
gestión pública

¿La presupuestación tiene algún futuro?

Allen Shick

I L P E S



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, mayo de 2002

Este documento fue preparado por Allen Shick, Profesor de la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Maryland y Visiting Fellow del Brookings Institution, Estados Unidos. Presentado con ocasión de la Vigesimosegunda Reunión Anual del Grupo de Trabajo de los Directores de Presupuesto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en París, los días 21 y 22 de mayo del 2001.

La Dirección de Gestión Pública y Regulación del ILPES agradece la autorización del PUMA (Public Management Service) de la OCDE, en la persona de Michael Ruffner, Administrador Principal, para publicar una versión en español de este artículo. Se ha decidido facilitar su difusión en español a través del ILPES, dada la importancia de los temas tratados para las autoridades presupuestarias de América Latina y el Caribe y para los centros académicos de la región, la agudeza de las reflexiones del autor y la relevancia que le otorga el Instituto a las actividades de cooperación con el Servicio de Gestión Pública de la OCDE. La traducción estuvo a cargo de Varinia Tromben y la revisión final de Ricardo Martner, funcionaria y Director respectivamente, de la Dirección de Gestión Pública y Regulación del ILPES.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1736-P

LC/IP/L.204

ISBN: 92-1-322025-1

ISSN: 1680-8827

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2002. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.02.II.G.46

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y.10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Macro presupuestación: del estímulo a la restricción ...	11
A. El marco plurianual de los gastos	13
B. La internacionalización de los objetivos presupuestarios ...	13
C. Contabilidad y presupuestación sobre base devengada	14
D. Proyecciones de referencia	14
E. Proceso presupuestario en dos etapas	15
F. ¿La fijación de objetivos ha cambiado las cosas?	15
III. La macro presupuestación en una perspectiva de futuro: neutralizar la presión política al gasto	17
A. El horizonte de la presupuestación	18
B. Sostenibilidad presupuestaria y vulnerabilidad	19
C. Utilización de la hoja de resultados para la evaluación de la situación presupuestaria	19
D. Presupuestación de los pasivos contingentes	21
E. Política presupuestaria y gestión económica	22
F. Disciplina presupuestaria sin poder	23
IV. Presupuestación distributiva: de la asignación a la reasignación	25
A. Evaluación	26
B. Medición de los resultados	26
C. Planificación estratégica	27
D. Presupuestación redistributiva	28
E. Usar el MTEF para promover la reasignación	29

V. La presupuestación distributiva en una perspectiva futura:	
¿quién tendrá qué?	31
A. E-Presupuestación	32
B. Presupuestación plebiscito	32
C. Participación formal de los grupos.....	33
D. Presupuestación por categorías	33
E. Asignación de los ingresos nacionales.....	34
F. Reglas internacionales.....	35
G. Presupuestación sin asignación.....	36
VI. Presupuestación operacional: del control al desempeño	39
A. Discrecionalidad gerencial.....	40
B. Metas de gestión e informes de desempeño.....	41
C. Convenios de desempeño	42
D. Agencias autónomas.....	43
E. Mecanismo de mercado.....	44
VII. La gestión operacional en una perspectiva de futuro: el Estado productor	47
A. Presupuesto basado en resultados	47
B. Presupuestación basada en los precios.....	48
C. Presupuestos variables	49
D. Derechos de los ciudadanos (clientes).....	50
E. Figura del síndico interventor	51
VIII. ¿La presupuestación tiene algún futuro?	53
Serie gestión pública: números publicados	55

Resumen

Presupuestar es decidir sobre la base de informaciones inadecuadas, sin conocer la forma en que los créditos anteriores fueron utilizados o lo que fue realizado, ni tampoco los resultados que podrían dar las nuevas asignaciones. La presupuestación es un proceso que obedece a una lógica de plazos, en el cual la regla es una toma de decisiones sub-óptima, porque el Estado no tiene la posibilidad de no tomar ninguna decisión. Cuando un ciclo llega a su término, el siguiente empieza sin plazos y según un esquema idéntico al del año anterior. La rutina de la presupuestación atenúa los conflictos pero también alimenta la frustración.

En este mundo bajo presión, los que elaboran presupuestos o los que son afectados por ellos aspiran a un proceso más racional y más ordenado. Los responsables del presupuesto, en su búsqueda sin fin de mejores modalidades de repartición de los recursos y de planificación del trabajo de las autoridades públicas, emprenden a veces reformas radicales tales como la planificación y presupuestos por programas y el presupuesto base cero, aunque en general se esfuerzan por realizar ajustes sobre tal o cual elemento del proceso. Las correcciones son permanentes porque los cambios adoptados producen rara vez las mejoras esperadas. En el presupuesto, el fracaso de una reforma genera otra reforma.

¿La presupuestación tiene algún futuro? Aunque la presupuestación pública está condenada a perdurar, las evoluciones y las posibilidades dibujadas aquí permiten pensar que en el futuro los presupuestos serán quizás mayores, pero el proceso presupuestario será más débil.

I. Introducción

La presupuestación se clasifica dentro de las tareas pendientes. El proceso presupuestario no está nunca totalmente definido porque las personas que lo gestionan nunca están plenamente satisfechas. Presupuestar es decidir sobre la base de informaciones inadecuadas, a menudo sin conocer con certeza la forma en que los créditos presupuestarios anteriores fueron utilizados o lo que fue realizado, ni tampoco los resultados que podrían dar las nuevas asignaciones de créditos. La mayoría de las personas implicadas en la presupuestación han conocido la frustración de ver desplazadas sus preferencias por el costo inherente a las acciones pasadas. La presupuestación es un proceso que obedece a una lógica de plazos, en el cual la regla es una toma de decisiones sub-óptima, porque el Estado no tiene la posibilidad de no tomar ninguna decisión. Cuando un ciclo llega a su término, el siguiente empieza prácticamente sin plazos y según un esquema idéntico al del año anterior. La rutina de la presupuestación atenúa los conflictos pero también alimenta la frustración.

En este mundo bajo presión, los que elaboran los presupuestos o los que son afectados por ellos aspiran ardorosamente a un proceso más racional y más ordenado. La reforma es el Santo Grial de los responsables del presupuesto, su búsqueda sin fin de mejores modalidades de repartición de los recursos y de planificación del trabajo de las autoridades públicas. Emprenden a veces reformas radicales tales como la planificación y presupuestos por programas (*PPP*) y el presupuesto base cero (*PBC*), aunque en general se esfuerzan por realizar ajustes sobre tal o cual elemento del proceso. Las correcciones son permanentes porque los cambios adoptados producen rara vez las mejoras esperadas. En el presupuesto, el fracaso de una reforma genera otra reforma.

Si la presupuestación se clasifica dentro de las tareas pendientes, ¿puede ésta presentar progresos importantes? ¿Las reformas de los procesos han modificado la forma en que los presupuestos son confeccionados o puestos en práctica? Es evidente que las prácticas y las políticas presupuestarias de la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE) han cambiado considerablemente. En la mayoría de los países, la preponderancia de las asignaciones detalladas de gastos ha disminuido y se agrupa ahora en grandes categorías. Hoy en día, el presupuesto contiene más informaciones que antaño sobre los programas y el desempeño y su horizonte temporal se ha extendido de un solo ejercicio al mediano plazo. Durante las dos últimas décadas, otros procesos de gestión financiera, sobre todo los sistemas contables y los estados financieros, han sido más estrechamente integrados a la presupuestación. En el ámbito de la política, el crecimiento de los gastos ha sido más lento que durante el período de la postguerra, pero los derechos adquiridos representan una parte más importante de los recursos financieros de la administración central. A pesar de ello, en la mayoría de los países, los ingresos y los gastos se acercan a una situación de equilibrio, aunque pocos son los países que han logrado conservar un presupuesto equilibrado durante un ciclo económico completo. La reforma ha hecho la diferencia, pero ésta no ha sido tan importante.

Mi tarea consiste aquí en imaginar cómo podría evolucionar la práctica presupuestaria en los próximos años. Como cualquier persona acostumbrada a los datos y a los detalles, me es difícil prever el futuro sin ligarlo al presente y al pasado. La presupuestación es irremediamente incremental (en el margen), no sólo en los montos asignados a objetivos específicos, sino también en los ajustes de sus procedimientos y reglas de funcionamiento que se llevan a cabo de vez en cuando. Para entender hacia qué se dirige la presupuestación, debemos saber dónde se encuentra actualmente y cómo llegó a ese punto. Para agilizar la discusión, el lanzamiento del Grupo de Trabajo de los Directores de Presupuesto en 1980 es tomado como punto de ruptura en la evolución de los sistemas presupuestarios. La constitución de ese Grupo de Trabajo no sólo proveyó de un lugar para el intercambio de ideas sino se inscribió dentro del movimiento del escrutinio de las prácticas presupuestarias. Si la gestión presupuestaria ha cambiado no se debe a la existencia del Grupo, más bien éste existe debido al impulso de cambiar la gestión presupuestaria.

Para examinar cómo la gestión presupuestaria ha cambiado, es útil distinguir tres tipos de innovación: la reforma presupuestaria al nivel macroeconómico, la presupuestación distributiva y la reforma presupuestaria al nivel microeconómico. La macro-presupuestación se interesa en las grandes masas presupuestarias y en el mantenimiento de la disciplina presupuestaria; los temas redistributivos conciernen la asignación de los costos y de los beneficios por la vía de las decisiones presupuestarias; la micro-presupuestación se interesa en el funcionamiento de las agencias y de los programas públicos. Esta clasificación es análoga a la estructura de presupuestación en tres niveles imaginada por el Banco Mundial que identifica como funciones esenciales la disciplina presupuestaria global, la eficiencia de la repartición de los recursos y la eficiencia operacional. Para cada una de esas funciones, este informe empieza por describir y evaluar las innovaciones recientes, luego prevé la manera en que podría evolucionar la presupuestación en las décadas futuras.

Mi sentimiento es que las dos próximas décadas podrían aportar cambios más fundamentales que aquellos vistos en las dos décadas anteriores, probablemente a través de evoluciones políticas amplias y transnacionales más que a través de esfuerzos deliberados para modificar los procedimientos presupuestarios. Algunos de esos cambios serán la continuación natural de las evoluciones en curso; otros serán el resultado de una modificación de las relaciones entre los gobiernos. Si toda discusión sobre el futuro es por definición especulativa, podemos encontrar algunas indicaciones para la mayor parte de las posibilidades discutidas aquí en las ideas vanguardistas en germinación dentro de los espíritus fértiles de los académicos y de los practicantes del presupuesto.

La sección final regresa sobre la pregunta hecha en el título de este informe: ¿la presupuestación tiene algún futuro? La pregunta podrá parecer redundante y la respuesta evidente porque, a menos que desaparezca la autoridad pública, la presupuestación pública está condenada a perdurar. Tenemos pocas razones de pensar que en el futuro la autoridad pública se reducirá de forma significativa; es más probable que se ampliará levemente. Pero esta cuestión sale del marco de análisis de este informe. Las evoluciones y las posibilidades dibujadas aquí permiten pensar que en el futuro los presupuestos serán quizás mayores, pero el proceso presupuestario será más débil. Se trata aquí de una evolución que debería preocupar a aquellos responsables del proceso de presupuestación.

II. Macro presupuestación: del estímulo a la restricción

Cuando el primer Grupo de Trabajo de los Directores de Presupuesto se reunió en 1980, estaba animado por el sentimiento que una época de las finanzas públicas estaba terminada y que otra venía apenas de empezar. Durante los seis años anteriores, los países de la OCDE conocieron los choques petroleros, la “estanflación” (crecimiento económico estancado e inflación fuerte), el aumento del desempleo y el aumento de los déficit presupuestarios. Este contexto desfavorable representaba una ruptura respecto de la situación que había caracterizado el “boom” de los años de la posguerra, durante los cuales el crecimiento económico había alimentado el desarrollo del sector público.

Algunas estadísticas resumen la expansión de los años de la posguerra. En 1960, primer año de funcionamiento de la OCDE, el total de los gastos públicos de los países de la OCDE representaba en promedio 29% de PIB; veinte años más tarde, esos gastos representaban en promedio 40% de PIB, o sea un crecimiento anual de más de medio punto porcentual del PIB. Esta progresión se debió esencialmente a las transferencias sociales que se duplicaron, pasando de 7% a 14% de PIB. El desarrollo considerable del Estado no fue fortuito; fue incentivado por los gobiernos que redefinieron las prácticas presupuestarias para incentivar el gasto. Algunos gobiernos nacionales pusieron de lado o revisaron las reglas de equilibrio presupuestario establecidas desde hace años, y muchos son los Gobiernos que adhirieron a la doctrina keynesiana según la cual la política presupuestaria tiene como meta estabilizar la economía, aún

cuando los efectos a corto plazo sean de desestabilizar el presupuesto. Muchos gobiernos procedieron a aminorar los controles de las líneas presupuestarias que habían impuesto para frenar los gastos, y autorizaron e incentivaron a los ministerios gastadores a reclamar de forma activa recursos adicionales en el proceso del presupuestación anual. Prácticamente todos los países desarrollados mermaron la disciplina presupuestaria adoptando legislaciones que imponían gastos en diversas prestaciones. No sólo los gobiernos ampliaban los programas y gastaban más cada año, sino también se esperaba de los responsables políticos que sometieran presupuestos siempre más elevados. De hecho, el dinamismo de la gestión pública era frecuentemente evaluado en función de los programas nuevos o ampliados.

El crecimiento económico generaba una progresión importante de los ingresos del Estado, pero la mayoría de las veces éstos no eran suficientes para cubrir los gastos. Cuando los ingresos eran insuficientes, muchos gobiernos aumentaban sus impuestos o admitían pequeños déficit. En ambos casos, el riesgo político era mínimo y ninguna de las soluciones era juzgada como irresponsable desde un punto de vista presupuestario.

Cuando la situación económica se degradó en los años setenta, los déficit públicos eran todavía presupuestos expansivos. El desequilibrio entre la dinámica presupuestaria y la capacidad de los gobiernos a mantener un rumbo prudente no podía durar. En un informe presentado en la reunión del Grupo de Trabajo de los Directores de Presupuesto de 1981, el autor de este informe comentaba en estos términos esta situación difícil: “es la fuerza mayor la que rige las finanzas públicas.”

La tarea más urgente a la cual los Directores del Presupuesto se confrontaron en las reuniones iniciales del Grupo de Trabajo fue frenar la progresión galopante de los gastos. Muchos gobiernos buscaron reducir los gastos públicos imponiendo objetivos presupuestarios antes del ciclo de preparación del presupuesto anual. Algunos expresaron estos objetivos en valores nominales, otros en porcentaje de PIB. Algunos se focalizaron sobre los gastos, otros sobre los ingresos totales o sobre el déficit presupuestario. Los objetivos iniciales eran fijados de forma independiente del proceso presupuestario, sin tomar debidamente en cuenta la capacidad de generar los ingresos, ni la presión al gasto, ni las medidas necesarias para su puesta en práctica. Muy pocos fueron los países que contemplaron mecanismos de aplicación u otras modificaciones de las reglas presupuestarias. Los objetivos eran más bien declaraciones de política, cuya finalidad principal era señalar que la época del crecimiento sin restricción había terminado. Pocos llegaron al efecto buscado de disminución de los déficit o de la progresión de los gastos. Muchos objetivos fueron fijados en niveles irrealizables y debieron ser abandonados muy lejos de la meta declarada. En algunos países, la ausencia de mecanismos eficaces de aplicación llevó a políticos astutos, la mayoría de las veces con la ayuda de expertos de presupuesto, a imaginar medios de subvertir los objetivos disimulando el volumen real de los gastos públicos o del déficit presupuestario.

