,0	14.284,9	14.761,0	16.403,6	16.867,7	

Concepto de gasto	Costo anual (miles de millones de pesos)									Concepto de renta
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
<b>B. INVERSIÓN</b>										
1. Gastos asociados a la Seguridad Democrática					270,1	324,0	258,0	0,0	0,0	Impuesto que grava el patrimonio, por una sola vez, con una tarifa de 1,2% para patrimonios mayores de 169 millones de pesos.
2. Programas de inversión social (20% del punto adicional del IVA) Ley 633/00 Artículo 113				87,2	74,9	90,9	117,6	135,3	146,2	20% del punto adicional del IVA. Tarifa general de 16%.
3. Programas de prevención y atención a desplazados (10% del punto adicional del IVA) Ley 633/00 Artículo 108				43,6	10,5	20,4	58,8	67,7	73,1	10% del punto adicional del IVA. Tarifa general de 16%.
4. IVA a la TMC (Artículo 35 Ley 788/02)										4% adicional del IVA a la telefonía celular pasa de 16% a 20%.
Liquidación Plan Sectorial Recreación y Deporte						16,0	50,0	21,8	35,9	
Programa Desarrollo Deportivo en departamentos y Distrito Capital						10,0	14,0	7,3	12,0	
5. Fondo de Desarrollo para la Guajira. Ley 677/2001					11,6	0,0	14,1	12,0	12,5	Las importaciones de mercancías a la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure estarán sujetas únicamente al pago del impuesto de ingreso de las mercancías, del 10% desde diciembre de 2002.
6. Universidades							40,9			Ley 30 de 1992. Incrementa aportes de la Nación a las universidades públicas a partir de 1993.
7. Ciencia y Tecnología							4,4			Ley 29 de 1990. El gobierno aporta recursos para fomento Ciencia y Tecnología.
Subtotal Inversión	13,0	16,5	9,8	148,9	373,0	462,1	513,0	244,0	279,7	
<b>C. FONDOS ESPECIALES</b>										
1. Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Ley 91/89	742,8	557,7	759,5	1.045,6	373,5	823,5	483,3	539,1	598,9	Ingresos Fondo del Magisterio.
2. Fondo N. de Regalías Artículo 361 Ley 141/94	79,5	407,2	453,0	1.023,5	771,7	333,0	258,5	175,4	315,2	Destinación específica del total de las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables.
3. Subcuenta de Solidaridad y Garantía en Salud, Ley 100/93	718,2	702,4	576,1	771,0	689,2	591,8	1.001,4	969,3	1.419,9	Un punto adicional a la tarifa de Seguridad Social en Salud.

Concepto de gasto	Costo anual (miles de millones de pesos)										Concepto de renta
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
4. Fondo de Salud Militares, Ley 352/97	113,5	128,4	155,1	196,4	201,3	220,9	246,6	269,4	299,2	Contribuciones a la seguridad social en salud de las fuerzas militares.	
5. Fondo de Salud Policía, Ley 352/97	134,3	168,0	165,6	193,3	198,2	218,4	263,4	275,7	307,0	Contribuciones a la seguridad social en salud de las fuerzas militares.	
6. Fondo de Seguridad y Convivencia ciudadana, Ley 418/97		20,0	16,0	33,0	21,3	42,8	26,9	24,2	51,5	Contribución del 5% a cargo de las personas naturales y jurídicas que suscriban contratos de obras públicas con entidades de derecho público.	
7. Fondo de Solidaridad Pensional Ley 100/93	96,1	150,3	150,0	153,8	160,0	169,6	191,4	218,0	249,0	Aporte adicional de un punto a la tarifa del régimen general de pensiones.	
8. Contraloría General de la República Ley 106/93	104,5	120,8	129,6	134,2	143,6	145,2	155,4	176,1	190,2	Cuota de fiscalización a entidades vigiladas por la Contraloría General de la República.	
9. Financiación Sector Justicia Ley 86/93; Ley 55/85; Ley 6/92	70,1	91,8	85,1	117,4	104,1	86,4	135,3	142,2	168,6	Parte de los derechos por registro de instrumentos públicos, más los rendimientos financieros de los depósitos judiciales después de restar encajes y el 10% de los ingresos brutos de las notarias.	
10. Fondos internos Ministerio de Defensa Decreto 2350/71	92,6	97,8	112,7	136,0	127,2	141,5	181,0	133,3	188,2	Ingresos de fomento docente de la Universidad Militar, de contratos interadministrativos con Ecopetrol y demás.	
11. Fondos internos Policía Nacional Decreto 2350/71	35,5	40,7	65,5	93,0	77,8	74,6	84,8	84,6	93,9	Arrendamientos, contratos de alarma, venta de pliegos para licitaciones y contratos de servicio de vigilancia.	
12. Escuelas industriales e institutos técnicos Ley 21/82	33,6	44,2	64,5	72,4	53,0	85,7	53,0	82,4	60,0	Transferencia de la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios de 1% del total de las nóminas respectivas.	
13. Fondo sobretasa al ACPM Ley 488/98		28,0		54,0	51,0	30,9	47,7	58,0	262,6	3% de la sobretasa al ACPM.	
14. Fondo de Solidaridad del Sector Eléctrico Ley 142/94	25,0	20,0	31,9	35,1	89,2	36,5	124,1	60,2	85,2	Superávit de las contribuciones de solidaridad para subsidios que liquiden las entidades prestadoras de servicios públicos.	
15. Fondo de Apoyo Financiero en Zonas No Interconectadas Ley 633/2000				40,0	15,0	16,8	50,5	63,4	29,5	\$Co11 por cada kilovatio-hora despachado en la bolsa de energía, recaudado por el administrador del sistema de intercambios comerciales.	
16. Contribución Súper Industria y Comercio Decreto 297/68	9,8	13,1	18,1	19,7	22,7	23,0	22,0	22,4	23,7	Recaudación por el cobro de trámites de registro de marcas, patentes, prórrogas, en general de las tarifas en desarrollo de sus funciones.	

Concepto de gasto	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Concepto de renta
17. Fondo de Compensación Ambiental Ley 344/96	13,4	13,0	17,0	21,2	17,4	9,0	15,0	25,0	23,3	Los ingresos provienen del 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas con excepción de las de desarrollo.
18. Fondo de Defensa Nacional Ley 1/45 y Ley 20/79. Ley 48/93	20,4	33,0	31,6	45,8	43,3	49,9	61,6	46,6	54,6	Cuota de Compensación Militar que pagan quienes no prestan servicio militar.
19. Pensiones CVC Decreto Ley 1275/94	9,2	11,0	11,9	13,1	13,8	14,9	15,7	16,8	17,5	Producto de la venta de acciones de la Nación a EPSA.
20. Dirección General de Comercio Exterior Decreto 2553/99					12,2	10,9	12,9	12,0	12,5	Ingresos por venta de información de banco de datos, publicaciones, formularios.
21. Fondo de Riesgos Profesionales (Art. 87 Dto 1295/94) Ley 100/93	5,8	7,0	16,7	19,0	12,7	10,3	10,0	10,5	8,0	1% de lo recaudado por cotizaciones a cargo de los empleadores a las aseguradoras de riesgos profesionales.
22. Fondo de Investigación en Salud Artículo 335 CP y Ley 643/2001				7,0	7,0	7,0	21,0	6,0	21,0	Porcentaje de los recursos del monopolio de las actividades de juego y azar.
23. Fondo de Pensiones Superintendencias (FOPEP) Decreto 3116/97		1,2	5,5	5,8	6,3	6,9	21,5	10,3	11,0	Recursos de las superintendencias que se trasladan al FOPEP para atender obligaciones pensionales de ex funcionarios.
24. Comisión de Regulación de Energía y Gas Ley 142/94	3,7	4,1	3,8	6,0	8,1	6,6	6,4	7,9	9,1	Contribución de las entidades vigiladas.
25. Contribución Súper Nacional de Valores Ley 32/79	1,5	1,5	4,0	4,3	5,3	13,0	14,5	13,3	16,4	Derechos de inscripción en el registro nacional de valores y derechos por ofertas públicas.
26. Fondo de Bienestar de la Contraloría Ley 106/93	6,8	2,4	2,3	2,4	11,3	12,1	10,9	0,1	0,2	Los ingresos del Fondo provienen de las cesantías parciales y definitivas del personal de la Contraloría General de la República.
27. Comisión de Regulación de Agua Potable Ley 142/96	2,5	3,0	3,1	3,9	3,8	4,3	4,8	6,6	12,0	Contribución de las entidades vigiladas.
28. Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos Ley 472/98		0,2	0,0	0,0	6,2	5,0	5,0	5,0	5,0	Donaciones de organizaciones privadas que manejen recursos públicos, indemnizaciones de acciones populares y de grupo y demás.
29. Contribución Súper Puertos Ley 1/91	12,8	19,8	18,2	8,5	7,4	4,4	8,1	2,6	3,0	Tasas de vigilancia que cobra la Superintendencia de Puertos a los operadores portuarios.
30. Comisión de Regulación de Telecomunicaciones Ley 142/94	4,3	6,2	5,4	6,1	5,8	4,0	4,9	5,9	6,7	Comisiones de las entidades sometidas a su control.

Concepto de gasto	Costo anual (miles de millones de pesos)										Concepto de renta
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
31. Fondo de Estupefacientes Ley 30/86	2,1	3,1	3,1	3,1	3,5	4,0	4,2	4,4	5,0	Los recursos del Fondo provienen de la comercialización de medicamentos e importación de materias primas de control especial.	
32. Contribución Super Subsidio Familiar Ley 21/81	3,1	4,2	3,4	3,7	3,9	3,4	4,4	4,7	9,0	Contribución de las Cajas de Compensación Familiar. 5% de los recursos que recaudan los departamentos de la sobretasa a la gasolina.	
33. Fondo de subsidio de la sobretasa a la gasolina Ley 488/99		4,1	0,0	3,5	3,2	12,3	3,3	3,4	12,6	Cuota de inscripción que deben pagar los contadores públicos para ejercer como profesional.	
34. Junta Central de Contadores Ley 43/90	0,7	0,3	1,2	1,6	1,6	1,7	1,5	1,5	1,6	Matrículas y demás conceptos que cancelan los estudiantes.	
35. Instituto de Estudios del M. Público Ley 201/95; Ley 223/95	0,8	0,8	1,2	1,3	1,8	1,3	1,9	2,0	2,4	Ingresos por la expedición de tarjeta de matrícula profesional, certificados, constancias.	
36. Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus Profesiones Auxiliares Ley 435/98		0,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2			Ingresos por actividades culturales y eventos afines a los objetivos de los museos.	
37. Fondo Conservación de Museos y Teatros Ley 397/97					1,0	0,6	0,7	0,5	0,5	Ingresos por pago de licencias de explotación minera, alquiler de equipos y venta de pliegos para licitaciones.	
38. Fondo Rotatorio de Minas y Energía Ley 141/94	0,8	0,9	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	Ingresos por venta de bienes y servicios ofrecidos por la Escuela.	
39. Fondo Escuela Nacional del Deporte Decreto 1746 de 2003						0,2	4,6	4,8	5,0	Cobro de tarifas por servicios que presta el ICFES.	
40. Fondos de Recursos de Monitoreo y Vigilancia Educ. Superior Ley 635 de 2000						2,4	8,3	12,5	3,8	Transferencia cálculo actuarial de los docentes que se pagaba con recursos propios de las entidades territoriales.	
41. Fondo – FONPET – Magisterio. Artículo 2º Ley 549/99, Art. 4º Ley 715/2001							100,0	100,0	100,0	Contribución de las entidades vigiladas. Se convierte en Establecimiento Público a partir de 2000.	
42. Contribución Superintendencia Bancaria	46,3	53,4	0,0	0,0							
43. Contribución para la Descentralización Art. 46 Ley 64/91 y Art. 58 de la Ley 223/1995	154,0	206,6	289,8	0,0						Impuesto global a la gasolina motor, destinado al cubrimiento parcial de las transferencias a los municipios. La Sentencia C-1545/00 declaró inexecutable la distribución de este impuesto global.	

Concepto de gasto	Costo anual (miles de millones de pesos)									Concepto de renta
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
44. Fondo de Infraestructura Carcelaria			9,5	11,0						
45. Unidad Administrativa Especial de Comercio Exterior. Decreto 2553 de 1999				38,4		107,0	40,0			Ingresos por los registros de importación, de importadores, de exportadores, de producción nacional, y por la venta de formularios de importación, origen y licencia previa.
46. FOFAFIN Contribuciones sobre Transacciones Financieras. Decretos 2331/98 y 3813/03						2,0	45,0	45,0	30,0	Aforo de vigencias expiradas recursos de Emergencia Económica Crisis Financiera.
47. Fondo de Apoyo Financiero en Zonas Rurales Interconectadas Ley 788/2002							60,0	210,0	320,0	Un peso por cada kilovatio-hora despachado en la bolsa de energía, recaudado por el administrador del sistema de intercambios comerciales.
48. Fondo Especial de Energía Social (FOES Art. 118 de la Ley 812 de 2003)									7,0	Los recursos provienen del 80% de las rentas de cogestión producto de la exportación de energía, calculadas por la ASIC. Para cubrir hasta \$Col40 por kilovatio-hora del valor de la energía eléctrica para zonas de difícil gestión.
49. Fondo de Pensiones Notariado y Registro (Art. 4 del Decreto 2773 de 2001)										Traslado de Súper Notariado y Registro al ministerio Hacienda de partidas para el pago de pensiones cuando hay faltante.
50. Fondo Especial Comisión Nacional de Búsqueda (Art. 18 Ley 971/05)										
Subtotal Fondos especiales	6.539,6	6.987,1	7.212,2	8.327,1	7.279,7	7.341,1	7.820,5	7.861,2	9.051,9	
1. Total establecimientos públicos	3.926,2	4.863,0	4.180,0	4.769,0	5.055,3	4.896,2	6.951,7	7.619,1	6.973,0	
Gran Total (A + B + C + 1)	17.203,5	19.942,0	20.228,5	23.624,4	24.251,0	26.984,3	30.046,3	32.128,0	33.172,3	
2. Total presupuesto de rentas y recursos de capital –sin deuda–	24.000,8	28.909,3	32.614,3	38.204,5	43.882,3	46.117,2	54.717,5	61.729,4	66.993,0	
3. Participación % (1/2)	71,7	69,0	62,0	61,8	55,3	58,5	54,9	52,0	49,5	

pronunciado con respecto a las rentas de destinación específica y a la prodigalidad de los parlamentarios para ordenar gastos sin establecer previamente los recursos con que han de financiarse. No obstante, el fundamento legal de las inflexibilidades del ingreso contenidas actualmente en el presupuesto, también está dado por la Constitución. El artículo 359 establece que:

*No habrá rentas de destinación específica [y seguidamente añade:] se exceptúan: 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios. 2. Las destinadas para inversión social. 3. Las que con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.*

Esta excepción a las rentas de destinación específica es lo suficientemente amplia como para validar toda suerte de inflexibilidades en el ingreso, en particular, si están justificadas como inversión social, que no está definida dentro de la Constitución.

#### RECURSOS PARAFISCALES

El tercer subconjunto de inflexibilidades que se considera en este trabajo son los recursos parafiscales. Las contribuciones parafiscales son:

*aquellas tasas o aportes que, por ministerio de la ley, determinados sectores económicos o sociales están obligados a pagar a favor de un ente público o privado, con el fin de que reviertan en beneficio de quienes hicieron la contribución, bien sea en la forma de servicios sociales, o bien mediante la aplicación de mecanismos de regulación económica (Lleras de la Fuente, et al., 1992).*

La Constitución Política de 1991, en los artículos 150 y 338, establece que es facultad del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales y Distritales establecer, en tiempos de paz, las contribuciones fiscales y parafiscales. Debido a que se trata de recursos públicos sobre los cuales el Poder Ejecutivo no tiene mayor discreción y están destinados a una entidad o a un fin específico, se adaptan al criterio de

inflexibilidad definido anteriormente. Para Lleras de la Fuente *et al.* (ibidem), citado por Ferrer (1996), estos aportes se han convertido en una “técnica” para la apropiación implícita de Rentas de Destinación Específica:

*La parafiscalidad es una técnica de generación y manejo de los recursos públicos por fuera del presupuesto central, afectados a una destinación especial de carácter económico o social, cuya fijación corresponde a las corporaciones públicas, pero cuya administración se entrega a organismos autónomos de carácter público o privado, que pueden ser de economía dirigida, de carácter gremial o profesional, o de previsión social. Debe observarse, en consecuencia, que si bien el artículo 359 prohíbe las rentas nacionales de destinación específica, las contribuciones parafiscales quedan excluidas de tal prohibición en virtud de lo dispuesto por el artículo aquí comentado. Entre nosotros existe un considerable número de exacciones parafiscales de diversas especies, tales como las deducciones y cuotas para la seguridad social, el subsidio familiar, el servicio nacional de aprendizaje, la retención cafetera, el fomento arrocerero, etcétera, que no obedecían a unos principios reguladores básicos.*

La discusión sobre la conveniencia o no de las contribuciones parafiscales y sus implicaciones sobre la elaboración del Presupuesto de la Nación debe considerar más a fondo la definición de parafiscalidad. En la sentencia C-308/94 de la Corte Constitucional se habla de parafiscalidad:

*como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto. [...] No es, con todo, un ingreso de la Nación y ello explica por qué no se incorpora al presupuesto nacional, pero no por eso deja de ser producto de la soberanía fiscal, de manera que sólo el Estado a través de los mecanismos constitucionalmente diseñados con tal fin (la ley, las ordenanzas y los acuerdos) puede imponer esta clase de contribuciones como ocurre también con los impuestos. [...] Las contribuciones parafiscales, se repite, son recursos públicos pero no son ingresos corrientes de la Nación (Ferrer, 1996).*

Otra característica importante de la parafiscalidad tiene que ver con la presunta relación entre la contribución y el beneficio que reciben aquellos que deben hacer los aportes. Este es un criterio crucial para diferenciar los recursos parafiscales de las tasas y de los impuestos. Como señala Ferrer (ibidem), comúnmente se argumenta que todo pago a la administración pública que no implique a cambio un beneficio directo, inmediato y razonable constituye un impuesto y no un recurso parafiscal. Sin embargo, un análisis de las contribuciones parafiscales más importantes que hacen los empleadores al SENA y al ICBF evidencia que las contribuciones parafiscales no tienen que guardar, necesariamente, una relación directa ni inmediata con el beneficio recibido. Muchos empresarios contribuyen al SENA aunque no necesiten mano de obra calificada y, en muchos casos, por más que la necesiten, no pueden obtenerla. Algo similar ocurre con las cotizaciones al ICBF pues muchos empleados de una empresa pueden no necesitar los servicios de esta entidad (por ejemplo, si no tienen hijos), pero aún así el empleador debe cotizar por ellos. Todo esto implica que un gravamen, para ser reconocido como un recurso parafiscal y no como un impuesto, debe tener una contraprestación, pero esta no tiene que ser inmediata ni proporcional. Según Ferrer (ibidem), la parafiscalidad se encuentra más cerca de los impuestos que de las tasas (de hecho

a los aportes al SENA y al ICBF se les llama en ocasiones impuestos a la nómina).

En el Presupuesto General de la Nación no se incluyen todas las rentas parafiscales puesto que muchas de ellas ingresan directamente a las entidades (como es el caso de las Cajas de Compensación Familiar). Esto conlleva a reconsiderar la alternativa de no incluir los recursos parafiscales en el Presupuesto General de la Nación y de esta manera replantear el carácter inflexible de estos recursos. La Corte Constitucional, en la sentencia C-046 citada por Ferrer (ibidem), señala que:

*es necesario advertir que lo más adecuado es que los recursos parafiscales no aparezcan en el presupuesto nacional, pero el hecho de que la ley que los crea señale una cosa distinta no significa, por ese sólo hecho, que transformen su naturaleza de recursos parafiscales en recursos tributarios de la Nación.*

Ferrer (ibidem), a su vez, plantea que las contribuciones parafiscales han de incorporarse al Presupuesto Nacional, pues de acuerdo con el artículo 345 de la Constitución “en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos”. De esta forma, resulta inconstitucional excluir algunos recursos parafiscales del

**Cuadro 45. Recaudación de impuestos parafiscales, 1998-2003 (porcentaje del PIB)**

Años	Seguridad social	ICBF	SENA	Fondo del café	Otras entidades	Total recaudación parafiscal
1998	3,87	ND	ND	0,15	ND	4,83
1999	3,58	0,53	0,28	0,08	0,02	4,49
2000	2,85	0,48	0,26	0,08	0,02	3,69
2001	2,86	0,52	0,27	0,00	0,02	3,67
2002	2,64	0,51	0,27	0,01	0,03	3,47
2003	2,47	0,49	0,27	0,06	0,03	3,32

Fuente: CONFIS.

presupuesto ya que toda contribución fiscal o parafiscal debe estar incluida en el presupuesto para poder llevar a cabo su percepción.

Lo anterior corrobora la naturaleza inflexible de estos recursos, que deben necesariamente formar parte del Presupuesto de la Nación, pero de los cuales el gobierno no está en libertad de disponer. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que la recaudación de recursos parafiscales incrementa la carga tributaria como cualquier otro impuesto, generando distorsiones sobre el mercado laboral. La recaudación de impuestos parafiscales ascendió al 3,32% del PIB en 2004, lo que representaba el 22,6% del total de la recaudación nacional para el mismo año (Haendl, 2005). El peso de la carga tributaria parafiscal es considerable e incide de manera significativa sobre la presión tributaria total.

El Cuadro 46 muestra la evolución de las contribuciones al SENA y al ICBF desde 2000 hasta 2006. Estos dos rubros representan los dos impuestos parafiscales más significativos, y entre los dos ascienden a más de \$Col2,5 billones en 2006.

**Cuadro 46. Contribuciones al SENA e ICBF, 2000-2006 (millones de pesos)**

Años	SENA	ICBF
2000	446.941,8	842.596,8
2001	504.633,0	981.719,3
2002	548.375,9	1.044.603,5
2003	606.996,1	1.116.168,9
2004	667.023,5	1.247.393,4
2005	753.906,8	1.425.935,3
2006	890.034,3	1.632.071,8

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto.

Un último punto que discute Ferrer se relaciona con la forma en la cual se ha “abusado” del criterio de parafiscalidad para “disfrazar” algunas rentas de destinación específica. Analizando el presupuesto de 1994, Ferrer encuentra que una serie de recursos enumerados como

parafiscales en ese entonces corresponden, en realidad, a tasas por servicios (como los Fondos de Publicaciones de la Contraloría, los de la Universidad Militar Nueva Granada, los ingresos de la Junta Central de Contadores y los de la Escuelas Industriales e Institutos Técnicos).

En contraste, rubros como la compensación por canales radioeléctricos regionales y los aportes que deben hacer las notarías para la administración de justicia, que aparecían como recursos parafiscales en el presupuesto de 1994, son en realidad rentas de destinación específica ya que, según Ferrer, carecen de contraprestación. Sin embargo, un posible motivo para disfrazar algunos ingresos de la Nación como recursos parafiscales podría ser el incentivo del gobierno a disminuir el monto de sus ingresos corrientes con base en los cuales se calculaban las transferencias territoriales hasta la expedición del Acto Legislativo 02 de 2001. De ser este el caso, la presencia de una rigidez presupuestaria, como las transferencias territoriales, habría resultado en la creación de nuevas rigideces para evadirla, resultando en una mayor inflexibilidad presupuestaria.

#### GASTO TRIBUTARIO

El último grupo de inflexibilidades presupuestarias contemplado en este apartado comprende el gasto tributario, que corresponde a las exenciones tributarias que se otorgan a diferentes sectores de la economía y resultan en una menor recaudación para la Nación y, por ende, equivalen a una transferencia directa de recursos hacia determinados actores.

Los tratamientos tributarios preferenciales se justifican en la teoría como mecanismos para generar incentivos hacia ciertos sectores económicos que se consideran estratégicos. Sin embargo, este no siempre es el caso y las exenciones tributarias son utilizadas por grupos de interés que buscan atrapar rentas mediante un tratamiento tributario favorable. El resultado de una acumulación excesiva de exenciones es un sistema tributario poco transparente y poco equitativo, que facilita la evasión y la elusión mediante la disminución de la recaudación tributaria.

La estructura tributaria colombiana incluye un gran número de tratamientos preferenciales a través de

exenciones, descuentos, deducciones y tarifas diferenciales. Estas han resultado en una alta complejidad tributaria que resulta costosa, inequitativa e ineficiente.

Los beneficios tributarios otorgados a través del impuesto a la renta durante 2006 ascendieron a \$Col17.575 mil millones, lo que equivale a un costo fiscal de \$Col4.536 mil millones, que representa 1,4% del PIB (marco fiscal de mediano plazo 2007, ministerio de Hacienda y Crédito Público). Entre estos se destacan los ingresos no gravables de las personas naturales y jurídicas que conllevan beneficios tributarios, como las deducciones especiales (entre ellas, donaciones a entidades sin fines de lucro, fondos mixtos de promoción de la cultura y el arte) la deducción de impuestos locales, las rentas exentas (como gastos de representación de magistrados de los tribunales y sus fiscales, pagos laborales, licoreras y loterías) y los descuentos tributarios (descuentos por reforestación), además de los beneficios tributarios sobre las rentas laborales (Exposición de Motivos, Proyecto de Reforma Tributaria de 2006). Dentro de estos últimos se destacan los diferentes gastos que se consideran exentos del impuesto de renta. Entre ellos se cuentan los aportes a cuentas de Ahorro y Fomento a la Construcción —creadas para incentivar la compra de vivienda tras la recesión económica y, por esta vía, reactivar el sector de la construcción y el ahorro voluntario en fondos de pensiones— medida adoptada para promover el ahorro pensional. Además, existen deducciones para el pago de intereses de vivienda, o alternativamente para gastos por educación y salud prepagada.

En 2006, dentro de los principales beneficios tributarios otorgados a través del impuesto de renta se destaca una deducción del 30% para la inversión en activos fijos reales productivos. Esta deducción tenía como objetivo promover la inversión privada, de manera que la mayor producción hacia adelante compensara el costo fiscal inicial de la política. Para 2006, este beneficio fue solicitado por 5.752 declarantes, por un valor de \$Col4.829 mil millones. La mayor parte de esta deducción (\$Col1.221 mil millones) se concentró en el sector minero.

Las rentas exentas, por su parte, alcanzaron un monto estimado de \$Col12.555 mil millones en 2006, lo que implica un costo fiscal de \$Col2.553 mil millones. Como se observa en el Cuadro 47, la mayor parte de estas se concentraron en los sectores de servicios financieros (\$Col877 mil millones) y minero (\$Col865 mil millones).

Por otra parte, existen también los descuentos tributarios que inciden directamente sobre el valor del impuesto que paga el contribuyente, a diferencia de las rentas exentas que afectan la base gravable. El monto de estos descuentos es sustancialmente menor, dado que se han venido eliminando lentamente en el sistema tributario. Para 2006 el costo fiscal de los descuentos tributarios ascendió a \$Col191 mil millones.

Lo anterior resulta en una gran inequidad entre los diferentes sectores económicos, donde en virtud de las diferencias en tarifas se favorece a determinados sectores a costa de otros. De acuerdo con el Cuadro 48, la tarifa promedio de renta varía entre los diversos subsectores, oscilando entre 30,2%, cobrada a la industria maderera y 42,6% cobrado al subsector de comercio al por mayor.

La estructura actual del IVA también conlleva importantes distorsiones e inequidades por sector económico. Los datos de las declaraciones de ventas correspondientes a 2005 sugieren que los tratamientos preferenciales representan cerca de la mitad de las ventas totales. Compatible con esta información es la tarifa efectiva en ventas, que en promedio se sitúa en 8%. Los subsectores donde tenían mayor incidencia las exenciones y exclusiones en 2005 eran la electricidad, el gas y el vapor, mientras que la cobertura del IVA es casi total en la manufactura de textiles y la fabricación de productos minerales (Exposición de motivos, Proyecto de Reforma Tributaria, 2006). Para 2006 se observa que la tarifa efectiva en ventas es menor a 2005 (7,5%) y el 44,4% de las ventas totales se encuentran exentas o excluidas. Los subsectores más favorecidos por este gasto tributario son los de comercio al por mayor y al por menor, la electricidad, el gas y el vapor, y la construcción. El total de exenciones y exclusiones asciende a \$Col247.228 millones en 2006 (Cuadro 49).

**Cuadro 47. Rentas exentas de sociedades, por tipo de declarante (en miles de millones de pesos), 2006**

Subsector económico	Contribuyentes	N.º contribuyentes	Régimen especial	No clasificados	Total	Participación
Otros servicios	125	495	552	36	1.208	27,1%
Servicios financieros	613	49	214	1	877	19,7%
Minero	863	0	2	0	865	19,4%
Industria de la madera, corcho y papel	280	13	1	1	295	6,6%
Manufactura alimentos	206	2	46	0	254	5,7%
Fabricación de productos minerales y otros	230	4	2	0	236	5,3%
Fabricación de sustancias químicas	197	0	22	0	219	4,9%
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	97	0	34	1	133	3,0%
Comercio al por mayor	19	1	54	0	74	1,7%
Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento	17	1	41	3	63	1,4%
Agropecuaria, silvicultura y pesca	50	1	7	1	59	1,3%
Construcción	33	1	8	0	42	0,9%
Comercio al por menor	4	1	33	0	38	0,9%
Electricidad, gas y vapor	33	0	2	1	36	0,8%
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	28	0	1	0	29	0,7%
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	23	0	0	0	24	0,5%
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos automotores, accesorios y productos conexos	2	0	4	0	7	0,2%
<b>Total</b>	<b>2.823</b>	<b>568</b>	<b>1.024</b>	<b>45</b>	<b>4.459</b>	<b>100,0%</b>
Participación dentro del total de declarantes	63%	13%	23%	1%	100%	

Fuente: Dirección de Estudios Económicos, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

**Cuadro 48. Tarifa efectiva promedio del impuesto a la renta, 2004**

Subsector económico	Tarifa efectiva
Comercio al por mayor	42,59%
Comercio de vehículos y conexos	41,46%
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	41,13%
Electricidad, gas y vapor	40,55%
Agropecuaria	39,14%
Servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones	39,04%
Actividades deportivas y de esparcimiento	38,34%
Servicios financieros	38,25%
Fabricación de productos minerales y otros	38,17%
Construcción	38,15%
Manufactura de textiles, prendas de vestir y cueros	37,79%
Manufactura de alimentos	37,65%
Otros servicios	36,41%
Fabricación de sustancias químicas	36,27%
Minero	34,77%
Comercio al por menor	34,76%
Industria de la madera	30,20%
<b>Total</b>	<b>37,32%</b>
<b>Desviación ponderada</b>	<b>2,16%</b>
<b>Máxima tarifa</b>	<b>42,59%</b>
<b>Mínima tarifa</b>	<b>30,20%</b>

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

**Cuadro 49. Exenciones y exclusiones en el IVA, 2005-2006 (millones de pesos y porcentajes)**

Subsector económico	2005			2006		
	Exenciones y exclusiones <sup>1</sup>	Porcentaje de ventas exentas o excluidas <sup>2</sup>	Tarifa efectiva en ventas <sup>3</sup>	Exenciones y exclusiones <sup>1</sup>	Porcentaje de ventas exentas o excluidas <sup>2</sup>	Tarifa efectiva en ventas <sup>3</sup>
Agropecuario, silvicultura y pesca	6.052	81,5%	2,4%	6.745	86,5%	2,5%
Minero	7.173	42,4%	8,7%	8.927	20,6%	4,2%
Manufactura alimentos	10.832	33,2%	8,1%	12.421	34,8%	8,3%
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	695	7,1%	15,5%	853	5,9%	11,7%
Industria de la madera, corcho y papel	2.107	24,3%	12,7%	2.374	23,7%	12,0%
Fabricación de sustancias químicas	5.961	27,5%	11,4%	6.828	24,1%	9,3%
Fabricación de productos minerales y otros	2.650	10,3%	15,6%	4.054	10,0%	12,2%
Electricidad, gas y vapor	20.010	88,0%	1,2%	21.887	96,2%	1,0%
Construcción	10.759	79,1%	2,3%	16.610	85,9%	2,2%
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos automotores, accesorios y productos conexos	6.188	31,6%	13,5%	7.398	24,2%	11,4%
Comercio al por mayor	30.984	46,0%	8,6%	39.487	44,1%	7,6%
Comercio al por menor	16.207	31,5%	10,6%	18.584	32,8%	11,0%
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	686	17,4%	12,1%	760	16,8%	12,8%
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	12.372	41,1%	9,5%	13.149	40,0%	9,8%
Servicios financieros	45.459	81,7%	2,7%	44.348	83,1%	3,2%
Otros servicios	35.768	66,3%	4,8%	39.675	67,0%	5,6%
Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento	2.592	43,9%	5,3%	2.392	40,6%	5,8%
Asalariados (sólo para rentas naturales)	126	64,8%	4,2%	190	68,7%	4,4%
<b>Total</b>	<b>216.619</b>	<b>48,4%</b>	<b>8,0%</b>	<b>247.228</b>	<b>44,4%</b>	<b>7,5%</b>

Fuente: Oficina de Estudios Económicos, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

1. Suma de los ingresos por operaciones exentas y operaciones excluidas.

2. Ventas exentas y excluidas respecto del total de ventas sin incluir en dicho total las exportaciones.

3. Impuesto en las ventas respecto del total de ventas sin incluir en este total las exportaciones.

Si bien supera el alcance de este trabajo analizar en detalle el origen de cada uno de los tratamientos preferenciales que constituyen el gasto tributario, es evidente que la presencia de estos beneficios representa una inflexibilidad presupuestaria que resulta en un tratamiento inequitativo para los diferentes sectores de la economía. En razón a una mayor capacidad de lobby frente al gobierno, o debido a que en algún momento tuvieron una importancia estratégica, diversos sectores se han vuelto receptores de rentas transferidas por el Estado en la forma de exenciones. Si bien eventualmente se ha reducido la importancia de dichos sectores y se hace innecesaria la exención, ya resulta casi imposible eliminarla, como se demostró con la reforma tributaria de 2006. En este caso, el gobierno propuso la eliminación de casi todas las exenciones para propender a

un sistema tributario más equitativo, a cambio de un menor impuesto de renta, y la propuesta no tuvo acogida en el Congreso. La razón es que una vez un sector o grupo económico se apodera de una renta es muy difícil que esté dispuesto a cederla. Es por esto que el sistema tributario se ha tornado crecientemente complejo, sumando una gran cantidad de distorsiones que benefician a diversos actores sin guardar relación con las prioridades de cada gobierno.

#### COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LAS INFLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS

El Cuadro 50 refleja una consolidación parcial de los resultados para Colombia en términos de inflexibilidades presupuestarias. En dicho Cuadro se agrupan por sectores las inflexibilidades originadas en el gasto, en rentas de destinación específica y mediante impuestos

parafiscales. Se excluye el gasto tributario, ya que su clasificación sectorial corresponde a las actividades económicas y, por lo tanto, difiere sustancialmente a la presentada en el Cuadro, lo que hace que no sean comparables.