Los objetivos de segunda generación que hicieron su aparición a finales de los años ochenta y a principios de los años noventa fueron un poco más eficientes en la medida en que estaban ligados a las decisiones presupuestarias y que fueron realizados por la vía de restricciones de procedimiento o restricciones orgánicas impuestas a la acción del Estado. Las innovaciones recientes más importantes han sido los objetivos presupuestarios numéricos fijados en el marco de programas de mediano plazo, los objetivos impuestos por tratados internacionales u organizaciones internacionales, la presupuestación y la contabilización de los pasivos contingentes, las proyecciones de referencia utilizadas para estimar el impacto presupuestario de las acciones actuales, los códigos de responsabilidad presupuestaria que imponen transparencia en los informes y en la política presupuestaria gubernamental y un proceso presupuestario en dos etapas que separa las decisiones que se refieren a los grandes agregados presupuestarios de aquellas que apuntan a

elementos o programas específicos. Cada una de estas innovaciones será descrita brevemente en los párrafos siguientes.

A. El marco plurianual de los gastos

Un MTEF (*Medium-term Expenditure Framework*) es un dispositivo en el cual las decisiones presupuestarias anuales son tomadas en términos de limitaciones globales o sectoriales de los gastos para cada uno de los tres a cinco años siguientes. Australia abrió la vía en los años ochenta ampliando sus proyecciones para obtener objetivos plurianuales que tomaron rápidamente importancia y se convirtieron en la base sobre la cual los ministerios gastadores establecían sus demandas de créditos y sobre la cual el presupuesto se compila. En el modelo australiano, el MTEF no se agregó al proceso presupuestario preexistente; se convirtió en el proceso presupuestario, es decir en el medio por el cual el gobierno distribuye los recursos a los presupuestos gastadores. La responsabilidad de la mayoría de las categorías de gastos agregados en las estimaciones anuales fue delegada a los ministerios, liberando así el Consejo de Ministros de esta tarea y dejándole más tiempo para trabajar sobre los grandes agregados presupuestarios, las asignaciones a los principales sectores y los cambios de política.

En Australia, las previsiones (que son proyecciones a mediano plazo de los ingresos o de los gastos que se derivan de las políticas aprobadas) son reportadas cada año y actualizadas para tener en cuenta la evolución de los precios, las reestimaciones de los ingresos y de los gastos de los programas y las iniciativas políticas. Sin la participación directa de los responsables políticos, el MTEF no sería más que un ejercicio técnico; sería más una cuestión de proyecciones que de decisiones políticas. Además, sin un compromiso firme de limitar los gastos futuros, el Estado consideraría las previsiones como un derecho adquirido para obtener más recursos en los años siguientes y como un arma para arrancarle al presupuesto montos más importantes de créditos.

La difusión del éxito de las reformas australianas aumentó el interés por el MTEF. Pero, aunque muchos países pretenden aplicar un marco plurianual de gasto, pocos lo usan de la manera prevista por sus diseñadores. En algunos países, este marco no es nada más que una proyección plurianual; en otros, es un ejercicio de tecnócratas que no implican decisiones estratégicas de parte de los responsables políticos.

B. La internacionalización de los objetivos presupuestarios

La preponderancia de las organizaciones internacionales en la elaboración y aplicación de las restricciones presupuestarias ha contradicho la sabiduría tradicional que dice que éstas sólo pueden ser eficientes cuando los gobiernos se las imponen a ellos mismos. El acontecimiento principal fue la aplicación de los criterios de Maastricht a los agregados presupuestarios de los países miembros de la Unión Monetaria Europea. Aunque los objetivos fueron acordados en 1992, sólo fueron plenamente efectivos a partir del final de los años noventa con la puesta en práctica del euro. En la época del lanzamiento de la Unión, los mecanismos apropiados de control no estaban implementados y políticos oportunistas se emplearon, con cierto éxito, a evitar las nuevas reglas. Pero, con los años, la Unión Monetaria Europea ha mostrado una gran capacidad de control y de vigilancia. A pesar de ello, no se podrá juzgar de la eficiencia en el largo plazo de reglas impuestas del exterior mientras los países no hayan alcanzado un ciclo presupuestario completo. Estas reglas entraron en vigor en una época de auge de la actividad económica en Europa, lo que ha facilitado el trabajo de los políticos. Es en tiempo de dificultad económica que se podrá realmente comprobar la fortaleza de los objetivos impuestos desde el exterior.

Un fenómeno paralelo, aunque menos estructurado, ha sido la condicionalidad de la ayuda acordada por el Fondo Monetario Internacional a los países que tienen dificultades financieras. Habitualmente, el FMI impone a los países beneficiarios objetivos presupuestarios específicos y desbloquea cada tramo de desembolso sólo si estima que el desempeño del país en este ámbito es satisfactorio. Los objetivos generalmente exigen una disminución de los gastos públicos, medida por una meta de déficit presupuestario o de crecimiento de los gastos públicos. Las condiciones impuestas por el FMI son muy criticadas por aquellos que consideran que empeoran la situación de países cuyas economías ya están estancadas. Frente al concierto cada vez más amplio de críticas, veremos si el FMI seguirá logrando, de los países que le piden ayuda, una reducción de los gastos públicos.

C. Contabilidad y presupuestación sobre base devengada

Ya hemos establecido que los objetivos presupuestarios no tienen sentido si no son aplicados de manera efectiva. Una de las características esenciales de su aplicación es la obligación de registrar con precisión los flujos financieros y la situación financiera. Para completar esa condición, un Gobierno debe pasar de una contabilidad de caja a una contabilidad sobre base devengado. Lo ideal sería que estableciera también su presupuesto sobre base devengado.

La contabilidad y la presupuestación sobre base caja en muchas ocasiones dan cuenta de manera inexacta de los actos financieros reales del Estado. Los pagos o las recaudaciones pueden ser del ejercicio anterior o pueden ser reportados al ejercicio siguiente; los costos futuros como las prestaciones de jubilación pueden ser sacados del presupuesto; el Estado puede vender activos y registrar el producto de la venta en los ingresos corrientes; puede también aislar algunos gastos en las cuentas extra-presupuestarias, etc. Si se les deja hacer, los políticos que se enfrentan a la presión del gasto tienen tendencia a aceptar toda la contabilidad creativa que se les proponga. Otorgan garantías y toleran otros pasivos contingentes que no aparecen en los presupuestos o en los balances financieros tradicionales; transfieren a las cuentas del Gobierno los recursos no utilizados de las empresas públicas; llevan a 11 meses la duración del ejercicio presupuestario o la alargan a 13; utilizan supuestos poco realistas para asignar créditos o hacer proyecciones relativas a las situaciones presupuestarias futuras.

La contabilidad sobre base devengado inhibe estas posibilidades imponiendo la contabilidad de los ingresos cuando han sido devengados (en vez de cuando han sido recaudados) y de los gastos cuando han sido comprometidos (en vez de cuando han sido efectivamente pagados). Un número creciente de países ha adoptado este sistema de contabilidad sobre base devengado para su contabilidad, pero muy pocos aún lo han hecho también para la presupuestación. En consecuencia, algunos Estados dan cuenta en sus presupuestos de resultados sensiblemente distintos de los que publican en sus estados financieros.

D. Proyecciones de referencia

Uno de los objetivos del MTEF es extender el horizonte presupuestario más allá del ejercicio anual. Esto supone disponer de proyecciones confiables de las condiciones macroeconómicas, de los ingresos y de los gastos futuros si las políticas actuales perduraran, y del impacto sobre los presupuestos futuros de los cambios de política. El método clásico utilizado para establecer esas proyecciones consiste en construir un presupuesto de referencia y en medir los cambios de política según esa referencia. Las organizaciones presupuestarias efectúan esas estimaciones desde hace décadas, pero lo diferente ahora es que esas proyecciones son publicadas y que representan una

referencia para la evaluación de la incidencia sobre los presupuestos futuros de los cambios de política propuestos o aprobados.

En el MTEF, el escenario de referencia es utilizado a la vez para establecer el marco presupuestario plurianual y para determinar si la evolución de los gastos es coherente con el marco. Como las condiciones futuras no son conocidas, el escenario de referencia y las estimaciones de los cambios de política se basan sobre supuestos del desempeño macroeconómico, del comportamiento de las familias y empresas y de otras variables. Los países que utilizan escenarios de referencia para definir y aplicar los marcos de gastos deben establecer reglas relativas a los aspectos metodológicos de las proyecciones y de la cuantificación de los efectos de los cambios de política, además de procedimientos para el tratamiento de las desviaciones respecto del escenario de referencia. Deben también responsabilizarse por el mantenimiento o no del escenario de referencia y asegurarse que los cambios de política son medidos con precisión respecto al escenario de referencia. En algunos países, la gestión del escenario de referencia y los controles conexos se convirtieron en la principal responsabilidad presupuestaria del ministerio de Hacienda.

E. Proceso presupuestario en dos etapas

En la presupuestación clásica, se corre el riesgo de que las presiones al gasto prevalezcan sobre los objetivos presupuestarios durante la preparación del presupuesto. En todos los sistemas presupuestarios, existe una tensión entre los totales y los componentes de estos totales. En período de expansión, los componentes (programas, servicios, cuentas, etc.) prevalecen habitualmente; el resultado es que al final del proceso el Estado se compromete a gastar más de lo que pensaba al principio. Uno de los objetivos del MTEF es evitar la explosión de los agregados presupuestarios aislándolos de las presiones al crecimiento de los gastos de programas particulares. Pero cuando los totales presupuestarios se deciden al mismo tiempo que sus componentes, es altamente probable que el gasto total sea superior a lo que el Estado quería inicialmente.

Para contrarrestar esta tendencia, un pequeño número de países, como Suecia, disociaron la preparación del presupuesto en dos etapas distintas, separadas por varios meses. Durante la primera fase, el gobierno actualiza las proyecciones de referencia, revisa las previsiones macroeconómicas actuales y las perspectivas presupuestarias, y establece un marco de gastos a mediano plazo. Este marco puede referirse solamente a los grandes agregados o también (como es el caso de Suecia) a los principales sectores gastadores. En esta etapa del proceso, las reivindicaciones particulares no son examinadas formalmente. El macro presupuesto es sometido al poder legislativo que vota el gasto total. Varios meses después, el gobierno compila las estimaciones para el ejercicio siguiente. Estos montos de gastos deben situarse dentro de los grandes agregados fijados anteriormente por el gobierno o el poder legislativo. Reglas similares a las utilizadas para la actualización del MTEF son aplicadas para estimar la coherencia de las decisiones de gasto específicas con los grandes agregados presupuestarios.

F. ¿La fijación de objetivos ha cambiado las cosas?

¿La fijación de objetivos presupuestarios y las innovaciones conexas han disciplinado las finanzas públicas o sólo se trata de las manifestaciones más recientes de una larga lista de reformas presupuestarias que no han cambiado nada? La OCDE ha tratado este tema comparando los gastos respecto al PIB de los países que eran miembros de la Organización antes de la primera reunión del Grupo de Trabajo de los Directores de Presupuesto. El estudio mostró una neta desaceleración del aumento de los gastos y desequilibrios presupuestarios más reducidos que en períodos anteriores. Pero la progresión de los gastos públicos no se revirtió; prácticamente todos los países declaran que

estos gastos representan una proporción del PIB superior a lo que era hace diez o veinte años. La época de los fuertes crecimientos se acabó, pero la presupuestación pública sigue operando por inercia; la elaboración del presupuesto siguiente sigue haciéndose sobre la base de los resultados del anterior. En consecuencia, los gastos públicos representan una proporción del PIB más importante que en la época de la creación del Grupo de Trabajo de los Directores de Presupuesto. Para cumplir con los objetivos numéricos de saldo, los gobiernos revisaron a la baja algunos programas de prestaciones y operaron cortes en los programas de ayuda a las empresas. Muchos gobiernos redujeron los costos de funcionamiento imponiendo reducciones generalizadas o incentivando la eficiencia. De igual manera, han recurrido con mayor intensidad al uso de tasas y otros cobros para financiar determinados programas. Para los políticos en busca de votos, la mayoría de estas reducciones implicaron opciones difíciles, pero su tarea fue facilitada por las nuevas reglas y procedimientos discutidos en esta sección. No obstante, una justa evaluación de las dos décadas de remodelación de la máquina de la presupuestación muestra que el proceso no es tan diferente de lo que era antes de la creación del Grupo de Trabajo de los Directores de Presupuesto y que las presiones y los desequilibrios subyacentes de las finanzas públicas no han sido eliminados.

III. La macro presupuestación en una perspectiva de futuro: neutralizar la presión política al gasto

Con el envejecimiento de la población, existe una mayor probabilidad de que continúe el aumento de los gastos públicos en porcentaje del PIB en los países desarrollados. El ritmo de progresión dependerá principalmente del costo del seguro social y de los programas asociados pero también de las tendencias económicas globales. ¿La tasa de crecimiento será semejante a la que conocimos durante las décadas anteriores a la creación del Grupo de Trabajo de los Directores de Presupuesto o será análoga a las tasas de crecimiento menores del período 1980-2000? Por supuesto, aún un crecimiento modesto se sumaría a un nivel de gastos que, en muchos países europeos, es ya superior a 50% de PIB. Esto significa que si durante las dos próximas décadas los países de la OCDE lo hacen tan bien como durante las dos décadas anteriores, en verdad lo harán peor. Además, el riesgo de hacerlo peor es mayor que la probabilidad de hacerlo un poco mejor.

La vulnerabilidad de los países de la OCDE se debe no sólo al nivel de sus gastos sino también a su desequilibrio presupuestario. Para financiar el aumento de los costos de los programas sociales y hacer frente a las demandas cada vez mayores de los ciudadanos, los gobiernos deberán recaudar sobre la renta de las empresas y de las familias más de lo que han hecho hasta ahora. La presión fiscal, ya bastante fuerte, debería aumentar considerablemente en las próximas décadas.

Los gobiernos pueden escapar de la descomposición presupuestaria desmantelando una política social que tiene muchos años, privatizando los sistemas de seguridad social o teniendo como objetivo estricto las prestaciones a las personas con más necesidades. Estas medidas podrían empujar las fronteras del Estado Bienestar más allá de lo que ningún dirigente de un país democrático ha intentado hacer en estos últimos años. Colocados contra la pared por la realidad o por la perspectiva de un alza de la presión fiscal o de un deterioro de los déficit presupuestarios, la próxima generación de políticos seguramente no tendrá otra opción que aplicar estas medidas draconianas.

Sin embargo, mi sentimiento es que nos hemos embarcado en un largo período de presión presupuestaria crónica que, como lo hace el dolor de espalda crónico, moviliza nuestra atención pero no lo suficiente como para imponernos una modificación notoria de nuestro modo de vida. Los gobiernos se esfuerzan de mantener los grandes agregados dentro de niveles aceptables. Su tarea será facilitada por cambios que afectan tanto el contenido de la información como los procesos de presupuestación; algunos de esos cambios serán descritos en los párrafos siguientes. Pero, aún si se modifican las reglas para otorgarles a los guardianes de los recursos públicos una autoridad renovada, la disciplina presupuestaria será una tarea económica y política difícil. Los controles presupuestarios llevarán la marca de los políticos que acumularán las culpas por problemas que escapan a su control efectivo.

A. El horizonte de la presupuestación

Enredados en un fango presupuestario que parece interminable, los responsables futuros de la elaboración de los presupuestos juzgarán el horizonte a mediano plazo inadecuado para su trabajo de la misma manera que los diseñadores contemporáneos del MTEF juzgan el ejercicio fiscal inadecuado para el suyo. En una perspectiva de futuro, los dos o tres años agregados al final del ciclo presupuestario anual serán considerados como modestos y que oscurecen las perspectivas de más largo plazo. El MTEF clásico es inferior de dos años al horizonte tipo de la planificación, que es de cinco años.

Este horizonte fue escogido para asegurarse que las decisiones a mediano plazo sean realistas y pertinentes para las acciones presupuestarias anuales. Los gobiernos que optaron por un MTEF temían con justa razón que mientras las proyecciones presupuestarias se extienden más en el tiempo la incertidumbre a la cual se verían confrontados será mayor. Temen también que sea imposible tomar decisiones a largo plazo porque cada año problemas aparentemente resueltos pueden reaparecer.

Con los sólidos argumentos a favor de una perspectiva a mediano plazo, mi sentimiento es que los gobiernos confrontados a una presión creciente de una regulación de las finanzas públicas ampliarán el horizonte presupuestario para llevarlo a cinco años o más. Para estimar el impacto sobre los presupuestos futuros de los cambios de política actuales, los Estados Unidos pasaron a un escenario de referencia de diez años. Este horizonte más lejano hace más difícil a los políticos escapar de la disciplina fiscal aplazando la fecha de entrada en vigor de los cambios de política. En la mayoría de los países desarrollados, esta ampliación del horizonte ilustra una degradación de la situación presupuestaria a medida que aumenta la proporción de la población que se beneficia de las jubilaciones y otras prestaciones financiadas por el Estado. Sin embargo, se corre el riesgo que la ampliación de la perspectiva convierta las proyecciones presupuestarias en algo irreal. Si este fuera el caso, un horizonte de diez años o más mermaría la disciplina presupuestaria.

B. Sostenibilidad presupuestaria y vulnerabilidad

El horizonte no es sólo cuestión de años, sino también de perspectiva. El hecho de extender la perspectiva de uno a varios años y luego a una década transforma el problema presupuestario central, que ya no es entonces un problema de equilibrio, sino un problema de sostenibilidad futura y de vulnerabilidad del presupuesto a los choques y a los eventos aleatorios. La sostenibilidad se refiere a la capacidad del gobierno a mantener su rumbo presupuestario actual dadas las condiciones económicas predecibles y el estado de sus ingresos y gastos. La sostenibilidad siempre se refiere al largo plazo; el interés por la sostenibilidad resulta de la toma de conciencia de que aún si un país parece tener una buena situación en el plano presupuestario, demandas o situaciones futuras podrían afectar de forma negativa su capacidad presupuestaria. En este sentido, la mayoría de los países de la Unión Monetaria Europea han mejorado su situación presupuestaria estos últimos años con la perspectiva del cambio al euro, pero siguen confrontados a la incógnita de que si los compromisos financieros serán viables cuando el porcentaje de jubilados en la población aumente.

Para atacar seriamente el problema de la sostenibilidad los gobiernos deben imaginar mediciones de su capacidad para mantener el rumbo presupuestario actual. Estas mediciones deberán evaluar la presión inherente a los gastos, la evolución de los ingresos, la sensibilidad del presupuesto a los cambios demográficos y económicos y (si es posible) el impacto sobre el presupuesto del contexto político. Los economistas son más competentes para analizar las tendencias que para predecir los cambios, en particular aquellos que se producen prácticamente sin preaviso. Sin embargo, volviendo a la crisis financiera de finales de los años noventa en Asia, los economistas llegaron a la conclusión que se habían presentado en varios países señales anunciadoras de las dificultades por venir. Creen entonces que es posible transformar en clarividencia una buena percepción *ex-post* con desarrollos audaces y una buena evaluación de riesgos.

Aún cuando las mediciones iniciales son rudimentarias y poco fiables, pueden influenciar la orientación presupuestaria de los gobiernos nacionales. Es también frecuente que proyecciones a mediano plazo se alejen de la realidad, pero ayudan a estructurar el debate presupuestario. En la presupuestación, los datos polémicos son preferibles a no tener datos porque el gobierno debe actuar. En muchos ámbitos políticos, el gobierno puede diferir su acción esperando estar convencido por la información que dispone; en la presupuestación no tiene esa posibilidad.

El análisis de la vulnerabilidad y la evaluación de otros tipos de riesgo tendrán en la presupuestación un papel cada vez más preeminente. Podemos imaginar que los gobiernos cuyo horizonte presupuestario se extiende más allá del ejercicio serán los usuarios de este tipo de análisis. Podemos imaginar también que las organizaciones internacionales se verán implicadas en la evaluación del desempeño presupuestario con criterios de vulnerabilidad. La Unión Monetaria Europea, por ejemplo, podría evaluar los presupuestos de los países miembros en términos de sostenibilidad o de factores de riesgo más que en términos de perspectivas anuales o de mediano plazo. Podemos prever que en algunas circunstancias la Unión imponga a un país miembro revisar su presupuesto aún cuando satisface a los criterios de corto plazo.

C. Utilización de la hoja de resultados para la evaluación de la situación presupuestaria

Hace apenas diez años se propuso una idea absurda que consistía en medir los resultados presupuestarios de un país refiriéndose a su balance más que a su presupuesto. Lo que parecía un acercamiento novedoso hacen algunos años atrás podría convertirse en una práctica corriente

cuando los gobiernos nacionales abandonen las evaluaciones basadas en el presupuesto y opten por las evaluaciones de los estados financieros clásicos. Si esto se produce, sería para la gestión financiera una revolución copernicana que transformaría las relaciones tradicionales entre la presupuestación y los otros procesos financieros.

Desde su aparición, hace más de un siglo, la presupuestación moderna funciona dentro de un proceso esencialmente independiente. Las decisiones son tomadas, registradas y ejecutadas casi exclusivamente con referencia a los documentos producidos por el proceso presupuestario. La situación y el desempeño financiero son medidos en términos de adecuación al presupuesto sin preocuparse de las otras fuentes de información financiera. Esta independencia ha separado el presupuesto de los estados financieros como las hojas de balance, y los resultados que salen del presupuesto difieren a menudo sensiblemente de los resultados comunicados por otro lado. En muchos países, los estados financieros se conforman a las normas contables dominantes, y el presupuesto se prepara en acuerdo con las convenciones del país. A los estados financieros les hacen auditorías, no a los presupuestos.

Varios factores incitan a poner término a la distinción entre presupuestos y estados financieros. El primero es la aplicación a las finanzas públicas de nuevas normas contables, sobre todo la contabilidad sobre base devengado; el segundo es el esfuerzo de las autoridades independientes para evaluar las políticas presupuestarias nacionales; el tercero es el esfuerzo de reforzar la gestión financiera pública integrando normas y actividades de presupuestación y de contabilidad. La evolución natural de estos cambios será que nos basemos sobre los estados financieros y no sobre el presupuesto.

En su artículo de 1991 donde incentivaban a adoptar esta perspectiva, Blejer y Cheasty argumentaban que el equilibrio financiero es el mejor instrumento disponible para medir el superávit o déficit presupuestario. Observaban que el presupuesto no es un estado global de los flujos financieros dado que, por definición, éste se limita a las transacciones incluidas en el presupuesto y las contabiliza de manera específica a la presupuestación. Los presupuestos no incluyen los fondos extra-presupuestarios, y no evalúan con exactitud los activos, los pasivos y los riesgos. El balance es un estado más amplio que incluye todas las transacciones de una entidad, sean o no incluidas en el presupuesto. El balance contabiliza la depreciación, los costos diferidos, las provisiones y otros riesgos. Cuando el gobierno adquiere ingresos por la venta de sus activos, el presupuesto muestra un aumento de sus ingresos cuando la hoja de resultados no muestra ni indica ninguna variación de su activo neto.

Si se utiliza el balance de resultados para evaluar los resultados presupuestarios, una disminución del valor neto (activos menos pasivos) será registrada como un déficit y un aumento como un superávit. Pero para poder comparar los resultados presupuestarios con el balance, el Gobierno debería publicar sus cuentas a tiempo. Pocos son los gobiernos que lo hacen pero se puede pensar que muchos lo harán a medida que las prácticas contables se normalicen de un país al otro.

El reemplazo potencial de los presupuestos por los estados financieros tiene varias implicancias importantes. Primero, estimula los esfuerzos para imponer la aplicación de normas contables a los presupuestos públicos. Si esta iniciativa se cumple, el hecho que la situación y los desempeños financieros sean medidos según el presupuesto o los estados financieros no tendrá ninguna diferencia. Segundo, incluye la amenaza de un reemplazo de la agencia central del presupuesto por otros expertos en gestión financiera dentro del gobierno. Para conservar su autoridad, los especialistas del presupuesto deberán estar mejor informados de las prácticas contables y deberán interesarse en los balances y otros estados financieros. Tercero, diversas decisiones presupuestarias se tomarán probablemente según su impacto sobre el balance de resultados más que según la manera en que se registra en el presupuesto.

D. Presupuestación de los pasivos contingentes

Tanto desde el punto de vista del presupuesto como de la hoja de resultados, los futuros gobiernos deberán gestionar de forma más directa los pasivos contingentes, como los préstamos garantizados y los programas de seguro. Los presupuestos clásicos definidos sobre base caja no registran de forma apropiada la exposición del gobierno frente a varias eventualidades por el hecho de que ningún pago es efectuado hasta que se produzca una deficiencia u otro incidente. Es cierto que el presupuesto registra esos pagos, pero, en esta etapa el gasto ya se escapa de todo control efectivo. El hecho de no presupuestar correctamente los pasivos eventuales incita a los gobiernos a sustituir gastos clásicos por garantías y a tomar riesgos que podrían desequilibrar los presupuestos futuros. Esta tentación es particularmente fuerte cuando el gobierno busca imponer una disciplina presupuestaria haciendo cortes en los gastos o reduciendo el déficit anunciado. Diversos estudios han mostrado que el ajuste presupuestario incita a la evasión y en consecuencia las mejoras señaladas son ilusorias. Aunque no disponemos de datos sobre las tendencias, tenemos razones de pensar que los gobiernos nacionales han incrementado su exposición al riesgo vía distintos programas de garantías y de seguros. Aunque la toma de riesgo por los gobiernos podría ser apropiada, la falta de información adecuada puede inducir a subestimar o ignorar los costos futuros.

Como sucede con los demás defectos de la doctrina presupuestaria, se debe buscar rápidamente la obtención de información sobre el problema; después de eso, controles apropiados podrán imaginarse. La tarea no es sencilla porque las formas de riesgo son múltiples y se infiltran en todas partes en nuestras economías modernas. Además, los pasivos contingentes salen del marco de la contabilidad clásica. Los criterios de definición y de contabilización aplicados a las cuentas financieras del Estado conciernen los pasivos directos, no los que dependen de la aparición de eventos inciertos tales como la cesación de pagos de deudores o la quiebra de instituciones bancarias. No existe ningún consenso dentro de los países que han buscado regular los riesgos presupuestarios sobre el método apropiado o incluso sobre la pregunta de si el presupuesto es el mejor instrumento para ese objetivo. Los párrafos siguientes describen los métodos aplicados por Nueva Zelandia, Hungría, Canadá y los Estados Unidos.

En el marco de la reforma de su sector público, Nueva Zelandia impone a todos sus ministerios establecer estados financieros con auditoría incluida. El gobierno produce después cuentas consolidadas a las cuales se anexa el estado de los pasivos contingentes cuantificables y no cuantificables. Los primeros son los pasivos contingentes cuyos costos pueden ser estimados. Estos costos no son contabilizados ni en el presupuesto ni en el balance pero la información alerta al gobierno sobre los pagos que podrían acarrear en el futuro estos pasivos contingentes.

En Hungría, la ley de finanzas públicas limita la garantía del Estado a un cierto porcentaje de los gastos presupuestados pero la mayor parte de las garantías, sobre todo aquellas otorgadas por instituciones de Estado como el Banco húngaro de desarrollo o aquellas otorgadas por razones estratégicas, están exentas de este límite. El presupuesto anual asigna un monto a fondos sobre garantías, y limita también el volumen de las garantías que cada institución del Estado puede tener durante el ejercicio. Cuando las garantías son otorgadas, el Estado publica informaciones sobre el riesgo estimado, las razones de la adjudicación de las garantías y otros problemas pertinentes. Aunque el sistema parezca eficiente para las garantías que cubre, algunos pasivos contingentes han sido excluidos y en consecuencia los pagos son a veces superiores al monto reservado en el presupuesto para esas garantías.

Canadá somete las garantías de préstamos a un examen presupuestario análogo al examen minucioso de los gastos directos. Cada ministerio que propone garantías debe entregar un análisis económico de las ventajas y de los riesgos previstos, sobre todo proyecciones de los flujos de tesorería y del servicio de la deuda. Deben constituirse reservas para cubrir las pérdidas eventuales;

los ministerios que son garantes financian estas reservas con el producto de comisiones o de los créditos presupuestarios anuales. Los nuevos programas de garantías de préstamos deben ser aprobados por el Ministerio de Hacienda y autorizados por el Parlamento. Finalmente, los ministerios y las Corporaciones de la Corona deben hacer un informe sobre los pasivos contingentes; estos informes son publicados en notas anexas en las cuentas anuales del Estado.

Desde el inicio de los años noventa, los Estados Unidos aplican a los préstamos y a las garantías de préstamos ciertas reglas presupuestarias especiales. Reemplazaron la práctica anterior que consistía en presupuestar estas transacciones sobre base caja por otra en la cual el costo estimado del subsidio incorporado a los préstamos y a las garantías es presupuestado como gasto. El costo del subsidio se define como el conjunto de los flujos de caja (entradas y salidas) previstos y actualizados. En el caso de las garantías de préstamos las entradas son los costos de inscripción de llamados a licitación y las provisiones; los pagos son los que efectúa el Estado en caso de quiebras o pérdidas. Las garantías generan, de esta manera, gastos presupuestarios incluso si los fondos son desembolsados en los ejercicios posteriores.

Esto puede tomar cierto tiempo pero el tratamiento presupuestario de las garantías y otros pasivos contingentes será probablemente cada vez más normalizados. En la medida en que prevalezcan las hojas de balance financiero, podrán transformarse en instrumentos de notificación del costo de los pasivos contingentes. La solución más apropiada sería efectuar provisiones en el balance del Estado de las pérdidas estimadas provenientes de las garantías. Si las pérdidas efectivas son diferentes de las estimadas, el monto de las provisiones sería ajustado para reflejar esta experiencia. Esto será agregado al presupuesto que presentará como gastos las pérdidas estimadas o efectivas.

E. Política presupuestaria y gestión económica

Orientar la economía a través del presupuesto es una de las primeras responsabilidades de los gobiernos modernos. Los responsables políticos se interesan en los temas presupuestarios porque la mayoría de las veces es a partir del desempeño de la economía que se juzga su propio desempeño. Pero, en los futuros gobiernos, responsabilidades mayores podrían ser otorgadas a una autoridad independiente que tendría el poder de ajustar la tasa tributaria y algunos gastos en respuesta a modificaciones previstas o efectivas de la situación económica. Aunque parezca extraño, este tema llevó a una larga discusión en la reunión de los Directores de Presupuesto del año 2000. Apoyándose sobre las recomendaciones del *Business Council of Australia*, un informe presentado durante esa reunión sostenía que una institución presupuestaria independiente debería ser creada para operar ajustes generalizados de las tasas de impuesto sin la aprobación previa del legislador. La argumentación a favor de la independencia presupuestaria se basa principalmente en dos observaciones: (1) la política presupuestaria privilegia la expansión; favorece el aumento de los gastos corrientes, lo cual llevará a aumentos futuros de los impuestos; y (2) los gobiernos tienen tendencia a la deriva presupuestaria y a atrasos importantes en la puesta en práctica de los cambios de política. Los partidarios de la independencia presupuestaria argumentan que estos dos defectos se deben a la influencia de lo político sobre la acción gubernamental. La solución propuesta reduciría la inflación presupuestaria y facilitaría el ajuste transfiriendo a expertos independientes el control presupuestario actualmente ejercido por los políticos.