El Cuadro 50 tampoco incluye los rubros de inversión, ya que la composición sectorial de la inversión comprometida mediante vigencias futuras en 2006 no está disponible, ni del servicio de deuda, debido a que la distribución sectorial no aplica.

**Cuadro 50. Total de inflexibilidades por sector, excluyendo gasto tributario, 2006 (miles de millones de pesos)**

Sector	Inflexibilidades por el lado del gasto	Rentas de destinación específica <sup>1</sup>	Parafiscales	Total
Territoriales	16.357,73	849,16		17.206,90
Seguridad social y aseguramiento	2.131,61	3.038,61		5.170,22
Educación y deporte	1.455,19	119,02	890,03	1.574,21
Control y justicia	566,43	359,04		925,47
Ministerio de Hacienda	169,30			169,30
Militares	570,00	461,28		1.031,28
Otros	1.029,75	33,67		1.063,42
Financieros	164,85	47,30		212,15
Social	61,15		1.632,07	61,15
Infraestructura y combustible		1.062,30		1.062,30
Establecimientos públicos		6.973,00		6.973,00
Contribuciones		61,77		61,77
Total	45.012,02	13.005,15	2.522,11	60.539,27

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto. Clasificación sectorial de los autores.

1. Suma de los ingresos por operaciones exentas y operaciones excluidas.

Por lo tanto, excluyendo el gasto tributario, se observa que el sector que más se beneficia de las inflexibilidades presupuestarias, o puesto de otra manera, que representa la mayor carga para el gobierno central, es el de territoriales. Es decir, los gobiernos regionales son los que más rentas tienen atrapadas. Le siguen los establecimientos públicos y el sector de seguridad social. Dado que el rubro de inversión se encuentra excluido, se puede estar subestimando el presupuesto inflexible destinado a gasto militar e infraestructura, así como el gasto social.

### IMPACTO DE LAS INFLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS SOBRE LA SITUACIÓN FISCAL

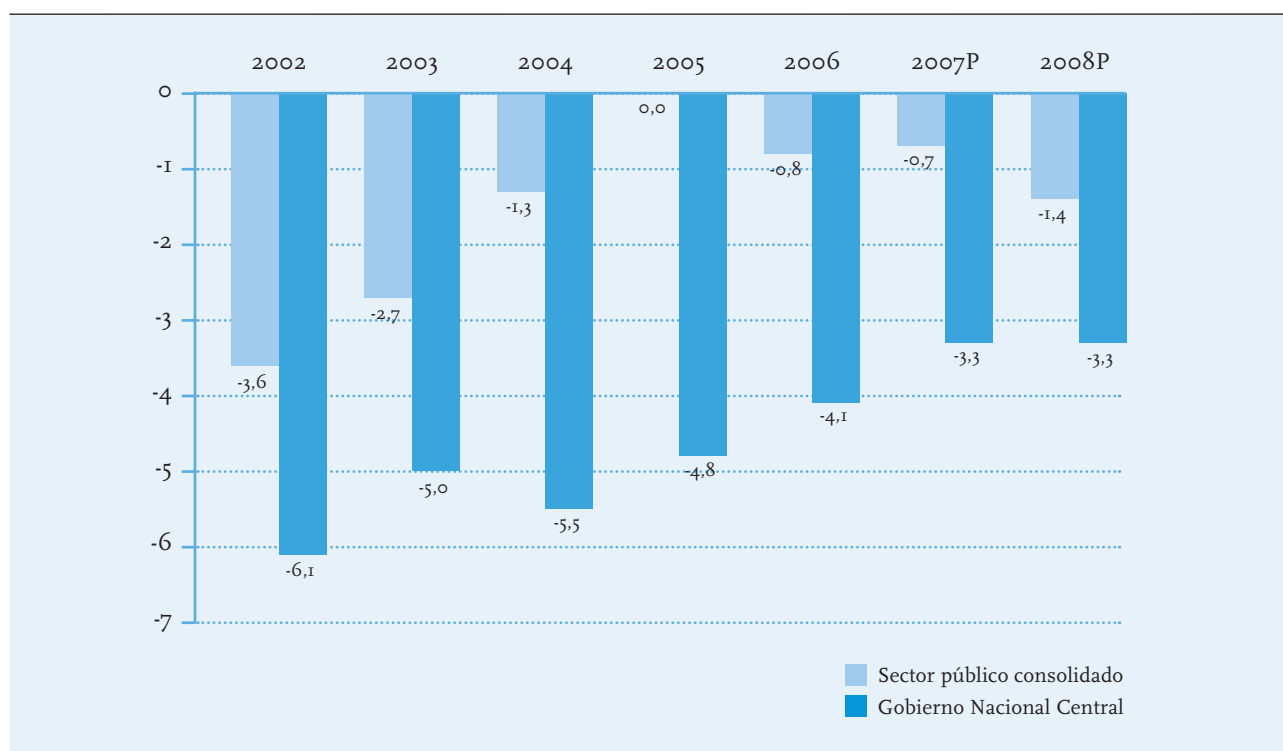
Como se ha expuesto hasta ahora, el presupuesto en Colombia es altamente inflexible. Un 95% del total de las apropiaciones está determinada previamente en el momento de la elaboración del presupuesto. Por otra parte, un 45% de los ingresos de la Nación están comprometidos desde el momento de su recaudación a través de rentas de destinación específica. Adicionalmente, en 2006, el gasto tributario generó un costo fiscal (es decir un mayor déficit) por 1,5% del PIB, contabilizando los beneficios tanto en renta como en IVA.

A pesar de esto, la situación fiscal en Colombia ha mejorado notablemente en los últimos años. El déficit fiscal del gobierno central pasó de representar un 6,1% del PIB en 2002, a un 4,1% en 2006. Se estima que este haya alcanzado 3,2% en 2007. Asimismo, el déficit fiscal del sector público consolidado se redujo desde 3,6% en 2002, hasta 0,8% en 2006.

Lo anterior ha resultado en la generación de superávit primarios para el gobierno central en los últimos años contribuyendo a una reducción en su nivel de deuda. La deuda del gobierno central se ha reducido de 55,7% a 48,3% del PIB en los últimos cuatro años. Esta tendencia descendente en el nivel de deuda también es el resultado de una apreciación sustancial del peso desde 2003, que ha reducido el valor de la deuda externa.

No obstante, esta mejoría en los resultados fiscales no implica que las rigideces presupuestarias no sean una limitante importante para el ajuste fiscal. Debe tenerse en cuenta que la reducción observada en el déficit fiscal coincide con la fase expansiva del ciclo económico. El crecimiento económico en Colombia durante los últimos años ha resultado en un incremento sustancial en la recaudación tributaria. Este último pasó de 10,6% del PIB en 2000, a 16% en 2006, lo que ha permitido que, sin una reducción en los gastos, el déficit

**Gráfico 9. Distribución del puntaje total**

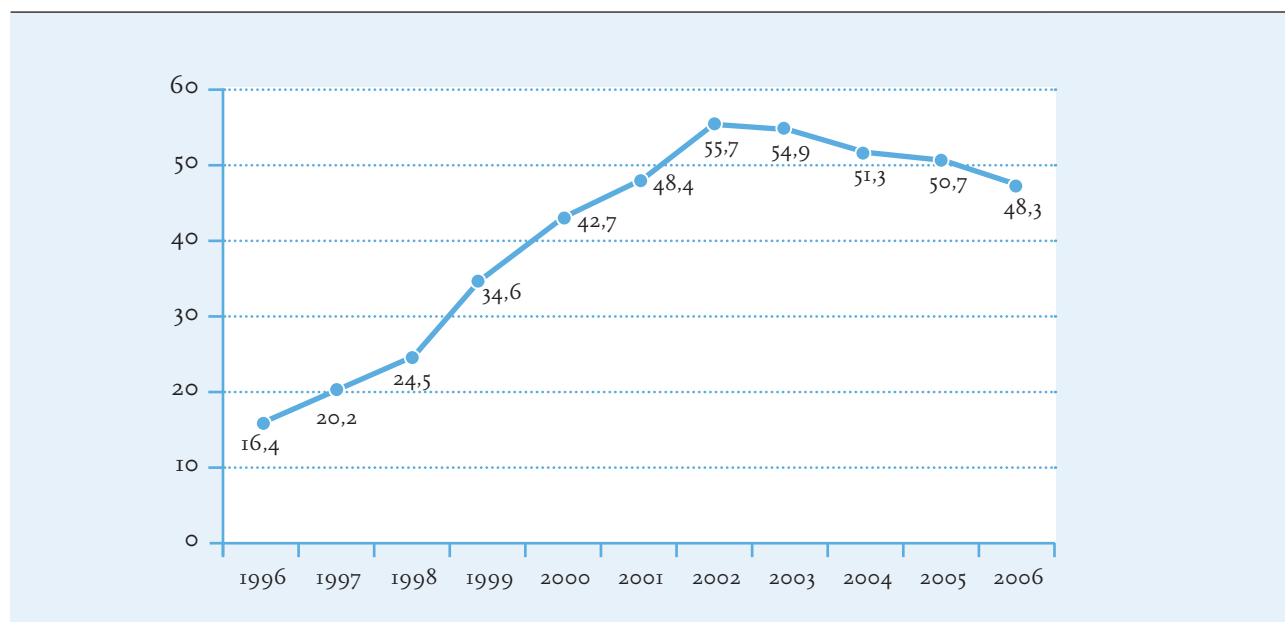


fiscal se haya contraído. Por lo tanto, el ajuste fiscal se ha dado por el lado de los ingresos pero no por el de los gastos. La bonanza en términos de la recaudación tributaria, ha permitido posponer la necesidad de un ajuste en el gasto. Sin embargo, esta situación no se va a prolongar indefinidamente.

La recaudación tributaria debe caer de manera permanente a partir de 2008 debido a que se extingue una serie de impuestos de carácter transitorio. Dada la inflexibilidad en el gasto, esto deberá resultar en un incremento en el déficit fiscal. Por lo tanto, en los próximos años se reabrirá el debate acerca de cómo realizar un ajuste

en el gasto público. Hasta ahora, las sugerencias en este sentido se limitan a propuestas de recorte en el gasto de inversión, dado que este rubro permanece como el de mayor flexibilidad dentro del presupuesto. Si bien la inversión ha venido creciendo a tasas altas (30% en 2007), no es deseable que todo el ajuste fiscal se realice sacrificando este rubro. Por ende, el gobierno se verá enfrentado a una difícil situación en los próximos años, cuando las rigideces presupuestarias se manifiesten como el principal obstáculo para la reducción del déficit fiscal y para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública.

**Gráfico 10. Deuda del gobierno nacional central, 1996-2006 (porcentaje del PIB)**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## Bibliografía

- Alesina A. y G. Tabellini. 1990. "A Positive Theory of Budget Deficits and Government Debt". *Review of Economic Studies*, 57: 403-414.
- y A. Drazen. 1991. "Why are Stabilizations Delayed?". *American Economic Review*, CXXXI: 1170-1188.
- y R. Perotti. 1994. "The Political Economy of Budget Deficits". National Bureau of Economic Research Working Paper, 4637.
- . 1996. "Budget Deficits and Budget Institutions". National Bureau of Economic Research Working Paper, 5556.
- Alesina, A., G. Cohen y N. Roubini. 1997. "Political Cycles and the Macroeconomy". Cambridge, MA: MIT Press.
- Auerbach, A. 2002. "Is There a Role for Discretionary Fiscal Policy?". National Bureau of Economic Research Working Paper, 9306.
- Ayala, U. y R. Perotti. 2000. "The Colombian Budget Process". Fedesarrollo, Working Paper Series, 14.
- Barro, R. y Gordon, D. 1983. "Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy". *Journal of Monetary Economics*, 17: 3-20.
- Bonilla, J., J. C. Echeverry y A. Moya 2006. "Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú". Documento CEDE, 33. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Buchanan, J.M. y R.E. Wagner. 1977. "Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes". New York: Academic Press.
- Carranza, L., J. Chávez y J. Valderrama. 2006. "La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano". *Serie de estudios económicos y sectoriales*. Washington, D.C.: BID.
- Drazen, A. 2000. "Political Economy in Macroeconomics". New Jersey: Princeton University Press.
- Echeverry, J. C. 2002a. "La crisis de la quejadera", en: Katarain, J.V. (Ed.). *Quiénes nos tienen jodidos*. Bogotá: Oveja Negra.
- . 2002b. "Las pensiones: ahora o nunca", en: *Las claves del futuro*. Bogotá: Oveja Negra.
- , L. Fergusson y P. Querubín. 2004. "La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal". Documento CEDE, 01. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Edwards S. y G. Tabellini. 1991. "Explaining Fiscal Policies and Inflation in Developing Countries". *Journal of International Money and Finance*, X, S16-S48.
- Fatás, A. e I. Mihov. 2003. "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion". Center for Economics and Policy Research Discussion Papers, 3277.
- Feldstein, M. 2002. "The Role for Discretionary Fiscal Policy in a Low Interest Rate Environment". National Bureau of Economic Research Working Paper, 9203.
- Fernández, E. y M. Sanguinés. 2003. "Instituciones presupuestales", en: Giugale, M., O. Lafourcade y C. Luf (Eds.). *Colombia: fundamentos económicos de la paz*. Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega.
- Ferrer, A. 1996. "Uso y abuso de la paraofiscalidad en Colombia". *Revista de Derecho Público*, 6. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Gaviria, A. 2005. *Del Romanticismo al realismo social*. Bogotá: Norma y Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Hernández, G. A. et al. 2000. "Exenciones tributarias: Costo fiscal y análisis de incidencia". Archivos de Macroeconomía, 141. Departamento Nacional de Planeación.

- Hombres, R. 1996. "Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia". Office of the Chief Economist, Working Paper Series WP-317. Washington D.C.: BID.
- 1998. "Evolución y racionalidad de las instituciones presupuestales en Colombia". *Coyuntura económica*, 28 (1): 93-118.
- Johnsen, C., B. K. Weingast y K. Shepsle. 1981. "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Redistributive Politics". *Journal of Political Economy* CXXXIX: 642-664.
- Larraín F. y M. Selowski. 1991. "The Public Sector and the Latin American Crisis". San Francisco: ICS Press.
- Lleras de la Fuente, *et al.* 1992. "Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia". Cámara de Comercio de Bogotá.
- Neut, A. y A. Velasco. 2003. "Tough Policies, Incredible Policies". National Bureau of Economic Research Working Paper, 9932.
- Roubini, N. 1991. "Economic and Political Determinants of Budget Deficits in Developing Countries". *Journal of International Money and Finance*, X, S49-S72.
- y J. Sachs. 1989. "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries". *Economic Policy*, 8: 100-132.
- Serna, J. G. 1988. "Aspectos de la política presupuestal en Colombia 1886-1987". Bogotá: Ministerio de Hacienda.
- Spiller, P. y M. Tomassi. 2003. "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina". *Journal of Law, Economics and Organization*, 19 (2). Oxford University Press.
- Taylor, J. 2000. "Reassessing Discretionary Fiscal Policy," *Journal of Economic Perspectives*, 14 (3): 21-36.
- Tommasi, M. 2006. "Fiscal Federalism and the reform of the 1990's", en: Wallack, J. y T. N. Srinivasan (Eds.). *Federalism and Economic Reform: International Perspectives*. Cambridge University Press.
- Tornell A. y A. Velasco. 1995. "Exchange Rate-Based and Money-Based Stabilization with Endogenous Fiscal Policy". National Bureau of Economic Research Working Paper, 5300.
- Velasco, A. 1997. "Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking". National Bureau of Economic Research Working Paper, 6286.
- Wilkie, J. 1973. "The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910". 2a. Edición. University of California Press.
- Wyplosz, C. 2002. "Fiscal Policy: Institutions vs. Rules". HEI Working Paper, 03.
-

### III

## Avances en el presupuesto por resultados



# Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública?

Mario Marcel\*

## Introducción

El presupuesto público puede ser un tema árido para muchos; para otros, en cambio, puede estar asociado a restricciones, presiones, frustraciones o rutinas burocráticas. Sin embargo, eso no lo libra de ser sujeto de análisis, modas y cambios paradigmáticos a través del tiempo.

En los últimos 50 años la manera de pensar y hacer los presupuestos públicos ha cambiado significativamente. Tales cambios han sido producto de transformaciones en el entorno de la gestión financiera pública, en la intensidad de las restricciones macrofiscales y en el rol del sector público. En ocasiones estas modificaciones se han traducido en el diseño y la implantación de técnicas específicas de preparación y administración de los presupuestos. Es así como en la década de 1960, las exigencias de un Estado en expansión y el crecimiento de la planificación favorecieron el surgimiento de la técnica del presupuesto por programas. Una década más tarde, cuando la primera crisis del petróleo frenó lo que parecía un proceso arrollador de expansión del Estado se generó el presupuesto de base cero.

Algo similar parece estar ocurriendo en la actualidad con el llamado “presupuesto por resultados” (PpR). Desde hace más de una década, este término se emplea para describir un variado conjunto de prácticas a través de las cuales diversos gobiernos en el mundo han buscado asegurar una mayor efectividad en el uso de los recursos públicos. Estas experiencias han atraído la atención de analistas y organismos internacionales, lo cual dio origen a un flujo creciente de estudios en la materia. Como expresión de ello, en 2007 tres prestigiosos organismos internacionales publicaron libros sobre el tema (OCDE, 2007; Robinson, 2007; Shah, 2007).

Pero, ¿en qué consiste realmente el PpR? El presente trabajo busca responder a esta pregunta no sólo desde

una perspectiva conceptual sino también práctica. El presupuesto es una herramienta concreta, estructurada en base a procesos diseñados para generar decisiones de asignación de recursos en plazos limitados de tiempo. En consecuencia, cualquier nueva concepción del presupuesto sólo será real una vez que se exprese en cambios concretos en los procedimientos y sus resultados.

Para definir al PpR en un sentido conceptual y práctico es necesario, en primer lugar, precisar qué tiene de especial la relación que hoy se busca establecer entre la formulación y ejecución de los presupuestos y los resultados de la aplicación de los recursos públicos. Para ello, la sección siguiente de este trabajo contiene una serie de proposiciones sobre cómo traducir estos conceptos generales en procesos e instrumentos concretos, capaces de aplicarse y verificarse en la práctica cotidiana de la gestión financiera pública. En particular, se plantea que cualquier régimen de PpR debe estar compuesto al menos de cuatro elementos:

- i) Un sistema de monitoreo y evaluación (M&E) capaz de generar información sobre resultados;
- ii) Una adecuación de los procesos de decisiones presupuestarias que incorpore dicha información;
- iii) Incentivos capaces de orientar la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados, y
- iv) Espacios suficientes de flexibilidad en la gestión de las instituciones que permitan aplicar los recursos públicos con eficiencia. Estos cuatro elementos pueden servir de referencia tanto a los gobiernos que intentan construir sistemas de presupuesto por resultados como a los analistas que intentan evaluar su funcionamiento.

El apartado “PpR en el mundo desarrollado y en América Latina” contrasta estos conceptos con la experiencia práctica acumulada en los últimos años en diversos países. La revisión de estas experiencias indica no sólo que no existe un modelo único de PpR en

---

\* Gerente, Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento, Banco Interamericano de Desarrollo.

aplicación, sino también que en todos los países el proceso de adaptación e implementación de este enfoque se encuentra aún en evolución. En particular se argumenta que las importantes diferencias que se observan en estas experiencias apuntan a que la forma en que se aplica el PpR en los países depende significativamente de las características de su institucionalidad presupuestaria así como de las necesidades y limitaciones que impone el nivel de desarrollo del Estado.

El trabajo concluye con algunas reflexiones sobre las proyecciones del PpR en América Latina y sobre cómo este enfoque y las metodologías que de él se derivan pueden entroncar con los procesos fundamentales ligados a la construcción de un Estado democrático y la promoción del desarrollo económico y social. De esta manera, mientras se advierte sobre los riesgos que involucra intentar trasladar a países de América Latina las metodologías y técnicas de PpR de países industrializados de la tradición administrativa anglosajona, se argumenta que el presupuesto para resultados representa una oportunidad para elevar la capacidad de los estados para contribuir al logro de los grandes objetivos del desarrollo. Para ello, se argumenta que es importante respetar el carácter esencialmente político de las principales decisiones presupuestarias y reservar las consideraciones técnicas para informar el proceso político.

El autor desea reconocer la participación de Marcela Guzmán en el desarrollo de estas reflexiones, surgidas de los esfuerzos por mejorar el sistema presupuestario chileno y del análisis de otras experiencias latinoamericanas. No obstante lo anterior, las opiniones vertidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones en las que se desempeña en la actualidad o en las que lo ha hecho en el pasado.

## ¿Qué es presupuesto por resultados?

### **Definiciones básicas**

Muchos gobiernos del mundo desarrollado y de América Latina declaran en la actualidad su intención de desarrollar un sistema de PpR (desempeño). A primera vista, la idea de vincular el presupuesto a los resultados en la aplicación de recursos públicos es una idea atractiva, que contrasta con una larga tradición incrementalista en la formulación y discusión legislativa de los presupuestos. Pero, más allá de estas intuiciones, en qué consiste realmente el presupuesto por resultados.

Las más recientes definiciones en la materia han provenido de organismos internacionales que han informado, analizado y, en algunos casos, promovido el concepto en los últimos años. Cada uno de estos organismos publicó libros especializados en la materia en 2007. Es así como Marc Robinson, del FMI, define presupuesto por desempeño como:

*Los mecanismos de financiamiento público y los procesos diseñados para fortalecer el vínculo entre la entrega de recursos y los resultados (productos e impactos) a través del uso sistemático de información formal sobre desempeño, con el objetivo de mejorar la eficiencia distributiva y técnica del gasto público (Robinson, 2007:1).*

La OCDE, que ha abordado el tema desde hace más de una década, en su última publicación reitera su definición de 2005 acerca de la presupuestación por desempeño como:

*Una forma de presupuestación que vincula los fondos asignados con resultados medibles (2007: 20).*

Por su parte, Shah y Shen en un libro editado por el Instituto del Banco Mundial, definen presupuesto por desempeño como:

*El sistema de presupuestación que presenta el propósito y los objetivos para los que se requieren los fondos, los costos de los programas y actividades asociadas para alcanzar esos objetivos, y los productos o servicios que se van a producir bajo cada programa (2007: 143).*

Como puede apreciarse, cada una de estas definiciones pone el acento en puntos distintos de la vinculación entre el presupuesto y los resultados. Mientras Robinson destaca la intención de lograr mayores niveles de eficiencia pública, la OCDE se concentra en el propio proceso que intenta establecer este vínculo. Shah y Shen, por su parte, enfatizan la relación lógica entre propósitos, objetivos, productos y recursos.

Sin perjuicio de estos matices, los tres estudios reconocen la existencia de distintas versiones de presupuesto por desempeño, que van desde aquellas que ponen el acento en el uso de la información con fines de presentación a las que vinculan de modo directo y automático la actividad o los resultados con financiamiento.

En este trabajo adoptaremos una definición de PpR que de alguna manera refleja las demandas concretas sobre el presupuesto en países en desarrollo, reconoce el carácter político de las principales decisiones presupuestarias y considera el presupuesto público como un proceso altamente estructurado y regulado.

En particular, definimos el PpR como el conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen de manera sistemática consideraciones sobre los resultados —pasados y futuros—, de la aplicación de los recursos públicos, pero que también motivan y facilitan que las instituciones públicas obtengan dichos resultados.<sup>1</sup>

De acuerdo con la definición propuesta, para que haya PpR es necesario que se cumplan cuatro condiciones:

- i) Que exista información comprehensiva sobre desempeño para alimentar el proceso presupuestario;
- ii) Que el proceso presupuestario sea capaz de incorporar esta información al proceso decisional que involucra;

- iii) Que el sistema presupuestario origine o se complemente con una estructura de incentivos que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados; y

- iv) Que las normas sobre administración financiera generen la flexibilidad necesaria para que los recursos de las instituciones se utilicen con eficiencia en el logro de resultados.

Una manera de facilitar la comprensión del concepto de PpR es contrastarlo con sus alternativas, es decir, saber qué no es un PpR.

Esta diferenciación puede hacerse, en primer lugar, respecto de algunas visiones simplistas sobre este concepto. Así por ejemplo, se tiende a pensar que PpR significa condicionar directamente las asignaciones presupuestarias al logro de ciertas metas de gestión. Este concepto, sin embargo, es inadecuado pues desconoce la base esencialmente política del presupuesto, que obliga a considerar las prioridades y los compromisos políticos establecidos por el gobierno y su política pública. Vincular las asignaciones de recursos a determinados programas exclusivamente con el desempeño de sus administradores significaría no sólo desconocer la prioridad que los objetivos de dicho programa puedan tener para el gobierno y la ciudadanía, sino castigar a sus beneficiarios por las falencias de sus administradores.

Por otra parte, un condicionamiento de las asignaciones presupuestarias basado en el desempeño pasado ignora que el interés al elaborar el presupuesto se centra en qué se hará con los recursos durante el próximo año fiscal y no en qué ocurrió en el pasado. Aún cuando lo que pueda hacerse con los recursos debe considerar el desempeño pasado, este no siempre es un buen predictor del desempeño futuro. Finalmente, las decisiones involucradas en el proceso presupuestario no se limitan a la asignación de recursos. Se produce también una revisión del diseño de los programas públicos orientados a lograr los objetivos y metas programáticas del gobierno, se establecen condiciones para su ejecución y se suscriben compromisos, explícitos o implícitos, sobre cómo utilizar los recursos. La experiencia muestra que los PpR

1. Esta definición responde en buena medida a lo que Shah y Shen (2007) y la OCDE caracterizan como “presupuesto informado por desempeño”.

pueden tener una mayor incidencia sobre estos aspectos que sobre las asignaciones presupuestarias mismas.

De esta manera, el PpR no implica condicionar mecánicamente las asignaciones de recursos al desempeño pasado. Para que opere el PpR es necesario estructurar una discusión presupuestaria capaz de integrar información sobre resultados, pasados y futuros, a las decisiones involucradas en su formulación y ejecución.

Del mismo modo, el PpR tampoco es un presupuesto acompañado de indicadores u otra información sobre resultados. Si bien dicha información puede considerarse útil por razones de transparencia o para fortalecer el presupuesto como un instrumento de rendición de cuentas, el PpR requiere utilizar esa información en el proceso de decisión presupuestaria.

El PpR puede contrastarse con las prácticas y técnicas tradicionales para elaborar un presupuesto, esto es, las prácticas incrementalistas y las técnicas del presupuesto por programas (PpP) y el presupuesto de base cero (PBC).

El PpR comparte con el PpP y el PBC el objetivo de lograr una mayor eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos, pero difiere del primero en cuanto a que su punto de referencia no son los niveles de producción o actividad, sino los objetivos perseguidos por las políticas públicas. En este sentido, el PpR pareciera aproximarse al PBC, cuyo objetivo es, también, elevar la eficacia en el logro de objetivos de política, y comparte con él la necesidad de contar con objetivos claros y priorizados. Sin embargo, el PpR adopta una posición sustancialmente más realista respecto del proceso de elaboración de un presupuesto: reconoce que, más que un proceso científico o histórico, constituye un juego repetitivo que debe acomodarse en un calendario estrecho, que no es separable de su pasado inmediato y que requiere negociaciones y acuerdos para ser realmente efectivo.

Sobre la base de la discusión anterior, podemos concluir que el PpR se apoya, y en buena medida explota, dos características esenciales del instrumento presupuestario. La primera es que el presupuesto, si bien debe responder a prioridades y compromisos programáticos definidos políticamente, asigna recursos a organizaciones y programas, que corresponden a los vehículos

técnico-institucionales para lograr resultados. El PpR es consecuente con esta distinción y sitúa su énfasis en los resultados, en la capacidad para incidir sobre el funcionamiento de instituciones y programas, sin intentar incursionar en un terreno fundamentalmente político.

La segunda es que el PpR se apoya en la característica del presupuesto como un juego repetitivo, estructurado en torno a un ciclo fiscal anual. En este juego, todos los años se encuentran más o menos los mismos actores, para negociar y tomar decisiones en los mismos plazos sobre el presupuesto del año entrante. El PpR entonces busca intervenir sobre las reglas, la información y los contenidos de este proceso, de modo que los incentivos y el aprendizaje inherente a un juego repetitivo permitan lograr mejores resultados. Esto hace, entonces, que el PpR involucre un proceso gradual y acumulativo de mejora. Por esta misma razón, para tener un impacto real, el PpR requiere persistencia y sistematicidad.

## Componentes del presupuesto por resultados

### *Información sobre desempeño*

El funcionamiento de un sistema de PpR requiere información suficiente y oportuna para sustentar el conjunto de decisiones que involucra un presupuesto. Esta información debe generarse con la regularidad y sistematicidad que reclama una rutina tan estructurada como el presupuesto. Para ello, muchos países han ido organizando verdaderos sistemas de generación de información, habitualmente referidos como sistemas de monitoreo y evaluación (SM&E).

Los SM&E se han constituido en un componente fundamental de una administración pública moderna, capaz de conciliar efectividad y transparencia en la gestión de las instituciones, políticas y programas públicos. De hecho, el desarrollo de estos sistemas ha sido una pieza fundamental en los procesos de reforma que han experimentado los países de distintas tradiciones administrativas y diferentes niveles de desarrollo.

Aún cuando un SM&E podría justificarse sólo por una cuestión de transparencia, al responder a la obligación

de informar a la ciudadanía y a sus órganos representativos sobre el uso de los recursos públicos, en la práctica sus objetivos y aplicaciones van mucho más allá. En particular, resalta la importancia de que estos se vinculen a la toma de decisiones, ya sea a nivel programático, institucional o gubernamental. Por esta razón el requisito fundamental de un SM&E es que sea capaz de proveer información pertinente, oportuna, sintética y veraz sobre las diferentes dimensiones y ámbitos del desempeño de la gestión pública para la toma de decisiones. Dado que no existe un solo tipo de información que reúna todos estos requisitos, los SM&E deben estructurarse como verdaderos sistemas, compuestos por diversos instrumentos capaces de responder a las preguntas esenciales que se requiere en los procesos claves de gestión pública.

Así, los instrumentos de monitoreo, permiten efectuar un seguimiento regular del desempeño de las instituciones y programas a nivel de procesos y productos, y los de evaluación, posibilitan determinar el vínculo entre dichos productos y el logro de los objetivos finales de las políticas y programas públicos.

Los SM&E son esencialmente instrumentos de gestión y pueden considerarse parte de la infraestructura de control del Estado, en cuanto sistemas de control interno —administrados por el propio Poder Ejecutivo— y de control de mérito, es decir, que lo que controlan es el logro de objetivos y metas fijados por el proceso político. El monitoreo y la evaluación son partes integrantes de la gestión de una organización y, en consecuencia, lo son también del sector público, dado que proporcionan información útil para la toma de decisiones gubernamentales, cualquiera que sea la instancia donde esto ocurra.

De este objetivo central se desprenden cinco valores básicos en un SM&E:

- i) Pertinencia para proporcionar la información que se precisa para adoptar decisiones debidamente fundamentadas;
- ii) Veracidad a fin de asegurar que la información corresponda a la realidad (aunque sea parcial) del proyecto, programa o institución que se evalúa;
- iii) Oportunidad para lograr que la información esté disponible en el momento en que lo requiere el proceso de toma de decisiones;

iv) Legitimidad a fin de que la información y los juicios que el sistema genere sean respetados por los actores relevantes, sustentando las decisiones que de ellos se desprendan;

v) Eficiencia para que la información se genere al menor costo posible.

Los SM&E son construcciones concretas, estructuradas en base a instrumentos, procedimientos y aplicaciones que reflejan el balance de los valores arriba señalados.

En materia de instrumentos, estos sistemas pueden recurrir a indicadores de desempeño, evaluaciones y estándares. En materia de procedimientos, pueden estar organizados en forma de análisis externos o internos, ser reservados o públicos. En cuanto a las aplicaciones, pueden alimentar las decisiones sectoriales, presupuestarias o la formulación de planes y programas.

Los dos principales instrumentos que forman parte de los SM&E son los indicadores de desempeño y las evaluaciones.

Los indicadores de desempeño corresponden a algoritmos matemáticos o fórmulas de medición que entregan una valoración cuantitativa del desempeño, pero que por sí solos no explican ese resultado. Estos indicadores responden a la pregunta acerca de cómo está evolucionando el desempeño de un programa o de una institución; su referente es el pasado inmediato y los compromisos que se establecen en la forma de metas para las mediciones.

A través de estos indicadores es posible monitorear periódicamente el desempeño o los resultados desde diferentes perspectivas: las dimensiones de eficiencia, eficacia y economía; y los ámbitos de control de procesos, productos, resultados intermedios y resultados finales. En la práctica estos son más fáciles de obtener en los ámbitos de procesos, productos y resultados intermedios, y constituyen un instrumento útil para sistemas de monitoreo internos de la gestión programática de las instituciones, aunque pueden también incorporarse aquellos de mayor relevancia relativa en los análisis del proceso presupuestario.

La principal limitación de los indicadores de desempeño es que no permiten conocer las relaciones de causalidad entre las actividades y los componentes

de un programa (elementos de su diseño), sus procesos de gestión y los resultados observados, lo que restringe la retroalimentación para alcanzar mejores desempeños.

Las evaluaciones, por su parte, corresponden a estudios, exámenes o revisiones técnicas. Estos, a partir de un conjunto de información ordenada y relacionada según un marco metodológico, buscan construir valoraciones de aspectos concretos de un ámbito del quehacer de políticas públicas y encontrar factores explicativos a estas valoraciones o juicios evaluativos.

De esta forma las evaluaciones se diferencian de los procesos de monitoreo, que suelen ser parte de procesos internos de gestión programática, más regulares y utilizan mediciones a través de indicadores, principalmente de procesos y productos. Obviamente, el monitoreo y la evaluación son complementarios e indispensables para mejorar la calidad de las instituciones y de los programas que estas ejecutan.

### ***Adecuación del proceso presupuestario***

Ya se ha indicado que un PpR es bastante más que un conjunto de indicadores de desempeño. Implica, en realidad, un cambio en la forma de pensar y actuar en la administración pública y por ende, en las funciones de comportamiento que guían el proceso de decisión y acción de los políticos y burócratas y, también, en la calidad y naturaleza de relaciones que en materia de supervisión se establecen entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la sociedad civil.

En este sentido, un análisis sistemático acerca de cómo avanzar hacia una gestión por resultados (GpR), particularmente respecto de la efectividad del proceso de desarrollo, debiera contemplar, entre otros, la modificación concreta de las actuales interrelaciones entre:

- El sistema presupuestario, el sistema de planificación y el establecimiento de las prioridades gubernamentales a corto, mediano y largo plazo;
- El sistema presupuestario y los otros sistemas integrantes de la administración financiera gubernamental: tesorería, endeudamiento y contabilidad; y

- El sistema presupuestario y los sistemas administrativos de la gestión tales como adquisiciones, contrataciones y personal.