La propuesta apunta a reconstruir la política presupuestaria de tal manera que sea conducida de forma semejante a la política monetaria. Tal como esta última es gestionada por un banco central independiente, la política presupuestaria sería manejada por una institución independiente libre de toda influencia política directa. Se puede argumentar que el paralelismo no se justifica, que el hecho de permitir a autoridades independientes ajustar las tasas tributarias tiene consecuencias

políticas más grandes que el hecho de permitir la manipulación de las tasas de interés. Se puede también argumentar que la independencia de la política fiscal le robaría a los gobiernos democráticos su poder genérico y se replantearía la facultad de los gobiernos a responder a las preferencias de sus votantes. Con estas objeciones y otras no expuestas es aparente que una línea ha sido cruzada en la reflexión sobre la conducción futura de la política presupuestaria. Una idea que ha sido fuertemente discutida hace algunos años atrás prefigura tal vez el futuro de la disciplina presupuestaria.

F. Disciplina presupuestaria sin poder

Partimos esta sección examinando cómo los gobiernos futuros podrían incentivar la disciplina presupuestaria; la terminaremos por una propuesta que reconoce la falta de disciplina gubernamental y que busca algún tipo de ayuda fuera del proceso político. Puede que los futuros gobiernos estén obligados a rendir cuentas a autoridades externas, a mantener sus presupuestos de una manera impuesta por otros, a realizar auditorías a los presupuestos tanto en sus contenidos como en su proceso, y puede que su autoridad sobre los aspectos esenciales de la política presupuestaria sea transferida a terceros.

En un mundo futuro globalizado, los gobiernos nacionales podrían tener presupuestos más importantes, pero su influencia sobre esos presupuestos será menos efectiva. Si muestran disciplina fiscal, será tal vez porque habrán sido debilitados, y no por decisiones soberanas. En la medida en que sus presupuestos imponen a otros países o a la comunidad internacional costos externos, podrían ser obligados a someter sus políticas a un control externo. Hasta los países más grandes podrían verse obligados a formular políticas presupuestarias en el contexto de economías abiertas, en las cuales los eventos que se producen al exterior de sus fronteras mermarán su capacidad presupuestaria. Los gobiernos nacionales estarán cada vez más atezados entre las administraciones supranacionales y las administraciones subnacionales, cohabitando la descentralización presupuestaria con el internacionalismo presupuestario. Empujados en direcciones opuestas, los presupuestos podrían ser supeditados a decisiones tomadas por otros.

Esta conclusión es altamente especulativa, porque tal situación marcaría un retroceso comparado con la época donde la soberanía jurídica y el poder político estaban concentrados en las manos del Estado-nación. Esta forma de gobernabilidad puede revelarse más duradera y evolutiva que lo que indica el escenario pesimista del párrafo anterior. Puede que la determinación a mantener una disciplina presupuestaria obligue a los países a recentralizar el control de los ingresos públicos, o que las autoridades internacionales limiten su papel a la especificación de las reglas contables y de la política global pero que no jueguen ningún papel dentro de la política orgánica. Es posible también que en el mundo futuro globalizado los gobiernos nacionales se conviertan en el equivalente funcional de las administraciones subnacionales actuales, articulando los intereses locales y reclamando para su propio uso una parte de los presupuestos internacionales. Dado el gran número de escenarios posibles, la única cosa cierta es que la presupuestación futura será diferente de lo que es actualmente.

IV. Presupuestación distributiva: de la asignación a la reasignación

El segundo conjunto de problemas presupuestarios identificado al inicio de este informe concierne la asignación de los fondos públicos a sectores o programas. Se trata de una preocupación omnipresente porque la presupuestación es por naturaleza un proceso asignativo. Que sea estructurada en términos de partidas de gastos, de cuentas, de organizaciones, de actividades, o de cualquier otro tipo de clasificación, el principal problema de la presupuestación es saber cuánto debe percibir cada uno. Esta pregunta tiene dos dimensiones: la eficiencia de los gastos públicos y las prioridades del gobierno. El primer criterio impone asignar el dinero de manera de optimizar la eficiencia al interior de programas y sectores; el segundo impone al gobierno asignar el dinero en conformidad con sus objetivos. Los responsables de la presupuestación creyeron implícitamente que se podía y que se debía conciliar los dos criterios, que el gobierno debía construir sus prioridades en función del análisis o de los indicadores de eficiencia de los diferentes programas. En verdad, reformas mayores como el *PPP* suponen que las prioridades políticas y la eficiencia asignativa coexistirán si el presupuesto se prepara sobre una base racional.

Se ha procurado mejorar la eficiencia de la asignación principalmente invirtiendo en la evaluación de los programas y en las mediciones de los resultados. Durante las últimas décadas, en los países desarrollados, se ha dado un peso relativamente pequeño a la reestructuración del presupuesto según las líneas de un programa. Esta perspectiva es todavía examinada en algunos países en desarrollo o en

transición, a veces como un medio de agrupar las categorías de gasto detalladas en categorías más amplias. Pero hay consenso actualmente sobre el hecho de que cambiar las clasificaciones presupuestarias no cambia en sí las asignaciones presupuestarias. La única diferencia reside en la manera en que se rinde cuenta de los gastos, y no en las actividades en las cuales son asignadas. Además, se admite generalmente que las clasificaciones puras de programa que ignoran las fronteras organizacionales complican la tarea que consiste en considerar a los gestores como responsables de los resultados.

A. Evaluación

La evaluación es una estrategia muchas veces ensayada, con resultados desiguales. Ha sido más fácil manejar evaluaciones de programas que usarlas en la asignación de los recursos, y más fácil ignorar o explicar de forma satisfactoria conclusiones desfavorables que tomar medidas para mejorar el desempeño de un programa. La evaluación entrega informaciones al gobierno; no le impone aplicar estas informaciones dentro de la presupuestación. Muchos países de la OCDE han tenido éxito ocasionalmente en la conducción y aplicación de las evaluaciones pero, según el conocimiento del autor de este informe, sólo dos tuvieron una estrategia global de evaluación: Canadá, que desplegó grandes esfuerzos en torno del Verificador General durante los años setenta y Australia que adoptó, a finales de los años ochenta, una estrategia de evaluación ambiciosa. Los esfuerzos de Canadá no fructificaron pero Australia procedió a una reasignación importante de sus recursos presupuestarios. Se piensa que Canadá fracasó porque centralizó la evaluación, debilitando así la cooperación de los ministerios gastadores que habrían podido ser afectados negativamente por las conclusiones. Se piensa que Australia tuvo éxito porque supo implicar a los ministerios en la concepción y la utilización de las evaluaciones.

La estrategia de evaluación australiana le pedía a cada “cartera” (que comprende uno o varios ministerios) elaborar un plan global programando las evaluaciones necesarias durante cada uno de los años siguientes. Cuando un ministerio propone un nuevo programa (en el proceso de provisiones descrito anteriormente), la propuesta debe incluir una descripción de la manera en que la iniciativa será evaluada. Las evaluaciones son efectuadas por los ministerios pero el Ministerio de Hacienda supervisa el proceso, sobre todo la metodología y la concepción, y la publicación de los resultados. El Ministerio de Hacienda hizo un esfuerzo sostenido para integrar las evaluaciones al proceso presupuestario y publicó un informe anual estimando el porcentaje de las decisiones del año influenciadas por las conclusiones de las evaluaciones.

B. Medición de los resultados

Un desarrollo conexo de la evaluación ha sido la definición y la medición sistemática de los resultados. Estos indicadores, que miden generalmente el impacto de las políticas sobre el contexto social, se diferencian de las mediciones de los resultados que se discuten en lo que sigue de este informe. Hemos asistido a una explosión de la literatura respecto de la medición de resultados, pero la dificultad de aplicar los resultados a las decisiones presupuestarias está bien establecida. Los resultados escapan habitualmente al control directo del ministerio que ejecuta el programa y resultan generalmente de una convergencia de factores y no simplemente de la intervención del gobierno dentro de la política. Nos podemos preguntar si se puede establecer una relación de causalidad entre los cambios que se producen al nivel de las políticas y la situación social.

Los gobiernos que buscan medir los resultados pierden un tiempo infinito en discusiones para saber si una medida específica es un resultado intermedio o final, una producción o un resultado, sobre la diferencia entre impacto y resultado, etc. Estas discusiones estériles les impiden poner en práctica medidas útiles. En mi opinión, es más productivo pensar los resultados como

señales direccionales y no como afirmaciones de causalidad. Los resultados deben empujar a los gobiernos a evaluar si la situación social va en la dirección deseada y si cambios de política deben ser o no considerados. Por ejemplo, que la tendencia le sea o no imputable, el gobierno debe saber si la tasa de mortalidad infantil aumenta o disminuye y debe tomar medidas apropiadas en respuesta a los datos. Aunque no sea responsable de los resultados, el gobierno debe tener ese conocimiento.

En virtud de la débil relación de causalidad, no será generalmente útil basar los sistemas de presupuestación de desempeño en un vínculo explícito entre los montos gastados y los resultados registrados. Sin embargo, puede ser útil publicar las mediciones de los resultados apoyando las informaciones contenidas en el presupuesto.

C. Planificación estratégica

La segunda vía escogida por la reforma de la asignación presupuestaria fue hacer el presupuesto más sensible a las prioridades del gobierno. Puede parecer evidente que el gobierno no puede establecer el presupuesto sobre la base de sus prioridades si no tiene prioridades. Pero, en el tema de la presupuestación, la tendencia establecida desde hace mucho tiempo consiste para el gobierno en no ser muy explícito sobre sus prioridades y en hacer que las prioridades sean deducidas en base a los créditos efectivamente otorgados en vez de enunciarlos previamente. Según ese modo de razonamiento, el hecho de explicar las prioridades genera conflictos y complica la elaboración del presupuesto. Es preferible entonces para el gobierno preparar el presupuesto sin hacer ninguna declaración explícita en cuanto a sus objetivos o prioridades. Si sumas más importantes son dirigidas a un programa en particular en vez de otro entonces podemos deducir que es tratado como prioritario.

El argumento contrario es que si el gobierno no conoce sus prioridades el presupuesto no las reflejará. En vista de las pretensiones bien asentadas de las decisiones pasadas y del papel activo de los grupos de intereses y de los ministerios gastadores, el presupuesto no tendrá más recursos para las nuevas prioridades a menos que el gobierno haga un esfuerzo deliberado para reservar fondos.

La planificación estratégica apareció recientemente como la principal innovación en el sentido que permite al gobierno estructurar su presupuesto sobre la base de misiones y objetivos. Contrariamente a las reformas anteriores, como el establecimiento de presupuestos por programas, que buscaban integrar la planificación de políticas en el proceso presupuestario, la planificación estratégica es distinta de la presupuestación. No tiene restricciones de tiempo y no es sometida a las presiones del financiamiento como la presupuestación pero no tiene la seguridad de ser un factor directo de producción de las decisiones presupuestarias. Contrariamente a los esfuerzos pasados de planificación, la planificación estratégica se enfoca sobre las organizaciones gubernamentales más que sobre los programas o actividades. La pregunta clave no es saber lo que debe hacer el gobierno pero lo que deben ser sus ministerios y agencias. Un plan estratégico podría, por ejemplo, examinar si la misión del servicio de aduanas debe ser incentivar los intercambios comerciales o prohibir las importaciones ilegales. Sobre la base de una decisión estratégica sobre las misiones, la agencia o servicio debería reestructurar sus actividades y revisar sus prioridades presupuestarias, aún cuando los temas presupuestarios no estén en el primer plano cuando se hace la formulación del plan estratégico; una vez el plan aprobado, la agencia o el gobierno deben asignar sus recursos en consecuencia.

El hecho de estar dissociado de la presupuestación permite al plan estratégico examinar más a fondo las finalidades y objetivos pero disminuye potencialmente la probabilidad de ver el plan influenciar el presupuesto. A las agencias les gusta generalmente la planificación estratégica porque las presenta bajo una perspectiva favorable y apoya sus reivindicaciones para obtener más recursos.

D. Presupuestación redistributiva

Como para las grandes masas presupuestarias, la creación del Grupo de Trabajo de los Directores de Presupuesto responsables del presupuesto marcó un cambio en la presupuestación como proceso distributivo. En una de las primeras reuniones del Grupo de Trabajo se examinó el informe de D. Tarshys sobre la presupuestación como un proceso “decrementalista”; otras reuniones se enfocaron sobre la presupuestación de los ajustes. El cambio de orientación se debe a la reorientación de la presupuestación que dejó de ser un proceso que permite anualmente aumentos de los créditos para los programas privilegiados, para convertirse en un proceso que sólo tiene un margen reducido (a veces nulo) para sus iniciativas en términos de gastos. Esto se debe a las reivindicaciones sistemáticas vinculadas a los derechos adquiridos y otros gastos obligatorios, al crecimiento económico menos sostenido de las dos últimas décadas y al reforzamiento de la disciplina presupuestaria. Este último factor es particularmente importante porque en la medida que un gobierno logra contener el gasto menos corre el riesgo de ver mantenidas sus prioridades anteriores dentro del presupuesto y sus prioridades nuevas fuera de él.

Cuando se dispone de recursos crecientes año tras año, la presupuestación es un proceso distributivo en el cual el gobierno responde a nuevas demandas otorgando recursos suplementarios. La presupuestación incremental ha sido aplaudida por muchos observadores por el motivo que estabiliza el proceso y limita los conflictos, y criticada por otros por el motivo que incentiva el aumento de los gastos y prima la ineficiencia. Estos argumentos puestos de lado, no cabe duda que en el período previo a la creación del Grupo de Trabajo de los Directores de Presupuesto responsables del presupuesto, la perspectiva incremental era la norma. Sin embargo, esta perspectiva supone recursos suplementarios o incrementos que pueden ser gastados para ciertos propósitos sin tener que ir a tomar recursos de otros programas. Durante las dos décadas que siguieron a la creación del Grupo de Trabajo, los incrementos presupuestarios han sido muy inferiores a la progresión esperada de los gastos. Y, para complicar las cosas, los gobiernos no pueden más recurrir al impuesto para salir de los problemas presupuestarios.

En consecuencia, la presupuestación se deslizó a un proceso algo redistributivo en el cual los fondos de los antiguos programas son reciclados en nuevos programas. La palabra “algo” es el reflejo de la realidad, es decir el hecho que la redistribución alimenta los conflictos y que la presupuestación es un proceso que debe mitigar los conflictos. La redistribución no es un cambio global; saca de aquí y de allá para encontrar los recursos necesarios al financiamiento de sus necesidades corrientes. La redistribución es siempre difícil pero ha sido más difícil aún por el activismo creciente de los grupos de interés que se encuentran a la periferia del gobierno que quieren guardar su parte del presupuesto. A medida que hay más restricciones presupuestarias, los grupos se han vuelto más reivindicativos y muchos de ellos juegan ahora un rol informal en la presupuestación.

La redistribución no depende de la transformación de la presupuestación a un proceso base cero. Cada vez que ha sido experimentada, la presupuestación base cero ha fracasado. Ha fracasado porque aquellos que elaboran el presupuesto no pueden ignorar las decisiones y los compromisos pasados y no pueden tampoco eliminar los programas sin preocuparse del impacto que tendrá sobre las agencias gubernamentales. Cual sea el proceso presupuestario utilizado, los gastos del ejercicio en curso serán siempre el mejor indicador de los gastos del próximo ejercicio. Cuando la redistribución opera es siempre al margen del presupuesto; no es la finalización de los programas en curso.

E. Usar el MTEF para promover la reasignación

Además del hecho que incentiva la disciplina presupuestaria, un marco de gastos a mediano plazo facilita las reasignaciones en acuerdo con las prioridades estratégicas del gobierno. El MTEF determina el margen eventualmente disponible para iniciativas de gastos o de ahorro neto necesario para realizar los objetivos presupuestarios. Las reasignaciones propuestas son medidas según el ahorro al margen preestablecido para asegurar que los cambios de política sean coherentes con los objetivos presupuestarios del gobierno. Como los cambios de política tienen habitualmente un impacto más importante sobre los presupuestos futuros que sobre el presupuesto del ejercicio que sigue inmediatamente el ejercicio en curso, es importante asegurar que los ahorros reivindicados en el presupuesto del ejercicio siguiente no serán finalmente aumentos netos en los presupuestos futuros.

Las restricciones de gastos a mediano plazo no se aplican por sí solas. La incitación a reasignar puede abrir la puerta a maniobras de los ministerios gastadores para remplazar los programas actualmente en curso por programas más costosos. Sin una vigilancia del ministerio de hacienda, los ministerios gastadores pueden inflar el ahorro proveniente de las reducciones de programas y subestimar el costo de los nuevos programas. Para evitar esas tácticas, es esencial que los MTEF tengan proyecciones de referencia de los gastos autorizados durante cada uno de los ejercicios siguientes. La medición de los cambios de política propuestos comparados con el escenario de referencia se ha convertido en una de las tareas más importante de los servicios centrales del presupuesto en los países que han adoptado el MTEF.

La reasignación es facilitada cuando el gobierno especifica un monto de recursos para cada sector o gran ministerio gastador. Cuando se fijan estos montos, el gobierno puede proceder a reasignaciones de un sector a otro si decide que ciertos sectores pueden ser autorizados a gastar más comparado con el escenario de referencia y que otros sectores deben gastar menos. Estas reasignaciones intersectoriales deben ser decididas en el más alto nivel de gobierno. En los regímenes parlamentarios, esto implica generalmente al primer ministro y al gabinete ministerial. Una gran parte de la reasignación se hará probablemente al interior de los sectores y el proceso podrá ser incentivado por la delegación de responsabilidades hacia los ministerios operacionales. Podemos argumentar que las reasignaciones serán mayores si los ministerios gastadores y los gestores tendrán alguna tarea en los cambios de política. Una centralización al nivel máximo del gobierno conlleva como riesgo provocar muchos conflictos y pocas reasignaciones. La amenaza de perder recursos y programas corre el riesgo de incentivar a los ministerios a bloquear los arbitrajes que se les pide. Aunque no se encuentren en el centro del poder, los ministerios gastadores disponen de muchas armas. Pueden ocultar la información necesaria y hacer así arbitrajes que tengan un buen costo-eficiencia; pueden formar coaliciones con otros organismos gastadores en vista de proteger sus presupuestos respectivos; pueden movilizar grupos de interés para oponerse a las reasignaciones.

Para asegurar la cooperación de los ministerios gastadores, es un buen criterio darles una voz preponderante dentro de la reasignación. Un mecanismo de delegación aliviaría al consejo de ministros y le permitiría concentrarse en los cambios de política mayores en vez de detalles de gastos. Daría a los ministerios sectoriales un rol clave para la elaboración de los cambios de programa al interior de su cartera bajo la reserva que los cambios propuestos se sitúan al interior de la cartera de los recursos sectoriales del MTEF y que sean coherentes con las prioridades globales del gobierno. En Australia, país donde el concepto del MTEF vio la luz, las proyecciones pueden ser fijadas a un nivel que admita los aumentos de gastos o imponga restricciones. Dentro de estos límites, un ministro puede proponer que los aumentos de gastos de ciertas actividades sean financiados por ahorros de otras actividades. En ese mecanismo de delegación, los ministros tienen un poder unilateral de aprobar los cambios por debajo de un cierto nivel; más allá de ese nivel, los

cambios deben ser aprobados por el consejo de los ministros. Este sistema pone al ministro de hacienda en una situación de árbitro en el proceso de reasignación, gestionando el sistema de arbitraje y haciendo que cambios de programas y reasignaciones presupuestarias sean coherentes con las reglas presupuestarias y los objetivos de la política.

V. La presupuestación distributiva en una perspectiva futura: ¿quién tendrá qué?

A pesar de la atención que se le concede, la redistribución no es más que la *vedette* de la presupuestación; el evento principal sigue siendo la distribución de dinero, habitualmente sobre la base del incrementalismo, a los poderosos demandantes. A pesar de los escenarios poco alentadores que anuncian la colisión de los presupuestos y de la demografía, seguirá siendo un proceso de repartición del incremento de los gastos entre las agencias, las familias y otros beneficiarios del gobierno. Sobre la base de tendencias políticas se puede esperar que la presupuestación sea más sensible a las exigencias de los demandantes movilizados para proteger su parte o incrementarla. Los electores, los grupos de presión, las ONG y otros serán más reivindicativos y el presupuesto será más transparente sobre quien usufructúa de las decisiones financieras del gobierno y sobre quien pierde. Así, aunque la presupuestación sea más tecnocrática, será también más política. El resultado será que habrá más conflictos porque intereses rivales lucharán para tener la ventaja. Sin embargo, el hecho que se necesite establecer un presupuesto cada año, nuevos métodos serán imaginados para regular las fricciones relativas a la asignación de los recursos.

A. E-presupuestación

Las tecnologías de la información abrirán el presupuesto a presiones crecientes de intereses. Darán a esos grupos de interés, que se han multiplicado en todos los países democráticos, a la vez informaciones y accesos a la información, datos en tiempo más oportuno sobre la acción presupuestaria pasada o en curso y la oportunidad creciente de influir sobre los resultados.

Muchos gobiernos preparan el presupuesto bajo un formato electrónico y elaboran documentos claves disponibles en el Internet. La mayoría de esta información es comunicada desde hace tiempo al público; lo que es nuevo es la facilidad con la cual se puede acceder. Gracias a los navegadores y buscadores, los grupos de interés serán informados de las opciones presupuestarias, de la lista de aquellos que son favorables u opuestos a modos de acción particulares, de las personas o de los servicios responsables de la toma de decisiones y de otros detalles que les permitirán intervenir de manera más efectiva en el proceso presupuestario. Además, a medida que el uso de Internet se multiplica, asuntos que antes eran confidenciales serán difundidos en la web. Los gobiernos se verán obligados a suavizar su gusto por el secreto, y el presupuesto se hará más permeable.

Uno de los asuntos claves es saber si se difundirá información antes que las decisiones hayan sido tomadas. Sólo se necesitarían algunos “clics” para que las demandas de las agencias, las proyecciones del escenario de referencia, los cambios de política propuestos, las opciones de gasto, las hipótesis presupuestarias y otras informaciones pertinentes sean disponibles en el Internet, y de otros “clics” para que los lectores de estas informaciones hagan comentarios.

B. Presupuestación por plebiscito

Una vez que las informaciones sobre el presupuesto y las opciones presupuestarias estén ampliamente disponibles, los gobiernos estarán preparados para utilizar las nuevas tecnologías de la comunicación para sondear a los ciudadanos sobre los asuntos no resueltos. Los tipos de sondeos son tan diversos como las formas bajo las cuales los gobiernos toman sus decisiones presupuestarias. Una posibilidad consistiría en sondear a la opinión pública sobre los grandes asuntos, por ejemplo preguntándole si el gobierno debe buscar reducir los déficit aumentando los impuestos o reduciendo los gastos; otra posibilidad consistiría en hacer preguntas específicas, por ejemplo preguntando si los gastos relativos a los transportes deben aumentar en un 3% o 5%. Otras opciones consistirían en pedir a los electores clasificar diversos programas o diversos sectores por orden de prioridad, o indicar si el monto de los gastos en cada programa o cada sector debe ser aumentado, disminuido, o mantenido en su nivel actual. El gobierno puede buscar reproducir las condiciones reales de la toma de decisiones presupuestarias preguntando a los electores cómo asignarían un monto fijo entre distintos pretendientes. El sondeo puede ser interactivo y comportar ciclos sucesivos de preguntas cuyo campo va reduciéndose; se partiría de temas amplios para luego llegar a preguntas más específicas a las cuales se confrontan los responsables del presupuesto.

Según la manera en que se maneje, un plebiscito puede ser consultivo o un medio para tomar las decisiones presupuestarias. En el primer caso, el gobierno dispone de las informaciones relativas a las preferencias de los electores pero se encuentra libre de tomar las decisiones presupuestarias que quiere; en el segundo caso, debe llevar a la práctica en su presupuesto las preferencias de sus electores. El hecho de organizar en plebiscito la toma de decisiones presupuestarias tendría fuertes consecuencias sobre la democracia. Los electores dispondrían de un canal directo para expresar sus preferencias pero deberían también mostrarse más coherentes sobre los asuntos presupuestarios. Si el texto sometido a votación fuese correctamente elaborado, no podrían votar a la vez a favor de programas más restringidos y a favor de un poder público o estatal

más amplio. La presupuestación por plebiscito incentivaría los grupos de interés a mostrarse más activos y a ejercer presiones sobre los electores para asegurar su apoyo sobre los asuntos presupuestarios. La acción del gobierno se parecería a una campaña permanente en la cual el período entre dos elecciones se llenaría de sondeos de opinión financiados por el gobierno, de campañas publicitarias durante todo el año y otros esfuerzos para convencer a los electores sobre las decisiones presupuestarias. En algunos países, el uso intensivo de los sondeos por los responsables del gobierno ha borrado la diferencia que existe entre hacer campaña y gobernar. La presupuestación por plebiscito está a lo mejor más cerca de lo que podríamos pensar.

C. Participación formal de los grupos

Sobre la mayoría de los asuntos, los electores interactúan con el gobierno a través de la intermediación de los grupos de interés. En todos los países democráticos, estos grupos son mucho más numerosos que en la generación anterior y el número de personas interesadas en el presupuesto es mucho más importante que antes. La proliferación de estos grupos se acompañó de una explosión de instituciones gremiales que consulta el gobierno regularmente (como los responsables sindicales o patronales) antes de adoptar cambios políticos mayores. En vez de negociar con unos cuantos responsables, el gobierno ahora se enfrenta a una multitud de grupos que tienen agendas opuestas y que piden al presupuesto más de lo que puede soportar.

La presupuestación explotaría en pedazos si el gobierno acogiera en la mesa de negociaciones las demandas de un gran número de grupos de presión. Podemos, sin embargo, imaginar que en el futuro los responsables políticos discutirán formalmente las cuestiones presupuestarias con los grupos de interés antes de actuar. Aunque es poco probable que se les otorgue derechos de veto formales sobre la acción del gobierno, los vetos informales contarían igualmente con el consentimiento de estos grupos.

Al aumentar el número de grupos, el espacio de sus intereses se reduce. En vez de preocuparse de sectores enteros, los grupos se interesan en actividades o proyectos particulares. En consecuencia, podemos imaginar que en el futuro los grupos que obtengan algo serán más pero para la mayoría de ellos la parte de la torta será pequeña. La repartición de la torta del presupuesto puede hacerse asignando fondos a regiones geográficas o a proyectos específicos. Si las partes son más pequeñas, habrá más grupos que obtendrán algo pero la demanda total de los créditos presupuestarios será menor.

D. Presupuestación por categorías

Comprar los grupos de interés otorgándoles pequeñas sumas de dinero puede ser una solución juiciosa al hiperpluralismo de las democracias actuales. Pero siempre habrá grupos de interés poderosos con una amplia participación que se interesan más en la política global de asignación que en la obtención de recursos suplementarios para algunos proyectos. En el pasado, estos grupos se concentraban en los montos otorgados a sectores particulares; en el futuro, se preocuparán probablemente más de saber si categorías socioeconómicas particulares tendrán su justa parte del presupuesto. La compilación por las ONG en varios países de un “presupuesto para las mujeres” o de un “presupuesto para los niños” refleja este interés. Estos tipos de presupuestos no son ejercicios analíticos, sino argumentos de una exhortación para corregir la asignación de los recursos presupuestarios, a partir de una clasificación de datos en que se afirma que ciertas categorías particulares de la sociedad han sido discriminadas.

En el futuro, se elaborarán presupuestos por categorías cubriendo las principales fracturas de la sociedad; los hombres contra las mujeres; los ricos contra los pobres; los jóvenes contra los

viejos; un grupo étnico o racial contra los otros; una región contra otra, etc. La novedad de estos presupuestos es que en vez de ser publicados por personas que no son parte del proceso serán publicados por el gobierno, en un primer tiempo como anexos complementarios a los documentos presupuestarios normales y luego con el tiempo como declaraciones de intención de la autoridad. En ese momento, los presupuestos por categorías se convertirán en clasificaciones decisorias; durante la elaboración de su presupuesto, el gobierno decidirá del monto a gastar en nombre de los ricos o de los pobres, de los hombres o de las mujeres, de los jóvenes o de los viejos, etc.

Cuando esto se produzca, los presupuestos nacionales serán chispas que encenderán los conflictos sociales, agudizando las contradicciones entre adversarios en términos de arbitrajes inherentes a una presupuestación con recursos escasos. En este marco, los protagonistas lucharán sobre las clasificaciones relevantes y el análisis de los gastos. Podemos imaginar, por ejemplo, discusiones interminables sobre los verdaderos beneficiarios finales de los gastos públicos en materia de enseñanza superior o sobre el punto de saber si estos gastos benefician a los ricos porque una propensión más importante de ellos frecuenta las universidades o a los pobres porque la educación universitaria les da la posibilidad de mejorar su condición económica. Si el dinero público es otorgado sobre una base por categorías, estos debates dividirán seguramente a la opinión pública.

La puesta en práctica de presupuestos por categorías exigirá nuevas reglas y procedimientos contables, seguramente semejantes a aquellas imaginadas estos últimos años para la contabilidad generacional. Como fue el caso en el esfuerzo de tomar en cuenta la incidencia de los gastos y de los impuestos por categoría de edad, la presupuestación por categorías revivirá el eterno conflicto sobre los supuestos utilizados para la estimación de las asignaciones presupuestarias. Queda por ver si esta forma de guerra presupuestaria llevará a más redistribución o a más gastos. La primera posibilidad se producirá si las diferentes categorías están en competencia para los créditos presupuestarios; la segunda si las categorías se entienden para obtener más para cada una.

E. Asignación del ingreso nacional

Ya sean sectoriales o por categorías, las batallas presupuestarias del futuro se referirán a la cantidad a otorgar a cada conjunto de pretendientes. Sus partes pueden ser expresadas en porcentaje del gasto total o como una proporción de los recursos adicionales asignados a cada una. Estos tipos de cálculos son muy comunes en el procedimiento presupuestario actual; la principal diferencia es que en el futuro los arbitrajes podrían ser más explícitos.

Pero existe otra posibilidad que no es convencional. En vez de asignar porciones del presupuesto, se otorgarán porcentajes del ingreso nacional. El origen de esta idea novedosa es una propuesta hecha en 1989 por el economista estadounidense Herbert Stein quien incentivó a los Estados Unidos a presupuestar no el presupuesto federal sino el ingreso nacional. Y lo que hay que comparar es el valor de los usos alternativos del ingreso nacional y no del presupuesto. El problema es habitualmente debatido en términos de arbitraje entre los gastos de defensa y los otros gastos públicos. De hecho, el arbitraje pertinente y realista opera entre los gastos de defensa y todos los otros usos del producto nacional.

La propuesta de Stein ilustra la inclinación de los economistas a transformar los instrumentos de análisis en reglas de decisión. Es útil desde el punto de vista del análisis examinar las partes del PIB gastadas en nombre de la salud, de la defensa, de la educación, etc. ¿Pero significa esto que el presupuesto debe ser decidido sobre esa base? La aplicación de la regla según la cual los usos públicos y privados del ingreso nacional deben ser presupuestados, se exigiría probablemente un dispositivo central de planificación que provocaría las rigideces e ineficiencias observadas en las economías planificadas. Pero es posible pensar asignar los gastos del Estado en

función de los ingresos presupuestarios en vez del conjunto de la producción nacional como lo sugiere Stein.