Gestionar para el logro de resultados implica, en última instancia, que el Estado, sus autoridades políticas, la administración pública y la sociedad civil, introduzcan sensiblemente en sus procesos de toma de decisiones, los resultados de sus acciones y su alineación y avance hacia el logro de los objetivos que desean maximizar a través de las políticas públicas.

De ahí que la efectividad para el desarrollo esté vinculada con la articulación del proceso presupuestario con los otros sistemas administrativos a partir de los cuales el Estado opera. Estas relaciones comprenden desde armonizar las prioridades, asignar el presupuesto y los recursos (a nivel microinstitucional), determinar la manera como ello se relaciona con las prioridades de mediano y largo plazo (el proceso de planificación gubernamental, tanto a nivel macroglobal como mesosectorial), evaluar cómo se desembolsa el dinero y cómo dichos mecanismos afectan los grados de libertad de los gerentes para gestionar el recurso (sistema de tesorería), determinar los incentivos que tiene la administración para dejar de centrarse únicamente en los procedimientos y concentrar su actuación también en el logro de resultados (sistema de personal), y reconocer los costos de las acciones públicas y la forma como se registran los gastos en base devengada (el sistema contable).

El presupuesto es un proceso estructurante de la gestión del sector público porque en su desarrollo confluyen varios procesos administrativos esenciales para el funcionamiento del Estado como organización. La existencia de este conjunto de procesos integrados en el ciclo presupuestario genera que en la práctica, la vinculación entre presupuesto y resultados pueda establecerse en varios niveles y formas, no sólo en la asignación de recursos.

Entre estas aplicaciones alternativas podemos contar:

- La generación de información pública sobre el propósito, metas y estándares comprometidos para el uso de los recursos públicos y los resultados de su aplicación pasada;

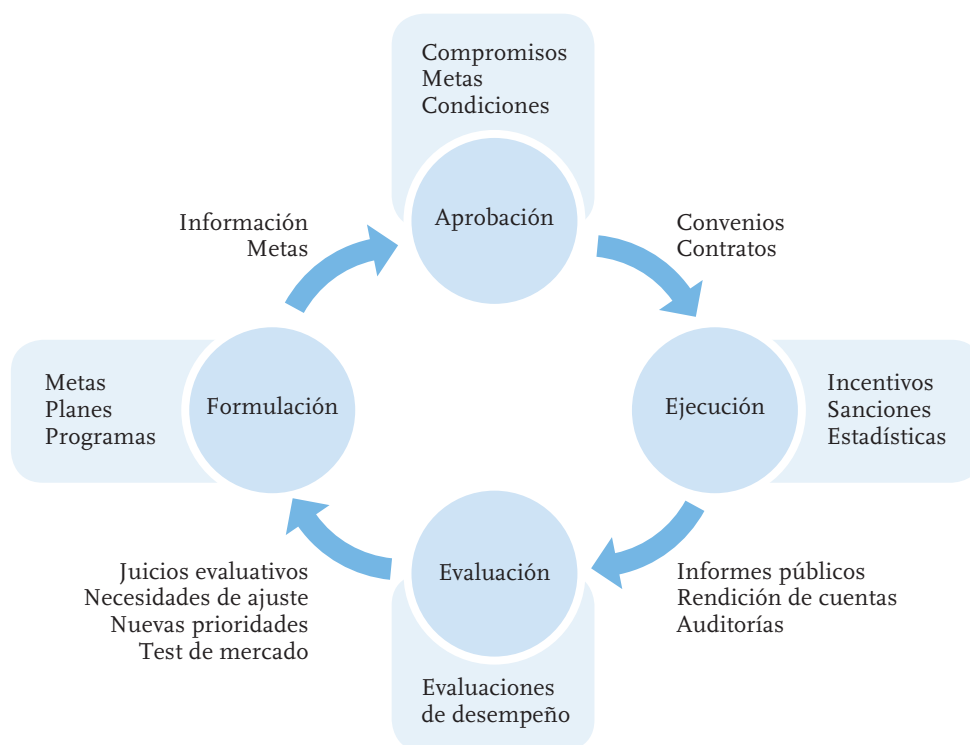
- La programación sectorial, al interior de los ministerios e instituciones públicas, vinculando sus actividades, recursos y metas;
- El diseño, adecuación y ejecución de programas y proyectos orientados a alcanzar los objetivos y metas programáticas, necesarios para justificar las propuestas presupuestarias;
- El condicionamiento de la entrega de recursos al cumplimiento de algunos requisitos previos relacionados con su diseño y preparación;
- El establecimiento de convenios de desempeño, mediante los cuales se especifican las metas y/o procesos comprometidos por una secretaría o dependencia para el año fiscal;
- La suscripción de contratos formales entre secretarías y entidades o entre entidades y agentes privados sobre niveles y estándares de producción de servicios requeridos a cambio de recursos presupuestarios;
- El testeo a través del mercado de los costos de proveer determinados insumos, procesos o servicios;
- La aplicación de esquemas de retribución y reconocimiento al desempeño a través de incentivos, ya sea monetarios o no, pero con costo fiscal; y
- La rendición de cuentas, ante la ciudadanía o sus órganos representativos, respecto de los resultados obtenidos como producto de la aplicación de recursos públicos.

Como ilustra al Gráfico 11, estas aplicaciones pueden operar en distintas fases del ciclo presupuestario.

De esta manera puede conceptualizarse el proceso presupuestario como una secuencia de ciclos de trabajo. Cada uno tiene un objetivo específico, compromete a determinados actores, requiere de un conjunto de insumos y genera productos concretos, los que, a su vez, constituyen insumos para el ciclo de trabajo de la siguiente fase del proceso presupuestario.

Experiencias como las de Australia, Nueva Zelanda y Chile indican que la implantación de un sistema de PpR puede requerir importantes modificaciones en la metodología y los procedimientos correspondientes a fases claves del proceso presupuestario.

**Gráfico 11. El sistema de PpR en el ciclo presupuestario**



### ***Incentivos sobre las instituciones públicas***

La implementación de nuevos instrumentos y procesos en torno al presupuesto, y la demanda de mayor interacción con las agencias, han complejizado la administración financiera. En respuesta a esto, es necesario generar mecanismos e incentivos que promuevan una adecuada articulación entre los distintos componentes del sistema. La vinculación con las agencias a través de mecanismos contractuales o semicontractuales, así como la puesta en marcha de incentivos económicos y no económicos, son expresiones concretas de lo anterior.

Reconocer la necesidad de esquemas de incentivos que motiven la cooperación en las instituciones públicas es uno de los grandes aportes de la nueva economía institucional al diseño de políticas y sistemas de gestión públicos. Este enfoque parte de reconocer que las organizaciones y las personas que los integran no funcionan sólo en base a las regulaciones, las estructuras formales o un sentido del deber, sino que responden a motivaciones ligadas a sus propios objetivos organizacionales y personales. De este modo, los funcionarios participan de las organizaciones públicas motivados ya sea por la búsqueda de realización profesional, reconocimiento, identificación con los fines de la organización, seguridad económica o, simplemente, un salario. Si la organización no es capaz de reconocer dichas motivaciones y utilizarlas para sus propios fines, es probable que esta opere de modo ineficiente, por su incapacidad para movilizar sus recursos organizacionales de acuerdo con su potencial y arriesgue ser capturada por intereses particulares, o ser destruida por la entropía.

Un buen sistema de incentivos, por lo tanto, debe reconocer la existencia de motivaciones diversas y alinearlas en pos de los objetivos institucionales. En la medida que dichas motivaciones no son exclusivamente salariales, un sistema de incentivos no es necesariamente sinónimo de estímulos económicos.

Según cuál sea el factor principal sobre el que se apoyan para motivar la conducta deseada, los sistemas de incentivos que se aplican actualmente en el sector público, pueden clasificarse en cuatro grandes categorías:

- i) Reconocimiento. La pertenencia a una institución prestigiosa puede ser una fuente de recompensa para sus integrantes. Reconocer logros institucionales puede transformarse en un poderoso mecanismo de incentivo, si es que existe un compromiso y una identificación de los funcionarios con los logros de la institución. Para ello es fundamental la legitimidad de los mecanismos de reconocimiento;
- ii) Traspaso de responsabilidades. El traspaso o devolución de responsabilidades, desde el nivel central hacia las instancias ejecutoras, puede ser percibido por estas últimas como una señal de confianza, a la vez que les entrega mayores cuotas de poder; por este motivo, puede ser concebido como un mecanismo de incentivo institucional. Tal vez este tipo de esquemas es el que presenta un mayor potencial en términos de mejoramiento de la gestión, pero a la vez es que presenta más complejidades en su implementación;
- iii) Incentivos económicos. En teoría los incentivos que operan a través del sistema de remuneraciones, sean individuales o institucionales, pueden promover un mejor desempeño siempre que logren superar las dificultades prácticas que surgen durante su implementación. Sin embargo, los esquemas de incentivos económicos corren el riesgo de perder credibilidad si no logran capacidad para discriminar entre distintos niveles de desempeño y lograr la legitimidad ante los involucrados;
- iv) Difusión de resultados. Otra forma de incentivar a las instituciones públicas es proveyendo adecuada y oportunamente información de resultados sobre su gestión. Esta puede entenderse como una forma de reconocimiento respecto de lo realizado en la administración de los recursos públicos. La exposición al escrutinio público es una fuente especialmente importante de estímulos y sanciones en administraciones públicas que históricamente han mantenido una relación distante con la ciudadanía.

### ***Flexibilidad en la gestión financiera de las agencias públicas***

Un examen riguroso del funcionamiento de los sistemas presupuestarios en diversos países indica que no sólo cumplen una función económica y político-institucional, sino también gerencial. En efecto, la manera en que se formulan y ejecutan los presupuestos condiciona significativamente el desempeño de las agencias o entidades públicas. El sistema presupuestario incide sobre la gestión de la agencias estatales al:

- Proporcionar una base financiera para su funcionamiento;
- Generar incentivos sobre el desempeño institucional a partir de la forma en que se estructuran las decisiones sobre asignación de recursos; y
- Regular la manera como las agencias pueden disponer de los recursos asignados en el ejercicio presupuestario.

En lo que se refiere a esta tercera dimensión, las normas sobre administración financiera de los estados abarcan normalmente materias como la composición del presupuesto institucional, la disposición de caja, el traspaso de recursos entre ítems presupuestarios y años fiscales, adquisiciones y contrataciones, tratamiento de imprevistos, control de los actos administrativos y contabilidad y rendición de cuentas.

La existencia de este conjunto de controles y la forma específica que adquieren son el producto de la exigencia de transparencia y predictibilidad de los actos de la administración, pero también de los niveles de desconfianza en la capacidad y la rectitud con que las instituciones administren sus recursos.

Las regulaciones sobre la administración financiera de las agencias estatales forman parte del cuadro más amplio de regulaciones y procedimientos que se identificaron con el modelo burocrático de gestión pública y fueron objeto de fuertes críticas en los últimos 20 años. Por esta razón, las reformas aplicadas en países desarrollados durante los últimos años con el objeto de promover una gestión más orientada a los resultados han incluido la revisión o aún eliminación de algunas de estas regulaciones.

Entre las principales medidas en este sentido se ha incluido:

- El agregado de gastos operacionales en los presupuestos institucionales, lo que permite una mayor flexibilidad para reasignar recursos a su interior;
- La programación financiera plurianual, para extender el horizonte de planificación de la gestión de programas e instituciones;
- El traspaso de recursos del presupuesto institucional entre años fiscales, ya sea para adelantar fondos o para postergarlos;
- La flexibilización de las disponibilidades de caja, manteniendo la restricción presupuestaria legal
- La creación de fondos o reservas centralizadas para contingencias;
- La devolución de responsabilidades por las adquisiciones y la contratación de personal.

En algunos países, estas iniciativas estuvieron ligadas a la implantación de un tipo especial de organización, llamada “agencia ejecutiva”. Esta se caracteriza por orientarse a la ejecución de políticas y programas, contar con mayor autonomía administrativa para hacerlo y rendir cuenta por sus resultados.

De este modo, puede afirmarse que en tanto el presupuesto provee la base material para la gestión operativa de las agencias gubernamentales, una gestión orientada a resultados requiere, en primer lugar, una base estable y predecible de financiamiento y, en segundo lugar, flexibilidad para administrar los recursos de esa base para lograr los objetivos y metas institucionales.

### **PpR en el mundo desarrollado y en América Latina**

#### ***Presupuesto por resultados en países desarrollados***

Las primeras nociones de PpR surgieron en países desarrollados a fines de la década de 1980; las experiencias más conocidas son las de Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y Suecia.

En estas experiencias, la vinculación entre presupuesto y resultados se expresa en:

- La devolución de autoridad financiera a los entes gestores, reflejada en la estructuración de presupuestos más agregados y facultades para reasignar fondos entre usos alternativos y años presupuestarios;
- La generación masiva y sistematizada de información sobre el desempeño, en la forma de indicadores y diferentes tipos de evaluaciones;
- La adecuación de la contabilidad pública desde una sobre base de caja hacia sobre base devengada; y
- La vinculación entre recursos y resultados a través de mecanismos semicontractuales, como definición de documentos marco, la elaboración de convenios de desempeño, la suscripción de contratos entre ministerios y agencias en los cuales se especifican compromisos y metas para el logro de resultados.

Como ya se ha comentado, la implementación del PpR en países desarrollados no fue un fenómeno aislado, sino que formó parte de un proceso de reforma más amplio guiado por el enfoque de la Nueva Gerencia Pública. Este enfoque surge como respuesta a la crisis del modelo burocrático de organización estatal y a las crisis fiscales del decenio de 1980, y apunta a otorgar mayor poder a los gestores públicos (caracterizados ahora como “gerentes”) a cambio de su mayor responsabilidad para obtener resultados. Para este efecto, las reformas incluyen no sólo ajustes en sus sistemas presupuestarios, sino el traslado de las funciones ejecutivas a agencias dotadas de mayor autonomía administrativa; el desarrollo de sistemas de control de gestión y rendición de cuentas; y el tratamiento de los usuarios como clientes, dotados de derechos individuales exigibles.

Por cierto, el enfoque de la Nueva Gerencia Pública no se aplica de igual manera en todos los países ni con el mismo énfasis. Por ejemplo, se desarrolla con más fuerza en los países de la matriz administrativa británica, mientras que en Francia se aplica sólo en las políticas de descentralización administrativa. En Estados Unidos, en cambio, la vinculación del enfoque con las teorías del gerenciamiento privado se extrema. En los países del norte de Europa su impacto es más limitado debido a que su estructura institucional ya contemplaba una

considerable devolución de responsabilidades ejecutivas a agencias autónomas desde mucho tiempo antes.

De esta manera, el PpR puede considerarse parte de una corriente más amplia de gestión orientada a resultados, en la cual este es necesario para completar la cadena autonomía-rendición de cuentas-asignación de recursos.

### ***PpR en América Latina***

En América Latina el concepto de presupuesto por resultados no sólo llegó considerablemente más tarde, sino que con una motivación distinta que en los países desarrollados. En efecto, los países de la región se caracterizan por contar con estados preburocráticos, en los que los problemas asociados a las prácticas patrimonialistas, el centralismo y la administración informal son más relevantes que los de la inadecuación de un determinado modelo administrativo. En esta realidad, el interés por el concepto de PpR aparece motivado por la búsqueda de formas de elevar el rendimiento de los recursos públicos tras años de ajustes fiscales y una reactivación de las demandas sociales.

Los intentos por aplicar el concepto de PpR en América Latina por lo general se han caracterizado por ser implementados en la forma de procesos estructurados, incorporados tempranamente a la legislación como leyes de responsabilidad fiscal o reformas de leyes de administración financiera y concentrar sus aplicaciones prácticas en la construcción de sistemas de información de gestión financiera y la elaboración de indicadores de desempeño. A diferencia de lo ocurrido en los países desarrollados, estas experiencias en general no han ido acompañadas por ajustes en estructuras orgánicas, devolución de facultades o cambios en prácticas de gestión.

El relativo atraso de los países en desarrollo, y los de América Latina en particular, en construir las instituciones propias del Estado burocrático, proveen un contexto y motivaciones sustancialmente diferentes para las reformas en materia de gestión pública y presupuestos. Estas diferencias se resumen en el Cuadro 51.

**Cuadro 51. Contexto de reforma de los sistemas presupuestarios en países desarrollados y en América Latina**

	Países desarrollados	América Latina
Régimen político dominante	Parlamentario.	Presidencial.
Tradición administrativa	Burocrática.	Patrimonialista
Tamaño del estado (gasto público/ PIB)	45%	22%
Dependencia de recursos naturales (participación en ingresos fiscales)	2%	15%
Incidencia de pobreza	7%	23%
Adultos mayores/población en edad de trabajar	36%	9%
Transparencia (lugar promedio en ranking internacional TI)	23	69
Presión para el cambio	Crisis del Estado burocrático.	Necesidades del desarrollo.
Desafío estratégico	Efectividad	Legitimidad, confianza
Objetivos centrales	Mantener estándares de servicio, cumplir compromisos, responder a necesidades individuales.	Reducir la pobreza y la desigualdad, elevar la competitividad, aumentar la transparencia y la regularidad.
Medio	Empoderar a gerentes públicos.	Crear gerentes públicos
Requisito	Responsabilidad, rendición de cuentas.	Gobernabilidad, motivación
Procesos de decisión claves	Contratos internos. Planes departamentales. Acuerdos internacionales.	Planificación. Presupuestación. Aprobación de cambios legales.

De este modo, en términos de la relación entre transparencia y efectividad, los países de América Latina, al partir de una realidad institucional preburocrática, tienen la posibilidad —y el desafío— de avanzar tanto en materia de transparencia como de efectividad. Sin embargo, la mayor precariedad de sus instituciones también genera el riesgo de experimentar retrocesos en el camino.

Estas oportunidades y riesgos están igualmente vigentes en lo que se refiere a la gestión financiera pública. Como se indica en el Cuadro 51, la brecha entre recursos y necesidades en la región transforma a la gestión financiera y al presupuesto en un componente central de la reforma del Estado y no en un apéndice de esta. Para ello, sin embargo, los países latinoamericanos no

pueden simplemente descansar en la ampliación de los espacios de flexibilidad en gestión financiera para los gerentes públicos, porque ellos aún no están plenamente formados ni exentos del riesgo de incurrir en prácticas patrimonialistas o clientelistas. Por esta razón, la agenda de reformas en gestión financiera y el propio concepto de PpR no puede ser una simple reproducción de lo observado en los países desarrollados.

En América Latina, los países se han acostumbrado a regular la gestión financiera de las agencias públicas de manera mucho más detallada que en países desarrollados, debido en buena medida a un mayor grado de desconfianza hacia los gestores. No obstante, es probable que el mayor problema para las instituciones no sean estas normas, sino la alta volatilidad de los presupuestos institucionales. Así, es común que

- La propuesta de presupuesto del Poder Ejecutivo experimente importantes modificaciones durante su paso por la Legislatura;
- Luego de aprobado el presupuesto, el Poder Ejecutivo vuelva a modificarlo significativamente; y
- Lo siga haciendo en el curso de su ejecución como producto de la volatilidad en los ingresos fiscales, los cambios de prioridades y los errores de programación. Algunos países que han enfrentado importantes restricciones de liquidez manejan, incluso, la ejecución presupuestaria desde la tesorería, racionando la caja fiscal en función de las disponibilidades.

## Algunas experiencias latinoamericanas

### **Chile<sup>2</sup>**

El sistema de PpR en Chile se inserta en un sistema presupuestario marcado por un alto grado de jerarquización institucional. Esto se expresa en que el Poder Ejecutivo concentra la mayor parte de las facultades sobre la gestión de los recursos públicos, mientras que el

Congreso tiene escasas atribuciones para modificar las propuestas de legislación temporal (el presupuesto) y permanente sobre materias financieras. En el interior del Poder Ejecutivo, las facultades normativas sobre la administración financiera están fuertemente concentradas en el Ministerio de Hacienda.

Esta concentración de facultades está a su vez acompañada de una clara identificación de responsabilidades del Ejecutivo por el manejo de las finanzas públicas ante la comunidad. Con el objeto de prevenir que la concentración de facultades sea percibida como mera discrecionalidad y para reducir la incertidumbre de los agentes económicos, las autoridades han desplegado un conjunto de mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo y la transparencia fiscal ante la ciudadanía.

El sistema de PpR comenzó a desarrollarse en Chile a mediados de la década de 1990, y alcanzó niveles de desarrollo y consolidación importantes en el decenio 2000. Actualmente involucra a un conjunto de instrumentos de información y evaluación del gasto. Tales instrumentos y procesos están expresamente orientados a asegurar que la información evaluativa sea considerada en la toma de decisiones sobre la asignación y la aplicación de recursos públicos. Por tal razón, el desarrollo del sistema de PpR también ha significado adecuar el proceso presupuestario y sus instituciones.

El instrumental actualmente en aplicación en Chile incluye<sup>3</sup>:

- El sistema nacional de inversiones, que contempla la evaluación social de todos los proyectos de inversión del sector público y la incorporación de los proyectos que satisfacen tasas mínimas de rentabilidad en un Banco Integrado de Proyectos, elegibles para obtener financiamiento del presupuesto. Este sistema inició su aplicación en la década de 1980;
- Un sistema de indicadores de desempeño, compuesto por alrededor de 1.500 indicadores distribuidos en 136 instituciones, con sus respectivas metas anuales. Dichos indicadores abarcan dimensiones de

2. Para evaluaciones de la experiencia chilena por observadores externos, véase OCDE (2004), Banco Mundial (2005), MacKay (2006) y Zaltsman (2006).

3. Véanse más antecedentes en Guzmán (2005).

eficiencia, eficacia, economía y calidad (esta última también puede ser incorporada en la dimensión de eficacia), y consideran también las distintas etapas del proceso de generación de valor del sector público;

- Un sistema de evaluación que desde 1997 ha generado más de 200 evaluaciones de programas y 21 evaluaciones de instituciones. Dichas evaluaciones son efectuadas por paneles de expertos y consultoras independientes, seleccionados mediante concurso público. Estas evaluaciones son desarrolladas en base a metodologías preestablecidas, y seguidas a través de convenios que especifican las medidas a adoptar por los ejecutores para incorporar las recomendaciones de los evaluadores;
- Los programas de mejoramiento de gestión, que constituyen un original sistema de *benchmarking* de sistemas administrativos, sobre la base de los cuales se establecen las bonificaciones por desempeño institucional para el personal de las instituciones del gobierno central. Este sistema se basa en una matriz uniforme para todas las instituciones que identifica etapas de desarrollo en 11 sistemas correspondientes a 7 áreas de gestión;
- Un Fondo Común Concursable de programas públicos, aplicado entre 2001 y 2003 con el propósito de elevar la eficiencia en la asignación de recursos. Esto se logra a través de la evaluación de propuestas para la asignación de fondos incrementales en el presupuesto formuladas en base a la metodología de marco lógico. Este formato sigue siendo utilizado en la presentación de iniciativas al presupuesto en un número importante y predeterminado de tipos de programas; y
- Los Balances de Gestión Integral, establecidos como un mecanismo de rendición de cuentas obligatorio para todas las instituciones del gobierno central. Dichos balances deben emitirse en abril de cada año a fin de reflejar la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de las diversas metas y compromisos vigentes para las instituciones durante el año anterior.

El desarrollo del sistema chileno de PpR ha requerido persistencia a través del tiempo y una aproximación

esencialmente evolutiva, en la que se agregan gradualmente instrumentos, se elevan las exigencias sobre las instituciones y se adecuan las rutinas públicas fundamentales. Como parte de este proceso se ha involucrado crecientemente al Congreso Nacional, a los líderes de opinión y a la prensa. Pese a lo anterior, han sido necesarios años de persistencia para que actores distintos de las entidades rectoras del Poder Ejecutivo comenzaran a tomar en cuenta y a utilizar la información evaluativa. Asimismo, el desarrollo del sistema se ha apoyado fundamentalmente en facultades administrativas existentes, y ha utilizado la legislación para consolidar y profundizar el proceso más que para iniciarlo.

Luego de más de 10 años de desarrollo, los principales logros que el sistema chileno de PpR puede exhibir son los siguientes:

- El sistema se encuentra en pleno funcionamiento y abarca todas las instituciones del gobierno central. Ha superado, por tanto, la fase de diseño y experimentación, lo que permite evaluar su funcionamiento y resultados;
- Además, contribuyó a aplicar la agenda de gobierno del Presidente Lagos, marcado en una primera etapa por un importante shock externo que redujo considerablemente las disponibilidades de recursos respecto de lo planificado. En este contexto, el sistema de PpR apoyó la reasignación de recursos y el esfuerzo por elevar el rendimiento de los recursos disponibles, con lo que contribuyó a que la administración pudiera cumplir con sus principales metas de política y completara su periodo con la finanzas públicas en orden y un alto apoyo popular;
- El desarrollo del sistema a lo largo del tiempo ha apoyado la toma de decisiones, particularmente en el proceso presupuestario. Esto ha significado no sólo adecuar los requerimientos y la oportunidad de la información generada por el sistema, sino también adaptar el propio proceso de formulación, discusión, ejecución y evaluación del presupuesto. Tales ajustes constituyen logros significativos en la incorporación de nuevas prácticas, básicas para que un PpR funcione;

- Como expresión de lo anterior, también se logró un razonable acoplamiento entre el proceso presupuestario, coordinado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y el proceso de programación gubernamental, coordinado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Ambos procesos sustituyen razonablemente la planificación gubernamental, que dejó de realizarse en Chile a mediados de la década de 1970;
- Toda la información generada por el sistema de presupuesto por resultados tiene carácter público, lo que permite que este no sólo apoye la toma de decisiones, sino que permita la rendición de cuentas ante la ciudadanía;
- El sistema se apoya en distintos instrumentos a la vez, buscando la complementariedad en el tipo de información evaluativo que estos generan. Asimismo, varios de esos instrumentos se asisten mutuamente, evitando en parte el riesgo de recarga sobre las instituciones que generan la información; y
- Si bien el sistema puede caracterizarse como altamente centralizado —por el papel rector que juegan instituciones como la Dirección de Presupuestos, el Ministerio de Planificación y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia—, se apoya en redes de expertos y en un sistemático esfuerzo de difusión y entrenamiento a nivel de las instituciones.

Junto a estos logros, la experiencia chilena también evidencia algunas limitaciones y desafíos. Entre estos se destacan los siguientes:

- Se aprecia una insuficiente definición de metas estratégicas vinculadas a los efectos finales perseguidos por la acción gubernamental. En este marco la aplicación de indicadores de desempeño se centra principalmente en productos. Esta característica refleja una perspectiva de análisis de la acción pública desde abajo hacia arriba, en contraste con la racionalidad de arriba hacia abajo propia de los modelos de planificación. Reconociendo las ventajas y desventajas de ambos modelos, es probable que una cierta combinación de ambos resulte más adecuada; y
- El alto grado de centralización determina que el desarrollo de capacidades y la integración de instrumentos

a nivel de instituciones sea aún insuficiente. Así, en algunas instituciones la administración de instrumentos de control de gestión se entrega a distintos funcionarios o unidades, por lo que el involucramiento de las autoridades superiores queda limitado. A nivel más general, se observan espacios de crecimiento del sistema, a través de mayores compromisos de los ministerios con el control de gestión de sus servicios dependientes.

En síntesis, de los antecedentes anteriores puede desprenderse que en el concepto de PpR que orienta el desarrollo del sistema chileno, la información sobre desempeño no sólo acompaña al presupuesto, sino que se integra directamente a él, aunque evitando generar relaciones mecánicas en la asignación de recursos. Al ser este un desafío más complejo, la evidencia disponible indica que tal objetivo se ha cumplido satisfactoriamente aunque existen áreas en las que indudablemente se podría mejorar. Esta experiencia demuestra, en consecuencia, que es posible desarrollar un sistema de PpR de clase mundial en un país emergente, pero que ello requiere consistencia y persistencia a lo largo de un periodo prolongado.

### **Colombia**

Los esfuerzos por vincular gestión pública con resultados en Colombia se remontan a la segunda mitad del decenio de 1990, con la creación del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión por Resultados (Sinergia). Este sistema se ha orientado fundamentalmente a evaluar programas públicos, con el propósito de alimentar el sistema nacional de planificación.

Bajo el sistema de evaluación imperante en Colombia, los ministerios efectúan evaluaciones de impacto coordinadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y se siguen las orientaciones de un comité interministerial que define metodologías, asigna responsabilidades y recibe resultados. El sistema de evaluación es responsabilidad de la Dirección de Planeación Nacional (DNP).

Desde su creación a fines de la década de 1990, Sinergia ha realizado varias decenas de evaluaciones,

obteniendo de ellas valiosa información para la definición de prioridades públicas y el diseño de programas en el gobierno central. Más limitado, sin embargo, ha sido el impacto del sistema sobre la asignación de recursos en el proceso presupuestario.

En buena medida, las dificultades de Sinergia para incidir en las decisiones presupuestarias derivan de las rigideces que caracterizan al sistema de administración financiera en Colombia. Estas rigideces tienen tres causas fundamentales. La primera, el profundo proceso de descentralización promovido por la Constitución de 1991, en virtud del cual una alta proporción de los recursos fiscales son transferidos automáticamente a los gobiernos subnacionales en la forma de participaciones, sin que estos tengan obligación de rendir cuenta sobre su utilización en las mismas condiciones que lo hace el gobierno central. La segunda fuente de rigidez —así como de problemas de coordinación— surge de la separación del presupuesto público en dos componentes: un presupuesto de inversiones, que incluye además programas públicos de alta prioridad bajo la responsabilidad de la DNP, y un presupuesto de funcionamiento, que incluye los gastos de operación y otros gastos corrientes, bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda. Una tercera causa proviene de la incidencia de decisiones de otros poderes del Estado sobre la asignación de recursos. En el caso del Poder Judicial, estas corresponden a determinaciones del tribunal constitucional amparadas por la inclusión de prioridades de política como derechos ciudadanos en la Constitución de 1991. En el caso del Poder Legislativo, las decisiones corresponden a la creación de beneficios con financiamiento de impuestos afectados.

La falta de vinculación entre Sinergia y el presupuesto llevó al debilitamiento del instrumento a comienzos de la década de 1990. No obstante, el sistema revivió con la gestión del Presidente Uribe, quien lo utilizó como soporte fundamental para proveer información a la ciudadanía sobre la acción del gobierno. Para fortalecer esta función se desarrolló el Sistema de Información y Seguimiento a Metas de Gobierno (SiGob) que genera indicadores de desempeño de acceso público. En la actualidad, el Presidente usa intensivamente la información

del sistema en audiencias públicas semanales, lo que le da un alto perfil político. Aún así, la vinculación del sistema con la asignación de recursos sigue siendo débil.

Por estas razones, el gobierno se encuentra trabajando en la actualidad para fortalecer Sinergia, extender el monitoreo y la evaluación hacia los gobiernos subnacionales e institucionalizar su vinculación con el presupuesto. Entre las principales iniciativas contempladas con este propósito se incluye:

- La diversificación de las metodologías de evaluación;
- La creación de instancias de trabajo conjunto entre la DNP y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en la preparación del presupuesto;
- La racionalización de los diversos sistemas de información existentes y sus correspondientes bases de datos; y
- El desarrollo de metodologías aplicables en el nivel subnacional.

### **México**

En los últimos años México ha tratado de desarrollar un sistema de presupuesto basado en resultados (PBR) cuyo referente inmediato son las reformas al sistema presupuestario (RSP) iniciadas en 1998. Dichas reformas buscaron que el presupuesto adoptara técnicas que hasta entonces eran consideradas propias del sector privado, como la planificación estratégica, los sistemas de atención al cliente, los indicadores de desempeño y la administración por objetivos.

La RSP se integró como una de las líneas estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, mediante la cual se pretendió elevar la eficiencia del uso de los recursos públicos en beneficio del desarrollo del país. Esta línea estratégica fue plasmada en el programa sectorial denominado Programa Nacional de Modernización Pública (ProMaP), que planteaba objetivos y estrategias concretas para incrementar la eficiencia en los servicios públicos que se brinda a la ciudadanía. La RSP incluyó entre sus componentes una nueva estructura programática (NEP) que tenía el propósito de replantear las categorías y los elementos programáticos para alinear las funciones estratégicas del gobierno

federal con los programas, las actividades y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. La RSP comenzó a implementarse en 1997, mediante un grupo de programas piloto al cual se fueron añadiendo más dependencias. En 1998 se inició un proceso de desregulación presupuestaria a través de convenios de desempeño.

La administración federal del sexenio 2000-2006 mantuvo la NEP y se propuso implantar dos proyectos inacabados de la RSP: el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Servicio Profesional de Carrera (SPC). La estructura programática fue refinada y perfeccionada y el proceso presupuestario fue transformado en un Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP). Además, se avanzó en la desregulación presupuestaria al simplificar el número de disposiciones del *Manual de Normas Presupuestarias*.

Paralelamente, la administración del Presidente Fox introdujo un sistema de metas presidenciales, por medio del cual los titulares de las dependencias u organismos públicos se comprometieron a cumplir metas de desempeño mediante la firma de un convenio. Tales metas fueron determinadas conjuntamente entre la Presidencia y la dependencia en cuestión y, sobre la base del resultado, se pedían cuentas por el no cumplimiento o se premiaba con bonos la consecución de las mismas. Estas metas fueron establecidas independientemente del sistema presupuestario, lo que no permitió su vinculación con el desempeño, e incluso puso en contradicción en ocasiones las metas presupuestarias con las presidenciales.

Posiblemente el mayor avance del sistema presupuestario en el sexenio fue la aprobación en 2005 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Esta legislación permitió sistematizar y racionalizar un conjunto de normas que se incluían en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación desde fines de la década de 1990 y estructurar un marco normativo coherente para la administración financiera en la administración pública. La LFPRH cita expresamente la vinculación entre resultados y presupuesto como uno de los propósitos del sistema de administración financiera.

Las reformas impulsadas en México desde fines del decenio de 1990 tuvieron lugar en un contexto marcado por el cambio político y los gobiernos sin mayoría

parlamentaria. Ello alentó iniciativas desde el propio Congreso orientadas a exigir mayor información y rendición de cuentas al Poder Ejecutivo.

Hacia fines del sexenio del presidente Fox coexistían múltiples sistemas de información, y existían al menos tres sistemas de indicadores y dos sistemas de evaluación. Pese a ello, había poca evidencia en cuanto a que dicha información fuera considerada por la administración pública federal en la toma de decisiones, incluyendo el presupuesto. En tal sentido, puede decirse que el énfasis en definiciones técnicas, estructuras programáticas e indicadores, contrastaba con las prácticas esencialmente incrementalistas en la asignación presupuestaria.