Un argumento a favor del modelo de Stein es que se impondrían arbitrajes explícitos entre las pretensiones en competencia sobre el ingreso nacional o los recursos presupuestarios. Contrariamente a la presupuestación clásica, en la cual las decisiones relativas a las demandas de recursos son tomadas en serie, a menudo separadas las unas de las otras, esta perspectiva obligaría al gobierno a pesar las ventajas relativas de las demandas. Dado que el monto total gastado no puede ser superior a 100%, cuando el presupuesto supone (como es probable) de sobrepasar ese monto, se debe reducir los montos otorgados a algunos para que otros tengan su parte.

Podemos argumentar que el hecho de hacer los arbitrajes presupuestarios más explícitos y más transparentes contribuirá más en politizar las asignaciones que en mejorar su eficiencia. Si miramos las incertidumbres acerca de los presupuestos futuros, podemos prever que presiones políticas se ejercerán en mira de una asignación de porciones del presupuesto en términos de porcentaje. El Parlamento puede decretar, por ejemplo, que la salud, la educación, o cualquier programa no puede verse otorgar menos de un porcentaje específico de PIB o de gasto total. Es muy probable que los propietarios de derechos adquiridos sobre una parte fija del presupuesto tendrán un estatuto privilegiado y aquellos que no reciben créditos presupuestarios se disputarán los recursos restantes. Esta doble norma incitará los grupos poderosos a obtener un derecho legal adquirido sobre partes fijas del presupuesto. Si lo logran, las asignaciones de créditos presupuestarios serán a la vez politizadas y rígidas.

F. Reglas internacionales

La atribución a ciertos sectores de derechos sobre partes del presupuesto o del ingreso nacional sería coherente con la tendencia a organizar las asignaciones de crédito sobre la base de reglas normativas en vez de preservar la libertad de apreciación de los responsables políticos. Actualmente, la mayoría de las asignaciones normativas se concentran en las transferencias obligatorias a las familias y las transferencias a las administraciones regionales y locales. En las democracias industriales, estas dos categorías representan actualmente más del 50% de los gastos del Estado. En los años por venir este porcentaje será aún mayor.

Actualmente, los gobiernos nacionales utilizan dos sistemas presupuestarios paralelos. Uno está organizado en torno a decisiones presupuestarias recurrentes (generalmente anuales); el otro está regido por reglas que especifican las normas de elegibilidad a los derechos y las fórmulas de pago. El primero es discrecional en el plano jurídico, el segundo es impuesto por el derecho permanente. Aunque los créditos presupuestarios otorgados anualmente movilizan lo esencial de la atención durante la preparación del presupuesto, cubren una proporción del gasto público que disminuye. Los gastos asignados por reglas se amparan en el derecho permanente, excepto si es modificado por una nueva legislación. Estos gastos son controlables, pero gran parte es reconducido de un año al otro sin mayor alteración. Podemos predecir sin mucho riesgo que, bajo la presión presupuestaria y demográfica, muchos gobiernos se verán obligados a reducir los gastos normativos en las próximas décadas. Si lo logran, disminuirán simplemente el crecimiento de estos gastos pero no lo revertirán.

La mayoría de las asignaciones normativas actuales son específicas a cada país; cada gobierno adopta sus propias reglas. Pero, en el futuro, muchas reglas serán determinadas por normas transnacionales. Las organizaciones internacionales y regionales prescribirán normas de gastos mínimos para los diferentes programas sociales como la salud, la educación y la protección del medio ambiente. Promulgarán criterios de convergencia expresados en términos monetarios o en términos de programas. Podrán, por ejemplo, imponer relaciones alumnos/profesores o exigir

que un porcentaje mínimo de PIB sea otorgado a la enseñanza pública. Podrán establecer normas imponiendo a los gobiernos asignar ciertos montos a programas particulares. Podrán, por ejemplo, decretar que un gobierno debe ofrecer estructuras de acogida para un mínimo de 500 niños en una población de 1 000 niños entre 1 y 5 años o que todas las escuelas deben ofrecer ciertos cursos. La diversidad de normas es tan ilimitada como los intereses de los grupos afectados.

Al principio, muchos criterios serán consultivos o indicativos; con el tiempo, serán impuestos y los gobiernos deberán rendir cuentas sobre los gastos de una manera que permita la realización de auditorías internacionales de conformidad.

Un conjunto particularmente oneroso de reglas se referirá a la repartición de los ingresos entre el gobierno nacional y las administraciones locales o regionales. La responsabilidad de la recaudación fiscal le incumbirá al primero mientras que los segundos gastarán esos ingresos. Bajo el amparo de la descentralización presupuestaria, los gobiernos nacionales se encontrarán en una situación política incómoda donde los culparán cuando las cosas andan mal pero no tendrán la autoridad necesaria para arreglar las cosas.

G. Presupuestación sin asignación

Desde que existe, la presupuestación ha sido descrita como un proceso de asignación de los créditos entre diferentes usos. Gran número de decisiones concierne la asignación de recursos crecientes pero esos incrementos han sido normalmente suficientemente significativos para otorgar a la presupuestación una importancia política y financiera. Las decisiones presupuestarias importan porque han definido la manera en que los recursos han sido gastados.

Pero con el tiempo, las exigencias legales, las obligaciones de los tratados internacionales, la modificación de las relaciones presupuestarias entre el gobierno central y las administraciones infranacionales, el desplazamiento del riesgo presupuestario desde las empresas y familias hacia los gobiernos, y las exigencias de los grupos de interés han mermado la capacidad de toma de decisiones de la presupuestación. El impacto acumulado de estos desarrollos ha sido el de transformar gran parte del proceso presupuestario en un medio para justificar las decisiones pasadas. El escenario expuesto en esta sección indica incluso que en el futuro una fracción más importante de los gastos será presupuestada de esa manera. Por preocupante que pueda parecer esta conclusión, es una hipótesis apropiada para las democracias maduras cuyos electores no quieren ni un fuerte desarrollo ni un fuerte retroceso de la autoridad pública, y en las cuales los asuntos más importantes han sido regulados (por lo menos por el momento) por décadas de ajuste de las políticas y de ampliación de los programas. En esos países, la mayoría de los electores se agrupan en las cercanías del centro y los partidos políticos se oponen con voz y fuerza pero sobre problemas menores. La estabilidad democrática no es un logro menor y se debe en parte a la disminución de los conflictos políticos surgidos de las orientaciones presupuestarias.

La pérdida de flexibilidad presupuestaria ha sido una preocupación recurrente en las primeras reuniones del Grupo de Trabajo de los Directores de Presupuesto y durante las dos últimas décadas ha figurado en la agenda de las reuniones bajo diversas formas. Los derechos adquiridos representan una parte creciente de los presupuestos nacionales y la situación no va a cambiar. El perjuicio que causan al presupuesto es compensado por la seguridad que entregan a las familias. El que no comparte la extensión de los derechos adquiridos debe maravillarse frente al bienestar económico que han entregado a los ciudadanos. Los dos hechos están vinculados y hacen del presupuesto la variable dependiente de las relaciones políticas entre los ciudadanos y el Estado. Pero lo que es nuevo y de cierta forma alarmante, si el escenario previsto aquí es plausible, es la rigidización de los gastos que hasta ahora se dejaban a la discrecionalidad del gobierno. En los presupuestos futuros, reglas y fórmulas decidirán de los grandes asuntos de asignación que todavía

quedan en manos de los gobiernos nacionales (por ejemplo cuánto gastar en cada uno de los servicios). El “último bastión” de la presupuestación se ve amenazado por esta misma lógica que ha llevado a la proliferación de los beneficios. Una lógica que consiste en garantizar a los diferentes grupos y categoría su porción del presupuesto haciendo de los créditos presupuestarios un asunto de derecho legal más que de libertad de apreciación, en dar su porción a los territorios y a las comunidades, a los jóvenes y viejos, a las escuelas y dispensarios. La decisión presupuestaria se verá debilitada, pero para el bien de la comunidad.

Puede que este escenario sólo sea una falsa alarma y que la presupuestación siga siendo un proceso de asignación sólido. Pero si la presupuestación normativa se expande, ya no se podrá pensar como un proceso de asignación y habrá que reconocer que se transformó en algo que parece semejante pero que no lo es.

VI. Presupuestación operacional: del control al desempeño

Durante la preparación del presupuesto, las dos preocupaciones principales son la disciplina presupuestaria y la asignación financiera. El tercer objetivo de la presupuestación, que es promover la eficiencia de la oferta de los servicios públicos, se concentra ampliamente en la fase de ejecución del presupuesto. Los flujos de las comunicaciones durante la ejecución presupuestaria y el número real de acciones que son registradas y controladas ahogan los demás aspectos de la presupuestación.

A pesar de su estatus a veces modesto, la presupuestación operacional es importante porque afecta el costo real y la calidad de los servicios, el volumen de los gastos públicos, la talla de la función pública y las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno. Los ciudadanos conocen su gobierno a través de los servicios que reciben de su parte.

Durante las primeras reuniones del Grupo de Trabajo de los Directores de Presupuesto, los asuntos operacionales no ocupaban un lugar prominente porque el orden del día estaba dominado por los grandes problemas discutidos en las secciones anteriores. Empezaron a suscitar interés durante la segunda mitad de los años ochenta cuando gobiernos como Australia, el Reino Unido, Nueva Zelandia, Suecia y otros más buscaron mejorar el desempeño del servicio público. Cada uno de esos países se comprometió fuertemente en una evolución que los llevó a pasar desde un presupuesto de conformidad a un presupuesto por desempeño entregando a los gerentes la libertad para gestionar sus actividades de forma que estimaren más apropiada

Muchas fuerzas han estimulado esta transformación, sobre todo la importación de prácticas de gestión novedosas provenientes del sector empresarial, el reconocimiento del hecho que el alza persistente de los costos de funcionamiento obliga a los gobiernos a gastar una porción más importante de la producción nacional, la facultad de los políticos de atribuirse el mérito de una reducción de los gastos sin tomar el riesgo de una reducción de los programas y la toma de consciencia de parte de los responsables del control excesivo ejercido sobre el presupuesto.

En la agenda de la presupuestación operacional figura un gran número de nombres (nueva gestión pública, presupuestación por desempeño, “cuasi-mercados”) que reflejan acercamientos distintos a un mismo problema. Algunos utilizan mecanismos de tipo mercado, otros confían en las competencias y juicio de los gerentes, y otros con

fían en mecanismos poderosos de responsabilización. Todos reconocen que la transformación de la presupuestación operacional supone cambios significativos en los sistemas de gestión en los que se inserta el presupuesto. Contrariamente a las reformas anteriores, que buscaban modificar la presupuestación sin preocuparse de la gestión pública, las innovaciones recientes se han apoyado en la presunción de que la presupuestación es un subconjunto de la gestión y que no puede ser pensada de forma separada de los otros procesos a los cuales está vinculada.

La mayoría de los países de la OCDE no han progresado en el desmantelamiento de los mecanismos de control de gestión aunque la mayoría de ellos parecen interesarse en mejorar su desempeño flexibilizando los controles presupuestarios. No existe un modelo único para tomar esa dirección, ni una innovación única que permitirá acometer todos los cambios buscados en las actividades gubernamentales. El puñado de innovaciones discutidas en lo que sigue han sido seleccionadas por su amplia aplicación.

A. Discrecionalidad gerencial

Una etapa esencial de la evolución de la presupuestación operacional hacia una presupuestación por desempeño ha sido el desmantelamiento de un gran número de controles operacionales aplicados desde hace muchas generaciones. Los controles típicos conciernen los factores de producción y operan a través de la desagregación detallada de las diferentes categorías de gastos como los viajes, los materiales de oficina, y el personal. Cada tipo de control tiene sus propias reglas y procedimientos que son aplicados por controladores en el centro del gobierno o en la sede de los ministerios.

Frente al considerable desarrollo del Estado, muchos países han parcialmente liberalizado el gasto público agregándolo en grandes categorías y entregando a las unidades gastadoras una cierta latitud para el desplazamiento de los créditos presupuestarios entre las diferentes categorías. Muchos países han preferido el control interno en el cual es responsabilidad del organismo gastador asegurar la legalidad y la oportunidad de los gastos, en detrimento del control externo que confiere esta responsabilidad a las agencias centrales. Algunos países han ido más allá y han eliminado prácticamente todos los controles ejercidos en el ámbito central sobre los gastos de funcionamiento. En vez de fraccionar el presupuesto de funcionamiento en un gran número de ítems, distribuyen a las agencias un monto fijo para el conjunto de sus costos de funcionamiento. Dentro de éstos, los directores deciden los gastos destinados a sueldos y salarios, viajes y otros. El presupuesto de funcionamiento es fijado por montos agregados que prohíbe a las agencias gastar o pedir más de lo que les ha sido concedido, aun si la inflación sobrepasa las estimaciones sobre las cuales se fundamenta el presupuesto. Además, ciertos países sacan del presupuesto de funcionamiento un “dividendo de eficiencia” para reflejar las ganancias de productividad esperadas. Este dividendo es habitualmente del orden de 1% a 2% por año e impone a las agencias mostrarse más eficientes en la utilización de sus recursos de funcionamiento.

Cuando la desreglamentación es efectuada seriamente, no se limita al centro del gobierno pero baja hasta las unidades operacionales y de terreno. Cada unidad sobre el terreno u oficina local tiene su presupuesto de funcionamiento y la libertad de gastarlo al interior de ciertas restricciones. Así, la flexibilidad de la gestión redefine a la vez las relaciones entre las agencias centrales y los ministerios y entre las sedes de los ministerios y las unidades operacionales. La lógica de este fuerte compromiso a favor de la desreglamentación es que la gestión sólo puede ser mejorada si los gerentes son libres de utilizar sus competencias y su juicio profesional en la conducción de sus actividades. Son libres de gestionar o no lo son. Si lo son, la prestación de los servicios será probablemente más eficiente, más suave y más adaptada; si no lo son, pondrán el acento sobre la conformidad aun cuando ciertos controles han sido suavizados.

Pero esta lógica no ha triunfado en todas partes. En ciertos países influyentes de la OCDE, la uniformidad de los servicios está todavía incentivada y el control central sigue siendo dominante pero no tanto como hace una o dos generaciones atrás. En algunos países, se teme que la libertad de apreciación dejada a los gerentes alborote el sistema de la función pública y conduzca al reemplazo de los funcionarios de carrera por titulares de contratos de corto plazo como ha sucedido en Nueva Zelanda y en el Reino Unido. De hecho, las actitudes frente a la función pública resumen las principales diferencias entre los países reformadores y los países partidarios de un *statu quo*. Los segundos sienten una pérdida de la ética del servicio público, los primeros ven las rigideces del servicio público tradicional. Es un problema para el cual no existe ni una solución definitiva ni una vía única.

Las agencias centrales han sido profundamente afectadas por el avance del “*new public management*”. Hace una generación apenas, su principal función era el mantenimiento de los controles administrativos, en particular de aquellos que reglamentan el personal y las finanzas. En ciertos países, diferentes organismos de control han sido eliminados; es el caso, por ejemplo, de la “*personnel agency*” en Australia y del “*accomodation board*” en Nueva Zelanda. Pero los gobiernos no tienen la posibilidad de deshacerse de sus ministerios de hacienda o de sus ministerios del presupuesto. Algunos ministerios de Hacienda han manejado una ofensiva a favor de la reforma de “*management*”, otros lo han hecho con reticencia. Todos deben pasar por un período de ajuste, desaprender los roles y relaciones antiguos y definir los nuevos. Deben decidir la manera de fijar un límite entre libertad de acción otorgada a los gerentes operacionales y la injerencia por la vía de consejos y de restricciones. Deben decidir del número de controles que tienen que eliminar y del número exacto de controles que tienen que conservar. Por fin, deben entender el medio para mantener el poder en el centro del gobierno cuando han abandonado una gran parte del fundamento de su poder.

B. Metas de gestión e informes de desempeño

El *New Public Management* (NPM) presenta dos facetas. Una de esas facetas se resume en estas palabras: “dejar gestionar a los gerentes”, y gira en torno a la supresión de los controles ejercidos sobre los factores de producción; la otra es inducida implícitamente por la expresión “obligar los gerentes a gestionar” y consiste en imponer medidas fuertes de responsabilidades para hacer que los gerentes no abusen de su libertad de apreciación y que produzcan los resultados buscados. En todos los países reformistas, ha sido más fácil ir hacia adelante respecto al primer punto que al segundo. Pero los países que más han progresado en materia de liberalización de la gestión han sido también los más creativos y los más exigentes en cuanto a la introducción de nuevos regímenes de responsabilidades.

La responsabilidad se encuentra a la vez en el gasto y en el desempeño, y bajo una presupuestación fundamentada sobre el desempeño (que será discutida en la próxima sección) se

esfuerzo de poner ambas cosas en el mismo saco. Por el lado de los gastos, la responsabilidad implica una contabilidad en base devengado que apunta a responsabilizar a los gerentes ante los costos totales de funcionamiento y ante las cuentas que son sujetas a auditorías. Se considera un pequeño número de países como los pioneros en materia de contabilizar los servicios. El más audaz ha sido Nueva Zelandia que imputó a los presupuestos de funcionamiento el costo de la amortización y de la utilización del capital (calculado como igual al valor neto que figura en el balance de una entidad). Los países que tienen una óptica de gestión también obligan a los ministerios y agencias a publicar informes anuales incluyendo rendiciones de cuentas de sus actividades y comparando las realizaciones efectivas a las previsiones. Por el lado del desempeño, los gobiernos que tienen una óptica de gestión imponen generalmente especificar *ex ante* los objetivos de desempeño y medir los resultados efectivos en comparación con los objetivos fijados. Estos países han invertido mucho en la elaboración de medidas de desempeño y de compilación de datos pertinentes, aunque una parte de sus esfuerzos haya sido desperdiciada en debates estériles sobre la diferencia entre resultados y productos o entre productos intermedios y productos finales, etc. Las perspectivas adoptadas por los diferentes países difieren aparentemente pero todas insisten sobre la comparación.

El Reino Unido es favorable a un pequeño número de objetivos para cada agencia. Esos objetivos son compilados en un informe anual publicado por el gobierno bajo la forma de un documento único que compara los objetivos y los resultados del año y fija nuevos objetivos para el año siguiente. Los objetivos presentan la ventaja de ser focalizados; su inconveniente es que pueden excluir ciertos elementos importantes del desempeño. Los Estados Unidos estipulan que cada departamento y cada gran agencia deben publicar un plan anual de desempeño en el cual expone lo que cumplirá durante el año siguiente y un informe anual en el cual discuten de lo que efectivamente fue realizado a la luz de sus planes. En regla general, Nueva Zelandia y Suecia se apoyan sobre informes anuales para la evaluación de resultados.

Cuando los indicadores de desempeño y los informes sobre resultados se generalicen, es probable que sean verificados por auditores que podrán comentar la exactitud de los datos o las interpretaciones que se hacen. Es también probable que asistiremos a la aparición de normas sobre la compilación y el análisis de las informaciones relativas a los resultados. Pero es poco probable que estas normas tengan autoridad como las que rigen la comunicación de los resultados financieros. La evolución futura de las medidas de desempeño dependerá tanto de la manera en que los datos son utilizados como la manera en que son recopilados y presentados. La evaluación del desempeño se fundamenta sobre la hipótesis discutible según la cual el hecho de medir y publicar los resultados cambiará las cosas. Sin embargo, el NPM se fundamenta sobre una proposición distinta, según la cual a menos que los gerentes estén fuertemente incentivados a ser más eficientes y productivos, la producción de datos no cambiará las cosas. Es la razón por la cual la medición de los resultados es considerada como un subproducto de la reforma del NPM más que como un evento principal.

C. Convenios de desempeño

Una forma de incrementar la utilización de informaciones sobre los resultados es incorporarlos a los contratos que especifican los resultados que deben realizarse. Si el término “contrato de desempeño” o de resultados es a veces aplicado a las relaciones entre el gobierno como comprador de servicios y vendedores externos, los desarrollos recientes en materia de contratos se concentran en las relaciones al interior del gobierno. En algunos países, contratos que especifican la remuneración y las responsabilidades de los funcionarios públicos de alto nivel y de nivel intermedio ya están formalizados. En los ministerios neozelandeses, los funcionarios de alto nivel tienen contratos de una duración máxima de cinco años que especifican los principales

resultados que se espera de ellos. Contratos de trabajo semejantes son negociados entre los funcionarios superiores y los funcionarios intermedios, y eso a lo largo de la cadena administrativa jerárquica. Estos contratos permiten a los gerentes negociar su remuneración y las modalidades de su contrato de trabajo independientemente de las reglas de la función pública. Un dispositivo parecido prevalece en el Reino Unido para los funcionarios superiores de las agencias gubernamentales.

Los contratos de desempeño también han sido introducidos para especificar los productos o los servicios que deben ser entregados por las entidades gubernamentales. En los Estados Unidos, los jefes de departamento (que son designados por el poder político) negocian acuerdos de desempeño que indican las medidas que tomarán para mejorar su actividad, introducir nuevos servicios u otros cambios. Esos acuerdos no enuncian de manera exhaustiva todos los resultados pero se concentran sobre los asuntos que el gobierno y los jefes de departamento juzgan particularmente importantes. En Nueva Zelandia, los ministros negocian con los funcionarios superiores de sus ministerios acuerdos anuales de desempeño especificando los servicios y otros productos que deben entregar en el curso del ejercicio, y los recursos que serán puestos a su disposición para ese efecto.

Esos documentos y otros documentos contractuales análogos no son verdaderos contratos. Primero, las partes no están en un pie de igualdad; segundo, el gobierno normalmente no obtiene reparación efectiva en caso de fracaso de los gerentes. Si el director de una escuela hace mal su trabajo, debe ser despedido pero el gobierno rara vez tiene la posibilidad de cerrar la escuela o de reducir su presupuesto. Además, los contratos no especifican siempre todos los servicios o los productos que deben entregar; identifican los asuntos que presentan un interés particular para una parte y la otra. Puede ser útil pensar los contratos como estableciendo una relación y una base de discusión permanentes entre las partes respectivas. Estas pueden utilizar los términos del acuerdo como un *checklist* para controlar el grado de avance en comparación con etapas particulares o como puntos de discusión durante las reuniones periódicas entre las partes. Son dispositivos de señalización que incentivan a los gerentes a focalizarse sobre ciertos aspectos de desempeño y les informa lo que se espera de ellos.

D. Agencias autónomas

Durante décadas, los esfuerzos para mejorar la gestión pública han implicado la integración de actividades y de servicios al interior de grandes ministerios teniendo cada uno un amplio espectro de responsabilidades. En la lista tipo de las responsabilidades gubernamentales encontrábamos un ministerio para los transportes, uno para la educación, otro para la salud. Creando ministerios integrados por funciones, los gobiernos se esforzaban de eliminar las agencias autónomas y de integrar las sobrevivientes al interior de la estructura ministerial.

Pero el NPM ha implicado el desmantelamiento de ministerios dotados de cohesión quitándoles las unidades operacionales a las cuales se les entregó una amplia autonomía para el ejercicio de las responsabilidades que se les otorgaron. Si esta evolución sólo concierne un pequeño número de países, otros países tomarán probablemente esta vía en los años siguientes. Generalmente, cuando una agencia es creada, el gobierno (a veces a través del ministerio titular) define los asuntos sobre los cuales esa agencia dispone de una libertad de apreciación, sus obligaciones y sus funciones, y la manera en la que tendrá que rendir cuentas sobre sus desempeño financieros y orgánicos. El gobierno nombra el director general que tendrá la plena autoridad para gestionar la agencia.

Gran Bretaña y Nueva Zelandia nos entregan modelos alternativos de creación de agencias. Gran Bretaña ha creado agencias independientes para liberar los prestatarios de servicios del

control del poder central, en cambio Nueva Zelanda ha creado agencias para liberar los responsables de la acción pública de la influencia de los prestatarios de servicios. En Gran Bretaña, alrededor de 75% de los funcionarios empleados por el gobierno central trabajan en las 130 agencias creadas durante esta década en el marco de la iniciativa “Next Steps”. Estas agencias fueron constituidas después de un estudio del gobierno que constató que las reformas anteriores del presupuesto y de la gestión, como la iniciativa en materia de gestión financiera lanzada en 1982 por el gobierno de Margaret Thatcher, no mejoraron la oferta de servicios. El informe que recomendaba la independencia de esas agencias se llamaba “Next Steps”; en consecuencia las entidades creadas en aplicación de esas recomendaciones son llamadas las agencias “Next Steps”.

Antes de crear una agencia, el gobierno define sus responsabilidades y evalúa su capacidad para autogestionarse. Después contrata a un director general y elabora un documento marco que enuncia lo que la agencia debe hacer, sus relaciones con el ministerio titular y la libertad de apreciación de la cual dispondrá. El gobierno publica objetivos anuales de desempeño para cada agencia y, como lo hemos notado anteriormente, compara los resultados a los objetivos. Cada cinco años más o menos, el gobierno recomienda un examen independiente de las actividades de la agencia y de sus desempeño, y decide si ésta debe ser mantenida, cerrada o reestructurada. Se considera en general que el proceso “Next Steps” ha mejorado de forma significativa la eficiencia y la calidad de los servicios. Ha reducido también los costos de puesta en conformidad y permitido a las agencias tener una oferta de servicios más suave y más adaptada. A pesar de sus orígenes, la iniciativa “Next Steps” que nació bajo los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher, ha sido seguida por el gobierno laborista de Tony Blair.

Al contrario de Gran Bretaña que buscaba sacar los prestatarios de servicios de las manos de Whitehall, Nueva Zelanda disoció la oferta de servicios del consejo político para dar a los ministros una total libertad en la definición de las políticas y en la compra de los servicios. En Nueva Zelanda, créditos presupuestarios son otorgados por categorías de productos y votados para los ministros que pueden comprar los servicios al propio ministerio o a otros prestatarios. Esta distancia formal entre ellos permite a los ministros y a los directores generales de los ministerios negociar los contratos de compra mencionados anteriormente. El director general de cada ministerio tiene total libertad respecto a la contratación del personal, la utilización de los recursos disponibles, la organización del trabajo y la producción de los servicios requeridos. La transparencia está asegurada por las auditorías y los informes anuales, las medidas de la producción y la evaluación de los desempeño de los directores generales.

El éxito reconocido de los modelos británicos y neozelandeses ha incitado otros países a crear agencias independientes. Pero a medida que las agencias se han escudado en su autonomía, Gran Bretaña y Nueva Zelanda se han preocupado que su número e independencia no limiten los esfuerzos de coordinación de las políticas y de los programas más allá de los conflictos de organización. Los dos países han entonces buscado desarrollar una perspectiva para el conjunto de las administraciones públicas lo que hace correr el riesgo de reducir la autonomía de funcionamiento acordada anteriormente a las agencias.

E. Mecanismo de mercado

Para el mejoramiento de los resultados operacionales, el NPM confía en las aptitudes, en el juicio y en el profesionalismo de aquellos que producen los servicios públicos. Sin esta premisa, desreglamentar la gestión pública y habilitar a los funcionarios para que actúen como lo juzguen apropiado no tendría sentido. Pero, todos los reformadores no están de acuerdo sobre el hecho que dar a los gerentes una autonomía funcional mejorará los resultados. Algunos sostienen que los gobiernos sólo responderán a las necesidades de los ciudadanos al nivel de la concepción y de la

oferta de servicios si reconocen la soberanía del cliente por la vía de la competencia y del poder de elección. Al contrario del NPM en el cual la elección es ejercida por los prestatarios de servicios, una perspectiva tipo mercado entrega esa elección a los beneficiarios de los servicios, por el intermediario de los *vouchers*, de los mecanismos de precios, de la facturación a los usuarios y otros dispositivos. Y al contrario del NPM que introduce un sistema de contratos al interior del gobierno, la perspectiva de mercado recurre a la privatización y a sub-contrataciones para promover una competencia real.

En el corazón de la perspectiva de mercado encontramos el argumento según el cual mientras el Estado tenga el monopolio de la oferta de servicios, será gastador e indiferente a los intereses de los beneficiarios de sus servicios. En consecuencia, el Estado debe o privatizar sus servicios o abrirlos a la competencia.

La estrategia de mercado no seduce a aquellos que piensan que una prestación de servicios públicos asegurada directamente por el Estado presenta una ventaja intrínseca. Para aquellos que piensan que es equivocado privatizar los servicios de responsabilidad pública como las escuelas, o de someterlos a una competencia de tipo mercado, los argumentos e indicaciones que demuestran que los ciudadanos pueden obtener condiciones más interesantes si son libres de comprar esos servicios a prestatarios que hayan elegido no son bienvenidos. Es entonces muy probable que la estrategia de mercado se limite, en la mayoría de los países, a las actividades comerciales, tales como las telecomunicaciones y otras, y que su penetración en los servicios públicos esenciales no será significativa.

VII. La gestión operacional en una perspectiva de futuro: el Estado productor

A la vista de las posiciones discordantes sobre la oferta pública/privada de los servicios, es difícil imaginar cómo se podrá ejercer en el futuro la actividad de los poderes públicos. Pero si partimos de la hipótesis que los esfuerzos de privatización o de subcontrataciones de los servicios esenciales seguirán confrontándose a una cierta resistencia y que la penetración del mercado será marginal, esta sección examina un cierto número de innovaciones que podrían empujar las fronteras del NPM e incentivar los mecanismos de tipo mercado al interior del gobierno. Dicho de otra forma, el gobierno seguirá presupuestando y asegurando la oferta de los servicios pero la hará de tal forma que aumente la sensibilidad al costo y la calidad de los servicios.

A. Presupuesto basado en resultados

La asignación de los recursos sobre la base de los servicios a entregar es una idea antigua, seductora y básica, y podemos sorprendernos de que no haya hecho su camino. Muchos gobiernos incluyen en sus presupuestos informaciones sobre los resultados pero esto no significa que toman sistemáticamente sus decisiones de gastos sobre esa base. El concepto de presupuesto basado en resultados es el concepto en el cual cada incremento de gasto se vincula expresamente a un incremento de la producción o del desempeño. La puesta en práctica

de este concepto supone que el gobierno dispone de datos confiables sobre el costo unitario de los servicios y que las demandas de créditos sean estructuradas de manera a facilitar el análisis marginal de los costos y de los productos. Si muchos gobiernos juntan informaciones sobre el desempeño, pocos son aquellos que actualmente tienen esa capacidad.

En la gestión presupuestaria clásica, una suma de dinero es entregada a cambio del trabajo o de la producción de una unidad gastadora; en la presupuestación basada en resultados, los productos son divididos en unidades y los factores de costos son ligados a cada unidad; y finalmente el monto total dado a cambio depende del volumen de unidades y de los montos pagados. La puesta en práctica de esta versión estricta de la presupuestación basada en resultados supone que los gobiernos disponen de sistemas de contabilidad analítica que diferencian los costos fijos de los costos variables de los servicios entregados por el Estado y miden el costo marginal de las variaciones que afectan al volumen y la calidad de los servicios. Si actualmente esta habilidad técnica está fuera de alcance de la mayoría de los gobiernos, los principales obstáculos a esta técnica son de orden burocrático. Las agencias gastadoras no se sienten cómodas cuando se trata de descomponer su trabajo en unidades tipos; no se sienten cómodas tampoco con el concepto según el cual el monto de los créditos que ellas obtienen depende exclusivamente del monto que producen. Es esta razón, más que problemas técnicos, la que explica porqué la presupuestación basada en resultados no haya hecho su camino cuando hace cincuenta años representaba una reforma de primer nivel.