Por su parte, las demandas de información provenientes del nivel central se enfrentaban a dependencias (entidades) públicas con relativa autonomía y significativas capacidades técnicas. Esto se traducía en una actitud defensiva por parte de las dependencias que cumplían rutinariamente con los requerimientos de entrega de información, pero mantenían paralelamente sistemas de programación y control de gestión considerablemente más sofisticados.

Los actuales esfuerzos por consolidar el sistema de PBR en México se orientan a racionalizar y simplificar los SM&E, utilizar dichos sistemas constructivamente en la relación entre el nivel central y las dependencias, y adecuar el proceso presupuestario. Las iniciativas actualmente en desarrollo abarcan cuatro áreas de trabajo:

- i) Estructurar sistema integrado de M&E;
- ii) Adaptar el proceso presupuestario para incorporar información sobre resultados;
- iii) Fortalecer los incentivos sobre las dependencias; y
- iv) Adecuar normas sobre gestión financiera para facilitar el logro de resultados en las dependencias.

De este modo, puede apreciarse que aún cuando las experiencias latinoamericanas en materia de PpR se encuentran en pleno desarrollo, ya pueden distinguirse algunos rasgos que las diferencian de los modelos en aplicación en el mundo anglosajón. De estos rasgos, vale la pena destacar cuatro. El primero se refiere a la centralidad del presupuesto como mecanismo coordinador y ordenador de la gestión pública. En las experiencias de

los tres países latinoamericanos citados se observa que el presupuesto ocupa un lugar prominente en el funcionamiento de todo el aparato público, por lo que recae en él la responsabilidad de obtener el máximo rendimiento de los limitados recursos públicos disponibles. Esta centralidad del presupuesto se expresa a su vez en autoridades presupuestarias fuertes, con la capacidad de impulsar reformas de envergadura o detener los intentos mejor intencionados de cambio.

El segundo es la importancia de la planificación como proceso orientador de las acciones del gobierno en el mediano plazo. Tanto en México como en Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo provee el marco fundamental de objetivos y metas de mediano plazo que luego se relaciona con la asignación de recursos y la producción de bienes y servicios públicos a través del presupuesto. Chile es una notable excepción a esta norma, lo que posiblemente explica la orientación de abajo hacia arriba del sistema de control de gestión ligado al presupuesto. El predominio de los planes de desarrollo y el presupuesto y la eventual rivalidad que ello genera respecto de los ejercicios de planificación y programación en los ministerios hace que estos últimos jueguen un rol bastante limitado en la operación de los sistemas de PpR en América Latina. Esto constituye un factor que limita su efectividad y sostenibilidad de largo plazo.

El tercer elemento se refiere a la creciente importancia de la evaluación en las tres experiencias latinoamericanas reseñadas. Mientras en los países desarrollados la evaluación ha ocupado un lugar secundario en los modelos de gestión y presupuestación basada en resultados, en América Latina parece estar ganando espacio en la estructuración de sus modelos de PpR. Esta importancia de la evaluación probablemente responde a dos factores: la centralidad de la función presupuestaria y la búsqueda de instrumentos que faciliten la reasignación de recursos; y la desconfianza de los organismos centrales del Poder Ejecutivo y la Legislatura respecto de las entidades sectoriales y las agencias ejecutivas.

Por último debe llamarse la atención sobre los escasos avances de los tres países analizados en materia de devolución de responsabilidades a las entidades gestoras, situación que contrasta con la experiencia de países

desarrollados en los que ha predominado en enfoque de la Nueva Gerencia Pública. Esta situación sin duda responde a la presencia de prácticas clientelistas y a las deficiencias en materia de transparencia características de los estados latinoamericanos, lo que hace riesgoso la entrega de mayores competencias y espacios de flexibilidad a los directivos públicos.

### De la moda al paradigma

Del análisis y la revisión de la literatura sobre PpR, tanto en sus aspectos técnico-conceptuales como de las experiencias internacionales puede desprenderse un conjunto de lecciones de relevancia para el desarrollo de estos sistemas en la región. Entre las más importantes se destacan las siguientes:

- El PpR ha pasado de ser una aspiración a tener expresión concreta en un número importante de países, a partir de desarrollar un instrumental propio para intervenir en los procesos fundamentales de programación, presupuestación, ejecución;
- Un modelo efectivo de PpR requiere cuatro elementos fundamentales: el desarrollo de amplios SM&E del desempeño de las instituciones públicas, una adecuación del proceso presupuestario para incorporar la información sobre resultados a la toma de decisiones, el desarrollo de mecanismos institucionales capaces de motivar una gestión de las instituciones hacia el logro de resultados, y la generación de espacios de flexibilidad en la administración financiera que facilite la gestión de las entidades para el logro de resultados;
- De lo anterior se desprende que el PpR involucra una vinculación efectiva de la información sobre desempeño a la toma de decisiones. Sin embargo, la forma precisa que adopte este vínculo y el peso específico de cada uno de los cuatro componentes del sistema debe ser capaz de responder a la institucionalidad y la realidad de cada país. Ello se refleja en la existencia de modelos alternativos de PpR en diversos países del mundo;
- La especificidad del modelo de PpR a la realidad de

cada país también se refleja en las principales experiencias en la materia en países de América Latina. Al aplicarse en estados que no han alcanzado el mismo nivel de maduración de sus sistemas políticos y sus estructuras burocráticas, las reformas en esta materia deben ser capaces de combinar el énfasis en la efectividad que es característico del enfoque de la nueva gerencia pública con los avances adicionales en materia de transparencia;

- Para implantar un sistema de PpR es necesario generar cambios en el comportamiento de los agentes que intervienen en el proceso presupuestario. Para ello debe intervenir sobre los diversos subprocesos y etapas del ciclo presupuestario;
- Los logros del PpR están principalmente relacionados con cambios en la cultura organizacional en los estados. Para producir estos cambios, todas las experiencias prácticas han requerido un extenso proceso de implantación así como reformas complementarias en la administración financiera pública, los sistemas de planificación, la contabilidad pública y la distribución de responsabilidades de gestión, entre otros; y
- La extensión y profundidad de estos cambios no demanda necesariamente un plan comprehensivo, capaz de dar cuenta al detalle del modelo y su proceso de implantación. Más bien se requiere claridad conceptual en cuanto a los objetivos que se persiguen, y la capacidad para evaluar y corregir sobre la marcha.

Las observaciones anteriores sugieren que las diferencias que se observan en el diseño e implantación de los modelos más avanzados de PpR en países de América Latina responde no sólo a diferencias en el nivel de sofisticación de dichos modelos o al desarrollo de los países, sino a desigualdades estructurales en el marco de la gestión y el presupuesto público. Esto debería advertir

sobre los riesgos que involucra intentar trasladar a países de América Latina las metodologías y las técnicas de PpR de países industrializados de la tradición administrativa anglosajona.

Enfatizar mayormente en la planificación como referente para la identificación de metas y prioridades, en el proceso presupuestario como mecanismo de coordinación interinstitucional, en la evaluación como instrumento de control de gestión, y la reticencia a ampliar los ámbitos de flexibilidad de los gestores, dan cuenta de estados en los que la preocupación central es movilizar los recursos públicos para el desarrollo antes que prestar masivamente servicios uniformes bajo un modelo burocrático.

En este contexto, el PpR posibilita elevar la capacidad de los estados para contribuir al logro de los grandes objetivos del desarrollo y la profundización de la democracia. Para realizar este potencial es imprescindible reconocer que el presupuesto público es mucho más que un instrumento técnico al servicio de la racionalidad económica: se trata esencialmente de un mecanismo institucional capaz de conciliar las prioridades políticas con las disponibilidades de recursos. El desarrollo de los sistemas de PpR debe, en consecuencia, respetar el carácter esencialmente político de las principales decisiones presupuestarias y reservar las consideraciones técnicas para informar el proceso político y lograr que las decisiones que allí se fragüen contribuyan al bienestar general.

Sólo reconocer el rol de la política en las grandes decisiones sobre la asignación de recursos y de la información para alimentar esas decisiones y apoyar su implementación permitirá que el PpR deje de ser una moda importada del mundo anglosajón para convertirse en un paradigma relevante para las necesidades del proceso de desarrollo en la región.

## Bibliografía

- Allen R. y D. Tommasi. 2001. *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*. París: OCDE.
- Arellano, D. y J. Ramírez. 2000. "Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos". *Lecciones desde México, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. República Dominicana.
- Ball, I. 2002. "Modern Financial Management Practices". *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 2, Nro 2.
- Banco Mundial. 1997. *World Development Report 1997. The State in a Changing World*. Oxford University Press.
- . 2004. *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*. Operations Evaluation Department.
- . 2005. *Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público*, Diciembre.
- y Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BM y BID.
- Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy & Public Choice*. Harvester Wheatsheaf.
- Ellis K. y S. Mitchell. 2002. "Outcome-Focused Management in the United Kingdom", en *OECD Journal on Budgeting*. Vol 1 Nro 4.
- Forrester, J. 2002. "The Principal-Agent Model in Budget Theory", en Khan, A. y W. Bartley Hildreth. *Budget Theory in the Public Sector*. Quorum Books.
- Guzmán, M. 2005. *Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados. La experiencia chilena*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Mackay, K. 2006. "Institucionalización de los Sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público". *Documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación*, Nro 15, Enero.
- Makinson, J. 2000. "Incentives for Change: Rewarding Performance in National Government Network". Public Service Productivity Panel, HM Treasury.
- Marcel, M. 1998. "Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Año XXV, Nro 37.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2003. *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*, 28th Session of the Public management Committee.
- . 2004. *Budgeting in Chile*, 25th Annual Meeting of Senior Budget Official.
- . 2005. *Performance Information in The Budget Process: Result of OECD 2005 Questionnaire*. 26th Annual Meeting of Senior Budget Officials.
- . 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OCDE.
- Robinson, M. (ed.). 2007. *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. Palgrave Macmillan.
- Rojas, F. 2005. "Chile: Estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de Programas", *Informe Nro 34589-CL*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Shah, A. (ed.). 2007. *Budgeting and Budgetary Institutions*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- y C. Shen. 2007. “A Primer on Performance Budgeting”, en Shah, A. *Budgeting and Budgetary Institutions*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Schick, A. 2002. “Agencies in Search of Principles”. *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 2, Nro 1.
- Wildavsky, A. 1992. *The New Politics of the Budgetary Process*, Harper Collins.
- Zaltsman A. 2006. *Experiences with Institutionalizing Monitoring and Evaluation System in Five Latin American Countries; Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay*. World Bank, Evaluation Capacity Development (ECD), Working Paper Series 16, May.
-

# El presupuesto por resultados: pilar de la gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe

255

Roberto García López\*

## Introducción

Durante la década de 1970, los países desarrollados emprendieron reformas para dar respuesta a la crisis fiscal de ese momento y para enfrentar algunas disfunciones que el Estado de bienestar había generado. Esas reformas, conocidas genéricamente como la nueva gestión pública (NGP) e inspiradas en la gerencia del sector privado, apuntaron a modificar el *modelo burocrático* del Estado. Este se fundamentaba en una serie de principios, entre ellos, la estandarización de los procedimientos y procesos, el mérito técnico-profesional como factor de reclutamiento y promoción de los funcionarios públicos, la racionalidad de las estructuras institucionales para la división del trabajo y el establecimiento de jerarquías de la autoridad. Este modelo con el tiempo derivó en estructuras institucionales rígidas, centralizadas, piramidales y orientadas hacia los procedimientos, y que no respondían a las demandas del nuevo contexto socio-económico ni de los ciudadanos.

Por otra parte, en los años ochenta, América Latina y el Caribe (ALC) emprendió un proceso de reforma del Estado provocado básicamente por: i) el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, imperante desde los años cincuenta, que impulsó el desarrollo de la capacidad industrial de los países mediante la intervención estatal, ii) la crisis de la deuda externa que impactó gravemente la economía de la Región, iii) los avances en el proceso de globalización, y iv) la iniciación de procesos democráticos en la mayoría de los países de la Región. Las reformas —producidas en el contexto del surgimiento del modelo neoliberal y de los cambios que experimentaban los Estados de los países desarrollados— priorizaron la dimensión financiera de la crisis e iniciaron cambios orientados al ajuste fiscal, la reducción del Estado y la apertura comercial.

Ni el modelo de sustitución de importaciones ni las reformas posteriores dieron pasos importantes para dotar a los Estados latinoamericanos de capacidades de gestión administrativas acordes con las funciones que le corresponden desempeñar y con los principios del Estado de Derecho. En efecto, la aplicación del modelo burocrático permitió a los países desarrollados profesionalizar la administración pública, separar los asuntos públicos de los privados, e implantar un sistema de méritos para el reclutamiento y promoción del personal. Por el contrario, en ALC los países no fueron capaces de completar (CLAD, 1998:10) la construcción del modelo burocrático weberiano según el paradigma de las naciones desarrolladas. El tipo de burocracia dominante en la Región muestra sistemas de empleo fragmentados, promociones más próximas al patronazgo que al mérito, directivos sujetos a designación y remoción política, ausencia de sistemas de carrera, entre otras distorsiones sustentadas —con muy pocas excepciones— en la lógica político electoral que domina los sistemas de función pública (Iacoviello y Pulido: 2008, 90).

Además de estos aspectos que conciernen a la racionalidad de los sistemas administrativos de los países de la Región, los Estados se han visto enfrentados a cambios tanto en sus funciones como en las demandas y expectativas de los ciudadanos. La universalización de la educación básica registrada en la mayor parte de países, ha traído consigo votantes mejor informados de los que existían hace un cuarto de siglo; la expansión de los derechos ciudadanos de los niños, las mujeres, las poblaciones indígenas y los discapacitados ha obligado a crear políticas públicas distintas a las tradicionales; y la preocupación por el manejo sostenible del medio ambiente, entre otras, ha forjado nuevas áreas de gestión gubernamental. Además los avances en la comunicación y la informática han permitido que el conocimiento

---

\* Coordinador del PRODEV, Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento, Banco Interamericano de Desarrollo.

global sea de fácil acceso al ciudadano común. Estos factores han generado demandas por un acceso más igualitario a los recursos públicos y por servicios de mejor calidad: esto ha presionado a las autoridades políticas y a los directivos de las instituciones a gestionar de una manera más eficaz y eficiente.

Como se puede observar, el punto de partida de ALC en cuanto a la reforma del Estado es muy distinto de aquel que se observa en los países desarrollados: por un lado, existen rémoras del patrimonialismo —es decir, la no distinción entre lo público y lo privado— que conviven con estructuras inflexibles y lógicas centradas en el procedimiento y, por el otro, concurren nuevas demandas ciudadanas y se crean nuevas funciones propias de la globalización de los mercados y de los derechos sociales. Todo esto, en el contexto de la escasez de recursos típica de la Región que constriñe la capacidad de acción del Estado.

Este punto de partida condiciona la manera en que el proceso de reformas del Estado debe ser planteado y operado. En particular, exige una mirada integral que permita observar la congruencia y la articulación de los distintos sistemas que componen la administración pública (planificación, presupuesto, gestión financiera, monitoreo, evaluación) y también analizar la cadena de procesos que van desde las ofertas que hacen los gobernantes hasta los servicios que efectivamente se entregan a los ciudadanos.

### ***La gestión para resultados en el desarrollo***

Como se mencionó anteriormente, la NGP es una corriente gestada en los países desarrollados en la década de 1970, que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado. Es decir, impulsa cambiar el enfoque de *administración pública* por uno de *gerencia pública*, remplazando el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos —fundado en los principios de la jerarquía burocrática, planificación, centralización y control directo— por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia. Los países pioneros en

la introducción de estos conceptos fueron Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. Debe notarse, no obstante, que la NGP no es una corriente homogénea con pensamiento monolítico. Se observan por lo menos dos corrientes no necesariamente contrarias pero tampoco coincidentes: la primera enfatiza los aspectos gerenciales de la reestructuración del Estado mientras que la segunda se enfoca en introducir los mecanismos o los instrumentos del mercado y la competencia (Larbi, 1999).

Entre los múltiples instrumentos y enfoques generados por la NGP a fin de fortalecer la capacidad de Estado para promover el desarrollo, se encuentra la gestión para resultados (GpR). Esta se define como:

*un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (BID y CLAD, 2007).*

Aunque inspirado en las transformaciones de las empresas, el enfoque de la gestión para resultados recoge características específicas del Estado como los procedimientos del régimen democrático para la toma de decisiones y la rendición de cuentas y el interés público como centro de atención de la gestión.

La GpR nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado, en cambio en los países en desarrollo busca acelerar el paso para alcanzar un nivel más alto de desarrollo. En este contexto se enmarca la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD), por lo tanto la GpRD es un marco para la gestión en donde la información se utiliza para alcanzar resultados sostenibles en el ámbito de un país que benefician a todos los actores del desarrollo.

En el centro del concepto de GpRD se encuentra el término *valor público*, que refiere a los cambios sociales observables y susceptibles de medición que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas

sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar. El objetivo último de la GpRD, por tanto, es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno. De esta manera la noción de *resultado* en la GpRD está asociada al cambio social producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental. Así, por ejemplo, el resultado de la gestión de un ministerio de Educación no se medirá solamente por la cantidad de escuelas construidas, el número de docentes que capacitados o incluso en número de niños promovidos de año, sino por los aprendizajes que efectivamente hayan logrado los alumnos y, a largo plazo, por la calidad de empleos que logren conseguir gracias a la educación recibida.

Es necesario advertir que los cambios sociales no se refieren solamente a los que son materia de la política social como la salud y la educación, sino también a los relativos a las otras políticas públicas como la seguridad ciudadana, la agricultura, la energía, el empleo, la administración de justicia o la regulación de mercados. En nuestra concepción este último aspecto es central: el Estado genera valor público cuando crea mercados internos o externos que permiten a los ciudadanos acceder a los bienes y servicios a menores costos, lo que se traduce en mejoras en la calidad de vida.

La GpRD es una estrategia de gestión que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Por tanto, un elemento clave para su implementación es la medición de los cambios producidos por esa acción. Esto supone contar con instrumentos que capturen esas variaciones, con sistemas que procesen la información y con procedimientos para incluir el análisis de los datos en la toma de decisiones, los cuales no siempre están presentes en la administración del Estado.

La implementación de la GpRD comprende innovaciones sustantivas a la gestión del sector público por lo que supone un esfuerzo continuo a mediano y largo plazo. Estas innovaciones pueden requerir, entre otras, modificaciones del marco legal e institucional de los sistemas nacionales de gestión pública, búsqueda de consensos entre las funciones del Estado, entrenamiento sostenido de los funcionarios públicos y alineación de los distintos componentes del ciclo de gestión. Todo ello conlleva procesos complejos de ensayo y error en los que intervienen varios actores. Ante todo, la GpRD requiere transformar la cultura institucional imperante basada en el cumplimiento de los procedimientos y crear una nueva orientada hacia los resultados. Por estas razones, la implementación de GpRD debe verse no sólo como el reto de un gobierno en particular sino como un compromiso de Estado.

Por otro lado, la GpRD impulsa a que los directivos y las instituciones asuman responsabilidades por el logro de resultados y no por el mero cumplimiento de procesos, lo que promueve una rendición de cuentas más sólida y sustantiva, basada en evidencias y verificable por la sociedad civil. Esto supone un giro importante de la manera tradicional de administración y, por lo tanto, requiere de una voluntad política explícita al más alto nivel y de una o más unidades abanderadas del cambio, con poder de influir en el conjunto del sector público. Aunque la GpRD es principalmente un marco de referencia gerencial y, como tal, son las autoridades públicas y los directivos los llamados a implantarla, es clave la apropiación paulatina por parte de los funcionarios medios y de los encargados de la provisión de servicios.

Para finalizar con esta breve descripción de las principales características de la GpRD, es necesario destacar que esta permite analizar el sector público de manera comprehensiva e integrada. Esto se debe a que centra su interés en la manera en que todos los sistemas nacionales de gestión pública (SNGP) se alinean para obtener los resultados que el gobierno se ha planteado, de manera de evitar un abordaje aislacionista y sesgado que, como hemos visto, ha estado presente en las experiencias de reforma del Estado en ALC.

### ***El modelo conceptual***

El modelo conceptual de GpRD que se presenta aquí ha sido desarrollado en base al trabajo *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*, elaborado en conjunto con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (BID y CLAD, 2007). Se han considerado dos aspectos: en primer lugar, las características propias del sector público en ALC —la existencia de una cultura organizacional basada en la lógica del control y el procedimiento, la presión de las demandas ciudadanas por más y mejores servicios y por un gobierno más transparente y el contexto internacional que impone el desarrollo de sistemas con estándares acordados globalmente—, y en segundo lugar, el establecimiento del país, y no la institución, como la unidad de análisis del modelo propuesto. Por tal razón, el modelo considera elementos distintos a los que generalmente se encuentran en los análisis de capacidades institucionales.<sup>1</sup> En efecto, se basa en el análisis del ciclo de gestión público y en los distintos sistemas e instrumentos que lo componen.

En el modelo se distinguen cuatro áreas principales: planificación, presupuesto, ejecución de programas y proyectos, seguimiento y evaluación. En la GpRD estas áreas no forman compartimentos estancos sino que están articuladas. De esta manera, por ejemplo, la planificación y el presupuesto son parte de un proceso continuo y complementario, pues no se puede planificar sin conocer los recursos con los que se cuenta ni se debe presupuestar sin el referente básico de la planificación; en otras palabras, el *qué* y el *con qué* son indivisibles. Asimismo, el seguimiento y la evaluación se nutren tanto del proceso de planificación como del de producción de bienes y servicios. En la práctica, sin embargo, es frecuente que esos elementos se hallen desvinculados.

A partir de este modelo, se identificaron los principales sistemas, instrumentos y mecanismos involucrados en el funcionamiento de los componentes del ciclo de gestión que se emplean en ALC y que contribuyen a

orientar el quehacer del sector público hacia el logro de resultados.

Cada uno de los sistemas e instrumentos puede ser visto como un engranaje que permite que la cadena de resultados funcione adecuadamente de manera que se produzcan los cambios sociales estipulados en la planificación estratégica. Sin embargo, la sola existencia del sistema o instrumento no garantiza una gestión eficaz y eficiente. De hecho, varios de estos sistemas funcionan en entornos institucionales que no están estructurados en base a la GpRD. La elaboración de planes nacionales, por ejemplo, es una práctica extendida en la Región, pero en pocos países aquellos están ligados al presupuesto y a un sistema de monitoreo. Esta carencia impide que los planes desempeñen un rol efectivo en la cadena de resultados. Desde esta perspectiva, el reto más importante consiste en alinear a todos los instrumentos para que actúen de forma coordinada y complementaria y puedan así contribuir al logro de los resultados.

Cabe destacar que además de los sistemas mencionados hasta aquí, existe otro que por su naturaleza atraviesa todo el ciclo de gestión: el sistema de recursos humanos. En un marco de GpRD debe indicarse a los directivos y funcionarios públicos, en forma consistente, cuáles son las conductas laborales y los resultados esperados, y cuáles son las consecuencias de que estas conductas y resultados se verifiquen o no (Iacoviello y Pulido, 2008: 107). Para que la gestión del personal funcione de esta manera se necesita establecer claramente la cadena de resultados y contar con un sistema de seguimiento que indique si las metas de producción se están cumpliendo o no. Sin estos requisitos, no se puede fomentar una gestión de los recursos humanos orientada hacia la obtención de resultados.

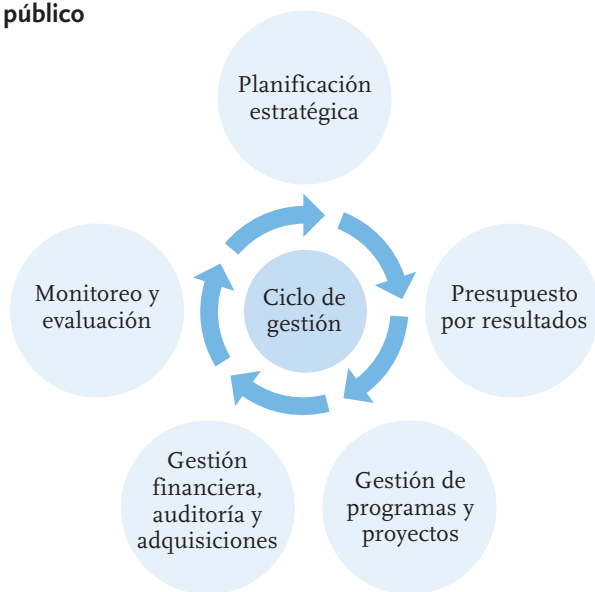
### ***Metodología empleada***

En base al modelo conceptual enunciado, se procedió a diseñar un instrumento que permitiera analizar la capacidad institucional de los países de la Región para implementar una gestión pública basada en resultados.

1. Un ejemplo de este tipo de instrumentos es: UNDP. 2007. *Capacity Assessment Methodology. Users Guide*.

El instrumento, llamado Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), divide el ciclo de gestión en cinco pilares: i) planificación estratégica; ii) presupuesto por resultados (PpR); iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos y v) monitoreo y evaluación (M&E). La única diferencia con el modelo conceptual es que el instrumento visibiliza en un pilar particular los sistemas de gestión financiera, auditoría y adquisiciones públicas que, aunque forman parte de los procesos de presupuesto y gestión de programas y proyectos, son muy importantes para el manejo eficiente y transparente de los recursos del Estado. De hecho, sin sistemas sólidos en esos campos, sería muy difícil no sólo obtener resultados sino administrar del Estado. El Gráfico 12 ilustra los pilares considerados en el instrumento.

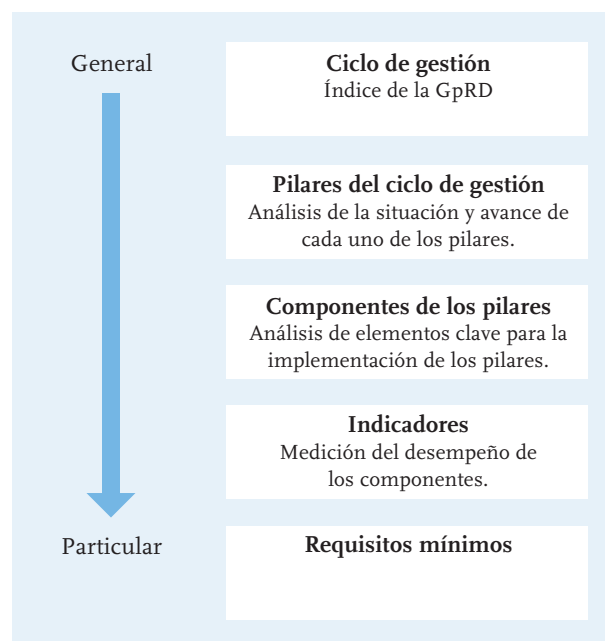
**Gráfico 12. Pilares del ciclo de gestión en el sector público**



Los cinco pilares examinan los elementos que deben estar presentes en el ciclo de gestión para que esté alineado con la GpRD. Estos elementos están ordenados en tres categorías: componentes (16), indicadores (37) y requisitos mínimos (139) de acuerdo con el esquema que se observa en el Gráfico 13. Los requisitos

mínimos reciben una calificación de cero a cinco, al igual que los indicadores y los pilares (véanse los criterios en el Anexo). El promedio de todos los indicadores deriva en un índice que muestra la capacidad de GpRD de un país.

**Gráfico 13. Niveles de análisis del SEP**



Debido a que el examen del ciclo de gestión requiere recabar información sobre un amplio espectro de temas, el instrumento se enfoca sólo en aquellos aspectos que directamente están relacionados con la GpRD o son indicadores de la capacidad de GpRD. Por lo tanto, este instrumento no ofrece un análisis de cada uno de los pilares con la profundidad y el detalle que lo hacen los instrumentos especializados en una sola temática, como es el caso de los diagnósticos de la gestión financiera pública.

Como se puede apreciar en el Cuadro 52, en promedio, los países de ALC evaluados no se encuentran ni a mitad de camino en el proceso de institucionalización de la GpRD, ya que el promedio es de 2 en la escala de 0 a 5. Sin embargo, la situación es bastante heterogénea entre países: algunos están en un estado

**Cuadro 52. Pilares de la GpRD según el nivel de desarrollo, en 18 países de ALC**

	Avanzados	Medio alto	Medio bajo	Fase inicial	Promedio
Planificación estratégica	3,3	2,8	2,1	0,4	2,3
Presupuesto por resultados	2,9	2,0	1,1	0,1	1,5
Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	3,9	3,0	2,3	0,4	2,6
Gestión de programas y proyectos	3,2	2,3	1,8	0,7	2,0
Monitoreo y evaluación	3,8	2,0	1,1	0,4	1,7
<b>Promedio</b>	<b>3,4</b>	<b>2,4</b>	<b>1,7</b>	<b>0,4</b>	<b>2,0</b>

de institucionalización de la GpRD más avanzado mientras que otros se encuentran en etapas más incipientes. También se puede apreciar que el desarrollo de los diferentes pilares es despasejo: mientras la gestión financiera se ha desarrollado más, el PpR ha quedado más rezagado.

El pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones (GFAA) es el más desarrollado de todos. Esto refleja la prioridad que los gobiernos y la cooperación internacional le han dado para mejorar el manejo y la administración de las finanzas públicas, así como los esfuerzos realizados para mejorar los sistemas en este campo. En efecto, se observan avances importantes en la legislación y el desarrollo institucional de este pilar; sin embargo, aún falta mucho por realizar en áreas como auditoría, sistemas de compras, manejo de riesgos fiscales, etcétera.

El pilar de planificación estratégica también muestra una mejor posición relativa con respecto a los otros pilares debido a que la mayoría de países han retomado el uso de la planificación especialmente a mediano plazo, tras haberla abandonado durante las décadas de 1980 y 1990, como instrumento para ordenar las prioridades nacionales.

El puntaje obtenido en el pilar de gestión de programas y proyectos es bajo por dos motivos principales. El primero son los sistemas de inversión pública (SIP) que buscan la evaluación *ex ante* de los programas y proyectos. Muchos de ellos, después de un esfuerzo importante en la década de 1970, fueron abandonados o no fueron actualizados, y hoy se evidencia la necesidad de su refundación.

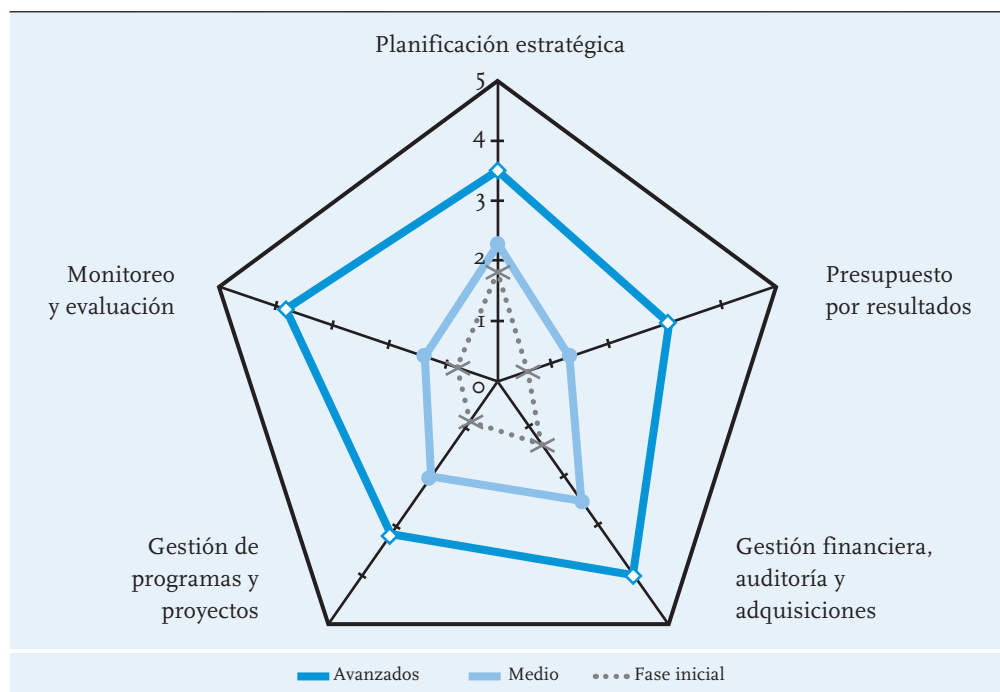
El segundo se relaciona con la gestión en las áreas clave elegidas (los sectores sociales y la infraestructura) ya que si bien durante las últimas dos décadas los países de la Región han puesto en marcha una gran variedad de programas sociales destinados a aliviar la pobreza, los sistemas de monitoreo y gestión no cuentan con el desarrollo necesario. En otras palabras, estos programas no modificaron la cultura de gestión de los ministerios sectoriales que se basaba en el desarrollo de las actividades y los productos, y no estaba orientada a obtener resultados.

Los pilares que obtuvieron los puntajes más bajos son los de PpR y monitoreo y evaluación. Existe un nexo muy estrecho entre ambos pilares, pues el PpR se basa en la información provista por los sistemas de seguimiento y evaluación que dan cuenta de los resultados de las acciones gubernamentales. En el caso del PpR, en la Región se avanzó poco en temas como el análisis de la efectividad del gasto público, los incentivos para implementar un PpR o las evaluaciones, especialmente las externas e independientes de los programas incorporados al presupuesto. Solamente los países más avanzados mostraron progresos en estos pilares.

En el Gráfico 14 se presenta el índice a través de un pentágono: la línea llena representa a los países con mayor nivel de desarrollo, en tanto que la línea de rayas indica a los intermedios y la línea de puntos, a los que se encuentran en una fase inicial del proceso.

Como se aprecia en el gráfico, a medida que se avanza en el desarrollo de la gestión para resultados, el pentágono presenta sus lados más equilibrados debido a que los cinco pilares de la GpRD están integrados

Gráfico 14. Índice de GpRD por grupo de países



entre sí, es decir, existe un proceso de realimentación entre ellos.

Así, por ejemplo, no se puede hacer un buen presupuesto por resultados si previamente no se hace un ejercicio razonable de planificación estratégica. Difícilmente un PpR logre un adecuado nivel de efectividad si la gestión financiera no es eficiente y la asignación de recursos no es oportuna. Si la gestión financiera es adecuada, pero la selección de programas y proyectos no responde a criterios de costo-efectividad, se estarían financiando emprendimientos de baja o nula rentabilidad social. Tampoco es posible conocer el resultado de los programas y proyectos si no se cuenta con un sistema adecuado de M&E. Asimismo, no es posible tener un buen sistema de monitoreo y evaluación si no se cuenta con buenos indicadores basados en sistemas sólidos de información y estadísticas básicas. Tampoco se puede realimentar el proceso de planificación estratégica sin un sistema de seguimiento y evaluación que identifique los desvíos de los objetivos originales para proponer las correcciones necesarias.

### Análisis por grupo de países

Los países más avanzados en la institucionalización de la GpRD son Chile, México y Colombia con un índice promedio de 3,4. En tanto que, entre los países con un nivel medio-alto, se ubican Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Perú con un puntaje de 2,4. Los países con un nivel medio-bajo son el grupo más numeroso y su puntaje es de 1,7. En el grupo de países con valores menores a 1 se encuentra Belice.


Como se puede observar en el Cuadro 53 hay nombres de países que están entre paréntesis. En ellos concluyó el proceso de discusión con los gobiernos acerca de los resultados, estos fueron aprobados y difundidos, por lo que se trata de información pública. En cambio en los países que no están señalados entre paréntesis, los resultados no pueden hacerse públicos hasta que no se concluya con el proceso de discusión.

Los países avanzados llevan una gran ventaja con respecto al resto en todos los pilares. Los del grupo medio se diferencian básicamente en los pilares de gestión

financiera, auditoría y adquisiciones. Por otro lado, los países avanzados muestran un mayor equilibrio entre

los distintos pilares, lo que sugiere un esfuerzo deliberado por establecer una gestión basada en resultados.

**Cuadro 53. Países agrupados por nivel de desarrollo del índice SEP de GpRD**

Nivel de avance	Países
Avanzado	(Chile), (Colombia), (México).
Medio-alto	(Argentina), Costa Rica, Ecuador, Guatemala, (Perú).
	El Salvador, Honduras, (Nicaragua), (Panamá), Paraguay, República Dominicana, Surinam, (Trinidad y Tobago), Uruguay
Fase inicial	(Belice)

### ***Un desafío no resuelto: la articulación planificación presupuesto***

Aunque en general se aprecia que los gobiernos de la Región procuran fortalecer la función de planificación, la falta de articulación e integración entre la planificación y el presupuesto limita la concreción de los planes en resultados y es uno de los desafíos más importantes de la GpRD. En la mayoría de los países existe una relación competitiva, pero no de cooperación e integración, entre las instituciones responsables de la planificación y del presupuesto. Esta competencia constituye uno de los principales obstáculos que impide el avance de mejores prácticas de GpRD.

Uno de los factores que limita una buena articulación entre la planificación y el presupuesto es la distinta importancia política que se otorga a ambas funciones. En muchos países la discusión real sobre la asignación de recursos no se hace en el plan sino en el presupuesto, pues está vigente de manera inercial el modelo de décadas anteriores centrado en el manejo del corto plazo. Muestra de ello es que en la mayoría de países los congresos discuten el presupuesto pero no el plan. Además, pocos países han arribado a acuerdos nacionales que otorguen una perspectiva de largo plazo a la acción de gobierno y que orienten obligatoriamente el quehacer y los recursos públicos. Sin este mandato, no hay razón para que el presupuesto se coordine con la planificación.

Por otro lado, el desarrollo normativo, institucional y técnico de los entes planificadores es comparativamente inferior al de los encargados del presupuesto. Los ministerios de Economía y Finanzas tienen un estatus mayor en la mayoría de países y sus métodos y sistemas han venido desarrollándose permanentemente durante las últimas décadas (incluso los salarios de sus funcionarios suelen ser mayores que los del resto de la administración pública). Por el contrario, las autoridades de la planificación no siempre gozan del rango de ministros y en varios países los entes han sido creados pocos años atrás, por lo cual no disponen de sistemas maduros.

A esto se suma el hecho de que en varios países la planificación aún mantiene su carácter normativo y centralizado: el plan es producto del ente rector, los ejecutores proveen insumos pero no son sus coautores y el ejercicio carece de perspectiva estratégica. Así concebida, la planificación no es una función que atraviesa a todo el sector público y por tanto no se inscribe en la dinámica real de las instituciones.

En resumen, luego de que la mayoría de países de la Región abandonara la planificación siguiendo las políticas de ajuste estructural ante la crisis de la deuda, a partir de la década de 1990 muchos países la han retomado y han establecido leyes e instituciones con un enfoque menos centralista que el anterior modelo y que conciben al mercado como un elemento importante del desarrollo. La fortaleza de los sistemas está intensamente asociada a la estructura política de los países: donde existe mayor

consenso social en torno a políticas estratégicas y hay mayor estabilidad institucional, los sistemas de planificación han logrado progresar más. En estos sistemas, se observa una variedad de instrumentos de planificación —como la visión de largo plazo, el plan nacional, la agenda presidencial, las estrategias de lucha contra la pobreza y los planes sectoriales—, algunos de los cuales se complementan entre sí. Desde la perspectiva de la GpRD, el reto más importante de los sistemas de la Región es fortalecer la planificación operativa, lo que supone solidificar las estructuras programáticas de los planes, articular el mediano y corto plazo y coordinar la planificación con el presupuesto. Además, se requiere desarrollar un proceso planificador más inclusivo, que involucre al Poder Legislativo y a la sociedad civil a fin de que los objetivos estratégicos reflejen el pensamiento de toda la sociedad y tengan así mayor oportunidad de trascender de un gobierno a otro.

### ***La gestión para resultados del desarrollo y el presupuesto por resultados***

*Sin presupuesto por resultados no es posible institucionalizar y consolidar una gestión para resultados en el desarrollo, pero sólo con un presupuesto por resultados no es suficiente para avanzar en una gestión para resultados en el desarrollo.*

En un marco de GpRD es imprescindible considerar los resultados de las políticas, los programas y los proyectos para decidir su financiamiento. El PpR cumple ese propósito, pues es un conjunto de sistemas y procedimientos capaces de integrar las consideraciones sobre los resultados de la gestión pública al proceso de toma de decisiones presupuestarias. De esta manera, el PpR permite promover una mayor integración entre la planificación y la asignación de recursos.

Si las políticas públicas, especialmente las políticas sociales de un país, pretenden generar un cambio de la situación actual y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, es importante implementar un PpR. La búsqueda de mayor eficiencia y efectividad en la asignación de recursos públicos limitados motivó el interés

por el presupuesto por resultados en América Latina y el Caribe. Cuanto más escasos son los recursos, más importante es aumentar la efectividad de su uso. En algunos casos, este interés condujo a establecer procesos estructurados y a incorporarlos a la legislación (leyes de responsabilidad fiscal, marcos fiscales plurianuales, programas de desempeño, entre otros). En el PpR se entiende por resultados no sólo el impacto final de los programas, sino también los aportes en toda la cadena de generación de valor público.

El presupuesto por resultados es un conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en la formulación de un presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados de la aplicación de los recursos públicos. Para implementar un PpR se requieren cuatro condiciones: i) que exista información comprehensiva sobre los resultados de las acciones financiadas con presupuesto, ii) que esa información sea tomada en cuenta en el proceso de formulación del presupuesto, iii) que el sistema presupuestario origine o se complemente con una estructura de incentivos que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados, y iv) que las normas sobre administración financiera permitan la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados (Marcel, 2007).

Es necesario aclarar que los resultados que debe considerar el proceso presupuestario son aquellos establecidos en la planificación estratégica y operativa. De aquí que uno de los retos principales para implantar un PpR consiste en articular la planificación con el presupuesto, proceso que, como se ha visto, en la mayoría de países de ALC es ejecutado por instituciones distintas con poca coordinación entre sí.

Por otro lado, la información sobre los resultados obtenidos de la ejecución de los recursos del presupuesto debe provenir de los indicadores de desempeño elaborados para dar seguimiento a los programas. Estos indicadores deben considerar no sólo los productos (bienes y servicios) que generan los programas, sino también los efectos que tienen en la población. Los

análisis provenientes de las evaluaciones de las políticas, los programas y los proyectos también son un insumo importante para el proceso presupuestario, pues complementan los datos del sistema de seguimiento aportando criterios sobre los efectos y los impactos de la acción gubernamental.

El PpR requiere incorporar la información sobre los resultados en el proceso de toma de decisiones sobre la asignación de los recursos. Esto evita que tal asignación se realice en base a los mecanismos tradicionales que no toman en cuenta la efectividad y eficiencia del gasto público. Entre esos mecanismos se encuentran la asignación clientelista de los recursos y la práctica incrementalista, que consiste en aumentar la misma proporción de recursos a todos los ejecutores año tras año. Incorporar la información sobre productos o efectos en el proceso de asignación de recursos es un desafío central en América Latina y el Caribe pues los sistemas presupuestarios sólo toman en cuenta datos relacionados con la ejecución financiera y los insumos empleados.

La manera en que un PpR liga los recursos con los resultados proviene del análisis de tres factores: i) proyecciones de los gastos y los resultados, si la situación presente no varía, ii) análisis de las tendencias que siguen los fenómenos sociales con las actuales políticas,

y 3) propuesta de cambios en el presupuesto y la manera en que esto afectaría las tendencias (Schick, 2008). Estos elementos deben someterse a debate por parte de los actores políticos y la opinión pública.

Los incentivos constituyen un elemento central del PpR pues permiten crear sinergia entre los intereses de los funcionarios y las instituciones y los intereses del país expresados en los objetivos estratégicos gubernamentales. Los estímulos que se aplican en el sector público pueden ser de los siguientes tipos: i) acreditación de la calidad de una institución lo cual conlleva reconocimiento social e incentiva su pertenencia a ella, ii) empoderamiento o traspaso de responsabilidades de niveles superiores a inferiores, iii) reconocimientos económicos individuales o institucionales, y iv) difusión de los resultados de la gestión institucional (Marcel, 2007)

Para que el presupuesto por resultados funcione adecuadamente se necesita también que se apliquen algunas innovaciones presupuestarias a nivel macroeconómico, como los marcos fiscales de mediano plazo (MFMP) y las reglas de responsabilidad fiscal. El primer instrumento está orientado a extender el horizonte de la política fiscal más allá del calendario presupuestal anual, mediante una proyección de ingresos y gastos para un período generalmente de tres años. Al mirar hacia

#### Recuadro 16. Las reformas presupuestarias y el entorno gerencial

*Las siguientes citas de Allen Schick (2008) reflejan la visión acerca de las reformas presupuestarias.*

*“Las reformas a los sistemas de presupuesto fallan por muchas razones, mas nunca son exitosas si las condiciones del entorno gerencial y gubernamental no son propicias a las mejoras. En particular, los gobiernos no pueden presupuestar por resultados sin no gestionan para resultados. El presupuesto está incrustado en las normas, tradiciones, cultura, prácticas y relaciones de la gestión pública. Los gobiernos presupuestan de la misma forma en que administran, razón por la cual es necesario modernizar las prácticas administrativas a fin de reformar el proceso presupuestal”.*

*“La constatación de que gobierno, administración y presupuesto son interdependientes proviene del hecho de que los países que más han avanzado en presupuestos basados en resultados también se cuentan entre los mejores administrados del mundo. Esos países se distinguen por tener bajos índices de corrupción, una administración pública eficiente, adecuados procedimientos de rendición de cuentas, canales políticos y administrativos para que los ciudadanos puedan expresar sus quejas y preferencias, y procedimientos para dar seguimiento a la calidad de los servicios públicos. Una lista incompleta de estos países incluiría a Nueva Zelanda y Australia en la región del Pacífico, Suecia y los Países Bajos en Europa, Singapur en Asia y Chile en América Latina”.*

el mediano plazo, el MFMP permite que el presupuesto anual sea elaborado con una visión más estratégica.<sup>2</sup> Las reglas de responsabilidad fiscal buscan fijar límites, a veces expresados en forma cuantitativa, que se imponen a ciertas variables que se desea controlar como el endeudamiento, el déficit fiscal o el gasto público. Por lo general esas reglas constan en leyes especiales, llamadas leyes de responsabilidad fiscal.

Por otro lado, el PpR también supone una mayor integración entre el ente encargado del presupuesto nacional y las instituciones ejecutoras del gasto. Como se ha visto, las decisiones presupuestales se toman analizando las distintas posibilidades de solución a los problemas del país, lo cual requiere de conocimientos técnicos especializados que solamente tienen los funcionarios de las instituciones sectoriales que ejecutan los programas.

En el pilar de PpR se consideran los siguientes componentes: i) la estructuración del presupuesto sobre la base de programas, ii) la perspectiva presupuestaria de mediano plazo, iii) la evaluación de la efectividad del gasto, iv) los incentivos para la efectividad de la gestión y v) la difusión de la información. Como se mostró en el Cuadro 52, de los cinco pilares del índice de institucionalización de la GpRD, el PpR aparece como el menos desarrollado con un valor de 1,5 lo que lo sitúa por debajo del promedio de 2.

La mayoría de países de la Región aún diseñan su presupuesto de forma incrementalista, es decir, aplicando cada año un aumento similar a todas las asignaciones de los programas o las instituciones. Con frecuencia, además, intervienen en las decisiones presupuestarias consideraciones sobre intereses políticos particulares por encima del bien público. Esto genera ineficiencia, ineficacia y falta de transparencia en la gestión. La ineficiencia se produce porque no premia ni castiga el trabajo que las instituciones realizan: todas reciben los recursos independientemente de lo bien o mal que

realicen su trabajo. Esto promueve la desidia de los funcionarios públicos y no estimula una buena gestión de las autoridades.

### ***Presupuesto basado en programas***

Los países que cuentan con un presupuesto basado en programas tienen parte del camino recorrido, ya que es más fácil moverse de un presupuesto por programa a un PpR porque existe una estructura que facilita la construcción de indicadores y resultados. Sin embargo, esto no quiere decir que contar con un presupuesto por programa es un prerequisite para el PpR. De los 18 países estudiados, nueve tienen un presupuesto estructurado por programas pero de ellos sólo Brasil, Chile y México muestran correspondencia entre los programas del presupuesto y los del plan (nacional en el caso de Brasil y México y sectoriales en el caso de Chile). Ocho países más tienen presupuestos que incluyen algunos programas, generalmente, en el marco de una estructura funcional y como parte del gasto de inversión. El valor del índice para este grupo de países asciende a 2,4, como se aprecia en el Cuadro 54 que figura más adelante.

### ***Perspectiva de mediano plazo***

Como se mencionó anteriormente, un aspecto importante para estructurar un PpR es contar con una perspectiva presupuestaria de mediano plazo, que permita divisar un horizonte más amplio que el presupuesto anual tradicional. Esta perspectiva es importante para la presupuestación porque los gastos que se realizan un año pueden tener efectos en los ingresos y gastos del siguiente año o depender de los ingresos futuros. De los 18 países estudiados, 13 (Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay) cuentan con una perspectiva presupuestaria de mediano plazo

2. Hay tres tipos de MFMP: 1) el marco fiscal de mediano plazo (MFMP) el más elemental de ellos e contiene proyecciones agregadas de ingresos y egresos, 2) el marco presupuestario de mediano plazo (MPMP) incluye proyecciones de ingresos y gastos más desagregadas y 3) el marco de gasto de mediano plazo (MGMP) comprende proyecciones de gasto por instituciones y programas. Este último es el que permite mayor articulación con la planificación. Para una revisión de estos instrumentos en ALC, véase Filc y Scartascini (2008).

con distintos grados de desagregación<sup>3</sup> y detalle en las proyecciones, y con horizontes temporales que van de tres a seis años. Aunque la proporción de países que elaboran marcos fiscales de mediano plazo es alta, no todos los usan efectivamente para la programación presupuestaria anual, de manera que en varios casos se trata de un ejercicio formal y referencial. Un estudio reciente (Filc y Scartascini, 2008) estableció algunos problemas comunes relacionados con el uso de los MFMP: i) se elaboran sin la participación de los ministerios ejecutores del gasto, el Congreso y la sociedad civil lo que conlleva falta de interés y compromiso de estos actores para cumplir con lo establecido en el MFMP; ii) se conciben sin coordinación suficiente con los gobiernos subnacionales, que ejecutan una proporción alta del presupuesto, lo que provoca que la información sea imprecisa e inoportuna; iii) basan las proyecciones en estadísticas cuya calidad no siempre es adecuada. Mejorar la elaboración y el uso de los MFMP posibilitará a los países contar con mejores capacidades para una gestión orientada a obtener resultados.

### ***Leyes de responsabilidad fiscal***

Las leyes de responsabilidad fiscal tienen el objetivo de mejorar la disciplina en el manejo de los recursos públicos haciéndolo más predecible y reduciendo el grado de discrecionalidad de las autoridades. Contienen reglas de procedimiento y numéricas. Las primeras, referidas al proceso presupuestal y sus responsables, buscan dar más autoridad a los funcionarios encargados de establecer la disciplina fiscal. Las reglas numéricas establecen metas sobre variables como el gasto, el endeudamiento y el déficit, con el propósito de impedir el excesivo gasto fiscal y el comportamiento pro cíclico (gastar excesivamente cuando se dispone de más recursos sin ahorrar para épocas de escasez).

Ocho países de la Región cuentan con leyes de responsabilidad fiscal y dos más con leyes que, aunque

no son específicamente de ese tipo, sí contienen reglas numéricas. Debe destacarse que la presencia de estas leyes no garantiza su cumplimiento y, en sentido inverso, existen países que mantuvieron una buena disciplina fiscal sin disponer de una ley, como es el caso de Chile hasta antes de 2006. Por otro lado, los países del Caribe anglófono, aunque no tienen ley, muestran una mayor cultura de responsabilidad fiscal como Barbados y Trinidad y Tobago.

Una cultura de responsabilidad fiscal es la base para el manejo eficiente de los recursos, y este es un factor indispensable para contar con la estabilidad económica necesaria a fin de lograr los objetivos consignados en la planificación estratégica.

### ***Evaluación de la efectividad del gasto***

La evaluación del gasto es el corazón del PpR y lo que lo diferencia del presupuesto tradicional. Consiste en analizar la manera en que el gasto público ha afectado la cadena de resultados, particularmente los productos y los efectos. Supone analizar la eficiencia, la eficacia, la economía y la efectividad de la gestión gubernamental para lo cual se debe contar con instrumentos de seguimiento y de evaluación. El instrumento de seguimiento consiste en indicadores que valoran el progreso y logro de objetivos estratégicos del país con el uso de los recursos asignados. La mayor parte de estos indicadores son producidos por las mismas entidades que ejecutan los programas y proyectos, por ello su desarrollo exige coordinación y cooperación interinstitucional. Las evaluaciones pueden ser de distintos tipos y apuntan a explicar la manera en que las acciones han afectado la realidad social y por qué lo hacen. La evaluación de la efectividad del gasto se realiza, por tanto, en base al sistema de monitoreo y evaluación de los objetivos, estrategias y programas del gobierno. El sistema se usa tanto para asignar mejor los recursos como para optimizar la gestión de los programas. El único país de ALC

3. Según el grado de desagregación de la información, los MFMP se dividen en marco fiscal de mediano plazo, marco presupuestario de mediano plazo y marco de gasto de mediano plazo. Para más información, véase Filc y Scartascini (2008).

que dispone de un sistema de evaluación de la efectividad del gasto es Chile. Otros países, como México y Perú, avanzan en su diseño y desarrollo.

### ***Incentivos para la efectividad de la gestión***

Los incentivos son una parte importante no sólo del PpR sino de la GpRD pues coadyuvan a la creación de una cultura basada en la obtención de resultados. Esa nueva cultura se crea mediante reglas del juego que guían a las personas y las instituciones a actuar en función del logro de los objetivos institucionales. Para que tales reglas funcionen adecuadamente se requiere información confiable y oportuna sobre el desempeño de las instituciones y del personal. Sin tal información generada por el sistema de evaluación del gasto, no es posible implantar nuevas reglas, ya que no habría puntos de referencia para aplicarlas. Puesto que Chile es el único país que dispone de un sistema de ese tipo, es también el único que cuenta con mecanismos de asignación presupuestaria sólidamente anclados en información sobre el desempeño, que incentivan la eficiencia y eficacia en la gestión de las instituciones. Sin embargo, algunos países como Brasil y Costa Rica están empezando a desarrollar experiencias en este campo.

Finalmente, para desarrollar un PpR se necesita contar con un sistema de estímulos que impulsen a las instituciones y a los individuos a lograr los resultados que el gobierno establece. Muy poco se ha hecho en este campo: sólo tres países han desarrollado algunas acciones sistemáticas. Chile es el que cuenta con una experiencia más madura ya que dispone de un sistema orientado a estimular tanto a las agencias como a los funcionarios. Perú y Costa Rica, por su parte, han desarrollado experiencias piloto pero que aún no se generalizan.

En síntesis, como se observó en el Cuadro 53, el pilar de PpR es el menos desarrollado de todos y hay todavía un largo camino por recorrer para su institucionalización. Existe mucho interés en la Región por avanzar en esa dirección pero los resultados son aún incipientes.

En el Cuadro 55 se presentan los componentes del pilar con sus correspondientes valores ordenados de mayor a menor

**Cuadro 54. Índice del SEP de PpR**

Presupuesto por resultados	1,5*
Presupuesto por programa	2,4
Marco fiscal de mediano plazo	2,3
Ley de Responsabilidad Fiscal	2,0
Evaluación de la efectividad del gasto	1,0
Incentivos para la efectividad de la gestión	0,6

\* Promedio ponderado por el peso de cada componente.

Si comparamos estos resultados del pilar del PpR con los que arrojan los indicadores del pilar de gestión financiera (Cuadro 55), en donde el enfoque prioriza el proceso presupuestario y la rendición de cuentas (*accountability*) del presupuesto, se puede apreciar que los valores son considerablemente más elevados en este último.

**Cuadro 55. Índice de gestión financiera del SEP**

Gestión financiera	2,6
Transparencia del presupuesto	4,3
Aprobación por el Congreso	4,1
Sistema de contabilidad	3,5
Clasificación del gasto presupuestal	3,1
Relación gasto presupuestado-gasto ejecutado	2,7
Análisis de riesgo	1,7

Se podría resumir que se ha progresado mucho más en el enfoque de la rendición de cuentas y los procesos que en la calidad del gasto y su resultado. Por ejemplo, el indicador de transparencia del presupuesto es de 4,3; ello muestra que se ha avanzado mucho en mejorar la transparencia del presupuesto, mediante las publicaciones en Internet y las acciones relacionadas con la

calidad de la información, y su difusión tanto para el Congreso como para los ciudadanos.

La Región también presenta un relativo buen nivel en cuanto a los tiempos de aprobación del presupuesto por parte de los congresos; es decir, en el cumplimiento de los plazos establecidos en las leyes. Lo mismo puede decirse en relación con la contabilidad y la clasificación del gasto presupuestal. La mayoría de los 18 países se adhieren a normas internacionales y por lo tanto, los resultados son bastante razonables.

Sin embargo, encontramos algunos problemas cuando se observa la relación del gasto presupuestado con el gasto ejecutado. Algunos países tienen desvíos muy significativos entre la programación presupuestaria y la ejecución del presupuesto, lo que representa una señal muy clara de que todavía debe hacerse frente a algunos desafíos para corregir estos desvíos. En el caso el análisis de riesgo, este tiene un valor de 1,7, ya que son pocos los países en la Región que están haciendo un análisis de riesgo fiscal de cierto nivel y en forma permanente.

En resumen, el pilar de presupuesto por resultados es el menos desarrollado de todos y América Latina y el Caribe todavía tiene que recorrer un largo camino para lograr su institucionalización. La inmensa mayoría de países aún presupuesta en base a insumos y asigna los recursos de manera incrementalista de forma tal que los resultados de la gestión están ausentes durante el proceso de análisis y elaboración del presupuesto. No obstante, se observa que varios países usan algunas prácticas presupuestarias que paulatinamente están mejorando la credibilidad de este instrumento y que preparan el terreno para una profundización de las reformas. Esas prácticas se relacionan con estructurar el presupuesto en base a políticas, articulándolo a la planificación, elaborar marcos de mediano plazo y establecer leyes de responsabilidad fiscal con reglas numéricas.

## Conclusiones

La institucionalización de la GpRD en América Latina y el Caribe se encuentra, en general, en una etapa incipiente. Sin embargo, existe un fuerte interés por parte

de la mayoría de los países de la Región por avanzar en la dirección de una gestión orientada a resultados.

En relación con el instrumental disponible, es muy importante progresar en la gestión del presupuesto por resultados, no sólo porque es uno de los pilares más rezagados sino también porque, como afirmamos al principio, sin presupuesto por resultados no tendremos GpRD.

Para avanzar en el proceso de implementación de un PpR se deben atacar dos frentes complementarios: el político-institucional y el desarrollo del instrumental técnico, que son dos caras de una misma moneda.

En cuanto al contexto político-institucional, para avanzar en la construcción de un PpR es necesario involucrar a diferentes actores dentro de la rama ejecutiva: las oficinas de presupuesto y las secretarías de hacienda, las oficinas de presupuesto sectoriales. Los países que cuentan con sistemas de planificación consolidados, además, deben involucrar en el proceso a las áreas técnicas de planificación estratégica. En otras palabras, existe una importante tarea de coordinación “horizontal” en la rama ejecutiva de la administración que en la mayoría de los países es muy débil y que requiere un esfuerzo para mejorarla. También el Congreso y las agencias de control o auditoría deben involucrarse en el proceso. Finalmente la participación de la sociedad civil aseguraría la sostenibilidad a mediano plazo para la reforma en materia de PpR.

Se requiere contar con un liderazgo que posibilite el cambio, ya que sin él no hay posibilidad de transformaciones. Es necesario el liderazgo político para el cambio pero también, y simultáneamente, el liderazgo técnico con profundo conocimiento de las herramientas y los instrumentos que posibiliten la transformación.

El liderazgo político puede estar en el Poder Ejecutivo, en el más alto nivel, o en un nivel intermedio—como resulta evidente, cuanto mayor es el nivel político mayor es el impacto con que se trasmite al resto de la administración—. Pero también este liderazgo puede desarrollarse y consolidarse en el Congreso.

El Parlamento puede constituir un motor de cambio y actuar sobre el Ejecutivo demandando una mejor calidad de gestión, de manera de cumplir su función de monitoreo y de balance en el proceso democrático.

Pero para que esto sea posible los congresos tienen que tener más capacidad técnica. En los países más desarrollados y en tres países de la Región los congresos cuentan con oficinas técnicas de presupuesto con profesionales permanentes que brindan asistencia técnica a los parlamentarios de ambas cámaras. La creación de estas oficinas técnicas de presupuesto es un desafío importante para la mayoría de los países de la Región.

En cuanto al liderazgo técnico, este puede estar en el área de presupuesto o planeamiento, aunque es preferible que lo esté en las dos áreas simultáneamente y que exista una estrecha coordinación entre ambas. Algunos países han resuelto el tema de la coordinación plan-presupuesto ubicando las dos áreas bajo un único ministerio, por ejemplo Brasil en la Región o Corea en Asia.

La sociedad civil organizada también puede ser un factor gravitante en el avance de la institucionalización de la GpRD al demandar una mejor calidad de gobierno. Existen en la Región varias iniciativas en este sentido, pero todavía se requiere un mayor número de organizaciones no gubernamentales que participen y una más amplia cobertura de temas.

En el plano técnico, la elección de la estrategia de implementación en términos gradualistas o de shock es otro elemento clave de la instrumentación del PpR. Si bien, en general, cuando se realiza una estrategia gradualista, el proceso es más sólido y sostenible en el tiempo, también es importante aprovechar las oportunidades cuando las condiciones políticas y de liderazgo permiten avanzar más rápido.

El tema de la capacitación y los incentivos del servicio civil, no sólo del área de presupuestos sino de las relacionadas con la GpRD en todos los ministerios sectoriales y también a nivel subnacional —tanto a nivel de estados como de municipios— es de gran importancia para poder aplicar todo el instrumental disponible.

Tener sistemas de información confiables es otro requisito. Si no contamos con información confiable, difícilmente las evaluaciones y los resultados lo sean y la credibilidad del sistema se verá condicionada.

La articulación entre el plan estratégico y el PpR es fundamental para consolidar este último.

En este sentido también es importante contar con un ejercicio fiscal de mediano plazo. Es necesario que los países que no lo tienen lo desarrollen y aquellos que sí cuentan con él, lo perfeccionen a través de una mayor integración al presupuesto y al plan de mediano plazo.

En relación con el presupuesto por programa, no es un requisito previo. Para avanzar a un presupuesto por resultados se puede pasar directamente de un presupuesto por clasificación del gasto a un PpR, pero los países que cuentan con un presupuesto por programa pueden avanzar más rápidamente. Algunos países han planteado el paso por un presupuesto por programa como un paso intermedio, este proceso más gradual puede justificarse en algunos casos.

El análisis de la calidad del gasto o la efectividad del gasto es central en un PpR y se debe avanzar en este sentido en la Región. Es importante que las principales áreas de gasto contemplen este tipo de enfoque, para lo cual se deben desarrollar los indicadores pertinentes para cada sector. Cabe señalar que no se trata de disponer de un gran número de indicadores, sino por el contrario, sólo de aquellos necesarios para realizar una correcta evaluación. Estos indicadores deben ser producto de la interacción entre las áreas centrales de presupuesto y las áreas sectoriales de presupuesto, por lo que hay que asegurarse de que el grupo de indicadores seleccionados contemple los intereses de ambas partes.

En el diseño y la implementación de un PpR debemos considerar el esquema de incentivos asociado a él. Existen distintos tipos de estímulos (monetarios y no monetarios) que sirven a diferentes propósitos, por eso una combinación adecuada de ellos en función de la realidad de cada país asegura un correcto funcionamiento del PpR. Sin incentivos no se puede pensar en un PpR.

En síntesis, actualmente es un buen momento para avanzar en la consolidación de la PpR en América Latina y el Caribe. Dependerá del compromiso de los principales actores que esto se haga realidad o que simplemente pase como una moda más.

## Anexo

## Cuadro 56. Matriz de validación

<b>Propuesta:</b> propuesto formalmente mediante una norma legal, un decreto, una ley, una resolución o un proyecto aprobado.	1
<b>Iniciada:</b> se encuentra implementándose en su fase inicial.	2
<b>En desarrollo:</b> está en su fase de desarrollo, aun no operan todos sus elementos, o no operan en toda su capacidad, o adolece de problemas o debilidades que impiden su buen desempeño.	3
<b>Implementada:</b> se encuentra implementado, operan todos sus elementos a plena capacidad, pero su desempeño puede mejorar	4
<b>Consolidada:</b> si el requisito se encuentra operando óptimamente, su desempeño es satisfactorio y se prevé su sostenibilidad.	5

0%	0
De 1% a 20%	1
De 21% a 40%	2
De 41% a 60%	3
De 61% a 80%	4
De 81% a 100%	5

## Bibliografía

Baralt, Jorge, Edgar Rojas y Harold Zavarze. 2003. “Contratos de gestión pública como mecanismo de corresponsabilidad y control social: el caso venezolano”, en *Memorias del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá.

BID y CLAD. 2007. *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington, D.C.: BID.

CLAD. 1998. *Una nueva gestión pública para América Latina*. Caracas: CLAD.

Filc, Gabriel y Carlos Scartascini. 2008. “Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en América Latina”, presentado en la LV Reunión de Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria para Resultados, México D.F., junio de 2008.

Guardiola, Ulises. 2009. “El rol de las entidades fiscalizadoras superiores en una gestión para resultados”. Documento preparado para BID-PRODEV.

Guzmán, Marcela. 2006. “Modelo marco de presupuesto basado en resultados”. México: Programa para Fortalecer el Sistema de Presupuesto Basado en Resultados, noviembre de 2006.

Iacoviello, Mercedes y Noemí Pulido. 2008. “Gestión y gestores de resultados: cara y contracara”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 41, Junio 2008. Caracas: CLAD.

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). 1998. *Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización*.

- . 2001. *Control interno: Brindando las bases para la rendición de cuentas en el gobierno*.
- . 2004. *Guía para las normas de control interno del sector público*.
- Kusek, Jody y Ray Rist. 2005. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*, Washington, DC: World Bank.
- Larbi, George A. 1999. *The New Public Management Approach and Crisis Status*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Lira, Luis. 2006. *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- Makón, Marcos. 2000. *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES.
- Marcel, Mario. 2007. *Plan de acción: Modelo de fortalecimiento del sistema de presupuesto basado en resultados en la administración pública federal de México*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2002. *Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. París: OCDE.
- Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). 2005. *Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas*. PEFA.
- Ruiz Caro, Ariela. 2002. *Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un "nuevo consenso" en América Latina*. Serie Gestión Pública. Santiago de Chile: ILPES.
- Sánchez Albarena, Fernando. 2003. *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile: ILPES.
- Schick, Allen. 2008. *Getting Performance Budgeting to Perform*. Mimeo.
- Tavares, Martus y Nora Berretta. 2009. "Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias", en *Efectividad del desarrollo y gestión presupuestaria por resultados*. Washington, DC: BID.
- Torres Fragoso, Jaime. 2008. "La influencia de las culturas nacionales en el desarrollo de la nueva gerencia pública en América Latina", en *Revista Reforma y Democracia No. 42*. Caracas: CLAD.
- Transparencia Internacional. 2000. *Libro de consulta 2000 de Transparencia Internacional*.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2007. *Capacity Assessment Methodology, User's Guide*. UNDP, mimeo.
- Zurbriggen, Cristina y Nora Berretta. 2006. "Capacidad política y técnica en la gestión de las políticas y los presupuesto públicos", presentado en el XL Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala.
-



# IV

## Descentralización fiscal



# Descentralización y transferencias intergubernamentales de recursos en América Latina: Argentina, Brasil y Colombia

275

Fernando Rezende\*

## Introducción

Algunos estudios llevados a cabo recientemente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el proceso de descentralización fiscal en América Latina muestran que el entusiasmo que generó en la Región a partir de la mitad de la década de 1970 se enfrió en la hacia mediados de la década de 1990, momento en el que la propuesta de descentralización pasó a ser objeto de duros cuestionamientos.

La crisis económica que asoló el continente explica en buena medida el relativo desencanto frente a ese proceso. La descentralización, que se basó de manera excesiva en las transferencias del gobierno central a las instituciones subnacionales, no habría producido los resultados esperados, especialmente en lo que concierne a la eficiencia y la eficacia del gasto público y a la responsabilidad que cabe asumir a los gobernantes. Asimismo, en un contexto en el que la crisis de las economías regionales implicaba exigir un compromiso de disciplina fiscal macroeconómica, el exceso de transferencias dificultaba aún más su gestión por los gobiernos nacionales.

Sin perjuicio de una actitud más cautelosa adoptada por los gobernantes, el tema continúa en la agenda de aquellos aspectos que merecen una renovada atención, teniendo en cuenta la importancia que los gobiernos locales adquieren en todo el mundo y la necesidad de avanzar en la modernización de la gestión pública y en el control de la sociedad sobre las acciones del Estado.

Los mismos análisis antes mencionados indican que el desencanto frente al proceso de descentralización no surge de problemas directamente relacionados con él sino del *modus operandi*, es decir, de la manera en que se lo puso en práctica. Por lo tanto, para colocar este tema en una perspectiva correcta sería necesario señalar los vicios a que dieron origen los instrumentos utilizados en el pasado e indicar cuáles son los posibles

caminos que deben recorrerse, teniendo en cuenta los principios que es necesario observar en la formulación de los sistemas de transferencia, así como los principales objetivos que se pretenden lograr.

En el caso de los países que se consideran en este artículo, los cambios registrados en el pasado reciente en los sistemas de transferencias intergubernamentales de recursos estuvieron influidos por dos fuerzas de importancia que provocaron efectos nada despreciables sobre la calidad del proceso de descentralización fiscal. Una de ellas tiene su origen en las exigencias macroeconómicas y se refiere a la promoción y el mantenimiento de la disciplina fiscal. La otra resulta de la prioridad que la sociedad exige asignar a las políticas orientadas a la reducción de las desigualdades sociales, estimuladas por el avance del proceso de democratización. La reacción de los gobiernos ante estas fuerzas se produjo en ausencia de una nueva estrategia que intentase conciliar los retos propios de la macroeconomía y de las presiones sociales con una mejor calidad de la descentralización fiscal. Esa reacción, condicionada por el marco institucional vigente y por la realidad política, dio lugar a un retroceso notable con relación a la trayectoria seguida anteriormente, en la que se intentaba que los sistemas de transferencias intergubernamentales de recursos fueran más estables y transparentes.

En lo que se refiere a las exigencias macroeconómicas, las preocupaciones se centraron en la necesidad de reducir la rigidez de las normas que determinan el monto de los recursos que cada año debe transferir el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. En el plano social, el péndulo osciló hacia un énfasis mayor en las políticas nacionales orientadas a reducir la desigualdad de los ingresos individuales con relación a las desigualdades existentes a nivel regional. Las mismas inquietudes se canalizaron por caminos diferentes. En Argentina, el gobierno federal restituyó

---

\* Profesor, Escuela de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

determinadas atribuciones a las provincias y retiró de la base del fondo de coparticipación una porción del impuesto al valor agregado (IVA) recaudado. En Brasil, para obtener resultados similares el gobierno recurrió a la posibilidad de aumentar impuestos no compartidos. En tanto, en Colombia las medidas viables fueron el abandono de la norma constitucional y el aumento de la dependencia. Los caminos diferentes conducen también a resultados distintos: desde una perspectiva macroeconómica, en el caso de Brasil se registró una mayor reducción de la rigidez, mientras que en el caso de Colombia se acentuó mucho más la pérdida de la autonomía subnacional.

El hincapié en los aspectos sociales estuvo acompañado por dos movimientos paralelos: la preferencia por políticas orientadas a reducir las diferencias de oportunidades de desarrollo social y la mayor intervención del gobierno nacional en los presupuestos subnacionales. De esa forma, aumentaron las dificultades financieras para enfrentar las carencias en términos de cobertura y calidad de los servicios urbanos, incluida la infraestructura, en un contexto en el que el ritmo de la urbanización contribuía a aumentar la presión que las principales ciudades y las grandes metrópolis ejercían sobre los gobernantes.

El menor volumen de recursos para atender las demandas locales debía acompañarse con cambios que aumentaran la eficiencia en la gestión, pero el abandono o la ausencia de criterios que contribuyesen a adaptar la asignación horizontal de recursos a la concentración territorial de las demandas planteadas a los gobiernos subnacionales, junto con la adopción de prorrateos porcentuales fijos, produjeron el efecto contrario: las dificultades para mejorar la calidad del gasto se agudizaron, principalmente en las áreas urbanas más densamente pobladas, debido a la superposición de acciones llevadas a cabo por jurisdicciones políticas distintas y a la falta de mecanismos adecuados para incentivar o promover la cooperación necesaria.

La explicación más importante con respecto a los diferentes caminos recorridos tiene que ver con la organización del Estado en los tres casos considerados. En el sistema federal argentino, los municipios desempeñan

un papel muy limitado y están sometidos a los gobiernos provinciales, en tanto que en Brasil, la autonomía de los municipios y el papel que desempeñan revisten gran importancia y se han visto incluso reforzados por la descentralización de las políticas sociales. En Colombia, a pesar de haberse adoptado algunas iniciativas para ampliar el radio de acción de los departamentos, los municipios son el objetivo principal de la política de descentralización.

Las distintas formas de organización del Estado también explican las diferencias en la amplitud de los cambios —por ejemplo, la pérdida de importancia de las transferencias no condicionadas dentro del volumen total de transferencias— y la multiplicidad de regímenes de transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales. Ello no cambia la situación en lo que concierne a los efectos negativos que los cambios registrados en las transferencias provocan sobre la gestión pública y sobre la calidad del proceso de descentralización, pero hace que tales efectos difieran en forma significativa y varíen de acuerdo con la naturaleza de las funciones que más dependen de las transferencias.

Como se mencionó anteriormente, los cambios que se promovieron bajo la presión de las circunstancias en los países analizados provocaron que los sistemas de transferencias se desviaran del curso establecido en el pasado. Se comenzó a privilegiar la flexibilidad en la definición de los montos transferibles y a asignar prioridad a las políticas nacionales con respecto al uso de los recursos administrados por los gobiernos subnacionales, en detrimento de su eficiencia y su responsabilidad (*accountability*). En este proceso no se prestó atención alguna a la necesidad de corregir los desequilibrios horizontales, que continuaron acentuándose.

Las decisiones que se adoptaron para lidiar con las presiones mencionadas acarrearán mayor inestabilidad e incertidumbre hacia el futuro, reduciendo el horizonte de los administradores locales e incidiendo sobre otras decisiones de importancia para la calidad de la gestión descentralizada de las políticas públicas, especialmente las políticas sociales, que exigen un flujo previsible de recursos para financiar el gasto corriente y cuyas inversiones deben contar con la garantía futura

de nuevos recursos para financiar el funcionamiento de los servicios. Asimismo, el menor margen de los presupuestos subnacionales para responder a las preferencias locales redujo una de las principales ventajas asociadas a la descentralización fiscal: la responsabilidad de los gobernantes frente a sus ciudadanos.

No cabe discutir aquí si existen mejores opciones o si los caminos seguidos por cada país podrían haber sido diferentes. Las discrepancias entre el modelo ideal y la solución realmente adoptada por los países (el modelo posible) se deben a aspectos político-institucionales que, en muchos casos, condicionan la aplicación de normas técnicamente recomendables, de modo tal que los acuerdos políticamente viables pueden generar distorsiones cuya corrección depende de una evolución institucional en la que se contemplen avances, revisiones y sucesivas modificaciones de rumbo.

En este informe, se resistió deliberadamente a la tentación de ofrecer un menú de recomendaciones sobre la forma en que los países analizados deberían reformar sus sistemas de transferencia para corregir los defectos señalados y lograr un mejor equilibrio entre las cinco dimensiones que se considerarán en las próximas secciones, y en cuyo contexto debe evaluarse la calidad de un sistema de transferencia.

En lugar de recomendaciones, se decidió ofrecer una guía de los principales aspectos que deben tomarse en consideración al seleccionar una opción. El motivo es que la principal lección que la literatura, las prácticas internacionales y las experiencias analizadas ofrecen a los políticos y los administradores públicos que participan en las decisiones sobre la creación o la modificación de regímenes de transferencias intergubernamentales de recursos es que más importantes que la búsqueda de un modelo único de soluciones son la formulación de preguntas precisas, el examen de las repercusiones de las opciones que se adopten, su presentación clara y transparente y la obtención de un acuerdo en torno a soluciones que converjan para conciliar los principales atributos que debe exhibir un proceso justo de descentralización fiscal.

Además, en un mundo en que los choques económicos se propagan a alta velocidad y causan efectos territoriales diferenciados, tanto a escala continental

como nacional, la flexibilidad para ajustar el sistema de transferencias requiere su permanente evaluación para evitar que los cambios forzados por una crisis fiscal se adopten sin determinar debidamente sus repercusiones sobre la calidad de la descentralización fiscal. El establecimiento de un foro permanente con la competencia necesaria para desempeñar esa función se transforma, entonces, en una recomendación importante que debe considerarse en su justa medida. Otra recomendación apunta a la necesidad de abandonar la actitud reactiva, que fue característica del pasado reciente, y evolucionar hacia una estrategia que permita formular los cambios necesarios, teniendo debidamente en cuenta las posibles repercusiones.

Estas son las consideraciones que incidieron en la concepción y organización de este análisis que se divide en dos partes. En la primera parte, se confrontan los principios, los conceptos y objetivos que deben observarse en la formulación de los sistemas de transferencia con las prácticas y experiencias a fin de fundamentar la elaboración de una guía para la evaluación de las opciones que se adopten en distintas circunstancias. En la segunda parte, los aspectos desarrollados en la primera proporcionan el telón de fondo para el análisis de las experiencias de Argentina, Brasil y Colombia.

En la primera parte se comienza con una síntesis de los principios y objetivos que deben observarse al formular un sistema de transferencia, teniendo en cuenta los resultados que se espera obtener de un proceso de descentralización fiscal. Luego, se analizan las principales modalidades de transferencia y se presentan los factores primordiales de compensación que deben tomarse en consideración. En tercera instancia, se profundiza el análisis de estas soluciones, examinando los diferentes aspectos que deben observarse en su evaluación. A continuación, se presenta un método para llevar a cabo esa evaluación y se resumen los resultados de su aplicación a los casos considerados en este trabajo, que surgen del análisis comparativo de las experiencias registradas en Argentina, Brasil y Colombia. Esta primera parte concluye con la propuesta de una guía para la formulación de sistemas de transferencias o para la reformulación de los sistemas vigentes, concebida de

acuerdo con la literatura y las prácticas internacionales y basada en las lecciones aprendidas en los casos mencionados.

La segunda parte contiene el análisis de cada caso seleccionado, así como la evaluación de las distintas experiencias a la luz de los factores de compensación citados.

### **Principios y objetivos**

Los beneficios potenciales de un proceso de descentralización han sido ampliamente estudiados en la literatura sobre finanzas públicas. Tiebout (1956) y Oates (1993), entre otros, señalan lo siguiente:

- Los gobernantes y representantes locales pueden asignar los recursos de forma tal que satisfagan más adecuadamente las preferencias locales;
- La proximidad entre los electores y los representantes locales de los poderes Ejecutivo y Legislativo genera una mayor posibilidad de controlar las acciones de estos últimos y favorece el ejercicio de la responsabilidad;
- Las instituciones y los canales democráticos se fortalecen en la medida en que los ciudadanos perciben que el proceso de participación puede ser fundamental para representar sus preferencias sociales; y
- Muchas de las cuestiones vinculadas a fallas de mercados o efectos secundarios pueden ser objeto de mejores soluciones en los países descentralizados. Así sucede, entre otros, en los casos de protección ambiental y suministro de servicios urbanos.

De lo anterior surge el principio de la subsidiariedad, según el cual los gastos públicos deben ser responsabilidad del nivel más bajo del gobierno. Solamente deben estar a cargo de las esferas más altas del gobierno aquellos gastos que impliquen economías de escala acentuadas o efectos secundarios significativos. Asimismo, teniendo en cuenta la necesidad de evitar un conflicto entre la descentralización y el debido mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, los instrumentos que se utilicen para promoverla, entre los que se cuentan las transferencias intergubernamentales de recursos,

deben contemplar incentivos para las instituciones subnacionales que observen una disciplina fiscal.

Por lo tanto, la materialización de los beneficios depende de la medida en que los distintos procesos de descentralización de la función pública, tanto en países federales como unitarios, asignen a las instituciones subnacionales recursos congruentes con sus responsabilidades. La situación ideal es aquella en que las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales se puedan financiar enteramente con recursos provenientes de sus propias comunidades mediante la recaudación de impuestos y de tasas por la prestación de servicios. Sin embargo, en el mundo real difícilmente se registra esa situación debido a las disparidades existentes en la distribución espacial de la producción y en los ingresos que determinan el potencial de financiamiento de la comunidad, así como en la distribución de factores tales como el tamaño o el perfil demográfico de las respectivas poblaciones, que dan origen a la naturaleza e importancia de las demandas que se ejercen sobre el Estado.

La ampliación de los ingresos propios de los gobiernos locales tropieza con varias limitaciones. Por una parte, los impuestos que habitualmente quedan bajo la competencia de estos gobiernos, como el impuesto a la propiedad inmobiliaria, no presentan por su naturaleza una gran capacidad de generación de ingresos y su base se concentra en unas pocas localidades. Por otra parte, cuando se recurre a la recaudación de tasas por servicios prestados, se tropieza con la concentración de ingresos y el bajo poder adquisitivo de la mayoría de los usuarios. La alternativa sería compartir con el gobierno estadual o el gobierno nacional tributos de base más amplia, como el impuesto a la renta o al consumo, aplicando para ello el principio de la derivación (el gobierno local retiene una parte del impuesto recaudado en su jurisdicción), pero esta opción tampoco responde a las necesidades de la mayoría de las localidades ni establece un vínculo directo entre el contribuyente y el beneficiario del servicio. En consecuencia, les corresponde a las transferencias intergubernamentales la función de colmar las brechas entre los recursos y las responsabilidades, de manera tal de asegurar el mejor

resultado posible en función de los objetivos de eficiencia y eficacia que se intenta alcanzar en las acciones del Estado.

Estas brechas se manifiestan en dos dimensiones: la vertical, que representa los desequilibrios entre las responsabilidades de cada nivel de gobierno y los recursos disponibles para ejercerlas, y la horizontal, que se refiere a las disparidades entre los recursos y las responsabilidades de cada uno de esos niveles de gobierno, ya sean estados, provincias, departamentos o municipios.

En su resumen sobre las alternativas relacionadas con la dimensión vertical, Bahl (1999) analiza tres posibilidades: compartir los ingresos federales o estatales, definir el monto de las transferencias sobre una base *ad hoc* y reembolsar los gastos previamente aprobados. En lo que respecta al método de distribución horizontal las opciones que menciona son: compartir mediante el principio de derivación, utilizar fórmulas de prorrateo, reembolsar los costos de forma total o parcial y aplicar métodos *ad hoc*.

El cotejo de estas modalidades permite evaluar los defectos y virtudes de cada una. Por supuesto, desde el punto de vista de los objetivos de la descentralización fiscal la peor combinación es la que conlleva la adopción de procedimientos *ad hoc* en dos dimensiones distintas, si bien el gobierno central puede considerarla como la opción más interesante pues confiere mayor flexibilidad en las decisiones y no causa dificultades en aquellas situaciones en las que se debe aplicar un ajuste fiscal más riguroso por razones macroeconómicas.

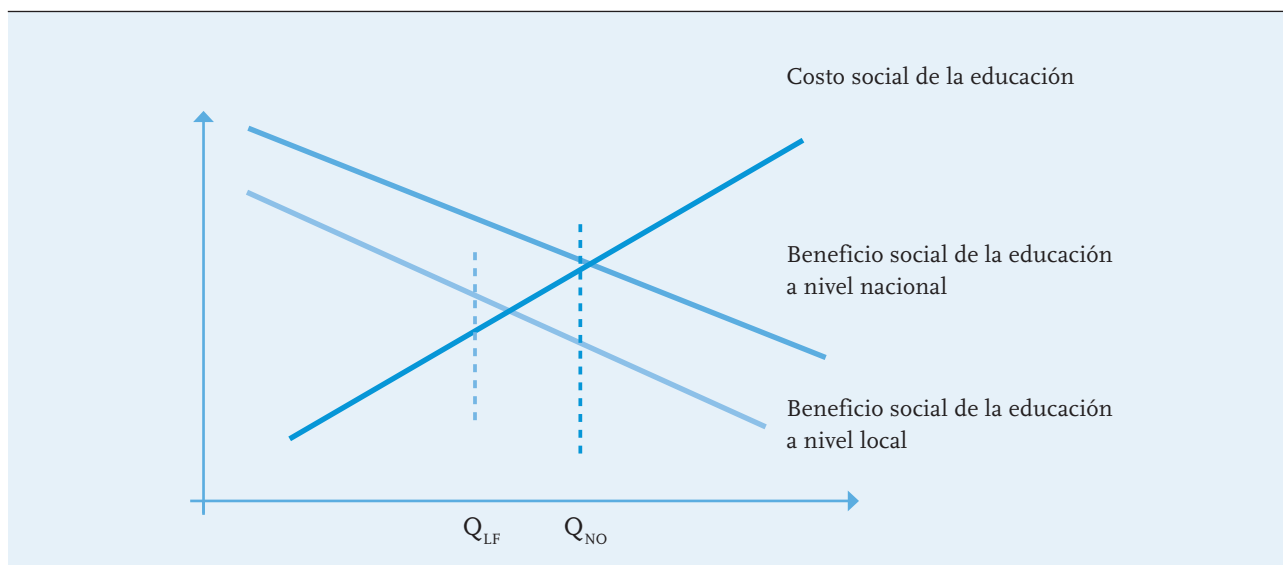
Otra inquietud importante en la formulación de los sistemas de transferencias tiene que ver con el equilibrio entre las prioridades nacionales y las preferencias locales. En principio, la descentralización es el camino para adaptar la asignación de recursos públicos a las preferencias de las respectivas comunidades, pero ello puede entrar en conflicto con la importancia de asegurar a todos los ciudadanos el acceso a bienes y servicios que son fundamentales para igualar las oportunidades de desarrollo social, por ejemplo, una educación de buena calidad. Además, la presencia de efectos secundarios, tanto positivos como negativos, puede conducir a que los intereses locales difieran de los nacionales.

Por ejemplo, supóngase que las inversiones en educación sean competencia de alguna de las formas de gobierno subnacional: ese gobierno podría estar interesado en reducir el gasto en educación por debajo del nivel nacional óptimo, pues algunos de los niños beneficiados finalmente emigrarán y la inversión realizada por el gobierno local en su educación podría rendir sus frutos en otras localidades, ya que la educación presenta un efecto secundario positivo y no beneficia solamente a la localidad que efectúa directamente las inversiones.

En el Gráfico 15 se puede apreciar que el nivel nacional óptimo (QNO) difiere del gasto local (QPL) debido a que el gobierno local subestima los beneficios de la educación. Así sucede porque la curva del costo social intercepta la curva del beneficio local antes de llegar a la curva del beneficio nacional. La ubicación de la curva del beneficio nacional a la derecha de la del beneficio local se explica por el hecho de que en la primera de ellas los beneficios obtenidos por la localidad donde se produce el gasto se suman a los beneficios que genera ese gasto en otras jurisdicciones. Por lo tanto, en la formulación de los sistemas de transferencias es necesario tener en cuenta la importancia de asegurar un equilibrio razonable entre las prioridades nacionales y las preferencias locales.

Otro objetivo que debe considerarse es la necesidad de reducir las disparidades del desarrollo a nivel regional. Los mecanismos de igualdad fiscal y la adopción de normas que intenten responder a las prioridades nacionales no son suficientes para estimular el desarrollo de regiones económicamente atrasadas, que necesitan acciones públicas que eliminen barreras tales como las deficiencias de infraestructura para la captación de inversiones privadas. La eliminación de tales deficiencias requiere de mecanismos que promuevan o estimulen la cooperación intergubernamental para la adopción de iniciativas que reduzcan las restricciones al crecimiento económico regional.

En un modelo ideal, el alcance de estos objetivos debería estar sujeto a determinados principios. En primer lugar, para que la descentralización se lleve a cabo con éxito las transferencias deben ser transparentes

**Gráfico 15. Efectos secundarios en la educación y subgasto local**

y previsibles. En segundo término, los traspasos deben contar con una dosis razonable de flexibilidad para que sea posible ajustarlas a los cambios de situación. En tercer lugar, quienes reciben las transferencias deben tener la autonomía necesaria para tomar decisiones sobre una porción significativa de los recursos transferidos.

No obstante, en el mundo real quedan varios aspectos por considerar. El exceso de transferencias puede estimular una acción fiscal lenitiva por parte de los gobiernos que las reciben. La disponibilidad garantizada de recursos externos representa un mayor incentivo para que los gobiernos locales no utilicen plenamente sus propias bases tributarias para incrementar sus ingresos, pues ello repercute directamente en sus electores.

En general, las distintas modalidades de transferencias intergubernamentales utilizadas habitualmente cumplen en mayor o menor grado los requisitos de transparencia, previsibilidad, autonomía de uso y flexibilidad. Por ello, es difícil lograr una combinación óptima de modalidades diferentes que dé origen a un sistema de transferencias razonablemente equilibrado, pues la mayoría de tales modalidades, examinada a la luz de los requisitos citados, muestra aspectos tanto positivos como negativos y algunas de ellas exhiben atributos

conflictivos. Siempre es importante señalar que la búsqueda de esa combinación óptima tiene características singulares en cada país de acuerdo con sus especificidades y, por lo tanto, no existe una solución que pueda aplicarse de forma universal.

Para que la descentralización demuestre sus virtudes, en las recomendaciones generalmente se sostiene que las transferencias

- Deben ser regulares, transparentes y previsibles;
- Deben equilibrar las necesidades de financiamiento con las responsabilidades de los gobiernos locales,
- No deben desalentar la recaudación de aquellos impuestos que sean competencia de esos gobiernos; y
- No deben condicionar su uso a las prioridades establecidas por el gobierno central a los efectos de permitir que la aplicación de los recursos refleje la diversidad de situaciones y las preferencias de las comunidades a las que deben servir.

Puesto que el mundo ideal casi nunca concuerda con el real, y como la elección de las alternativas en consideración para la formulación de sistemas de transferencias está sujeta a la influencia de distintos conflictos de intereses, el grado en que una posible solución se aproxime al modelo ideal dependerá de la medida en que una mejor

comprensión de las consecuencias de determinadas opciones pueda contribuir a la gestión de tales conflictos.

### **Modalidades de transferencias y factores de compensación**

En la literatura y la práctica internacional las transferencias se dividen en dos grandes grupos en función del uso de los recursos: libres y condicionadas. Ambas presentan una gran variación con respecto a la definición de sus bases, variedades conocidas, criterios de asignación, etcétera, pero lo que realmente las diferencia es su grado de autonomía en la aplicación de los recursos.

Las transferencias libres (Stiglitz, 1988) implican una mayor autonomía pues, al no asignarse a un uso específico, el gobierno que las recibe puede utilizarlas de la manera que le resulte más provechosa.

Por su parte, las transferencias condicionadas conllevan para los gobiernos que las reciben una menor autonomía en lo que respecta a su utilización. La variedad de modalidades que se incluyen en la categoría de transferencias condicionadas es mayor que en el caso de las libres. Entre ellas se cuentan las transferencias con contrapartida, las transferencias con contrapartida limitadas y las transferencias sin contrapartida. Todas ellas representan una intervención del gobierno central en las decisiones sobre el gasto local, aunque en diferente medida.

Las transferencias con contrapartida inducen la asignación de recursos locales a sectores seleccionados por el gobierno central, pero otorgan a los gobiernos receptores el poder de decisión sobre los montos respectivos. Estas transferencias pueden considerarse como una subvención sobre el costo del servicio público que se preste. Por lo tanto, si el gobierno federal dispone, por ejemplo, transferir al gobierno subnacional US\$1 por cada dólar que este gaste en la educación, la percepción del gobierno subnacional será que el costo de estos servicios es el 50% de su costo real. Este tipo de transferencia se utiliza frecuentemente para que el gobierno proveedor pueda internalizar los efectos secundarios propios de algún bien o servicio público.

Las transferencias con contrapartida de tipo ilimitado (condicionadas) generan un riesgo fiscal para el gobierno federal, que no puede prever con exactitud los montos que deberá transferir para complementar el gasto local. No ocurre así con las transferencias con contrapartida limitadas que, si bien son semejantes a las anteriores, difieren de ellas al establecer un aporte máximo de los recursos que el gobierno central debe transferir en cada caso. Por ende, en esta opción los gobiernos subnacionales que deseen ampliar sus gastos en la función referida por encima del límite establecido no podrán hacerlo o, al menos, no con un apoyo financiero adicional del gobierno federal.

Las transferencias sin contrapartida no dan opción alguna a los beneficiarios y estos se ven obligados a destinar los recursos a funciones predefinidas, estableciéndose así el predominio de las preferencias del gobierno central sobre el local. Existe la posibilidad de que los gobiernos locales tengan cierta libertad sobre la forma de distribuir los recursos dentro del sector beneficiado, lo que daría alguna participación a las preferencias locales.

Las bases de las transferencias pueden definirse *ad hoc* o mediante un mecanismo legal (constitucional o no). En este caso, pueden integrarse compartiendo ingresos o constituyendo fondos propios. La distribución entre los beneficiarios puede responder a una fórmula específica que ajuste automáticamente el monto asignado a cada uno o ser el resultado de un procedimiento *ad hoc*. En este caso, los beneficiarios tienen plena autonomía con respecto al uso de los recursos y, por lo tanto, no se generan inquietudes con respecto a la salvaguarda de los intereses nacionales. Si la base está predeterminada por ley, se puede dar lugar a problemas de mantenimiento de la disciplina fiscal y, en caso contrario, se compromete la eficiencia de los servicios que prestan los gobiernos subnacionales.

En lo que concierne a las transferencias condicionadas, estas generalmente se aplican al uso de los recursos transferidos con condiciones que hacen hincapié en el sector o la naturaleza del gasto, por lo cual interfieren en el uso pero no en el resultado. Shah (2007) clasifica

estas transferencias como orientadas a los insumos, en contraposición a otra modalidad orientada al producto. En esta última modalidad, las transferencias estarían asociadas a contratos temporales y no a normas permanentes, siendo objeto de revisión cuando los resultados que presenten los beneficiarios no respondan a los compromisos mutuamente asumidos.

A pesar de la diversidad de opciones con respecto a las modalidades de transferencia y sus cualidades, en la evaluación de experiencias concretas y en la formulación de recomendaciones de cambios hay tres factores de compensación principales que deben ser tomados en consideración:

- i) Disciplina fiscal versus autonomía subnacional;
- ii) Prioridades nacionales versus preferencias locales; y
- iii) Eficiencia de la prestación versus equidad en el acceso a los servicios.

Debido a que la preocupación por la disciplina fiscal y el predominio de los intereses nacionales puede conducir a preferir una mayor flexibilidad en la definición del monto de los recursos de la transferencia, junto con condiciones rígidas sobre el uso de tales recursos con el fin de evitar que la disciplina macroeconómica se vea comprometida en situaciones de crisis fiscal y de salvaguardar los intereses nacionales, el énfasis que se ponga en las virtudes de la descentralización llevaría a recomendar la actitud contraria. En otras palabras, sería preferible la adopción de normas claras y estables con respecto a la transferencia de recursos federales a los gobiernos subnacionales y una menor interferencia del gobierno federal en las decisiones locales sobre el gasto (preferentemente, una autonomía total).

Asimismo, la autonomía en la utilización de los recursos garantiza una mejor atención a las preferencias locales, pero puede acentuar las diferencias entre los intereses locales y los nacionales. Además, la calidad de las instituciones también puede incidir sobre la determinación del nivel óptimo de autonomía. En aquellos casos en que las instituciones son débiles y la

capacidad de gestión local es notoriamente deficiente, es necesario contemplar una autonomía menor y normas fiscales más rígidas. Cuanto mayor sea la fragilidad de las instituciones, mayor será también la necesidad de adoptar modelos que admitan una revisión periódica de las normas para evitar que las distorsiones se perpetúen.

Una mayor autonomía también puede entrar en conflicto con la equidad en el acceso a los servicios prestados por el Estado, especialmente en el caso de que existan importantes disparidades regionales. De este modo, cuanto más grandes sean las disparidades regionales y sociales, mayor será el peso que las prioridades nacionales tendrán dentro del sistema de transferencias, en detrimento de la preocupación con respecto a la satisfacción de las preferencias locales.

Para asegurar la responsabilidad de los gobernantes frente a sus ciudadanos es necesario que las transferencias sean transparentes, que se conozca con precisión el origen y los montos de los recursos recibidos por las unidades subnacionales y que estos gobiernos dispongan de libertad para la asignación de los recursos.

La previsibilidad del flujo de recursos permite que los gobiernos subnacionales adopten una programación financiera más precisa, racional y de menor riesgo, facilitando la ejecución de acciones y programas a largo plazo, principalmente inversiones, sin lo cual la eficiencia de la prestación local de servicios públicos se ve comprometida.

Sin embargo, cuanto mayor sea la previsibilidad de las normas que regulan el sistema de transferencias, mayores serán las dificultades que ese sistema generará para asegurar el cumplimiento del compromiso con la disciplina fiscal en momentos de crisis económica. Las normas flexibles contribuyen a la macroeconomía fiscal pero comprometen el espíritu de la descentralización.

A modo de ejemplo, se comparan en el Cuadro 57 algunas características de los regímenes de transferencias que conducen a los dos factores de compensación antes mencionados.

**Cuadro 57. Transferencias: principios y factores de compensación**

	Disciplina fiscal	Virtudes de la descentralización
<b>Intereses nacionales</b>	Flexibilidad en la determinación de los fondos; transferencias condicionadas; normas uniformes.	Rigidez y estabilidad de los fondos; normas asimétricas; estímulo a la cooperación intergubernamental.
<b>Preferencias locales</b>	Flexibilidad en la determinación de los fondos; autonomía y transparencia en el uso de los recursos; normas fiscales.	Rigidez y estabilidad de los fondos; autonomía y transparencia en el uso de los recursos; incentivo a la aplicación de la base tributaria local.

Resulta claro que la disciplina fiscal no es incompatible con la descentralización, pero la compatibilidad entre ambas depende de instituciones sólidas, de normas fiscales transparentes y de una clara distribución de poderes y responsabilidades que hagan posible un efectivo control social sobre los gobernantes. También, depende del fuerte compromiso general de asumir las responsabilidades en el caso de una gestión inadecuada de las cuentas públicas, es decir, de la convicción de que no se registrarán operaciones de rescate en el hipotético caso de un descontrol en las finanzas de los gobiernos subnacionales.

Es posible que los intereses nacionales y las preferencias locales no se consideren como aspectos antagónicos sino complementarios. En tal caso, el grado de desigualdad regional y social es un factor que incide en la evaluación. Si esas desigualdades son significativas, si existen grandes posibilidades de que tiendan a aumentar y si la acción del Estado en el campo de las políticas sociales y regionales es un elemento importante para promover su reducción, los intereses nacionales tienden a prevalecer, lo cual reduce el margen con que las acciones ejecutadas a nivel local pueden responder a las preferencias de las respectivas comunidades.

Estas consideraciones refuerzan la imposibilidad de aplicar un modelo único, ya sea para evaluar los sistemas existentes o para formular recomendaciones de cambio. Cada modelo debe interpretarse dentro del contexto en que se elaboró, tratando de comprender el motivo de las decisiones que condujeron a la adopción de su perfil. Esto no significa que no sea posible

establecer los parámetros necesarios para evaluar los sistemas conocidos, pero sí refleja la importancia de analizar cada caso teniendo en cuenta los factores de compensación que deben tomarse en cuenta antes de avanzar en el camino de las recomendaciones. Estos factores de compensación se examinan a continuación.

### ***Evaluación de los factores de compensación***

La evaluación de los factores de compensación depende de:

- La forma en que se define el monto de las transferencias;
- Los métodos y criterios que se apliquen a la distribución de los recursos transferibles;
- El grado y la naturaleza de las condiciones que se establezcan para el uso de los recursos transferibles;
- La estabilidad y previsibilidad del flujo de transferencias;
- La relación entre las transferencias y los recursos propios en la composición de los presupuestos subnacionales;
- La transparencia de las normas que regulan las relaciones fiscales intergubernamentales.

De la solución que se adopte para determinar el monto de las transferencias depende un mejor equilibrio entre la disciplina fiscal y un proceso más eficiente de descentralización. Sería ideal que los valores a transferir se definieran sobre la base de una clara definición de las responsabilidades en cada nivel de gobierno y de los recursos con los que cada uno de ellos debería

contar para su adecuado cumplimiento, teniendo en cuenta las diferencias regionales en relación con el costo de prestación de los servicios. La diferencia entre la necesidad de recursos de los gobiernos subnacionales y su capacidad para obtenerlos mediante la recaudación de impuestos que son de su competencia, representaría la medida exacta del grado en que dependen de las transferencias.

Esta es una propuesta de muy difícil aplicación en la práctica, especialmente en aquellos países donde existen grandes disparidades regionales y acentuadas diferencias internas con respecto a la calidad de las instituciones públicas. Tales problemas podrían mitigarse si la distribución territorial de los recursos respondiera a normas asimétricas, pero ello conduce inevitablemente a conflictos en torno a su intensidad y grado de asimetría.

En ausencia de criterios objetivos para determinar el volumen adecuado de transferencias, sería recomendable adoptar una solución que permitiese introducir reajustes frecuentes para limitar el exceso, el cual conduce a la falta de utilización del potencial de recaudación tributaria por los gobiernos subnacionales, o evitar la insuficiencia, que resulta en la incapacidad de prestar los servicios de forma descentralizada.

Sin embargo, las incertidumbres derivadas de una revisión frecuente generan presiones en sentido contrario, es decir, promueven la incorporación de garantías mediante leyes específicas o nuevas disposiciones en la Constitución. Esas garantías pueden consistir en que las transferencias se basen en un porcentaje de la recaudación tributaria nacional, o en la fijación de valores mínimos, los cuales tendrán vigencia durante plazos preestablecidos.

Estas opciones dan lugar a garantías desde el punto de vista de la distribución vertical de los recursos, pero existe un segundo problema aún más difícil de resolver: la distribución del monto asignado a cada institución subnacional. En el modelo ideal se propone la adopción de un sistema de equiparación de la capacidad de gasto en el que se tiene en cuenta la diferencia ya mencionada en los costos de prestación de servicios, pero incluso en los lugares donde esta solución se adoptó

oficialmente (Australia), su funcionamiento es extremadamente complejo y ha sido objeto de duras críticas.

La alternativa consiste en adoptar una fórmula de prorrateo que beneficie las unidades económicamente menos desarrolladas y atribuya un peso mayor, por ejemplo, al extremo inverso del ingreso *per cápita* en la determinación de los respectivos aportes. Es fácil apreciar que las negociaciones en torno de los componentes de esta fórmula y del peso de cada uno de ellos en la determinación de los aportes individuales implican una gran dosis de conflicto. Las fórmulas técnicamente más sofisticadas, que intentan adaptar la distribución horizontal de recursos a la importancia de las respectivas responsabilidades, terminan por extender los conflictos, además de presentar dificultades en su ejecución. Las fórmulas más simples reducen la posibilidad de disputa pero generan distorsiones significativas.

A su vez, la dinámica socioeconómica lleva a que cualquier solución que se adopte en un momento determinado acumule distorsiones con el transcurso del tiempo, lo cual exige revisiones y renueva los conflictos en torno a la distribución territorial de los recursos. En ausencia de un nuevo acuerdo, la solución consiste en establecer coeficientes fijos, basados en patrones observados en el pasado reciente, lo cual obviamente profundiza las distorsiones, especialmente si se tiene en cuenta que la solución original ya implicaba una dosis significativa de ineficiencia.

En caso de que las garantías sean sólidas, el desequilibrio horizontal entre recursos y necesidades se acentúa (principalmente cuando se carece de recursos en los lugares donde se registran los mayores problemas) y los recursos puedan asignarse libremente, en el plano subnacional la preocupación con respecto a la responsabilidad fiscal será menor, pues donde se dispone de recursos excesivos se producen despilfarros y donde existe escasez se incentiva el endeudamiento. Asimismo, el exceso de recursos desalienta la recaudación de impuestos locales, incluso en los casos en que fuera necesario, porque el efecto demostración inhibe a las autoridades públicas de hacerlo.

La tendencia consiste, en el caso mencionado, en la imposición de controles sobre la gestión fiscal de los

gobiernos subnacionales. Por una parte, se imponen condiciones con respecto al uso de los recursos para reducir su despilfarro y, por otra parte, se aplican controles rígidos sobre el endeudamiento. También en este caso, como a nivel político resulta difícil adoptar soluciones asimétricas, finalmente prevalecen las normas nacionales uniformes, lo cual contempla las exigencias de la disciplina macroeconómica pero genera problemas de eficiencia de la gestión pública a nivel subnacional.

Por regla general, las condiciones que se establecen son de dos tipos. El primero de ellos se refiere a la naturaleza del gasto y su objetivo es limitar los gastos administrativos o superfluos mediante, por ejemplo, la imposición de límites a los salarios del personal y la restricción del posible endeudamiento en nuevas inversiones mediante la adopción de leyes de responsabilidad fiscal. El segundo tipo de condiciones implica alternativas que difieren en cuanto a sus efectos. Como se mencionó anteriormente, estas alternativas contemplan la asignación de parte de las transferencias a gastos en sectores que se consideran prioritarios desde el punto de vista de la preocupación nacional con respecto a la mejora de las condiciones de vida de la población (transferencias sin contrapartida), o el aporte de contrapartidas a gastos realizados por los gobiernos subnacionales en esos mismos sectores (transferencias con contrapartida).

La asignación de una parte de los recursos recibidos por los gobiernos subnacionales a determinados sectores puede aliviar la presión sobre el presupuesto federal y tener efectos positivos en relación con la disciplina fiscal, pero genera perjuicios desde el punto de vista de la eficacia de un régimen fiscal descentralizado, especialmente cuando las normas que regulan las transferencias no son transparentes.

Un sistema eficiente debe conceder una autonomía razonable en el uso de los recursos transferidos, ser previsible y contemplar ajustes periódicos de las normas. En tanto exista flexibilidad, la autonomía y la previsibilidad quizá no generen problemas para el mantenimiento de la disciplina fiscal, pero no será así si la normativa es rígida. Las normas simétricas también traen aparejados problemas en términos de eficiencia,

pues no hacen posible el ajuste entre la distribución territorial de los recursos y la correspondiente distribución de las demandas al Estado. A su vez, una mayor autonomía solamente resulta en eficiencia cuando es acompañada por la imposición de estrictas restricciones presupuestarias que impidan el manejo irresponsable de las cuentas públicas a nivel subnacional.

Siempre es difícil conciliar los aspectos de eficiencia y equidad. Si se hace hincapié en la equidad bajo la óptica de la distribución de los ingresos personales, las transferencias incluyen condiciones sobre el uso de los recursos que reducen la autonomía subnacional y generan problemas en términos de la eficiencia del gasto, especialmente cuando las normas son demasiado rígidas y los criterios de prorrateo son simétricos.

Si no existen barreras a la movilidad interna de los factores de producción, la dimensión regional de la equidad pierde relevancia desde el punto de vista económico, pero resulta difícil imaginar que una opción tal sea políticamente viable. La ampliación de las disparidades regionales genera tensiones y conflictos que exigen atención, independientemente de los argumentos económicos sobre la eficiencia o la equidad interpersonal. Los sistemas clásicos de equiparación fiscal adoptados en regímenes federales maduros (Alemania y Canadá) intentan conciliar las dimensiones individual y territorial de la equidad, dotando a todas las unidades federadas de la capacidad necesaria para prestar los servicios esenciales, a los efectos de que todos los ciudadanos tengan el mismo acceso a ellos, independientemente del lugar donde residan. Esa solución todavía es difícil de aplicar en los países en desarrollo, donde las disparidades regionales son muy acentuadas, pues los recursos para poner en práctica un régimen eficaz de equiparación fiscal deberían ser bastante elevados, comprometiendo así la perspectiva macroeconómica de la gestión fiscal.

La finalidad del razonamiento anterior es reiterar la escasa utilidad de formular recomendaciones de carácter universal con respecto a la forma en que cada país debe estructurar su régimen de transferencias para obtener los resultados deseados y evitar la exacerbación de los conflictos regionales. Para que las recomendaciones

sean de utilidad, deben centrarse en los aspectos que deben considerarse al decidir en qué medida cada sistema debe enfrentar los distintos problemas señalados, de forma tal que esa decisión se base en el análisis de los factores de compensación respectivos y que todas las partes interesadas estén claramente conscientes de las posibles repercusiones.

Los grados de rigidez de la solución que se adopte para determinar el monto de las transferencias y la libertad que se conceda a los gobiernos subnacionales para el uso de los recursos que reciban son las principales variables que deben considerarse al evaluar una solución de compromiso entre la disciplina fiscal y la autonomía subnacional. Obviamente, el grado máximo de rigidez se alcanza cuando es la Constitución la que determina el volumen de recursos que debe transferirse y el gobierno no tiene posibilidades de soslayar las normas constitucionales valiéndose de tributos que no forman parte de la base de las transferencias. A su vez, la autonomía llega a su máximo nivel cuando se prohíbe la imposición de cualquier condición sobre el uso de los recursos transferidos.

La rigidez disminuye cuando la base de las transferencias no abarca la totalidad de los ingresos tributarios nacionales y a medida que aumenta la facilidad para alterar las normas que rigen el cálculo de las transferencias, en un rango que abarca desde la norma constitucional a las decisiones que se adoptan durante el proceso presupuestario anual. Entre ambos extremos, y en una escala de dificultad decreciente para alterar las normas, se encuentran aquellos regímenes consagrados en leyes que requieren un quórum especial para aprobar su modificación, en leyes ordinarias o en negociaciones *ad hoc*. En todo caso, la rigidez se atenúa cuando las normas vigentes prevén el ajuste periódico de los montos que se transfieren.

Por ende, el grado de autonomía varía entre la libertad absoluta y su total ausencia. Las diversas graduaciones entre ambos extremos derivan de la importancia y la naturaleza de las condiciones que se impongan al uso de los recursos. Obviamente, la libertad aumenta a medida que disminuye la participación de las transferencias condicionadas en el volumen total de los presupuestos

locales, pero eso no es todo: también incide la naturaleza de las condiciones. Para un mismo índice de participación, la autonomía será menor cuando las condiciones se impongan bajo la forma de transferencias sin contrapartida que cuando sucede como transferencias con contrapartida. Además, cualquiera sea la modalidad que se aplique, la autonomía aumenta cuando las condiciones son genéricas (por función o por sector) y disminuye cuando son específicas. A su vez, cuando la intervención del gobierno nacional en las decisiones del gasto local adopta la forma de transferencias con contrapartida ilimitadas, se generan problemas en lo que concierne al mantenimiento de la disciplina fiscal.

En teoría, una mayor autonomía resulta en una descentralización más eficiente y hace posible la toma de responsabilidad de los gobernantes, pero puede poner en riesgo la equidad, aunque también existen otros factores que deben tomarse en consideración al evaluar la solución de compromiso entre eficiencia y equidad. El más importante se refiere a las disparidades regionales. Desde un punto de vista estrictamente financiero, el conflicto entre autonomía (eficiencia) y equidad puede solucionarse mediante la adopción de un adecuado sistema de equiparación fiscal. Pero, incluso si ello fuera posible en países en desarrollo que presentan acentuadas disparidades regionales, hay otros aspectos que deben considerarse.

Entre ellos se encuentran los incentivos. La autonomía es importante para la eficiencia, pero debe acompañarse con los incentivos correctos. No puede basarse principalmente en las transferencias, pues es esencial que los gobiernos nacionales cuenten con una capacidad tributaria razonable y que las transferencias no desalienten sus iniciativas propias de recaudación. Además, la autonomía nacional debe acompañarse con estrictas restricciones presupuestarias para que no comprometa la disciplina fiscal y contribuya a la toma de responsabilidad de los gobernantes. A su vez, la equidad no depende solamente de dotar a cada institución subnacional de la capacidad financiera necesaria para rendir cuentas de sus responsabilidades, sino también de adoptar a nivel nacional patrones con respecto a la calidad de los servicios esenciales, por ejemplo, en las

áreas de la salud y la educación, con el fin de igualar las oportunidades de desarrollo social.

La imposición de patrones nacionales limita la adaptación de los gastos subnacionales a las preferencias locales, lo que implica una solución de compromiso que también debe tomarse en cuenta. En principio, mediante la adopción de patrones nacionales se intenta eliminar las desventajas que enfrentan los habitantes de las regiones más pobres para tener acceso a los servicios esenciales, prestados o financiados por el Estado; si estas desventajas no se corrigieran, comprometerían las posibilidades de desarrollo social y, cuanto mayores sean, más grande será el efecto negativo de la falta de políticas destinadas a solucionar este problema de desigualdad social.

Debido a la importancia que el acceso a la salud, la educación y una vivienda digna tienen en las nuevas estrategias de desarrollo orientadas a reducir la desigualdad de ingresos, la atención del Estado se centra en estos sectores, en lo que concierne a la adopción de medidas que impongan o induzcan el direccionamiento de los recursos públicos administrados por los gobiernos subnacionales.

Desde tal perspectiva, cuanto más marcadas sean las diferencias regionales en términos de la capacidad y los patrones de oferta de estos servicios, mayor será la necesidad de destinar recursos a esos sectores y, por ende, menor será el margen para que los presupuestos subnacionales se ajusten a las preferencias locales. En ese caso, cuando las disparidades sean muy importantes, el péndulo que señala el nivel deseable de equilibrio en esta solución de compromiso se desplazará hacia un fuerte condicionamiento de las transferencias a las políticas citadas y lo hará en sentido inverso cuando esas disparidades se reduzcan.

Existen dificultades relacionadas con la disponibilidad y la calidad de la información existente para estimar las diferencias de los patrones de acceso y de calidad de los servicios mencionados, debido a las cuales la evaluación de una solución de compromiso, sobre la base de las consideraciones ya mencionadas, puede tornarse impracticable. Una forma de soslayar este problema consistiría en adoptar una variable que sea más fácil de

analizar y que de alguna forma sintetice el efecto de las diferencias que comprometen las oportunidades de desarrollo social, como el índice de Gini para medir la desigualdad del ingreso regional *per cápita*. Si este índice alcanza valores muy altos, indicará la presencia de niveles muy elevados de participación de los recursos asignados a estos sectores en los presupuestos subnacionales, y viceversa.

El medio que se adopte para asignar los recursos administrados por los gobiernos subnacionales también incidirá sobre el punto en que se alcance el mejor equilibrio entre las prioridades nacionales y las preferencias locales. Si esa asignación se realiza mediante transferencias con contrapartida, serán los gobiernos provinciales o municipales los que decidan el monto aplicable, que variará de acuerdo con el volumen de la contrapartida; cuanto mayor sea la contrapartida nacional, más se estimulará el gasto en los sectores mencionados (si la contrapartida es limitada, ese incentivo se reducirá). Si la opción es una transferencia sin contrapartida, los gobiernos nacionales no dispondrán de la autonomía necesaria para decidir el monto aplicable, pero podrán, al igual que en la otra modalidad, disponer de cierta libertad para decidir el modo de asignación de los recursos dentro de cada sector beneficiado.

Vale la pena señalar que la interferencia nacional sobre el gasto subnacional también puede producirse mediante disposiciones constitucionales o legales (cuando sea posible) por las cuales la porción de los recursos propios de los gobiernos subnacionales también se destine a atender las prioridades nacionales. En tal caso, también puede ejercerse cierto grado de libertad cuando las normas definen los sectores beneficiados de manera genérica. Otra forma de obtener un resultado similar es transferir responsabilidades del gobierno central a los demás niveles de gobierno pero sin la correspondiente transferencia de recursos, aunque esta opción pueda generar problemas para el funcionamiento de esos servicios o de otros que tendrían que ser sacrificados para hacer posible el cumplimiento de nuevas responsabilidades.

Como puede apreciarse, las variables básicas que definen cuándo un determinado caso se enmarca en la

solución de compromiso entre autonomía y disciplina fiscal son las mismas que intervienen en la evaluación de los demás factores, aunque bajo diferentes perspectivas. Al igual que en la perspectiva macroeconómica, las normas demasiado rígidas que se aplican a la distribución horizontal de los recursos también perjudican la eficiencia al impedir la adaptación de la distribución territorial de los recursos a los cambios en la distribución regional de las demandas que provoca la dinámica socioeconómica y tienen, asimismo, efectos negativos sobre la equidad. Si además de ser rígidas las normas también son uniformes, aumentarán las dificultades para obtener un patrón de distribución territorial de los recursos que sea congruente con el propósito de reducir las diferencias de oportunidades de desarrollo social.

En lo que respecta a la autonomía, la eficiencia se ve favorecida cuando las transferencias pueden utilizarse libremente, pero esto se enfrenta con las preocupaciones en torno a la equidad, además de exigir otros requisitos para fomentar la eficiencia sin comprometer la disciplina fiscal. Esta interdependencia es lo que hace más compleja la evaluación de los mencionados factores de compensación, por más que de su examen en profundidad surjan elementos importantes para orientar las decisiones políticas que determinarán en qué medida cada caso se aproxima a una solución que pueda conciliar las distintas dimensiones de tales decisiones.

## Procedimientos para evaluar los factores de compensación

### *Disciplina fiscal*

Como ya se apreció, el grado de rigidez con que se defina el monto de los ingresos nacionales que se transferirá es el principal aspecto que debe observarse en la evaluación de las dificultades que el sistema de transferencias genera en términos de disciplina fiscal. Cuanto mayor sea la rigidez de las normas y menor sea la posibilidad de introducir ajustes, peor será la calidad del sistema desde el punto de vista de la disciplina macroeconómica.

Este grado de rigidez es una función de dos variables: la amplitud de la base de cálculo del monto de las transferencias y la naturaleza de las normas que regulan este aspecto del sistema. La rigidez se acentúa cuando la norma es de tipo constitucional y el monto a distribuir incide sobre los ingresos totales. En cambio, disminuye cuando la base de las transferencias no afecta los ingresos nacionales totales, cuando la norma emana de una ley y cuando existen mecanismos automáticos para la revisión del monto transferible.

La cobertura de la base se mide por la relación entre los ingresos por recaudación de los impuestos que integran la base de las transferencias y el volumen total de los ingresos tributarios nacionales. En lo que concierne a las normas, las dificultades que generan para el mantenimiento de la disciplina fiscal abarcan una escala que va desde las disposiciones constitucionales a las decisiones adoptadas durante el proceso presupuestario, pasando por leyes especiales y ordinarias. Para un mismo tipo de norma, la dificultad decrece cuando en ella se contempla la realización de revisiones periódicas para ajustarla a la dinámica de los hechos reales (modelo de India). En el Cuadro 58, se presenta la diversidad de combinaciones posibles a este respecto y su traducción en términos de dificultades para el mantenimiento de la disciplina fiscal.

### *Autonomía subnacional*

La variable básica que define el grado de autonomía es la participación de los recursos asignados con relación a los ingresos presupuestarios totales de los gobiernos subnacionales. Esta participación depende de las asignaciones incluidas en las transferencias y de la importancia que tienen los ingresos propios en la composición de los presupuestos subnacionales. Para un mismo índice de participación de los ingresos asignados, la autonomía también varía de acuerdo con la naturaleza de tales asignaciones. Si adoptan la forma de transferencias sin contrapartida, la autonomía será menor que cuando se aplican las transferencias con contrapartida. En cualquiera de los casos, la autonomía aumenta cuando las asignaciones se destinan a grandes

**Cuadro 58. Evaluación del grado de rigidez con respecto al monto de las transferencias**

Porcentaje de impuestos transferidos sobre los ingresos tributarios nacionales				
Naturaleza de las normas	Más de 60	40-60	25-40	0-25
Constitución	MF	F	M	B
Ley especial	F	F-	M-	B+
Ley ordinaria sin previo ajuste	F-	M	B	MB
Ley ordinaria con previo ajuste	M	M-	B+	MB+
Presupuesto anual	B	B-	MB	MB++

Referencias: MF, muy fuerte; F, fuerte; M, medio; B, bajo; MB, muy bajo.  
El signo en algunos conceptos indica su refuerzo (+) o atenuación (-).

**Cuadro 59. Grado de autonomía en el uso de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales**

Porcentaje de ingresos asignados sobre los ingresos tributarios totales					
Naturaleza de las asignaciones		80-100	60-80	30-60	0-30
Sin contrapartida	Sectores	MF	F	M	B
	Programas	F	F-	M-	B+
Con contrapartida	Sectores	F-	M	B	MB
	Programas	M	M-	B+	MB+

Referencias: véase el Cuadro 58.

sectores y disminuye cuando se destinan a programas específicos. Si las transferencias con contrapartida fueran del tipo ilimitado, se deberían tener en cuenta los problemas que generan en términos de disciplina fiscal. La correlación de estas variables permite evaluar el grado de autonomía, como se presenta en el Cuadro 59.

### **Eficiencia**

La eficiencia depende de la autonomía, pero también de la previsibilidad. Así, para un mismo grado de autonomía resultante de la combinación de las condiciones antes mencionadas, la eficiencia varía en función de las garantías que regulan las transferencias de recursos y su

previsibilidad. Las garantías son mayores cuando las transferencias responden a fórmulas perfectamente conocidas y de fácil aplicación, y menores cuando las normas son fluidas o inexistentes. A su vez, la previsibilidad es mayor cuando las transferencias son automáticas, y es casi inexistente cuando están sujetas a controles por parte del gobierno nacional. Por lo tanto, para un mismo grado de autonomía, la eficiencia es mayor cuando la garantía y la previsibilidad son fuertes y menor cuando estas no son significativas. Los datos agregados correspondientes a cada nivel de gobierno dicen poco o nada con respecto a la eficiencia del sistema. Es necesario analizar la situación bajo una óptica horizontal, es decir, de acuerdo con cómo varían la autonomía

y la previsibilidad en función del grado de desarrollo y del tamaño de los distintos gobiernos subnacionales. Para un mismo índice de autonomía y previsibilidad, la eficiencia incluso varía en función de que existan o no restricciones presupuestarias estrictas. En tal caso, la evaluación debe llevarse a cabo en dos etapas, como se presenta en el Cuadro 60.

Entre los requisitos que definen la existencia de restricciones presupuestarias estrictas, la relación entre las transferencias y los ingresos propios y los incentivos al uso del potencial de recaudación de los gobiernos subnacionales tienen una importante incidencia.

### **Equidad**

Si se toma como criterio de evaluación de la equidad la contribución del sistema de transferencias para ofrecer a todos los ciudadanos el acceso a un mismo patrón de servicios esenciales, igualando así las oportunidades de desarrollo social, la principal variable que indica el grado de equidad del sistema es la participación de los recursos asignados a prioridades nacionales en el campo de las políticas sociales (salud, educación y vivienda) con relación a los presupuestos subnacionales totales. En principio, cuanto más grandes sean las disparidades regionales en términos de ingresos, mayor será la necesidad de asignar las transferencias a esos sectores para asegurar un mismo patrón de prestación de servicios en las regiones más pobres e igualar las oportunidades de todos los ciudadanos.

Así, cuanto mayor sea el índice que mide las desigualdades regionales (por ejemplo, el coeficiente de Gini), mayor deberá ser la asignación a los mencionados sectores, y viceversa. Pero eso no es todo. Para un mismo grado de asignación, la equidad del sistema varía de acuerdo con la modalidad utilizada. A la luz de este criterio, son preferibles las transferencias específicas sin contrapartida comparadas con las de carácter genérico, aunque parte de sus efectos pueda anularse en los casos en que el volumen de los ingresos propios permita sustituir las fuentes de transferencia. Por otra parte, las transferencias con contrapartida pueden tener efectos negativos bajo la perspectiva de equidad,

especialmente cuando las contrapartidas nacionales son uniformes, generosas y de tipo ilimitado (en tal caso, deben tomarse en consideración sus repercusiones macroeconómicas).

Al igual que en lo concerniente a la eficiencia, la equidad del sistema debe evaluarse desde una perspectiva horizontal, de acuerdo con la disparidad de las situaciones que se detecten en el territorio nacional. En función de la dinámica socioeconómica, las normas simétricas y demasiado rígidas son desfavorables desde el punto de vista de la equidad. En el Cuadro 61 se resumen las combinaciones posibles.

### **Responsabilidad (accountability)**

La responsabilidad a nivel subnacional depende en buena parte del margen de que dispongan los gobernantes para asignar los respectivos presupuestos en función de las preferencias de sus respectivas comunidades, así como de la transparencia de las decisiones que se adopten. Por ello, una de las variables que definen la posibilidad de responder a las preferencias locales es el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales en la asignación de los ingresos. Otra variable se refiere a la naturaleza de esa autonomía. Si es el resultado de una mayor capacidad para generar ingresos propios y de una adecuada explotación de ese potencial, sus efectos desde el punto de vista de la responsabilidad son mejores que en el caso de una autonomía mayor derivada de transferencias no asignadas. Para un mismo grado de autonomía en el uso de los presupuestos, las condiciones de responsabilidad son más favorables cuando la autonomía se obtiene por medio de ingresos propios en lugar de mediante transferencias.

Aunque puedan utilizarse los factores objetivos antes mencionados para llevar a cabo la evaluación sugerida, esta no debe centrarse en ellos para obtener la mejor solución posible. Desde el punto de vista del cumplimiento de los cinco principios ya señalados, un régimen equilibrado no es necesariamente el que se sitúa en una posición media con respecto a los factores de compensación previamente analizados, sino que depende de la importancia que la sociedad atribuya a cada

**Cuadro 60. Evaluación de la eficiencia del sistema de transferencias**

I - Grado en que la autonomía y la previsibilidad favorecen la eficiencia					
Previsibilidad	Grado de autonomía en el uso de los recursos				
Transferencias automáticas	MF	F	M	B	MB
Fórmula	MG	G	M	B	MB
Coeficientes fijos	G	G-	M	B	MB
No automáticas	G-	M	B	MB	MB++
II - Condiciones favorables y grado de eficiencia del sistema					
	Condiciones favorables a la eficiencia				
	MG	G	M	B	MB
Sí	ME	ME-	E	I	MI
No	MI	MI-	I	I-	I -

Referencias: ME, muy eficiente; MI, muy ineficiente; E, eficiente; I, ineficiente; MI, muy ineficiente.

**Cuadro 61. Evaluación del grado de equidad bajo condiciones acentuadas de disparidad regional**

Porcentaje de ingresos asignados a programas nacionales en el presupuesto subnacional					
Modalidades de transferencia		70-100	50-70	30-50	0-30
Sin contrapartida	Sectores	G	M	B	MB
	Programas	MG	G	M	B
Con contrapartida	Sectores	M	B	MB	MB+
	Programas	G	M	B	MB
	Ilimitadas	G	M	B	MB
	Limitadas	M	B	MB	MB+

Nota: las normas simétricas reducen la equidad, principalmente en el caso de las transferencias con contrapartida, en las que las contrapartidas nacionales no contemplan las diferencias entre los gobiernos subnacionales.

uno de los principios que deben observarse, así como a la situación en términos de las disparidades regionales y sociales existentes y a la calidad de las instituciones.

Por lo tanto, el procedimiento que aquí se sugiere no pretende tener valor normativo ni indicar cuáles son las mejores opciones en cada caso. Lo que se intenta es destacar aquellos aspectos que deben tenerse en cuenta

para la toma de decisiones sobre la formulación de un sistema en particular o la introducción de cambios en los sistemas existentes, de forma tal que las repercusiones de determinadas decisiones puedan ser debidamente apreciadas por todos aquellos que se beneficiarán de ellas o deban enfrentar sus consecuencias.

**Cuadro 62. Evaluación del sistema en función de la responsabilidad**

Relación entre ingresos propios y transferencias libres	Grado de autonomía en el uso de los recursos			
	Muy fuerte	Fuerte	Medio	Bajo
Mayor a 3	MA	A	M+	B
Entre 2 y 3	A	A-	M-	B+
Entre 1 y 2	M+	M-	B	B++
Entre 0,5 y 1	B	B-	MB	MB+
Menor a 0,5	MB	MB+	MB++	MB++

Referencias: MA, muy alto; A, alto; M, medio; B, bajo; MB, muy bajo

### Características distintivas y lecciones aprendidas de los casos analizados

En las últimas décadas, los sistemas de transferencias de recursos de los países analizados estuvieron sujetos a la influencia de dos fuerzas claramente diferenciadas: las exigencias de promover y mantener la disciplina fiscal macroeconómica, derivadas del nuevo contexto económico mundial, y las demandas de la sociedad, estimuladas por el avance del proceso de democratización, en el sentido de asignar prioridad a las políticas orientadas a reducir la desigualdad social.

Estas fuerzas produjeron dos consecuencias principales: aumentaron el control de los gobiernos nacionales sobre el monto de los recursos transferidos y sobre su utilización. Las normas que regulan las transferencias se tornaron más inestables y los recursos de libre utilización perdieron su importancia en el conjunto de las transferencias, reduciendo así la autonomía subnacional.

En consecuencia, a la luz de los procedimientos indicados en la sección anterior, los resultados de una primera evaluación de los sistemas de transferencia vigentes en los países considerados ponen en evidencia que la principal consecuencia de las reacciones a las presiones señaladas inicialmente fue la desaparición de dos importantes atributos de los sistemas de transferencia que definen la calidad de un proceso de descentralización fiscal: la autonomía en la gestión de los recursos y la responsabilidad de los gobernantes.

La síntesis de esa evaluación se presenta en el Cuadro 63. Es importante señalar que esa síntesis se propone estimular el debate, pues para un examen detallado de cada caso sobre la base de los procedimientos mencionados se requiere una investigación específica y de largo plazo.

### Argentina

En Argentina, el sistema de coparticipación en los ingresos tributarios nacionales, creado por la Ley 20.221 de 1973, fue sustituido a comienzos de la década de 1980 por un régimen que, si bien fue concebido como transitorio, está en vigor desde 1983. Ese fue el motivo por el cual el elemento central del sistema de transferencia intergubernamental de recursos de ese país perdió estabilidad y transparencia. También perdió importancia en el conjunto de las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos provinciales, principalmente en los últimos años, debido al aumento de los ingresos provenientes de los impuestos sobre el comercio exterior.

La adopción del régimen transitorio interrumpió la tendencia observada en décadas anteriores de incremento progresivo de la porción de los ingresos nacionales que se transferían a las provincias argentinas. En 2002, la participación de las provincias en los ingresos nacionales se redujo casi al 40%, un nivel muy inferior al promedio de la década anterior. Actualmente, las provincias reciben aproximadamente el 57% de la denominada “masa coparticipable neta”.

**Cuadro 63. Transferencias intergubernamentales en Argentina, Brasil y Colombia según los criterios que definen la calidad de la descentralización fiscal**

Criterios de evaluación	Argentina	Brasil	Colombia
<b>Grado de rigidez macroeconómica</b> (depende del porcentaje de ingresos nacionales transferidos y de la dificultad para alterar las normas establecidas).	Régimen provisorio. Mediante la coparticipación atenúa el fuerte grado de rigidez causado por la entrega a las provincias de más del 50% de los ingresos nacionales.	La explotación de los tributos no compartidos permitió que el régimen brasileño, a pesar de ser formalmente rígido, sea el más flexible de los analizados.	La adopción del régimen provisorio también atenuó la fuerte rigidez de la norma constitucional, pero la flexibilidad se mantiene condicionada al comportamiento de la economía.
<b>Grado de autonomía de los gobiernos subnacionales</b> (depende de las condiciones impuestas sobre el uso de las transferencias y de la importancia de los ingresos propios).	Formalmente es muy fuerte pues las transferencias no se asignan, pero el traslado de responsabilidades y el piso mínimo para el gasto en educación redujeron la autonomía provincial, que aún sigue siendo alta.	La gran capacidad de generación de ingresos propios mantuvo una dosis razonable de autonomía, a pesar del significativo aumento de las transferencias previamente asignadas.	El alto índice de asignación de las transferencias y la escasa capacidad de generación de ingresos propios contribuyen a un bajo nivel de autonomía. Es la situación menos favorable en esa cuestión.
<b>Eficiencia de la gestión</b> (Depende del grado de autonomía, de la relación entre los ingresos propios y las transferencias libres, y de la existencia de restricciones presupuestarias estrictas. También, de las normas aplicadas a la distribución horizontal de las transferencias).	El predominio de las transferencias con relación a los ingresos propios y la aplicación opcional de la Ley de Responsabilidad Fiscal hacen que el sistema sea menos propicio para la eficiencia. Las disparidades horizontales, agravadas por coeficientes fijos, también limitan la eficiencia, si bien la situación es más favorable que la de Brasil.	En conjunto, la significativa autonomía y una fuerte relación entre los ingresos propios y las transferencias libres, reforzadas por estrictas restricciones presupuestarias, favorecen la eficiencia, pero esa evaluación se desvirtúa por las enormes disparidades horizontales, agravadas por la importancia de los municipios.	La combinación de una escasa autonomía con una relación muy débil entre los ingresos propios y las transferencias conduce a un resultado poco favorable para la eficiencia. Sin embargo, las normas para la distribución de los recursos en el territorio en función de la demanda reducen el problema horizontal.
<b>Equidad en el acceso a servicios esenciales para la movilidad social</b> (depende del porcentaje de recursos asignados a gastos en educación y salud, y de la adopción de patrones nacionales mínimos).	El carácter redistributivo del régimen de coparticipación debería permitir que las provincias más pobres mejorasen el acceso y la calidad de los servicios que deben asumir, lo cual, de confirmarse, resultará en una evaluación favorable.	La evaluación mejoró debido a nuevas asignaciones de recursos para el financiamiento de la salud y la aplicación de nuevas normas para la distribución de los recursos asignados a la educación, pero las disparidades horizontales generan desequilibrios entre los recursos y la demanda, perjudicando la equidad.	Los cambios realizados en las normas de distribución de recursos asignados a la educación fueron una contribución positiva, pero la existencia de regímenes diferenciados para el acceso a la salud, además del subsidio concedido por el gobierno, redujeron sus efectos.

Criterios de evaluación	Argentina	Brasil	Colombia
<b>Responsabilidad de los gobernantes</b> (depende de la importancia de los ingresos propios en los presupuestos subnacionales, de la transparencia de las normas que definen las transferencias y del grado de autonomía en el uso de los recursos).	La negociación de valores preestablecidos redujo la transparencia del sistema y, junto con la pérdida de autonomía y la menor importancia de los ingresos propios, se traduce en una situación poco favorable.	Desde una perspectiva agregada, el sistema sería favorable pues la autonomía es importante, los ingresos propios son representativos y el principal componente de las transferencias es transparente. No obstante, las disparidades horizontales revierten esa evaluación.	Si bien las normas son razonablemente transparentes, la escasa autonomía y la poca importancia de los ingresos propios también conducen a una evaluación no favorable del sistema.

Las pérdidas sufridas por las provincias tuvieron su origen en dos medidas complementarias: la transferencia de mayores responsabilidades, especialmente en los campos de la educación y la salud, y el uso de ingresos de coparticipación para contribuir al financiamiento de la seguridad social. En el primer caso, el gobierno federal redujo los gastos transfiriendo a las provincias la gestión de hospitales y escuelas. En el segundo caso, con la asignación de parte del IVA a la seguridad social se intentó viabilizar la reducción de los aportes sobre los salarios para estimular la competitividad de la producción argentina.

Al adoptar el régimen provisorio de coparticipación (Ley 23.548 de 1987), las normas anteriores se sustituyeron por valores que se fijaban mediante nuevas negociaciones. La fórmula previa para el prorrato de los recursos de coparticipación fue sustituida por porcentajes fijos, definidos sobre la base del promedio de los recursos recibidos por las provincias en el periodo 1985-1987, lo cual acarreó inestabilidad en las relaciones financieras intergubernamentales y problemas en la gestión pública a nivel subnacional.

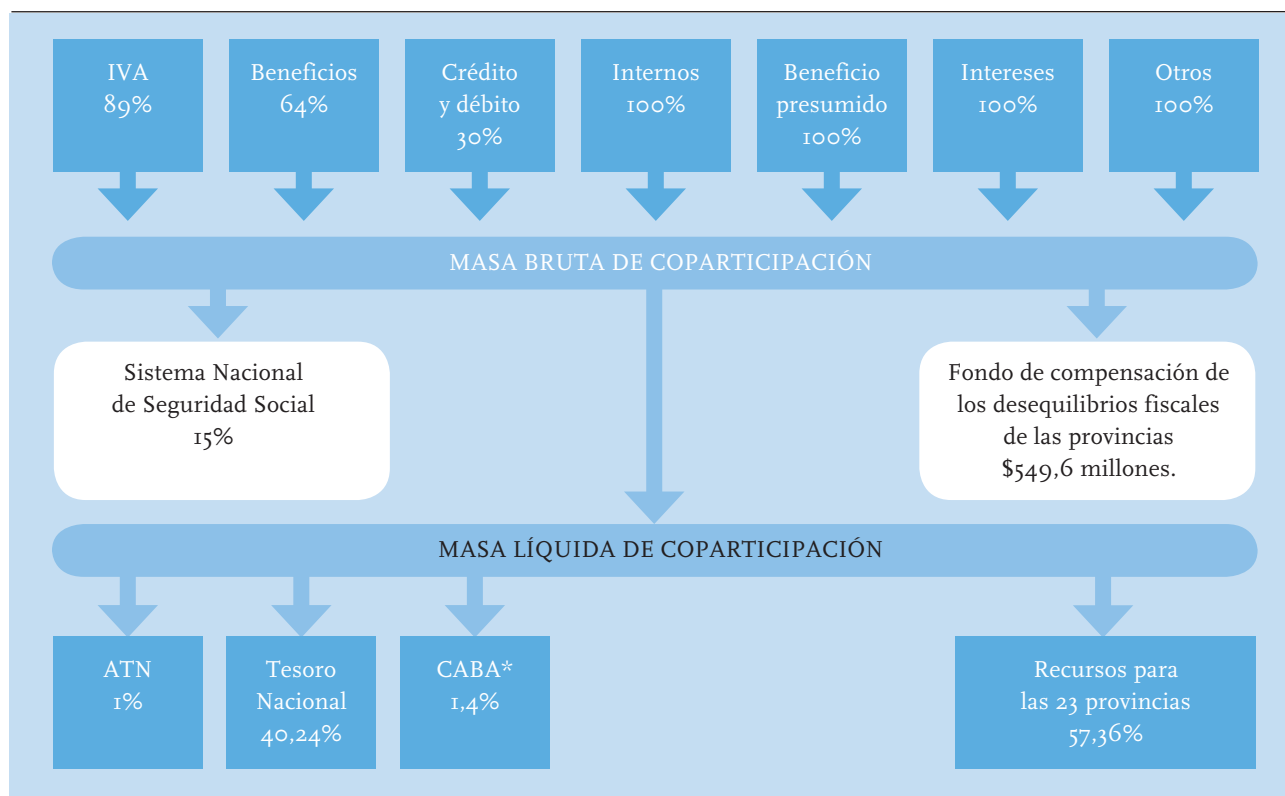
La transferencia a las provincias de las responsabilidades en el área de las políticas sociales causó un aumento de las presiones que estas ejercen para acceder a los recursos financieros necesarios para cubrir esos gastos. La respuesta adoptó la forma de multiplicación de las fuentes de recursos que forman la base del régimen de coparticipación y el aumento de las transferencias discrecionales. La “masa coparticipable” se integró con distintos porcentajes de diversos impues-

tos, ampliando las posibilidades de intervención sobre el monto al cual se aplica el porcentaje distribuido entre las provincias. El Gráfico 16 explica esta situación.

Si bien el régimen de coparticipación no establece condiciones con respecto al uso de las transferencias, el traslado de responsabilidades y la adopción de límites mínimos para el gasto provincial en educación redujeron la autonomía de los presupuestos subnacionales, provocando efectos diferenciados. Mientras que las provincias más pobres son las que se benefician en mayor medida con las transferencias, en las provincias más ricas el costo de la prestación de los servicios de educación y salud debe ser más elevado, por lo que su autonomía de gasto se ve más afectada. Esto puede, incluso, causar problemas en el financiamiento destinado a otros sectores, especialmente los relacionados con los servicios urbanos. Esta menor autonomía, en un caso, y la mayor dependencia de las transferencias, en el otro, generan condiciones que favorecen poco la toma de responsabilidad de los respectivos gobernantes.

La Constitución de 1994 incluyó mecanismos dirigidos a proteger a las provincias; un ejemplo de ello es la inclusión obligatoria de todo nuevo impuesto que pudiera establecer el gobierno federal en el monto de los recursos federales a distribuir, así como la prohibición de realizar transferencias unilaterales de responsabilidades sin la correspondiente transferencia de los recursos necesarios para financiarlas. También estableció que el nuevo régimen de distribución de recursos dentro de la federación debía ser regulado por una nueva ley, la Ley Convenio, que no llegó a promulgarse debido

Gráfico 16. Régimen argentino de coparticipación tributaria



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina.

\*CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

a la exigencia de que la aprobaran tanto el parlamento federal como todos los parlamentos provinciales.

Los conflictos en torno a la distribución de los recursos públicos se intensificaron luego de que se abandonara el Plan de Convertibilidad. Las múltiples enmiendas que se introdujeron respecto de la distribución acentuaron las distorsiones mencionadas y contribuyeron a que las relaciones fiscales intergubernamentales se desviaran aún más de los principios que conducen a un proceso de descentralización justo. De acuerdo con Cetrangolo y Jiménez (2004), los cambios observados en ese periodo apuntan a un incipiente proceso de recentralización.

Un dato importante que debe señalarse en el caso argentino es la ausencia de una participación directa de los municipios en las transferencias de recursos realizadas sobre la base de los ingresos tributarios nacionales. Indirectamente, los municipios se benefician por medio

de la coparticipación en los ingresos de sus provincias, ya sean los propios o los provenientes de su participación en los ingresos nacionales, pero no existe una norma general al respecto, sino que cada provincia adopta normas distintas, lo cual conlleva una gran disparidad en lo que concierne al papel que los municipios argentinos desempeñan en el proceso de descentralización.

Desde el punto de vista macroeconómico, el mantenimiento de un régimen provisorio favorece la disciplina fiscal, aunque implica una inestabilidad e incertidumbre que comprometen la eficiencia de la gestión pública y la responsabilidad de los gobernantes. Debido a la congelación de los índices de prorratio, la eficiencia del sistema está aún bajo la influencia de una reducción en la autonomía de las provincias y del agravamiento del desequilibrio horizontal en la distribución de los recursos.

No obstante, bajo otra perspectiva, el carácter fuertemente redistributivo de las transferencias realizadas a cuenta del régimen de coparticipación, junto con una mayor orientación de esos recursos a satisfacer las prioridades nacionales, habría contribuido a reducir las desigualdades sociales, a juzgar por la menor dispersión que presentan los índices de desarrollo humano (IDH) en las provincias, en comparación con igual dispersión del producto interno bruto (PIB) *per cápita*.

Observando el conjunto a la luz de los procedimientos antes mencionados, el régimen provisorio argentino contribuyó a atenuar la rigidez con respecto al monto de las transferencias y a profundizar la equidad pero, al reducir la autonomía, también ayudó a mantener las incertidumbres y a no tener en cuenta los desequilibrios horizontales, y generó consecuencias negativas para la eficiencia y la responsabilidad a nivel subnacional.

Si bien la Constitución de 1994 determinó la creación de un nuevo régimen en 2006, las normas previstas para su aprobación lo hicieron inviable a pesar de los reiterados compromisos en ese sentido. Todo indica que la prolongada vigencia del régimen provisorio se transformó en un impedimento para los cambios al exacerbar los conflictos entre las provincias. Ese es el principal obstáculo que debe enfrentarse para que tales cambios se pongan en práctica.

### **Brasil**

En Brasil, la participación de los gobiernos subnacionales en los impuestos federales mantuvo las garantías y la estabilidad que le confirieron los mecanismos constitucionales, a pesar de las exigencias de la macroeconomía fiscal, pero la pérdida de importancia de los fondos constitucionales dentro de los ingresos totales transferidos a los estados y municipios fue mucho mayor.

En una iniciativa inversa a la que se observa generalmente, la Constitución Federal de 1988 amplió a los estados y municipios la transferencia de los ingresos provenientes de los principales impuestos federales, sin acompañarla con una transferencia de responsabilidades equivalente. La descentralización de los ingresos estuvo acompañada por un aumento de las responsabilidades

del Estado en el área de la seguridad social, pero en ausencia de definiciones claras sobre su distribución le cupo al gobierno federal la tarea de hacerse cargo del financiamiento de esas nuevas responsabilidades.

De allí surgen las distorsiones que se fueron acumulando en el sistema brasileño de transferencia de recursos entre las instituciones federadas. Para generar los recursos necesarios para la seguridad social, el gobierno federal contaba con nuevos aportes especialmente previstos en el texto constitucional, los cuales, —debido a la expansión del gasto en seguridad social— aumentaron rápidamente de forma tal que actualmente superan la recaudación de los impuestos federales que se comparten con los estados y municipios.

La expansión de los aportes redujo la rigidez del sistema brasileño y, en consecuencia, lo tornó más favorable desde el punto de vista de la disciplina fiscal, pero extremadamente desequilibrado desde el punto de vista de la distribución horizontal de los recursos y con menor margen para el ejercicio de la autonomía subnacional en el gasto.

Parte de los ingresos provenientes de los aportes sociales se transfiere a los estados y municipios para financiar la seguridad social, pero el aumento de las transferencias efectuadas al margen de los fondos constitucionales tuvo como contrapartida la multiplicación de los mecanismos de transferencia de recursos y la creciente imposición de condiciones sobre su uso por parte de los gobiernos estatales y municipales. Más aún, la multiplicidad de fuentes y el abandono de criterios racionales para el prorrateo de recursos entre los estados y los municipios convergen para generar enormes disparidades entre los recursos y las responsabilidades asignadas a cada una de las jurisdicciones.

Fueron dos los factores que contribuyeron a la ampliación de esas disparidades: la sustitución por coeficientes fijos (adoptados en 1989) de la fórmula que determinaba el prorrateo de la participación de los estados y municipios en los ingresos provenientes de los impuestos federales, y la ausencia de una lógica común que orientase la distribución de las demás transferencias. En un contexto de importantes cambios demográficos, los coeficientes fijos acarrear fuertes desequilibrios

en lo que concierne a la concentración territorial de responsabilidades y recursos. Estos desequilibrios se agravan por la superposición de otras transferencias, cada una de las cuales se distribuye de acuerdo con distintos criterios.

Los desequilibrios también se manifiestan bajo la forma de diferencias importantes en relación con la autonomía subnacional debido a las cuales los municipios pequeños y estados menos desarrollados presentan en general un mayor índice de autonomía, pues reciben una proporción mayor de transferencias no asignadas. No obstante, como esa autonomía es el resultado de un mayor acceso a las transferencias libres, no se traduce en una situación favorable a la luz de las inquietudes sobre eficiencia y responsabilidad.

En los criterios adoptados para distribuir los recursos destinados al financiamiento de la salud y la educación se incorporaron cambios que intentaban introducir una mayor previsibilidad en las transferencias y orientar la distribución territorial de esos recursos de acuerdo con la demanda de tales servicios con la finalidad de mejorar la eficiencia. Los mejores resultados se lograron en el caso de la educación, mediante la adopción del número de matrículas de la red pública estadual o municipal como criterio básico para la distribución del fondo de financiamiento de la educación primaria. Esto, junto con la asignación de la mayor parte de los recursos a la mejora de las remuneraciones de los docentes, trajo aparejados beneficios notables.

Una particularidad importante del federalismo brasileño —la autonomía que poseen los municipios y su creciente relación con el gobierno federal— complica aún más las cosas. Siguiendo la estela de los cambios promovidos a partir de la década de 1990, los estados fueron testigos de la reducción de su importancia dentro del federalismo brasileño, al tiempo que el gobierno federal recuperaba las pérdidas financieras sufridas a partir de la promulgación de la Constitución de 1988 y los municipios ampliaban su participación en el conjunto de los recursos públicos.

Otro factor que profundiza las disparidades y acentúa las distorsiones es la adopción de normas simétricas en un contexto de fuertes asimetrías. Si bien los municipios

en su conjunto han obtenido beneficios financieros significativos, los recursos no se distribuyen entre ellos de forma congruente con la importancia de sus respectivas responsabilidades, lo cual perjudica principalmente a las metrópolis y ciudades de mayor tamaño. En el caso de los estados se verifica la misma situación, unidades escasamente pobladas y con un bajo índice de densidad poblacional que presentan presupuestos *per cápita* varias veces mayores que los de unidades con características opuestas. En una situación como esta, los vicios de las transferencias corrompen las virtudes de la descentralización.

Tomando el conjunto de las cinco dimensiones bajo las cuales puede evaluarse el caso brasileño, se aprecia el peso que tiene la influencia reciente de las decisiones orientadas a compensar el efecto de las normas previstas en la Constitución de 1988 en términos de disciplina fiscal. La rigidez de las normas que regulan las transferencias se redujo como consecuencia del menor peso que tienen los impuestos compartidos sobre el total de los ingresos transferidos. Ese cambio se acompañó con una mayor intervención del gobierno federal en los presupuestos subnacionales con el fin de mejorar la equidad del sistema, lo cual no perjudica su eficiencia cuando se lo evalúa desde una perspectiva agregada, pero muestra serias diferencias al examinarlo bajo una óptica horizontal. Además, cuando la evaluación se centra en la responsabilidad de los gobernantes, los resultados son muy negativos.

La mayor dificultad que enfrenta el sistema brasileño para conciliar la disciplina fiscal con la eficiencia radica en el plano horizontal. Las distorsiones que generó la fórmula concebida originalmente para prorratear los recursos entre los estados y los municipios se acumularon a partir de 1989, cuando se abandonó la fórmula anterior y se adoptaron coeficientes fijos que permanecieron inmutables desde entonces. La principal distorsión acumulada consiste en la divergencia entre la distribución territorial de recursos y de responsabilidades. El sistema privilegia a los municipios pequeños y estados menos desarrollados, pero la dinámica socioeconómica concentra los problemas en el sentido opuesto. Las normas asimétricas podrían reducir las

distorsiones, pero el apego a la asimetría tiene fundamentos políticos difíciles de eliminar.

### **Colombia**

En Colombia, la descentralización es un fenómeno reciente resultante de un proceso bastante acelerado. En casi tres décadas, la participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos nacionales aumentó de 13% (1973) a 51,1% (2003), un índice envidiable para un país con un régimen unitario.

A pesar de la autonomía política alcanzada por los departamentos y de algunas medidas orientadas a brindarles mejores condiciones operativas, en Colombia la descentralización se centra en los municipios y tiene como eje principal las políticas sociales, que se ven fortalecidas por la transferencia de la mayor parte de los recursos a gastos en educación y salud.

La rapidez con que evolucionó la descentralización en Colombia se debe a la sucesión de medidas adoptadas a partir de 1973 y sustancialmente reforzadas luego de promulgarse la Constitución de 1991. Sin embargo, al igual que en los casos antes mencionados, la crisis fiscal macroeconómica atenuó el entusiasmo inicial y provocó cambios que generaron mayores incertidumbres con respecto a su evolución en el futuro próximo.

Estas incertidumbres se deben al abandono de las normas que definían los porcentajes de los ingresos nacionales que debían transferirse y a su sustitución por medidas transitorias. Sobre este aspecto en particular, las medidas adoptadas no difieren significativamente de lo que sucedió en Argentina y, aunque de forma distinta, en Brasil, pero al no ser Colombia una federación su descentralización se apoya en mayor medida en la transferencia de recursos, lo que hace al país más susceptible a una reducción de las garantías con que cuentan los gobiernos subnacionales para financiar sus responsabilidades.

Como consecuencia de los cambios puestos en práctica en 2001 (Ley 715), el monto de las transferencias dejó de definirse sobre la base de un porcentaje de los ingresos nacionales y fue sustituido por un valor preestablecido. Con ese cambio, el gobierno nacional obtuvo

una mayor flexibilidad para gestionar la política fiscal macroeconómica al tiempo que aumentó la previsibilidad con respecto a la distribución de recursos entre los departamentos y municipios, pero sujetó el proceso de descentralización a una mayor inestabilidad e incertidumbre en el futuro.

La inestabilidad y la incertidumbre no condicen con una descentralización que pone énfasis en las políticas sociales y cuya gestión exige previsibilidad sobre el ingreso de los recursos necesarios para financiar gastos corrientes que presentan un elevado grado de rigidez. A esto se suma el alto índice de recursos que se destinan a políticas definidas por el gobierno central, lo cual, si bien privilegia la equidad social, no favorece la eficiencia.

A diferencia de Argentina y también de Brasil, en el modelo colombiano las transferencias se distribuyen en una primera etapa sobre la base del sector, y luego sobre la base del territorio. La distribución territorial de los recursos que se asignan a cada sector se basa en factores que intentan medir la demanda, por ejemplo, el número de matrículas (en el caso de la educación) y el tamaño de la población residente que integra el sistema subsidiado (en el caso de la salud). Aunque esta opción genere mejores resultados en lo que concierne al equilibrio entre la distribución de recursos y las respectivas necesidades financieras, no resulta viable en el caso de los estados federales, donde predomina el principio territorial.

Por otra parte, la concentración en un sector conlleva un modelo que presenta un muy bajo grado de autonomía en la aplicación de los recursos transferidos, argumento que utilizan Bird y Acosta (2002) para llegar a la conclusión de que, a pesar del aumento de las transferencias, la descentralización registrada en Colombia no ha sido capaz de mostrar los beneficios reales que se espera de ella.

Incluso con las mejoras introducidas en las transferencias asignadas a la educación —que comenzaron a basarse en el número de alumnos matriculados y no en el número de profesores como sucedía anteriormente, lo cual redujo los desequilibrios horizontales y forzó la igualdad de la relación profesor/alumno entre los municipios y departamentos—, así como en el sector de la

salud —donde se incorporaron diversos mecanismos para aumentar la eficiencia en la prestación de servicios—, el sistema aún carece de condiciones favorables para lograr la eficiencia de la descentralización y la responsabilidad de los gobernantes. En este caso puede resultar de utilidad hacer mayor hincapié en los resultados, así como incorporar incentivos para que los gobiernos subnacionales aumenten sus ingresos propios.

Considerado en su conjunto, el sistema colombiano refleja claramente la opción de conceder menor autonomía en el uso de las transferencias y mayor peso en la cuestión de la equidad interpersonal de los ingresos. Obviamente, ello se traduce en condiciones menos favorables para la eficiencia y la toma de responsabilidad. Además, si bien el régimen provisorio vigente atenuó la rigidez del sistema, reduciendo momentáneamente las dificultades para el ajuste fiscal macroeconómico, la ausencia de una norma definitiva puede generar problemas en un futuro próximo si, como en el ejemplo de Argentina, los obstáculos para el abandono de un régimen provisorio condujeran a un progresivo aplazamiento del retorno al régimen previsto en la Constitución de 1991.

### ***Semejanzas y diferencias***

La observación de las características distintivas de las últimas experiencias de descentralización fiscal en los países analizados presenta una gran similitud en lo que respecta a la orientación general de los cambios introducidos en los últimos años, pero también diferencias importantes.

Como se aprecia fácilmente, las similitudes en los cambios registrados en los últimos años son la consecuencia de una motivación común: la importancia que adquirió la disciplina fiscal en las políticas de estabilización macroeconómica. Como resultado, y ante la percepción generalizada de que la rigidez introducida por las normas anteriores imponía dificultades en la gestión fiscal macroeconómica, la solución que se encontró fue buscar una mayor flexibilidad en la definición del monto de los recursos transferibles anualmente a los gobiernos subnacionales.

Paralelamente a la adopción de medidas para limitar las transferencias, el predominio de los aspectos macroeconómicos en las decisiones de política fiscal también llevó a transferir responsabilidades por el gasto a los gobiernos subnacionales, como una forma de reducir las presiones sobre el presupuesto nacional. En ese caso, la atención se centró en el área social, especialmente en los sectores de la educación y la salud, que también fueron el centro de atención en las experiencias de descentralización en estos países.

Se intentó alcanzar los mismos objetivos por caminos diferentes. En Argentina, el gobierno federal transfirió atribuciones a las provincias y retiró de la base del fondo de coparticipación una parte de los ingresos provenientes del IVA. En Brasil, el gobierno se valió de la posibilidad de aumentar impuestos no compartidos para obtener similares resultados, mientras que en Colombia las medidas viables fueron el abandono de la norma constitucional y el aumento de las asignaciones. Los caminos diferentes también conducen a resultados diferentes. Desde la perspectiva macroeconómica, la reducción de la rigidez fue mucho mayor en el caso brasileño, mientras que la pérdida de autonomía subnacional lo fue en el caso colombiano.

El hincapié en los aspectos sociales estuvo acompañado por dos movimientos paralelos: la preferencia por políticas orientadas a reducir las diferencias en las oportunidades de desarrollo social y una mayor interferencia del gobierno nacional en los presupuestos subnacionales. Esto condujo al aumento de las dificultades financieras para enfrentar las carencias en la cobertura y la calidad de los servicios urbanos, incluida la infraestructura, en un contexto en que el ritmo de urbanización contribuía a aumentar la presión sobre los gobernantes de las principales ciudades y las grandes metrópolis.

El menor volumen de recursos para atender las demandas locales debía acompañarse con cambios para aumentar la eficiencia de la gestión, pero el abandono o la ausencia de criterios que contribuyesen a ajustar la distribución horizontal de los recursos a la concentración territorial de las demandas planteadas a los gobiernos subnacionales, sumada a la adopción de porcentajes

fijos para el prorrateo, tuvo el efecto contrario, es decir, aumentó las dificultades para mejorar la calidad del gasto, principalmente en las áreas urbanas más densamente pobladas, debido a la superposición de acciones llevadas a cabo por jurisdicciones políticas distintas y a la ausencia de mecanismos adecuados para incentivar o promover la necesaria cooperación.

Estos problemas se hicieron sentir con mayor intensidad en el caso brasileño, en virtud de la importancia de los municipios y la multiplicidad de las transferencias realizadas por los gobiernos estadual y federal, que generan enormes disparidades horizontales debido a la ausencia de una lógica común aplicable al prorrateo de tales recursos (Prado, Quadros y Cavalcanti, 2003). En Argentina, el equilibrio horizontal se vio afectado por la prolongada duración de un régimen provisorio que mantiene inalterados los coeficientes de participación de cada provincia en las transferencias totales (lo cual también ocurre en Brasil), y por los efectos diferenciados que tiene sobre ellas la transferencia de responsabilidades sociales. En Colombia, esos mismos desequilibrios no surgen de la forma en que se distribuyen las transferencias, sino de las diferentes categorías de departamentos y municipios con respecto a la naturaleza de las responsabilidades que pueden asumir en la formulación y gestión de las políticas que ejecutan.

La explicación más importante para las diferencias detectadas se refiere a la organización del Estado en estos tres casos. En el federalismo argentino, los municipios desempeñan un papel muy limitado y están subordinados a las provincias, en tanto que en Brasil la autonomía y el papel que desempeñan los municipios son importantes e incluso se vieron fortalecidos por la descentralización de las políticas sociales. En Colombia, los municipios son el eje de la política de descentralización, si bien se adoptaron también algunas iniciativas para ampliar el radio de acción de los departamentos.

Las distintas formas de organización del Estado también explican las diferencias con respecto a la amplitud de los cambios, como por ejemplo, la pérdida de importancia de las transferencias no condicionadas con relación al volumen total de transferencias, y la multiplicidad de regímenes de transferencia de recursos a

los gobiernos subnacionales. Ello no modifica la situación en lo que concierne a los efectos negativos que los cambios efectuados en las transferencias tienen sobre la gestión pública y la calidad del proceso de descentralización, pero hace que tales efectos difieran en gran medida y varíen de acuerdo con la naturaleza de las funciones más dependientes de esas transferencias.

### ***Contribuciones al debate sobre el sistema de transferencias y su formulación***

La principal lección que la literatura, las prácticas internacionales y las experiencias analizadas ofrecen a los políticos y administradores públicos que participan en las decisiones sobre la formulación o el cambio de los regímenes de transferencias intergubernamentales de recursos, es la siguiente: más importante que intentar alcanzar un modelo único de soluciones es formular las preguntas adecuadas, examinar las repercusiones de las opciones que se elijan, presentarlas de forma clara y transparente y trabajar para generar un acuerdo en torno de soluciones que converjan para conciliar los principales tributos que debe exhibir un proceso justo de descentralización.

Teniendo esa inquietud en cuenta, este informe se orientó a examinar los principales factores de compensación presentes en las decisiones que determinan la calidad de un determinado proceso de descentralización. Como se observó, hay ciertas decisiones que condicionan a las demás, de forma tal que se puede crear un derrotero que conduzca el proceso de negociación a la obtención de los mejores resultados posibles.

Ese recorrido comienza por la evaluación del conflicto existente entre la importancia de adoptar normas flexibles para facilitar la gestión fiscal macroeconómica y la demanda de garantías y autonomía por parte de los gobiernos subnacionales con respecto al monto y al uso de los recursos que se transferirán (se considera que la formulación del modelo de transferencia es el paso siguiente a una previa definición del monto transferible).

La flexibilidad tiene ventajas pero también presenta riesgos. En cada ocasión en que se reinicia la negociación sobre el monto a transferir, existe la posibilidad

de que las transferencias se amplíen, principalmente cuando esa ocasión coincide con un ciclo de expansión económica. Entre las ventajas no solamente se incluye un mayor margen para la gestión macroeconómica, sino también la posibilidad de que las normas que prevén ajustes periódicos faciliten la negociación y limiten el volumen de las transferencias.

Para conciliar los riesgos y las ventajas, la flexibilidad debe acompañarse con un cronograma donde se determine la periodicidad de la revisión y se establezcan procedimientos para la búsqueda de un nuevo acuerdo sobre el monto de las transferencias. Una opción a tomar en cuenta es el modelo de India, que asigna a una comisión de expertos independientes la tarea de proponer una revisión cada cinco años.

Una mayor autonomía puede ser la contrapartida de una menor rigidez. En un contexto de gran rigidez, las dificultades financieras que enfrentan los gobiernos nacionales pueden atenuarse mediante la transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, pero sin una contrapartida financiera (Argentina), lo cual genera en el sistema problemas de eficiencia y equidad. También debe evaluarse la naturaleza de las garantías: una forma habitual de hacerlo es definir un porcentaje de los ingresos tributarios nacionales, algunos o todos, que se transferirá automáticamente a los gobiernos subnacionales.

Obviamente, la garantía es mayor cuando ese porcentaje incide sobre los ingresos federales totales, pues en caso contrario el gobierno nacional puede optar por aumentar los impuestos que no forman parte de la base de las transferencias. Argentina y Colombia adoptaron la primera de estas opciones y Brasil la segunda. En la crisis que se produjo en las dos últimas décadas, los dos primeros países abandonaron esa opción y adoptaron sistemas transitorios para escapar a la trampa creada para el ajuste fiscal nacional, en tanto que Brasil siguió el camino de la explotación de los impuestos no compartidos para obtener el mismo objetivo.

Existen otras repercusiones que deben tomarse en consideración. La solución adoptada por Colombia en el sentido de fijar los valores de las transferencias que se

realizarán hasta 2008, deja un espacio para el gobierno nacional en el caso de que la economía, y por ende los ingresos tributarios nacionales, crecieran más que el porcentaje de ajuste acordado, pero si ello no ocurriera se generaría el efecto contrario. Al fijar los valores, los gobiernos subnacionales disponen de garantías sólidas con respecto a lo que recibirán durante ese periodo, pero se enfrentan a incertidumbres futuras ante la ausencia de procedimientos definidos sobre las soluciones que se adoptarán de allí en más.

La experiencia argentina parece indicar que cuanto mayor sea la duración de un régimen transitorio, mayor será la resistencia a modificarlo, pues las distorsiones que acumula en el transcurso del tiempo aumentan los conflictos que deberán formar parte de la ecuación para que una amplia revisión del sistema sea políticamente viable. El caso brasileño revela que escapar de la trampa de la rigidez es sencillo cuando los ingresos compartidos no abarcan la totalidad de los tributos nacionales, pero ello ocurre a costa de un fuerte deterioro de la calidad de los impuestos, de la exacerbación de los conflictos federativos y de la eficiencia de la descentralización.

Como ya se mencionó, las opciones seleccionadas con respecto al nivel y la rigidez de las transferencias nacionales y al grado de autonomía que poseen los gobiernos subnacionales condicionan las demás decisiones que definirán la calidad de la descentralización, es decir, establecen las condiciones bajo las cuales se tomaran las decisiones en una segunda etapa del derrotero sugerido. Resulta claro que en la decisión sobre el grado de autonomía incide la magnitud de las disparidades sociales y regionales, pues si son importantes tienden a acentuar la demanda de políticas nacionales orientadas a su reducción.

Una vez que se establece el grado de autonomía, automáticamente se delimita el margen para imponer condiciones sobre el uso de los recursos transferidos. También se generan las condiciones para una descentralización más eficiente, si bien no de manera automática. Un mismo nivel de autonomía puede producir resultados distintos con respecto a la eficiencia, según existan o no normas estrictas y eficaces que converjan en la

gestión responsable de los presupuestos subnacionales (restricciones presupuestarias estrictas).

Las experiencias pasadas de Brasil y Argentina ilustran los problemas que surgen en el contexto de un razonable grado de autonomía (mayor en Argentina que en Brasil) en ausencia de restricciones presupuestarias estrictas, lo cual estimuló el endeudamiento irresponsable y la necesidad reiterada de ayuda financiera del gobierno federal. Asimismo, las recientes experiencias de Brasil y de Colombia muestran que la adopción de normas fiscales rígidas contribuye a conciliar la autonomía con la responsabilidad fiscal.

Por lo tanto, en esta segunda etapa del derrotero, las autoridades y los políticos que participan en la formulación de un modelo de transferencias (o en la reformulación de los sistemas ya existentes) se enfrentan a un nuevo abanico de opciones. Es necesario decidir cómo utilizar aquella porción de las transferencias que está bajo su control para promover las políticas nacionales. Ello incluye la asignación a determinados sectores o programas (transferencias sin contrapartida), en cuyo caso, dependiendo de las normas que se apliquen, se registrarán variaciones en la autonomía de los gobiernos subnacionales para la gestión de los recursos recibidos, o el ofrecimiento por parte del gobierno central de contrapartidas al monto que los demás niveles de gobierno asignen a las prioridades nacionales (transferencias con contrapartida).

No obstante, antes de proseguir es necesario detenerse en este punto y observar hacia ambos lados, es decir, evaluar el problema desde el punto de vista de su dimensión horizontal. Un mismo nivel agregado de autonomía en las transferencias se traduce en distintos grados de autonomía para diferentes unidades de los gobiernos subnacionales. Las unidades dotadas de mayor capacidad económica pueden soslayar las limitaciones impuestas sobre el uso de los recursos transferidos mediante la asignación de sus ingresos propios a otras finalidades, como parece haber ocurrido en Colombia (Chaparro y otros, 2004). Además, si se adoptara la opción de transferencias con contrapartida, las unidades más pobres quizá no estén en condiciones de aportar los recursos necesarios para recibir las con-

trapartidas, principalmente cuando las exigencias son grandes y uniformes, lo cual suscita problemas en términos de la equidad del sistema.

Estos problemas surgen siempre que se adoptan normas simétricas dentro de un contexto de acentuadas asimetrías, no solamente financieras sino también en términos de calidad de los recursos humanos o materiales. Estas diferencias pueden abordarse mediante la asignación de mandatos diferentes congruentes con la medida en que puedan asumirse las responsabilidades en determinados sectores. Como ejemplos de esta práctica pueden citarse las medidas adoptadas por Brasil en el área de la salud y por Colombia en la educación. En tales casos, el avance de la municipalización contempla distintas categorías de municipios. A algunos de ellos, los más capacitados, se les concede la gestión total de los servicios, mientras que otros operan bajo la tutela de los gobiernos estatales o departamentales.

Las distorsiones que provocan las normas simétricas adquieren particular gravedad en Brasil, donde los municipios pequeños y menos poblados disponen de mayor capacidad de gasto y mayor autonomía para aplicar los recursos que los municipios de gran tamaño debido a que se benefician de las normas aplicadas al prorrateo de su porción de los ingresos federales, en tanto que los demás reciben un mayor volumen de transferencias previamente asignadas. En Colombia sucede lo contrario pues, debido a la elevada asignación de las transferencias de ingresos nacionales, los municipios pequeños son los que disponen de menor autonomía.

En los países analizados en este trabajo no existen las transferencias con contrapartida. En una escala que varía entre la menor y la mayor intervención del gobierno nacional en los gastos subnacionales, Argentina se sitúa próxima al inicio y Colombia cercana al fin. El régimen argentino impone escasas condiciones sobre el uso de las transferencias y ha optado por interferir en los presupuestos provinciales mediante la transferencia de la responsabilidad sobre programas de interés nacional (recientemente también estableció como obligación de las provincias la aplicación de un límite mínimo de gasto en la educación), mientras que el régimen colombiano impone condiciones bastante detalladas que

dejan muy poco margen para que los administradores locales decidan el destino de los recursos transferidos. En Brasil, el cumplimiento de las prioridades nacionales se lleva a cabo mediante transferencias sectoriales para la educación y la salud, así como por la asignación constitucional de porcentajes de los presupuestos estatales y municipales a esos mismos sectores, aunque recientemente se produjeron en las transferencias asignadas a la educación los cambios ya mencionados con el propósito de reorientar los recursos de ese sector a programas específicos.

Asimismo, una de las deficiencias básicas en los tres casos es que, como regla general, las condiciones que se establecen intentan destinar recursos sin establecer requisitos en cuanto a sus resultados (las transferencias se orientan a ampliar los insumos y no a mejorar los resultados, según la terminología adoptada por Anwar Shah). Solamente en dos casos se promovieron cambios que trataron de mejorar los resultados de la gestión de políticas nacionales al nivel subnacional. Se trata de la creación del Fondo de Desarrollo de la Enseñanza Primaria de Brasil (FUNDEF) en 1998, modificado recientemente (2007) para extender su alcance a toda la educación primaria, y el nuevo régimen de financiamiento de la educación adoptado por Colombia en 2001.

En ambos casos se adoptaron nuevas normas de distribución horizontal de los recursos basadas en el número de matrículas en distintos niveles de educación y localidades (rurales y urbanas) para distribuir las transferencias, a fin de promover una mejor aplicación de los recursos a las necesidades de gasto e incluir otros requisitos, como considerar la mejora de la remuneración de los docentes como un destino preferencial de los recursos.

La aprobación de leyes de responsabilidad fiscal abre nuevas perspectivas para avanzar hacia la conciliación

de la autonomía subnacional con la gestión responsable de las cuentas públicas. Como ya se señaló, la autonomía es importante para la eficiencia de un proceso de descentralización, pero no es suficiente. Debe estar acompañada de previsibilidad con respecto al flujo de recursos, la oportunidad de las transferencias financieras y normas que contribuyan a mantener el equilibrio de las cuentas públicas e impidan el endeudamiento irresponsable. De esta forma, a medida que se obtenga mayor experiencia en la aplicación de normas fiscales más rígidas, será posible que se revise la tendencia a aumentar las condiciones que se imponen sobre el uso de los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales.

En consecuencia, el derrotero que debe seguirse para orientar las decisiones tiene forma circular. Comienza y termina en la consideración de la autonomía y, por lo tanto, se recomienda que las decisiones tomadas al inicio del proceso se evalúen al llegar al final, con el objetivo de encontrar la mejor solución posible en cada caso. Durante el proceso se deben ponderar debidamente los factores de compensación, buscar la flexibilidad necesaria para promover ajustes, reconocer la existencia de asimetrías y evitar cambios bruscos de rumbo que acaresen incertidumbre y acentúen los antagonismos.

En un mundo en que los choques económicos se propagan a alta velocidad y causan efectos territoriales diferenciados, tanto desde una perspectiva continental como a escala nacional, la flexibilidad para ajustar el sistema de transferencias exige su permanente evaluación para evitar que se adopten cambios forzados por una crisis fiscal sin un apropiado análisis de sus repercusiones sobre la calidad de la descentralización. Por ello, la creación de un foro permanente con atribuciones para desempeñar esa función se transforma en una recomendación que debe considerarse debidamente.

---

## Bibliografía

- Bahl, Roy. 1999. *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*. International Studies Program, Georgia State University. Working Paper 99-1
- Bird, R. y O. Acosta. 2002. "The dilemma of decentralization in Colombia". ITP Paper 0404. Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.
- Cetrangolo O. y J. P. Jiménez. 2004. "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes". XVI Seminario Regional de política Fiscal. Santiago de Chile.
- Chaparro, J., M. Smart y J. Zapata. 2004. "Intergovernmental Transfers and Municipal Finance in Colombia". ITP Paper 0403. Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto, Canada.
- Oates, W. 1993. "Fiscal Decentralization and Economic Development", *National Tax Journal* 46: 237-243.
- Prado, Sergio, Quadros, Wladimir y Carlos Eduardo Cavalcanti. 2003. *Partilha de Recursos na Federação Brasileira*. São Paulo: FUNDAP.
- Stiglitz, Joseph. 1988. *Economics of the Public Sector*. Londres: Norton & Company.
- Shah, Anwar. 2007. "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers", en: Boadway, R. y A. Shah. *Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practice*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, D.C.: World Bank.
- Tiebout, Charles. 1956. "A pure theory of local expenditures", *The Journal of Political Economy*. 64, (5): 416-426.
-