Sin embargo, la hora de la presupuestación basada sobre los resultados vendrá. 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 obligará a los gobiernos a otorgar los créditos presupuestarios sobre esta base. Por supuesto, una vez que los presupuestos vinculen los incrementos de recursos a incrementos de servicios, será simple externalizar el trabajo de las administraciones públicas e intercambiar recursos y productos sobre una base comercial a través de mecanismos de mercado. Así, la presupuestación basada sobre resultados, que busca implementar el NPM en el Estado, tiene la posibilidad de lograrlo.

B. Presupuestación basada en los precios

Una vez que el gobierno disponga de datos sobre los costos y los productos que necesita para formular un presupuesto sobre la base de los resultados, podrá tomar medidas más audaces para mejorar la gestión pública vía una presupuestación basada en los precios más que en los costos. Un presupuesto basado en los precios es un presupuesto en el cual el gobierno autoriza los gastos según un monto que se ha comprometido a pagar más que sobre la base del costo de producción de los servicios.

Durante generaciones, los gobiernos han preparado los presupuestos sumando los costos de los factores de producción comprados por las agencias. Pero si el gobierno les otorga créditos más importantes, las agencias tendrán más para gastar bajo el concepto de los factores de producción; si se les otorga menos, deberán gastar menos. Si los funcionarios obtienen incrementos de salarios o si una agencia aumenta sus efectivos de personal, el gobierno votará más créditos, sea cual sea el volumen que producen. Este comportamiento significa que en materia de gestión presupuestaria el costo de los factores de producción es siempre igual a los precios de los productos. Si el costo de los factores de producción aumenta, el precio de los productos aumenta también; si el gobierno reduce los precios de los productos reduce de esa manera el monto gastado por las agencias bajo el concepto de los factores de producción.

Tan clásico que sea este esquema en el procedimiento presupuestario público, es extraño a la mayoría de los intercambios económicos. Habitualmente, un cliente es indiferente a los costos

soportados por el proveedor. En consecuencia, un proveedor eficiente puede realizar ganancias ahorrando sobre los factores de producción mientras que un proveedor menos eficiente podrá perder dinero porque el costo de sus factores de producción es superior al precio facturado por sus productos. Eliminando la relación que existe entre el costo y el precio, el gobierno puede provocar ganancias de eficiencia operacionales importantes. El gobierno negociará un precio sin preocuparse de los costos soportados por las agencias para producir los servicios. Suponiendo, sin embargo, que los servicios son entregados de forma interna por las agencias gubernamentales y que no son externalizados a vendedores externos, el gobierno deberá tener la seguridad que el precio es justo, razonable y que una agencia bien gestionada puede entregar los servicios por el monto que recibirá. Sin esta seguridad, el riesgo que el precio sea demasiado bajo es grande, lo que tendrá como resultado amputaciones ocultas de la producción (o de la calidad) o la incapacidad de la agencia de pagar sus proveedores. La situación de un vendedor que debe cerrar su negocio porque no factura sus servicios suficientemente caro es distinta de una agencia gubernamental insolvente porque no puede funcionar por el precio convenido. Es la misma diferencia que existe entre una empresa que entra en bancarrota y una escuela que cierra. La primera situación es corriente, la segunda es muy escasa.

Excepto en los sectores donde la producción es sub-contratada, los gobiernos no tienen actualmente el *know-how* requerido para establecer un presupuesto sobre la base de los precios. No disponen de sistemas de contabilidad analítica para medir lo que deben costar los servicios particulares y la mayoría de sus servicios básicos no están sujetos a licitaciones. Sin embargo, progresos considerables han sido realizados en materia de separación del precio y del costo. Cuando el gobierno otorga un presupuesto de funcionamiento a una agencia sin considerar el costo de los factores de producción, va en el sentido de una presupuestación sobre la base de los precios. De la misma forma, cuando fija en el presupuesto techos en valor nominal o resta al monto entregado un dividendo de eficiencia, el gobierno debilita la relación precio/costo. La presupuestación basada en los precios será una tarea difícil pero posible.

C. Presupuestos variables

La presupuestación basada sobre los resultados y la basada en los precios se asocian a otra innovación práctica, que es el paso de presupuestos fijos en los cuales el gasto total no depende del volumen producido, a presupuestos variables en los cuales el monto pagado por el gobierno es determinado por el volumen y la calidad de la producción. Tan extraña que pueda parecer a los responsables de la presupuestación pública, la práctica de los presupuestos variables es una práctica típica en las empresas. Si ciertas partes de los presupuestos pueden ser fijos, las empresas afectan los costos de producción sobre la base del volumen producido y muchas son aquellas que ligan los gastos a la I+D (Investigación y Desarrollo) o a otras variables. Pero los gobiernos no lo hacen porque consideran los créditos presupuestarios como techos fijos a los montos que pueden ser gastados. En efecto, el gobierno compra a un precio fijo toda la producción de sus agencias gastadoras; no gasta ni más ni menos si la cantidad producida es superior o inferior a la cantidad presupuestada.

Podemos argumentar que el monto pagado debe depender del volumen; si no es el caso, el gasto del gobierno será excesivo cuando la producción sea inferior al presupuesto, y cuando la producción sea superior corre el riesgo de amputaciones ocultas de servicios.

Una diferencia decisiva entre los presupuestos fijos y los presupuestos variables es el hecho que los segundos son intrínsecamente presupuestos basados sobre los resultados y los primeros no lo son. Después de todo, en un presupuesto variable, el gasto varía porque el desempeño varía. Pero cuando los gastos son fijos, el presupuesto es indiferente a los resultados aún cuando el gobierno

declara tener un presupuesto basado en los resultados. Concebir un presupuesto variable basado en los resultados implica tres ajustes a nivel del procedimiento presupuestario. Primero, los gastos deben ser establecidos sobre la base del precio más que sobre la base del costo. Lo ideal es fijar un precio para cada unidad de producción más que para la producción total. Segundo, hay que utilizar los conceptos y métodos de la contabilidad analítica para diferenciar los costos fijos de los costos variables y también el costo marginal del costo medio. Sin contabilidad analítica adecuada, el gobierno no dispondrá de información suficiente para establecer un justo precio para los servicios. Tercero, es necesario diferenciar los gastos que deberían variar con los volúmenes de aquellos que no deberían variar. En regla general, la presupuestación variable sólo debe ser aplicada a los servicios cuando la demanda por estos servicios es exógena, es decir cuando no está directamente influenciada por la entidad que entrega los servicios. La agencia que se encarga de entregar los pasaportes debe tener un presupuesto variable porque no dispone de la información del monto de demandas. Pero la agencia responsable de la policía debe tener un presupuesto fijo porque decide el número de patrullas que se deben hacer. Si su presupuesto varía en función de su volumen de actividad, sería capaz de aumentar su presupuesto entregando más servicios. La presupuestación variable supondría una determinación caso a caso de los mecanismos de financiamiento. Al interior de una agencia, algunos servicios pueden tener asignaciones de créditos fijos cuando otros pueden justificar gastos variables.

D. Derechos de los ciudadanos (clientes)

En el futuro, los resultados de las administraciones públicas serán un derecho de los ciudadanos. De la misma manera que tienen derecho a servicios de salud o a garantías sobre los recursos, tendrán derecho a escuelas con buenos resultados, transportes puntuales, funcionarios bien educados, un trato rápido de sus demandas y otros servicios públicos. Cuando ese tiempo venga, el desempeño ya no será el medio para medir y evaluar los servicios; éste será la seguridad que los servicios serán entregados de la manera enunciada en el presupuesto.

La transformación de los servicios en derechos de los ciudadanos no se hará de un golpe. Se harán pruebas de esos derechos en ciertos sectores y luego serán extendidos a otros. Al principio, los derechos tal vez sean mal definidos y la especificación de las características cualitativas inadecuada, pero con el tiempo los derechos serán elaborados como lo que se hizo en muchos sectores de la gestión social. Puede que en un primer tiempo, los derechos se beneficien de pocas o ningunas modificaciones; serán derechos sin recursos. Pero un sistema de reparaciones será introducido progresivamente, sobre todo un sistema de compensaciones para los servicios inferiores a la media. Una solución práctica consistiría en autorizar a los ciudadanos a buscar los servicios con otros prestatarios cuando el gobierno no cumple con las normas. Otra consistiría en entregar *vouchers* permitiendo así comprar los servicios a prestatarios que reúnen las condiciones requeridas. Si esto se produce, los ciudadanos podrán, como los clientes, a dirigirse a otras partes cuando no están satisfechos.

En la línea de la carta de los ciudadanos experimentada en Gran Bretaña y en otros países, se asiste al surgimiento de prototipos de modelos de derechos de ciudadanos. Aunque algunos pretendan que al principio esta carta sólo es un golpe publicitario político, con el tiempo se ha convertido en un esfuerzo serio para provocar mejoras cualitativas en materia de servicios. Entregar a los ciudadanos el derecho de acceder a ciertos servicios sería una solución eficiente y atractiva para aquellos que piensan que los servicios públicos no deben ser privatizados o sub-contratados. Pero, por supuesto, será eficiente en la medida que los ciudadanos obtengan los servicios prometidos. Como para otros derechos adquiridos, el objetivo no es compensar las deficiencias pero asegurar el resultado. Si el resultado se hace esperar, el hecho de definir los servicios como derechos adquiridos será un golpe de espada en el agua.

E. Figura del síndico interventor

En el mejor de los casos, todas las agencias no entregarán a los ciudadanos los servicios a los cuales tienen derecho. Resultados insuficientes pueden ser causados por una mala gestión de las finanzas de la agencia, una falta de competencias necesarias al ejercicio de responsabilidades que le han sido otorgadas, una falta de interés, el hecho que los ciudadanos son indiferentes a la calidad de los servicios o que no saben cómo obtener una mejor calidad. En estas condiciones, la solución más apropiada puede consistir en confiar la actividad a un liquidador que será autorizado a reemplazar el personal, a gestionar el presupuesto y a tomar todas las medidas necesarias para llegar a niveles de desempeño aceptables. Otra solución sería entregar a los ciudadanos la posibilidad de dirigirse a otros prestatarios de servicios pero para los ciudadanos con pocos recursos la solución no presentaría ningún interés.

La figura del síndico no es una idea nueva, aunque sea raramente aplicada a los programas públicos. Hace generalmente referencia a situaciones en las cuales la entidad es insolvente y se encuentra incapacitada para asumir sus gastos. Pero el concepto puede ser fácilmente adaptado a los programas gubernamentales para los cuales los recursos son importantes pero los resultados inferiores a los niveles mínimos.

La futura forma que tendrán las actividades de los gobiernos es altamente incierta, más que para las dos otras funciones presupuestarias discutidas en este informe. Podemos imaginar que el gobierno ceda a las presiones del mercado o se hunda en sus modos tradicionales de funcionamiento: los dos escenarios son posibles. Es probable que los gobiernos tomen direcciones distintas, algunos recurriendo ampliamente a la práctica contractual y otros recurriendo a la reglamentación y a los controles. Casi todos buscarán una mejora en el desempeño pero por vías distintas.

Pero no será posible no hacer nada porque las esperas de los ciudadanos serán cada vez más grandes. Los gobiernos tendrán la opción entre la mejora en los resultados y el aumento de sus gastos de funcionamiento o la reducción de la calidad de los servicios. La mayoría optará por la mejora en los resultados pero lo lograrán sólo si están dispuestos a dismantelar un gran número de los sistemas de control y de conformidad que diseñan la estructura del gobierno y la oferta de estructuras.

VIII. ¿La presupuestación tiene algún futuro?

Por supuesto, la respuesta es “sí” si la pregunta hace referencia a los procedimientos de preparación y de la puesta en práctica de los presupuestos. Mañana tanto como hoy, los gobiernos establecerán presupuestos que den cuenta de sus ingresos y de sus gastos. Los parlamentos nacionales otorgarán los créditos presupuestarios, las agencias gastadoras entregarán informes y realizarán programas acordados, los auditores verificarán los informes financieros, etc. De un punto de vista de los procedimientos, la presupuestación estará bien.

Pero la respuesta puede ser “no” si la pregunta sugiere implícitamente que la presupuestación tendrá menos facultades para decidir en materia de finanzas y de la orientación del gobierno. Muchos desarrollos actuales pero también muchos desarrollos futuros harán de la presupuestación la variable dependiente de las finanzas y de la política del Estado. En vez de manejar las decisiones sobre las asignaciones de los créditos y los programas, la presupuestación será arrastrada por grandes mareas. El presupuesto tomará acta de las decisiones ya tomadas por la aplicación de una fórmula o por terceros pero no será la tribuna donde se tomarán la mayoría de las decisiones.

Los párrafos que siguen resumen los principales desarrollos actuales que implican a las tareas presupuestarias, de asignación y operacionales de la presupuestación. La lista no es completa pero contribuye sin embargo a convencernos de que la presupuestación será desplazada de su posición privilegiada.

- **Presupuestación en sándwich.** Los presupuestos nacionales serán influenciados por las reglamentaciones y las exigencias internacionales que prescribirán la manera de gestionar sus finanzas y de afectar sus gastos pero también por las administraciones locales o regionales que tendrán sus pretensiones sobre una gran parte de los ingresos fiscales de la nación.
- **Presupuestación normativa.** Una parte creciente de los presupuestos nacionales será otorgada según reglas fijas que regirán las transferencias a las familias, las subvenciones a las administraciones supranacionales y las asignaciones a los programas.
- **Presupuestación exógena.** Los ingresos y los gastos serán cada vez más dependientes de influencias externas: condiciones económicas y sociales, flujos de capitales, tipo de cambio, pirámide de edades y de los ingresos de la población, tecnología médica, prácticas relativas a la manera de educar los niños y niveles de servicio. Cambios que afectan esos factores impondrán ajustes automáticos a los presupuestos nacionales.
- **El papel financiero del Estado.** La principal responsabilidad presupuestaria de los gobiernos nacionales consistirá en recaudar los impuestos para financiar los gastos de terceros: organizaciones internacionales, familias y administraciones supranacionales. Los servicios que entregan directamente representarán una parte decreciente del presupuesto. La separación entre la capacidad de recaudación de los impuestos y la capacidad a gastar generará una tensión en el ámbito político y en el ámbito presupuestario.
- **La balkanización del Estado.** Los gobiernos nacionales serán divididos en un gran número de agencias independientes y cada una tendrá su presupuesto propio y será habilitada a operar y gestionar sus recursos como lo juzgue apropiado. Los ministerios seguirán siendo los responsables de la elaboración de las políticas y de la coordinación de los programas pero su influencia será débil.
- **Esperanzas más grandes, confianza menor.** Los presupuestos serán elaborados en un contexto político en el cual los ciudadanos piden más al Estado pero no le hacen confianza en cuanto a resultados. La importancia de las esperanzas llevará el Estado a gastar más y a mejorar la calidad de sus servicios pero por su débil capital de confianza le será difícil recaudar más sobre las rentas de sus conciudadanos.

Es cierto, la presupuestación tiene un futuro pero éste será determinado por lo que pasará con el Estado. Presupuestos y Estado están íntimamente ligados; no es posible pensar una presupuestación sólida si el Estado no es fuerte y capaz y no es posible tener un Estado fuerte si el presupuesto no tiene la capacidad de regular las finanzas públicas. La respuesta a esta pregunta entregará una respuesta a la pregunta hecha en el título de este informe.

I L P E S



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta S.01.II.G.52, (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta, S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta, S.01.II.G.143, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina; Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196); N° de venta; S.01.II.G.193 (US\$10.00); 2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta, S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta, S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)

- 18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta, S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002. **www**
- 19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta, S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002. **www**
- 20 La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta, S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002
- 21 ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta, S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

www. Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax:..... E.mail: