

# Marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo: Recomendaciones para el caso del Paraguay

Alejandra Vega



Este documento ha sido preparado por el Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en conjunto con la Dirección de Política Fiscal de la Subsecretaría de Estado de Economía e Integración del Ministerio de Hacienda del Paraguay.

La coordinación del proyecto estuvo a cargo de Ivonne González, del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública del ILPES/CEPAL.

Participó en la elaboración de este documento Alejandra Vega, consultora del ILPES/CEPAL.

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.

## Índice

Introducción .....	5
I. Aspectos conceptuales de un marco de mediano plazo .....	7
A. Orígenes, objetivos y definición de los marcos de mediano plazo .....	7
B. Tipologías de marcos de mediano plazo .....	9
1. Clasificación de los marcos de mediano plazo del BID (2007 características: el grado de cobertura, la flexibilidad, la periodicidad y el detalle de la proyección.....	9
2. Clasificación de los marcos de mediano plazo, OECD (2001) .....	10
3. Clasificación de los marcos de mediano plazo Banco Mundial (2002): estudio para países africanos .....	12
C. ¿Qué impactos pueden tener los MMP?.....	12
D. ¿Qué requieren los marcos de mediano plazo? .....	13
II. Metodología de construcción de un marco de mediano plazo .....	15
A. Etapas en la elaboración de los MMP.....	15
B. Elementos para el diseño de un MMP .....	16
III. Prácticas a nivel internacional sobre estimación de ingresos y gastos futuros.....	19
A. Elementos institucionales claves de un proceso de reforma del presupuesto .....	19
B. Mejores prácticas recomendadas por la OCDE respecto de información de ingresos y gastos futuros en el proceso presupuestario .....	21
C. Recomendaciones recientes de la OCDE para países miembros de Latinoamérica respecto de visión fiscal de mediano plazo: México y Chile.....	23
D. Recomendaciones de la OCDE para países en desarrollo .....	23
E. Recomendaciones de la OCDE en materia fiscal para salir de la reciente crisis internacional .....	24
IV. Marcos multianuales en diferentes países .....	25
A. Casos de marcos de mediano plazo en algunos países de América Latina .....	26
1. Brasil.....	26
2. Costa Rica .....	26
3. Uruguay .....	27
4. Colombia.....	28
5. Paraguay .....	29
6. Chile.....	32

V.	Algunas experiencias de países miembros de la OCDE .....	41
A.	Uso de marcos fiscales, presupuestarios y presupuestos plurianuales .....	41
1.	Algunas lecciones de MMP implementado en distintos países .....	42
VI.	Principales reflexiones y recomendaciones para Paraguay .....	43
VII.	Anexos .....	45
A.	Presupuesto de mediano plazo en Colombia .....	45
VIII.	Bibliografía .....	55

#### Índice de cuadros

Cuadro IV.1	MTF en países latinoamericanos 2005 .....	25
Cuadro IV.2	Utilización de estimaciones multianuales de gasto 2007 .....	27
Cuadro IV.3	Supuestos macroeconómicos proyección financiera 2011-2014 .....	35
Cuadro IV.4	Parámetros de balance estructural 2011-2014 .....	35
Cuadro IV.5	Proyección ingresos GCC presupuesto 2011 moneda nacional + moneda extranjera .....	36
Cuadro IV.6	Ingresos gobierno central, consolidado, proyección 2011-2014 moneda nacional + moneda extranjera .....	37
Cuadro IV.7	Nivel y composición de gastos comprometidos del GCC moneda nacional + moneda extranjera .....	38
Cuadro IV.8	Gastos compatibles con la meta del balance estructural 2011-2014 .....	38
Cuadro VII.1	Propuesta presupuestal de mediano plazo 1 .....	46
Cuadro VII.2	Propuesta presupuestal de mediano plazo 2 .....	48
Cuadro VII.3	Propuesta presupuestal ingresos públicos de mediano plazo 1 .....	50
Cuadro VII.4	Propuesta presupuestal ingresos públicos de mediano plazo 2 .....	51
Cuadro VII.5	Propuesta presupuestal de mediano plazo por programa .....	52

#### Índice de diagramas

Diagrama I.1	Tipologías de marco de mediano plazo: proyecciones consideradas .....	11
--------------	---	----

#### Índice de recuadros

Recuadro II.1	Estimación de ingresos públicos .....	17
Recuadro II.2	Proyección de gastos públicos .....	17

## Introducción

Los marcos fiscales y de presupuesto de mediano plazo (MMP) permiten contar con una estimación sobre la dinámica de los ingresos y los gastos (de las fuentes y usos) del sector público que permiten planificar y evaluar en forma estratégica alternativas de acciones de política, cuantificando, al menos de manera estimada, sus costos, y considerando una evolución de ingresos estimada para el sector público. Todo lo anterior, debiese estar en un marco fiscal deseado, que mantenga los equilibrios de las finanzas públicas y metas fiscales si es que corresponde.

Un marco del mediano plazo del presupuesto, a nivel más general, debe estar en línea con las orientaciones de la política macroeconómica y fiscal; y además tomar en cuenta las políticas de ingresos de los países, así como las prioridades estratégicas de gasto público.

Lo anterior permite hacer las recomendaciones de gasto necesarias para lograr satisfacer en el mediano plazo, de la forma más eficiente posible, las necesidades y demandas de la ciudadanía, sin poner en riesgo la evolución del gasto y el perfil de endeudamiento público de los países.

El objetivo de este trabajo es a partir de revisión bibliográfica y de casos de países seleccionados, obtener algunas conclusiones y elementos para la reflexión que puedan ser utilizados para alimentar reformas y futura implementación de estos marcos en Paraguay.

Este informe presenta y sintetiza información respecto de lo que actualmente se desarrolla para formulación presupuestaria y los marcos plurianuales de mediano plazo, tanto en países de América Latina y el Caribe como en países europeos y en particular de la OCDE.



# **I. Aspectos conceptuales de un marco de mediano plazo**

## **A. Orígenes, objetivos y definición de los marcos de mediano plazo**

En esta parte del documento se realiza una definición de los marcos de mediano plazo, desde el punto de vista de su justificación, objetivos y principales características.

De acuerdo a Blondal (2003): “ los marcos de mediano plazo del presupuesto forman la base para alcanzar consolidación fiscal. Ellos necesitan establecer claramente objetivos fiscales de mediano plazo de los gobiernos, en términos de metas de “alto nivel” tales como nivel de ingresos agregados, o de gastos, o superávit o déficit o deuda. Estos marcos deben operacionalizar esos objetivos de alto nivel a través del establecimiento de rígidas restricciones presupuestarias para los ministerios individuales y programas durante un número de años. Estos marcos logran dar estabilidad y credibilidad a los objetivos fiscales de los gobiernos.”

Los marcos de mediano plazo, pueden ser definidos de acuerdo si se trata de marcos fiscales o de marcos de presupuesto o de gasto. En el primer caso están orientados a enmarcar las decisiones de asignación de recursos de acuerdo a un marco macro-fiscal global (dado un contexto fiscal, proyectar el total de gastos comprometidos y el total de ingresos fiscales), mientras que en el segundo caso se trata de estimar una asignación más detalladamente del gasto total entre distintas alternativas de gasto, ya sea por funciones o sectores<sup>1</sup>.

A nivel general los marcos fiscales de mediano plazo son un marco que regula la formulación e implementación de la política fiscal de mediano plazo, resguardando el logro y mantención de disciplina fiscal, enfrentando vulnerabilidades fiscales con un alto grado de responsabilidad y con perspectiva de mediano plazo. El mediano plazo en este sentido se entiende a menudo por un número de años, mayor a uno (lo que considera un presupuesto público), abordando un período que abarca entre 3 y 4 años. De acuerdo BID (2007) “los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MMP) son herramientas institucionales orientadas a extender el horizonte de elaboración de la política fiscal más allá del calendario presupuestario anual. La piedra basal de los MMP es la elaboración de

---

<sup>1</sup> En esta descripción, a modo de introducción, se hace referencia distinguiendo dos tipos de marcos a nivel más general, de tipo fiscal y de tipo presupuestario. No obstante, esta desagregación se amplía en la siguiente sección.

proyecciones acerca del escenario macroeconómico. Por medio de la formulación de metas e instrumentos, los MMP buscan aumentar la transparencia de la política fiscal e incrementar la previsibilidad de los flujos financieros de forma tal que las autoridades fiscales cuenten con una mejor herramienta de planeación del financiamiento de las políticas públicas. El conocimiento acerca del flujo de recursos disponibles permite, a su vez, establecer un nivel de gasto compatible con el nivel de endeudamiento”.

Por su parte, a un nivel más detallado respecto de la definición del presupuesto, se encuentran los marcos de gastos de mediano plazo (MGMP). Según la Guía Pública de Gestión de Gasto de Banco Mundial (1998a: 46), “los MGMP involucran la relación de los recursos “de arriba hacia abajo”, con una estimación “de abajo hacia arriba” de los costos actuales y a mediano plazo de la política existente, y finalmente el objetivo es lograr hacer el vínculo de estos costos con los recursos disponibles... en el contexto del proceso anual del presupuesto”. Lo de “arriba a abajo” significa fundamentalmente un modelo macroeconómico que indica objetivos fiscales y estima ingresos y gastos. Para complementar el modelo macroeconómico, los sectores hacen revisiones “de abajo hacia arriba” que se relacionan con las políticas de sector y sus actividades, con el objetivo de una asignación óptima de recursos en forma intrasectorial.

De acuerdo a World Bank (2002), los marcos de gasto de mediano plazo comenzaron a difundirse desde los años 90’s. Estos permiten facilitar bastantes aspectos de las políticas públicas, como por ejemplo, mejoramiento de los equilibrios macroeconómicos; especialmente el logro de disciplina fiscal; mejor asignación de recursos inter e intrasectorial; mayor predictibilidad del presupuesto para los ministerios; un uso más eficiente y eficaz de los dineros públicos; logro de accountability y credibilidad, a través de legitimar las decisiones tomadas en el proceso, con el mayor entendimiento de la restricción presupuestaria en un contexto de coherencia con las prioridades de política.

Lo que los presupuestos debiesen reflejar son las prioridades de política. En este sentido es esencial que estén vinculados los objetivos de política al destino de los recursos. La mayoría de las políticas requiere medidas complementarias a través del tiempo y eso genera consecuencias sobre los costos de las medidas en los períodos futuros.

Debido a que la mayoría de los presupuestos son definidos para un año fiscal y están estructurados de acuerdo a la organización institucional más que de acuerdo a los programas que componen las políticas, es difícil establecer vínculos directos entre los objetivos de mediano plazo de las políticas y el financiamiento necesario para su logro.

Por lo anterior, un presupuesto anual, debiera ser complementado, dadas sus debilidades inherentes (limitación temporal y por su forma clasificación), por marcos de gastos a mediano plazo.

En este contexto, los marcos de gasto a mediano plazo son un instrumento que puede ayudar a mejorar el realismo de la planificación presupuestaria, al vincular los planes con cálculos de costos por unidades de actividad, es decir, de vincular los presupuestos con la planificación. En este sentido, un elemento fundamental de estos marcos es que están constituidos por “planes”<sup>2</sup> que sean renovables en el tiempo, cuyo primer año representa el presupuesto y los años siguientes corresponden a proyecciones de gastos. En general los marcos de mediano plazo parecen una forma de avanzar hacia una mayor coordinación en el tiempo de la implementación de las políticas, sin embargo, en la práctica el establecimiento de marcos de gastos a mediano plazo no es sencillo. De acuerdo al

---

<sup>2</sup> Se denominan como “planes” en general en la literatura, sin embargo, debe tenerse en cuenta que en rigor no son planes que deban ser cumplidos por normativa, sino que más bien son lineamientos para guiar las decisiones hacia una política de mediano plazo deseada, ya que los planes como tales han dejado de implementarse prácticamente en todo el mundo.



consenso de los expertos a nivel mundial<sup>3</sup> hay tres aspectos que son esenciales para el logro del éxito de un marco de gasto de mediano plazo:

- a) Hacer una determinación confiable del tamaño de cada "presupuesto específico"<sup>4</sup>.
- b) Asegurar que los planes sectoriales utilicen supuestos comunes (por ejemplo, en relación a inflación y los sueldos del sector público, de modo que se disponga de estimaciones de costos comparables.
- c) Lograr compensaciones políticas equilibradas entre los diferentes sectores e instituciones.

Los países difieren significativamente respecto del grado en que aplican marcos de mediano plazo. Con frecuencia, países que para cumplir con objetivos de desarrollo reciben más apoyo financiero de organismos internacionales, cuentan con mejores planes y por lo general, con estimaciones de costos más realistas que los que reciben menos recursos de parte de donantes. En este caso podrían estar algunos países de África que han realizado experiencias de aplicación de marcos de mediano plazo relativamente exitosas.

Por otro lado, los sistemas de planificación subnacionales constituyen otro problema para el diseño de marcos de gasto de mediano plazo. Las mejoras en los sistemas de planificación y presupuesto, a través de la elaboración de marcos de mediano plazo, debiesen reflejar todas las instancias del gobierno (dos, tres o más niveles). Respecto de prácticas internacionales recomendadas en la presupuestación a mediano plazo en casos de países descentralizados (gobiernos federales), un buen ejemplo de marco de gastos a mediano plazo logrado es el de Sudáfrica, que proporciona acceso público (Internet) a su declaración de política presupuestaria a mediano plazo y estimaciones correspondientes. Además el marco se va renovando, proporcionando a los procesos de preparación del presupuesto retroinformación sobre los resultados logrados y de desembolsos financieros.

Por las razones señaladas respecto de la dificultad de diseñar e implementar marcos de mediano plazo confiables y adecuados, es que los países en su mayoría se quedan con marcos que sólo llegan a niveles más de arriba hacia abajo que de abajo hacia arriba.

## B. Tipologías de marcos de mediano plazo

### 1. Clasificación de los marcos de mediano plazo del BID (2007) características: el grado de cobertura, la flexibilidad, la periodicidad y el detalle de las proyecciones

**Flexible o fijo:** los MMP flexibles permiten revisiones de los objetivos año a año. En los fijos los objetivos presupuestarios más relevantes se fijan una sola vez y están articulados en torno a una senda de gasto total que no puede ser cambiada salvo shocks relevantes (por ejemplo, una recesión importante o un cambio de gobierno). Por construcción, estos últimos ligan mucho el presupuesto anual con el plurianual. En este caso, el nivel de jerarquía de las decisiones aumenta a medida que el marco se acerca al modelo fijo.

**Recurrente (rodante) o periódico:** los Marcos periódicos cubren un período finito de tiempo y no se revisan (salvo emergencias) hasta que ese período se cumple. Generalmente están vinculados al período del gobierno y acentúan la planificación por sobre la búsqueda de sostenibilidad (similares

<sup>3</sup> Más antecedentes en: "Planificación y presupuestación: Vínculos entre la política, la planificación y la presupuestación. Documento de antecedentes". Tercera Mesa redonda internacional Gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo. Hanoi, Vietnam. 5 al 8 de febrero de 2007.

<sup>4</sup> Algunos países tienen altos grados de incertidumbres respecto de su relación de intercambio, y respecto de sus ingresos que dependen de precios de commodities, generalmente difíciles de prever, así como de la previsibilidad de la asistencia.

a los antiguos planes de desarrollo). Por el contrario, los Marcos recurrentes (rodantes) se revisan anualmente. En cada revisión se añaden las estimaciones para un nuevo año.

**Nivel de detalle de las proyecciones de gastos e ingresos de mediano plazo:** el grado de detalle de las estimaciones, si éstas se hacen por programa, por función, etc, es lo que permite clasificar a los marcos de mediano plazo en sus tres modalidades: Fiscal, Presupuestario, y de Gasto.

De acuerdo al BID (2007), los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MMP) son “herramientas institucionales orientadas a extender el horizonte de elaboración de la política fiscal más allá del calendario presupuestario anual. La piedra basal de los MMP es la elaboración de proyecciones acerca del escenario macroeconómico. Por medio de la formulación de metas e instrumentos, los marcos de mediano plazo buscan aumentar la transparencia de la política fiscal e incrementar la previsibilidad de los flujos financieros de forma tal que las autoridades fiscales cuenten con una mejor herramienta de planeación del financiamiento de las políticas públicas. El conocimiento acerca del flujo de recursos disponibles permite, a su vez, establecer un nivel de gasto compatible con el nivel de endeudamiento”.

### **Clasificación de tipologías de Marcos de Mediano Plazo en función de sus características**

Respecto de los tipos de Marcos de Mediano Plazo, BID (2007) hace una clasificación, en que distingue tres grandes tipos, según su grado de profundidad o de desagregación de las proyecciones que requiere. De acuerdo a este criterio de clasificación, el marco con menor número de proyecciones es que se podría denominar Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), luego estarían los Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo Básicos (MPMP) con un número intermedio de proyecciones y los Marcos de Gasto de Mediano Plazo Ampliados que además consideran elementos de resultados (MGMP).

**MFMP:** se limita a establecer objetivos de política fiscal y presentar un conjunto de proyecciones y metas integrales que cubren aspectos macroeconómicos y fiscales. Generalmente, la variable central de análisis es la deuda pública respecto del PIB y generalmente es habitual que se considere también la evolución de gasto e ingresos públicos, la inflación.

**MPMP:** incluye las proyecciones de a) y además agrega estimaciones de gasto de mediano plazo para diversas unidades administrativas. El objetivo es entregar previsibilidad a las distintas unidades en forma consistente con la disciplina fiscal. Las proyecciones que caracterizan a este enfoque son las de clasificación de gastos por función, o sector institucional.

**MGMP:** profundiza agregando al marco del tipo b) elementos de presupuesto por programa y resultados. Los MGMP pueden adoptar distintos grados de detalle en sus proyecciones de gasto, hasta llegar a replicar todas las clasificaciones de un presupuesto anual.

## **2. Clasificación de los marcos de mediano plazo OECD (2001) <sup>5</sup>**

Por su parte hace una distinción entre los marcos de mediano plazo, de acuerdo a su nivel de desagregación o de profundidad, en relación a las proyecciones que se deben efectuar. Es así que de lo más agregado a lo menos desagregado, se encuentran cuatro categorías de marcos de mediano plazo:

- a) Marco Macroeconómico,
- b) Marco Fiscal,
- c) Marco Presupuestario y
- d) Presupuesto Plurianual Detallado.

El Marco Macroeconómico (MM) es el conjunto de proyecciones consistentes entre sí relativas al crecimiento económico y sus componentes (consumo, inversión, etc.), la inflación, la evolución del empleo, entre otras variables macroeconómicas. Por su parte, el Marco Fiscal (MF) que está implícito en

<sup>5</sup> En el capítulo 5.

el marco macro, con proyecciones de ingresos y gastos públicos a nivel agregado. El Marco Presupuestario (MP), por su parte, es el que explicita los niveles de gasto a funciones o áreas estratégicas. EL que va más lejos en el nivel de desagregación es el Presupuesto Plurianual (PPA), que cuenta con las estimaciones de gasto por instituciones ejecutoras de gasto y programas. La mayoría de los países cuentan con marcos más agregados (macro o fiscales) y los menos utilizan los presupuestos plurianuales.

El modelo MFMP es el que pone el acento en la restricción de recursos desde arriba hacia abajo, mientras que el modelo de marcos de presupuesto (MPMP) o más orientado a un PPA intentan definir las necesidades de recursos desde abajo hacia arriba, es decir, desde los sectores. La interacción de los dos procesos permite conjugar por un lado la rigidez (desde lo macro fiscal a los gastos) y la mayor flexibilidad que proviene desde abajo hacia arriba, reorientando recursos de un sector a otro.

**DIAGRAMA I.1**  
**TIPOLOGÍAS DE MARCOS DE MEDIANO PLAZO: PROYECCIONES CONSIDERADAS**

Marcos de Mediano Plazo BID (2007)			Proyecciones consideradas	Marcos de Mediano Plazo OECD (2001)			
MGMP	MPMP	MFMP	Proyecciones PIB	Marco Macro.	Marco Presupuestario	Marco de Presupuesto Plurianual	
			Proyecciones de inflación				
			Proyecciones gasto agregado	Marco Fiscal			
			Proyecciones ingresos agregados				
	Proyecciones gasto por unidad administrativa	Marco Presupuestario					
	Proyecciones gasto por funcion						
	Proyecciones de ingresos desagregados						
	Proyecciones gasto por programa	Marco de Presupuesto Plurianual					
Proyecciones de resultados							

Fuente: ILPES/CEPAL en base a BID (2007) y OECD (2001).

Ya sean aplicados a nivel más agregado (fiscal) o más de detalle (presupuestos plurianuales o marcos de gasto ampliados), todos estos marcos constituyen sistemas de proyección y programación de los gastos e ingresos. Aunque los países en desarrollo aplican estos marcos en forma relativamente reciente, en su mayoría todos han usado lo que se conoce como Programas Públicos de Inversión (PPI), especialmente vinculados a programas de infraestructura financiados por organismos internacionales.

En general los países si bien cuentan con marcos de mediano plazo, en distintos grados de profundidad, prevalecen los presupuestos anuales y no hay obligaciones legales para los años posteriores al vigente del presupuesto, las proyecciones cuentan con la flexibilidad suficiente para adecuar y reorientar las políticas en un entorno económico cambiante.

Los marcos fiscales y presupuestarios traen asociados beneficios como el de lograr orden y disciplina en lo fiscal y menores niveles de incertidumbre para quienes toman las decisiones a nivel más microeconómico, pero es fundamental que posean un grado de realismo y flexibilidad tal que permita darles credibilidad y ser validados por los agentes a través del tiempo. Los marcos fiscales de

mediano plazo se tornan más relevantes y necesarios, mientras las economías más sensibles son a shocks externos, lo que ocurre por lo general en los casos de América Latina.

Respecto de qué tipología de MMP es la más adecuada para un país u otro, hasta ahora parece no haber evidencia concluyente. En efecto, no existe respuesta respecto de si es necesariamente recomendable llegar al nivel más desagregado de marco, es decir, por programas o ampliado. El tipo de MMP elegido por cada país dependerá de las propias características de cada sistema y de los objetivos que se persigan a través de la elaboración del presupuesto. Es decir, depende si el objetivo del sistema presupuestario está más orientado a lo macro-fiscal (alcanzar una meta de gasto o de deuda por ejemplo) o si el objetivo es influir en mayor medida en la asignación de recursos a nivel de sectores (micro), se optará por MMP más bien fiscales o de presupuestos plurianuales o marcos de gasto más detallados, respectivamente.

### 3. Clasificación de los marcos de mediano plazo, Banco Mundial (2002): estudio para países africanos

World Bank (2002), en un estudio realizado para países africanos, sugiere una tipología que tiene el objetivo de operacionalizar los Marcos de Gasto de Mediano Plazo. Los autores de este estudio establecen tres dimensiones para el diseño de un marco: a) general, b) técnico y c) organizacional.

- a) **Dimensión general:** los cuatro rasgos de esta dimensión son el alcance; el formato; los niveles de gobierno y la amplitud del período.
- b) **Dimensión técnica:** incluyen el Marco Macroeconómico-Fiscal (MFF) y el Marco de Gasto Sectorial (SEF).
- c) **Dimensión organizacional:** considera el status del proceso presupuestario (jerarquía y proceso); la estructura de administración; método de diseminación (formalidad) y el descuido y apoyo de los sectores (qué tan descentralizado en los sectores está el diseño y la asignación de recursos).

### C. ¿Qué impactos pueden tener los MMP?

Los MMP para la elaboración de los presupuestos permiten la disminución de la magnitud de los impactos de tales shocks en las variables fiscales, por medio de significar un cierto grado de previsión o proyección de gastos e ingresos fiscales, y de plantearse escenarios en caso que los supuestos y lo proyectado no se cumpla, de modo que eventuales ajustes ante shocks no sean tan costosos o al menos se cuente con más herramientas para enfrentarlos.

De acuerdo al contexto y los objetivos fiscales, como por ejemplo, la existencia de reglas o límites, ya sea de balance fiscal, de gasto o de deuda, la presupuestación dentro de un MMP permite lograr consistencia en los resultados fiscales o al menos evaluar alternativas para cumplir con el marco fiscal propuesto en el mediano plazo.

Los MMP pueden tener impactos en los resultados fiscales por su efecto en las instituciones presupuestarias, esto es en las normas, las prácticas y los procedimientos con los cuales se elaboran, aprueban e implementan los presupuestos.

De acuerdo a la literatura los MMP afectan ya sea positiva o negativamente el cumplimiento de reglas fiscales numéricas (de haberlas); además determinan el grado de jerarquía de la toma de decisiones entre las instituciones relacionadas al presupuesto y afectan el grado de transparencia del proceso presupuestario. El grado en que los MMP afectan a estas dimensiones depende de su tipología.

Se ha visto en los años recientes que los Marcos de Presupuestos de Mediano Plazo son, en general, acompañantes de las actuales reglas fiscales. Lo anterior debido a que desde la perspectiva de la disciplina fiscal los Marcos Plurianuales serían convenientes, de acuerdo a lo que señala un estudio

sobre nuevas tendencias en gestión de presupuestos a nivel internacional (Instituto de Estudios Fiscales (2008)), debido a:

*“i) la valoración de la sostenibilidad fiscal exige considerar el impacto financiero futuro de las actuales políticas; ii) dicho marco fuerza a las autoridades a comprometerse con una senda fiscal predefinida, haciendo con ello más difícil posponer las medidas de consolidación fiscal; iii) en ese horizonte temporal resulta más factible adecuar las proyecciones de ingresos y gastos a las proyecciones macroeconómicas, dado que la introducción de cambios sustanciales en el diseño o gestión de las políticas públicas lleva su tiempo, y recortar el gasto sin esos cambios suele ser una solución efímera y perturbadora; y iv) su empleo tiende a paliar ciertos sesgos sistémicos en los resultados fiscales, como los que puedan derivarse de la propensión a menospreciar las cargas tributarias futuras que generan los programas actuales..”.*

Además, es reconocido que los marcos de presupuestos plurianuales contribuyen a la priorización estratégica del gasto y eficiencia y eficacia en la gestión. En este contexto, se espera que los marcos presupuestarios de mediano plazo provoquen reasignaciones de recursos, para idealmente poder reasignar fondos entre programas a futuro y dar espacio a nuevas políticas, de modo de lograr mayor eficiencia y eficacia del gasto en el mediano plazo. Se ha señalado ‘por algunos autores que estos marcos permiten reducir el incentivo “al despilfarro de final de ejercicio»<sup>6</sup>.

Por su parte, una de las características de las reglas fiscales actuales es que en muchos casos van acompañadas de marcos a medio plazo. Esto se explica porque además de los beneficios que traen aparejados las reglas en sí mismas para la mayor disciplina fiscal agregada, de acuerdo a Ruiz, JL., y Caamaño, J. (2008) los marcos plurianuales tienen varios elementos que los hacen también atractivos, como por ejemplo:

*“... i) la valoración de la sostenibilidad fiscal exige considerar el impacto financiero futuro de las actuales políticas; ii) dicho marco fuerza a las autoridades a comprometerse con una senda fiscal predefinida, haciendo con ello más difícil posponer las medidas de consolidación fiscal; iii) en ese horizonte temporal resulta más factible adecuar las proyecciones de ingresos y gastos a las proyecciones macroeconómicas, dado que la introducción de cambios sustanciales en el diseño o gestión de las políticas públicas lleva su tiempo, y recortar el gasto sin esos cambios suele ser una solución efímera y perturbadora; y iv) su empleo tiende a paliar ciertos sesgos sistémicos en los resultados fiscales, como los que puedan derivarse de la propensión a menospreciar las cargas tributarias futuras que generan los programas actuales...”.*

Además, los Marcos Plurianuales pueden contribuir a la priorización estratégica y la mayor eficiencia en la gestión de los recursos.

## D. ¿Qué requieren los marcos de mediano plazo?

A nivel general, para ser implementados con éxito los MMP deben implicar una estrecha relación ente el presupuesto y la planificación de mediano y largo plazo. Es decir, los objetivos de lo segundo, deben estar resguardados a través del diseño e implementación del primero, debiendo haber una alta interrelación entre el Presupuesto anual y lo que plantea el Marco de Mediano Plazo, resguardándose los objetivos de política que hay detrás.

<sup>6</sup> En este sentido, frecuentemente se aprecia en algunas administraciones públicas que a final de cada año los sectores institucionales gastan todo el presupuesto asignado para que éste no les sea reducido a futuro, aunque su capacidad de ejecución esté limitada y muchas veces esos gastos no sean eficientes ni efectivos o incluso no se desembolsen los gastos sino hasta períodos siguientes (carry over). Por ejemplo, en Brasil actualmente en el marco de un proyecto de reforma normativa al sistema de presupuesto, algunos sectores promueven el diseño de presupuestos plurianuales, particularmente para las inversiones públicas, en que gran parte del presupuesto total queda como “restos a pagar” (sobre un 60%).

En términos concretos, la elaboración de MMP para los presupuestos públicos conlleva la necesaria interacción y coordinación de diferentes instancias e instituciones del sector público. En particular, se requiere una alta coordinación de la política fiscal con la monetaria, así como entre las unidades que estiman y recaudan ingresos con las unidades institucionales que determinan gastos. Es decir, se requiere de permanente coordinación entre Ministerios de Hacienda y sus servicios como los de recaudación de ingresos (SII) y las oficinas de Presupuestos y del Tesoro, con los Bancos Centrales.

La elaboración de los MMP, tanto fiscales como presupuestarios, requiere del manejo de información confiable sobre la evolución estimada de las variables macroeconómicas que afectan los ingresos fiscales y de las variables que pudiesen tener impactos en las necesidades de gastos.

Es decir, se requiere identificar las tendencias de mediano plazo de una serie de variables y aspectos que afectan los ingresos y los gastos fiscales. En particular, se requiere una estimación de ingresos fiscales y compromisos de gasto dentro del mediano plazo, de acuerdo a perspectivas macro, al contexto fiscal y considerando como dada una estructura del sistema tributario, la legislación vigente sobre previsión social y las tendencias demográficas de la población beneficiaria de gastos asociados a la previsión, entre otros.

El diseño de un Marco Presupuestario de Mediano Plazo requiere de sistemas de información macroeconómica, fiscal y contable, que sea confiable y oportuna, y de supuestos realistas sobre los principales agregados macroeconómicos que intervienen en las finanzas públicas (PIB, precios de bienes relevantes, inflación, tipo de cambio, etc.); así como de metodologías adecuadas y consistentes para sus proyecciones.

En lo que sigue de este documento nos enfocaremos en lo que la mayoría de los países de la región latinoamericana utilizan para su elaboración de presupuestos, esto es, en los marcos macroeconómicos y fiscales y presupuestarios.

## **II. Metodología de construcción de un marco de mediano plazo**

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

Durante todo el proceso de elaboración del presupuesto en un contexto de marco de mediano plazo, se requiere de la interacción entre las unidades rectoras del marco de gasto (Direcciones de presupuesto o equivalentes) y las unidades ejecutoras (sectores de gasto), para lograr la coordinación entre planificación y presupuesto<sup>7</sup>. Es decir, el diseño y la implementación del presupuesto debe ser coherente con la formulación de objetivos de mediano plazo, que tengan en cuenta la evolución (y las metas) de los agregados fiscales.

De acuerdo a Le Houerou y Talercio (2002), las etapas de elaboración de un MMP comprehensivo pueden ser caracterizadas de la siguiente manera:

Etapa 1: Desarrollo de un Marco Macro-Fiscal: se diseña a partir de modelo de proyecciones de ingresos y gastos en el mediano plazo.

Etapa 2: Desarrollo de programas sectoriales: se alcanzan acuerdos acerca de los objetivos del sector, productos y actividades. Se revisan los programas existentes y se desarrollan nuevos y se estima el costo de los programas.

Etapa 3: Desarrollo de los Marcos de Gastos Sectoriales: análisis de trade-offs inter e intra sectoriales. Construcción de consenso respecto a la asignación estratégica de recursos.

Etapa 4: Definición de la asignación de recursos en forma sectorial: determinación de techos presupuestarios sectoriales de mediano plazo (aprobados por el gabinete o Poder Ejecutivo).

Etapa 5: Preparación de los presupuestos sectoriales: programas sectoriales de mediano plazo basado en los techos presupuestarios.

Etapa 6: Aprobación política final: presentación de las estimaciones presupuestarias al Gabinete (Poder Ejecutivo) y al Parlamento para su aprobación.

---

<sup>7</sup> Se debe dar la adecuada combinación entre la determinación de techos de “arriba hacia abajo” con el establecimiento de prioridades de “abajo hacia arriba”.

## B. Elementos para el diseño de un MMP

El diseño de un Marco de Presupuesto de Mediano Plazo no es el mismo en todos los países, pues depende de características idiosincráticas de cada uno y de las formas de manejo de sus finanzas públicas, así como de sus capacidades y limitaciones en la información y proyecciones de variables relevantes. Sin embargo, la lógica que los guía es similar. Todos apuntan a tener una estimación más o menos confiable de la senda de ingresos estimados del sector público y de los gastos que se debiesen esperar dadas las prioridades y estrategias de la política y las tendencias demográficas, entre otros elementos.

En términos generales, se requiere construir lo siguiente:

- Supuestos macroeconómicos
- Escenario de ingresos
- Escenario de gastos

Respecto de los supuestos macroeconómicos para construir los escenarios, por el lado de los ingresos fiscales, se requiere contar con una batería de supuestos tales como el PIB, la inflación, el tipo de cambio y el precio de algunos bienes que pueden ser relevantes en los ingresos o gastos del fisco (por ejemplo, petróleo, café, cobre, etc.).

Es fundamental que los supuestos macroeconómicos para las proyecciones de ingresos y gastos sean creíbles y se construyan sobre la base de información estadística confiable y oportuna. En algunas ocasiones los MMP replican las fallas de los presupuestos anuales dado que utilizan información y supuestos poco realistas para aumentar la capacidad de discrecionalidad de las autoridades. La idea es tener un marco desarrollado en un contexto de transparencia y credibilidad, de lo contrario el marco pierde toda utilidad.

En relación a los escenarios se pueden distinguir dos tipos:

- **Escenario base:** el que asume que no hay nuevas leyes ni cambios de política, y
- **Escenarios alternativos:** que consideran posibles cambios de normativa o entrada en vigencia de leyes recientemente aprobadas, inicios de nuevas políticas, y riesgos posibles<sup>8</sup>.

El objetivo de visualizar escenarios posibles permite tener noción de espacios fiscales o bien situaciones que puedan poner en riesgo la sostenibilidad fiscal futura. Es decir, interesa estimar de la mejor forma posible la capacidad de generación de ingresos y contraponerla con la necesidad de gastos, al menos, para cubrir los gastos ya comprometidos, visualizando así qué espacios quedan (o no) para nuevas iniciativas de política de gastos.

Así, una vez estimados los escenarios de ingresos y gastos, es posible tener una estimación de la situación de balance fiscal (superávit/déficit) y por lo tanto de las necesidades de endeudamiento que se prevén, con lo que se puede medir (estimar) el grado de sostenibilidad de la política fiscal. Si se estima que la sostenibilidad está en riesgo (dada determinada meta fiscal o criterio predefinido) en un plazo determinado será posible emprender medidas preventivas más que correctivas.

---

<sup>8</sup> Es deseable la estimación de al menos un escenario alternativo “pesimista” que permita estimar (o mejor dicho prevenir) posibles situaciones de riesgo para la estabilidad y sostenibilidad fiscal.



### **RECUADRO II.1 ESTIMACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS**

De acuerdo al Manual del Presupuesto Plurianual, CEPAL (2007), los elementos que debe contener la elaboración de los ingresos son:

- a) Conocimiento de las distintas fuentes de financiamiento del presupuesto público: ingresos tributarios, contribuciones a la seguridad social, ingresos no tributarios, ingresos por intereses y por otras rentas de la propiedad, donaciones, disminución de activos financieros, etc.
- b) Conocimiento de factores determinantes de la recaudación de cada uno de los impuestos y de los demás ingresos, y de sus efectos en la recaudación de los años previos a los estimados.
- c) Base legal del ingreso, mediante la cual se percibe un tributo, un ingreso tributario, recursos de capital, etc., y las modificaciones legales vigentes que afectarán la estructura impositiva durante el período proyectado, o nuevas medidas consideradas.
- d) Información histórica del PIB y de principales cuentas nacionales (Consumo, Inversión), componentes de la Balanza de Pagos (EX e IMP), evolución de precios, tasas de interés, tipo de cambio, etc.
- e) Base de datos estadística con la serie histórica de los principales ingresos (como mínimo 5 años), que incluya la metodología de cálculo para la realización de proyecciones.
- f) Disposición de una base de datos de información de los préstamos y donaciones provenientes de instituciones crediticias internacionales, que sirva para la realización de las proyecciones presupuestarias, incluyendo la contrapartida local, y demás elementos relacionados con la afectación de los ingresos de esta fuente.
- g) Hipótesis sobre cambios en factores determinantes de cada uno de los impuestos y demás ingresos entre el período base de la proyección y los años proyectados.
- h) Toda otra información considerada pertinente para una sólida y consistente proyección de los ingresos y de las fuentes de financiamiento<sup>9</sup>.

Fuente: Manual de Presupuesto Plurianual, CEPAL (2007).

### **RECUADRO II.2 PROYECCIÓN DE GASTOS PÚBLICOS**

Los ejercicios de proyección en general, y de gastos en particular, pueden ser clasificados como:

**Simulación:** cuando el objeto es encontrar el valor que tendrá el gasto en el caso que se verifique un conjunto de supuestos o hipótesis efectuadas respecto del valor futuro de sus factores determinantes.

**Predicción:** cuando se declara con certeza el valor futuro que tendrá el gasto.

**Meta:** cuando se fija un nivel de gasto, ya sea por decisión de la autoridad o por mandato legal.

En el caso de las proyecciones de gasto, en la práctica suele producirse una mezcla de los enfoques señalados.

(continúa)

<sup>9</sup> Más antecedentes sobre las metodologías de estimación de ingresos en CEPAL (2007). Adicionalmente en el marco de este proyecto se desarrolló en otro informe una metodología detallada para la estimación de ingresos fiscales.

## Recuadro II.1 (conclusión)

Ello, por cuanto parte del gasto depende de factores exógenos, por lo que requiere ser simulado ante distintos escenarios posibles de sus variables explicativas; mientras que otra parte depende de decisiones de la autoridad, por lo que tienen características de predicción o incluso de meta, como por ejemplo, el límite del presupuesto anual o el nivel de gasto asociado a una meta de déficit/superávit fiscal.

La primera etapa para la proyección es la construcción del modelo de proyección y la segunda es la confección de hipótesis acerca del valor que tomarán las variables explicativas en el período proyectado, lo que comprende la construcción del escenario de proyección. Ambos elementos, el modelo y el escenario, son igualmente importantes para la calidad de la proyección. En efecto, pueden existir errores de estimación atribuibles a una deficiente especificación del modelo (por ej. excluir una variable explicativa significativa), así como errores de estimación atribuibles a desviaciones de los valores de las variables explicativas respecto de los valores considerados en el escenario. En la aplicación práctica de estas etapas en la proyección del gasto público, es fundamental, además, tener claridad sobre el Marco de Mediano Plazo a utilizar, puesto que el modelo de proyección adecuado será muy diferente si se construye para el gasto agregado (como sería necesario en el caso de un MFMP), que si se construye para el gasto por unidad administrativa y por función (como sería necesario en el caso de un MPMP), que si se construye para el gasto por programa (como sería necesario para el caso de un MGMP). Asimismo, el Marco de Mediano Plazo a utilizar influye también sobre las características del escenario de proyección requerido, ya que las variables explicativas del gasto público agregado difieren de las del gasto a nivel de programa. Más aún, para proyectar el gasto a nivel de programa, muy probablemente las variables explicativas difieran para cada programa. Luego de definido el modelo se define el método de proyección, es decir, si se utilizará una extrapolación mecánica; o método directo o econométrico<sup>10</sup>. Finalmente, se deben determinar qué gastos se requiere proyectar, esto es, sólo los gastos comprometidos por leyes permanentes; los gastos necesarios para mantener el nivel de funcionamiento y la entrega de prestaciones del gobierno; o también los gastos asociados a compromisos gubernamentales de aumento de beneficios.

Fuente: “Manual de Proyección de las Cuentas Fiscales y Análisis de la Sostenibilidad Fiscal”, Proyecto para el fortalecimiento de las capacidades de la SSEI-Ministerio de Hacienda del Paraguay, ILPES, CEPAL (2011).

---

<sup>10</sup> El método a elegir depende finalmente de las fuentes y calidad de la información y de la infraestructura con que se cuenta para implementar dicho método.

### **III. Prácticas a nivel internacional sobre estimación de ingresos y gastos públicos**

En base a una revisión bibliográfica en este capítulo se presenta cómo la información y la elaboración de proyecciones de mediano plazo de ingresos y gastos se enmarcan en un contexto más global de buenas prácticas y de medidas apropiadas de reformas institucionales que son recomendadas por la OCDE para mejorar los procesos presupuestarios de los países.

Además en este capítulo se hace referencia a algunas recomendaciones de la OCDE a los gobiernos con el fin de poseer y publicar mayor y mejor información sobre la situación de sus finanzas públicas en el mediano plazo.

Al final de este capítulo se presenta en forma agregada información para países tanto miembros como no miembros de la OCDE en relación a esta materia.

#### **A. Elementos institucionales clave de un proceso de reforma del presupuesto**

En los años recientes los países han formulado y aplicado iniciativas de reducción de gasto, y también han sido importantes las reformas a sus marcos institucionales del presupuesto. En particular varios países de la OCDE que tuvieron crisis fiscales en la mitad de los años 90 posteriormente a ellas han tendido a modernizar sus procesos de presupuesto en forma apreciable. Esos mismos países de la OCDE son los que han enfrentado en mejor situación en términos fiscales la crisis económica reciente. Los países cada vez más están conscientes que aplicar tales reformas institucionales contribuye a minimizar los impactos de cualquier posible futura crisis fiscal.

A continuación se enumeran una serie de elementos que, de acuerdo a la experiencia de los países de la OCDE, resultan claves a la hora de pensar en reforma de los sistemas fiscales y presupuestarios<sup>11</sup>. Los elementos que se enumeran a continuación no están ordenados por importancia y más bien están interrelacionados y una reforma efectiva los debiese integrar a todos. Los elementos que los países determinen implementar debe tomar en cuenta, por supuesto, la situación específica en cada país.

---

<sup>11</sup> Extraídos de OECD Working Party of Senior Budget Officials (SBO) “Reforming the Institutional Framework for Budgeting” (2010).

## **Reglas fiscales**

Las reglas fiscales son objetivos numéricos que enmarcan el presupuesto por lo menos en una perspectiva de mediano plazo. Estas pueden jugar un papel importante a articular y reforzar los objetivos fiscales de la política del gobierno. El compromiso político de una regla fiscal es fundamental. Las reglas del gasto son importantes para complementar las reglas de déficit y de deuda. Durante tiempos de alto crecimiento económico se pone a prueba una regla fiscal y sólo las reglas de gasto sirven para limitar los gastos en esas condiciones. Además, las reglas fiscales deben cubrir preferentemente todos los niveles del gobierno.

## **Proyecciones económicas**

El riesgo más significativo de cualquier estrategia fiscal es el uso de proyecciones económicas inexactas, en particular el uso de proyecciones "optimistas" de ingresos adicionales aparentemente disponibles pudiendo así reducir la disciplina fiscal. Se debe asegurar la independencia de quienes elaboran las proyecciones económicas. Es importante que los países publiquen completamente todos los supuestos fundamentales en sus las proyecciones económicas. También debe realizarse un análisis de sensibilidad de variables claves, considerando comparaciones con pronósticos del sector privados. Es deseable el uso de grupos independientes para preparar proyecciones económicas. Tales grupos colegiados también pueden jugar un papel importante en asegurar la observancia de una regla fiscal.

## **Marcos de Gasto de Mediano Plazo**

Los Marcos de Mediano Plazo del Gasto reconcilian una regla fiscal con proyecciones de un escenario base de ingresos y gastos, es decir, ponen en marcha la regla fiscal en términos concretos. Los marcos permiten identificar los esfuerzos de consolidación fiscal necesarios que se necesitarían para cumplir la regla fiscal (o en caso contrario identificar el espacio fiscal que está disponible).

Los marcos de gasto de mediano plazo alargan la agenda del presupuesto, típicamente de tres a cinco años más allá del presupuesto siguiente en una base "rodante". Así, estos marcos llegan a ser la base para el proceso anual del presupuesto. El primer año siguiente al del presupuesto ( $t+1$ ) es la base para el presupuesto de próximo año y se agrega un nuevo y último año y así sucesivamente. Esta agenda más larga también fomenta reformas que requieren un horizonte de varios años de tiempo, que no podrían ser aplicadas de otro modo. Es fundamental que los marcos de mediano plazo de gasto sean bien integrados en el proceso anual del presupuesto. Los marcos deben ser actualizados permanentemente observando el cumplimiento de la regla fiscal en forma regular.

## **Presupuesto de "Arriba hacia Abajo"**

Presupuestar de arriba a abajo implica asignar a cada ministerio un monto de recursos global para cubrir sus gastos al principio del proceso anual de formulación de presupuesto. Para cada ministerio, estas asignaciones globales son en general un límite respecto de cuatro categorías de gastos: los salarios, otros gastos de operación, transferencias y capital. Presupuestar de arriba a abajo reconoce el presupuesto como la declaración de la política de los gobiernos, donde los objetivos de política son reconciliados y aplicados en términos concretos. Para lograr este objetivo efectivamente, es necesario que las asignaciones presupuestarias sean realizadas a un alto nivel reflejando las prioridades políticas, ejercicio que se realiza a través de los marcos de mediano plazo de gasto.

Siguiendo las asignaciones globales, cada ministro debe contar con un grado de libertad máximo para lograr ejecutar sus programas. Esto también fomenta reasignaciones internas en los ministerios para que nuevas iniciativas puedan ser financiadas disminuyendo financiación a otras con prioridades más bajas. Los marcos de mediano plazo sirven de freno al incrementalismo del gasto. Presupuestar de arriba hacia abajo reduce el juego tradicional del proceso del presupuesto que refleja asimetría de información entre el nivel central y cada ministerio y aumenta la libertad de las acciones de cada ministerio.

### **Mayor flexibilidad en la administración en las agencias**

Basado en la misma filosofía de formular el presupuesto de arriba a abajo, esto procura dar la mayor flexibilidad a los directores de las agencias en la implementación del presupuesto. Reconoce que las cabezas de los ministerios y agencias están en la mejor posición de manejar recursos efectiva y eficientemente. Se trata de reducir el número de ítems de gasto en el presupuesto (promoviendo reasignación durante la implementación de presupuesto), entre otros aspectos. Un sistema robusto de controles internos permite prevenir abusos.

### **Desempeño y resultados**

El foco en el desempeño y los resultados para lograr debe estar acompañado de mayor flexibilidad directiva. La información de desempeño y resultados también sirve para informar el proceso de formulación de presupuesto y asegurar el mejor uso de los recursos. La información de desempeño y resultados debe ser incluida en la documentación anual del presupuesto.

### **Proyecciones de Presupuesto de Largo Plazo**

Las proyecciones a largo plazo del presupuesto (20, 40, 60 años es decir 1, 2, 3 generaciones) proporcionan medios para valorar la sostenibilidad fiscal basada en supuestos respecto de las políticas actuales, de la estabilidad tributaria, de otras variables como las tendencias demográficas y parámetros micro y macroeconómicos. Las proyecciones fiscales deben incluir todos los ingresos y gastos públicos que permitan apoyar la estabilidad fiscal y la asignación eficiente de los recursos.

Las proyecciones de largo plazo ayudan a asegurar que los marcos de gasto de mediano plazo estén de acuerdo con las necesidades fiscales a largo plazo. Estas también ofrecen indicaciones que ayudan a los gobiernos actuales a responder a presiones y riesgos fiscales conocidos en una manera gradual, más temprano que tarde, y ayudar futuros gobiernos a evitar ser forzados a adoptar cambios repentinos de política.

Las recomendaciones anteriores se relacionan directamente con las mejores prácticas fomentadas por la OCDE en relación a información del proceso presupuestario, que se señalan a continuación. En particular, como se verá, lo relativo a información de proyecciones de mediano plazo de ingresos y gastos tiene un alto grado de protagonismo.

## **B. Mejores prácticas recomendadas por la OCDE respecto de información de ingresos y gastos futuros en el proceso presupuestario**

En términos generales la OCDE promueve que sus países miembros y las naciones en desarrollo con las que coopera, impulsen medidas para lograr la estabilidad, previsibilidad, transparencia y rendición de cuentas. En ese contexto, los países que han demostrado un serio compromiso con estos objetivos han pasado a formar parte de esta organización de países, en que se promueven las buenas prácticas en diversos aspectos, entre ellos los económicos, fiscales y presupuestarios.

De acuerdo a las mejores prácticas impulsadas por la OCDE, el presupuesto de los países “debe incorporar una perspectiva de mediano plazo que indique cómo evolucionarán el ingreso y el gasto durante por lo menos los dos años subsecuentes al siguiente año fiscal. Asimismo, la propuesta actual de presupuesto debe cotejarse con los pronósticos incluidos en reportes financieros anteriores para el mismo periodo, y deben explicarse todas las desviaciones significativas”. A su vez, según los estándares propuestos por la OCDE debe “presentarse información que compare el ingreso y el gasto ejercidos durante el año anterior y las estimaciones actualizadas del año en curso para cada programa. Información similar y comparada debe presentarse para todos los datos de desempeño no financiero”.

En relación a información específica que debe divulgarse, la OCDE recomienda publicar:

### **Información sobre supuestos y proyecciones o previsiones económicas**

En este sentido, se hace referencia a que el riesgo fiscal más importante que enfrentan los gobiernos son las desviaciones con respecto a las previsiones y supuestos económicos clave en los que se basa el presupuesto. Para minimizar este riesgo y los costos que implican estas desviaciones, se propone que todos los supuestos económicos clave deben divulgarse. Esto incluye los pronósticos y previsiones sobre: el crecimiento del PIB, la composición del PIB, la tasa de empleo y desempleo, la cuenta corriente, la inflación y las tasas de interés (política monetaria). Además se recomienda que los países, debe llevarse a cabo un análisis de sensibilidad sobre el impacto que puede tener cualquier cambio en los supuestos económicos sobre el presupuesto.

### **Créditos Fiscales**

Los créditos fiscales son los costos estimados que le representa el trato preferencial de actividades específicas a los ingresos. El costo estimado de los créditos fiscales más importantes debe integrarse al presupuesto. En la medida de lo posible, la información general del gasto debe complementarse con un análisis de los créditos fiscales por área y función específicas, a fin de proveer información sobre las alternativas presupuestarias.

### **Pasivos y Activos Financieros**

El presupuesto, el reporte de medio año y la cuenta pública deben divulgar todos los pasivos y activos financieros del gobierno. La contratación de préstamos o créditos debe divulgarse en los reportes mensuales y/o documentos relacionados. Los préstamos deben clasificarse por denominación monetaria de la deuda, el perfil de madurez de la deuda, el carácter fijo o variable de la tasa de interés de la deuda, y si son sujetos a demanda de pago antes de la fecha límite. Los activos financieros deben clasificarse por tipo, incluyendo efectivo, valores comerciales, inversiones en empresas y préstamos girados a otras entidades. Las inversiones en empresas deben enlistarse de manera individual. Los préstamos girados a otras entidades deben enumerarse por categoría, y de manera que reflejen el objetivo del préstamo. Debe divulgarse información histórica sobre la moratoria y falta de pago para cada categoría de préstamo cuando la información exista. Los activos financieros deben valorarse a valor de mercado. También deben divulgarse los instrumentos de manejo de deuda, como contratos a plazo, futuros y operaciones de canje. Es necesario realizar un análisis de sensibilidad en el presupuesto que muestre el impacto que las tasas de interés y el tipo de cambio pueden tener en el costo financiero de la deuda.

### **Activos No Financieros**

Se deben divulgar los activos no financieros, incluyendo bienes y equipos. Los activos no financieros deben darse a conocer con base en los criterios de contabilidad de base devengada. Es necesario revelar los métodos de valoración y depreciación. Cuando no se adopte la base devengada, es necesario establecer un registro exhaustivo de activos y que el presupuesto, el reporte de mitad de cada año y la cuenta pública incluyan un resumen del mismo.

### **Obligaciones asociadas pago de pensiones de los empleados del Gobierno**

El presupuesto, el reporte de medio año y la cuenta pública deben divulgar las obligaciones que supone el pago de pensiones a empleados del gobierno. También deben informarse las bases de cálculo actuarial que sustentan el cálculo de las obligaciones por concepto de pago de pensiones. Cualquier activo perteneciente a los planes de pago de pensiones de los empleados debe ser valorado a valor de mercado.

### **Pasivos Contingentes**

Los pasivos contingentes son pasivos cuyo impacto presupuestario depende de eventos futuros que pueden o no ocurrir. Un ejemplo de estos pasivos son las garantías de los préstamos del gobierno. Todos los pasivos contingentes que sean significativos deben divulgarse en el presupuesto, el reporte de mitad de año

y en los estados financieros anuales. Cuando sea factible, el monto total de los pasivos contingentes se debe expresar y ser clasificado por categoría. Debe divulgarse información histórica sobre la moratoria y falta de pago para cada categoría de préstamo cuando la información exista. En los casos en que los pasivos contingentes no puedan ser cuantificados, deben ser clasificados y al menos descritos.

## **C. Recomendaciones recientes de la OCDE para países miembros de Latinoamérica respecto de visión fiscal de mediano plazo: México y Chile**

En relación a recomendaciones para algunos países de la región latinoamericana, la OCDE ha propuesto para México y Chile algunos criterios y objetivos a tener en cuenta para el mayor logro de mejores prácticas fiscales y presupuestarias de sus gobiernos.

### **México**

De acuerdo al estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México (enero 2010), se señala que “las reformas recientes representan un paso crucial en el mejoramiento de los marcos presupuestario y fiscal del gobierno mexicano, así como en la creación de un proceso presupuestario más eficiente y transparente y más en línea con las mejores prácticas internacionales”. En particular, se advierte que “se requiere de un apoyo político sólido y continuo para que estas leyes se conviertan en realidad y se implementen en la práctica en todos los niveles de gobierno”. Además el estudio concluye que se requieren reformas adicionales para que México “cuenta con ingresos públicos suficientes, estables y sostenibles”.

Entre las recomendaciones específicas que el estudio señala para mejorar el proceso presupuestario de ese país está: “...Desarrollar un marco presupuestal más amplio, más incluyente y de mediano plazo (3 a 5 años) con estimaciones de largo plazo (20-30 años) como hacen muchos países con el fin de brindar mayor estabilidad, mejorar la planeación y alinear el financiamiento con los planes y objetivos de gobierno...”

### **Chile**

La OCDE en su informe sobre Chile (2010) señala que "El marco de política podría reforzarse aún más", considerando las experiencias de los países de la OCDE que complementan su regla fiscal con un límite máximo para el crecimiento del gasto e imprimiendo un carácter más anticíclico por medio del perfeccionamiento de los estabilizadores automáticos y la ampliación del sistema de seguro de desempleo.

## **D. Recomendaciones de la OCDE para países en desarrollo**

En relación a los países en desarrollo que reciben ayuda de la OCDE, en la Declaración de París (2005) se acordó “que se necesita una mayor previsibilidad en el envío de flujos de ayuda, a fin de permitir que los países en desarrollo realicen una planificación y una gestión eficaces de sus programas de desarrollo en el corto y mediano plazo”.

Como prioridad, y a fin de mejorar la previsibilidad de los flujos de ayuda, se acordó tomar las siguientes medidas:

“a) Los países en desarrollo fortalecerán los procesos de planificación presupuestaria para gestionar recursos internos y externos, y mejorarán los vínculos entre los gastos y los resultados en el mediano plazo.”

“b) A partir de este momento, los donantes suministrarán información oportuna y completa sobre compromisos anuales y desembolsos efectivos, a fin de que los países en desarrollo puedan registrar todos los flujos de ayuda en sus estimaciones presupuestarias y sistemas contables, con exactitud.”

“c) Desde ahora, los donantes proporcionarán regularmente a los países en desarrollo información oportuna sobre sus gastos recurrentes durante los próximos tres a cinco años y/o planes de ejecución que contengan, al menos, asignaciones de recursos indicativas que los países en desarrollo puedan integrar en sus marcos macroeconómicos y de planificación a mediano plazo. Los donantes solucionarán todo inconveniente que impida proporcionar tal información.”

“d) Los países en desarrollo y los donantes trabajarán juntos a nivel internacional con miras a encontrar maneras de profundizar la mejora en la previsibilidad a mediano plazo de los flujos de ayuda, incluido el desarrollo de instrumentos para medir esa previsibilidad.”

En la declaración de París de los miembros de la OCDE, respecto de la necesidad de aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo se reafirmaron los compromisos realizados en Roma de armonizar y alinear el suministro de la ayuda al desarrollo. En ese contexto se reafirmó el compromiso, entre otras cosas, de acelerar el progreso en reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos, como por ejemplo la planificación, presupuesto y los marcos de evaluación del desempeño.

## **E. Recomendaciones de la OCDE en materia fiscal para salir de la reciente crisis internacional**

En su informe “Panorama Económico 2010” la OCDE señala que si bien las instituciones financieras se han fortalecido y las empresas comienzan a invertir nuevamente, los gobiernos aún tienen que generar políticas que permitan la “autosostenibilidad”. Recientemente (noviembre 2010) este organismo ha señalado que “a medida que el estímulo se retira, los gobiernos tendrán que establecer un marco creíble a mediano plazo, para estabilizar las expectativas y reforzar la confianza, en particular para el sector privado”.

En su informe “Respuesta estratégica de la OCDE a la crisis económica y financiera. Contribución al esfuerzo global” la OCDE señala como necesario “el fortalecimiento y mayor solidez en las políticas macroeconómicas, fiscales y laborales de los países para lograr estabilidad y resistencia”. En particular en relación a la política macro y fiscal se indica que “...los encargados del diseño de políticas tendrán que estar muy atentos a las tendencias de inflación a mediano plazo, así como a las acumulaciones insostenibles en la deuda gubernamental...”.

Al mismo tiempo, en relación al endeudamiento se recomienda que “con la deuda pública, alta y creciente, en muchas economías de la OCDE, será igualmente importante contar con un marco fiscal creíble para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, especialmente ante las presiones de gasto asociadas con el envejecimiento de la población. Las respuestas de corto plazo deberán ser oportunas, con objetivos específicos y temporales. Se requieren esfuerzos para garantizar que las políticas fiscales no dejen de sostener el crecimiento a largo plazo por medio de la innovación, el apoyo al medio ambiente y la infraestructura.”

Es decir, se puede observar que entre las recomendaciones para mejorar la capacidad de resistencia de los países a crisis de la magnitud de la vivida en los últimos años está el promover una mayor responsabilidad fiscal, aumentar la solidez y sostenibilidad de las políticas con marcos fiscales creíbles que aseguren estabilidad en el mediano y largo plazo.



## IV. Marcos multianuales en diferentes países

Antes de observar la evidencia en la aplicación de marcos de gasto multianual en diferentes países, es necesario señalar que si bien su uso se encuentra bastante generalizado (aunque en distintos niveles de profundidad), la adopción e implementación de estos marcos se ha observado en ellos como respuesta a diferentes momentos o situaciones fiscales enfrentadas y a diferentes objetivos perseguidos en cada caso. Por un lado se encuentran países que los han impuesto con el fin de controlar gastos futuros (algunos países de Europa durante los 70s y 80s), otros con el principal fin de reducir los niveles de deuda y afianzar mayor sostenibilidad fiscal (ejemplo Colombia) y otros por sus altos niveles de pobreza han debido recurrir a la ayuda internacional (FMI o Banco Mundial), como algunos casos de países centroamericanos, por lo que en muchos casos se les ha solicitado la implantación de estos marcos con el fin de promover mayores niveles de responsabilidad fiscal.

En relación a los resultados arrojados por la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OECD sólo para países latinoamericanos realizado el año 2005, los resultados indican que cinco países, de un total de 12 que respondieron la encuesta, no disponían de este tipo de marcos multianuales en ese momento.

**CUADRO IV.1**  
**MTF EN PAÍSES LATINOAMERICANOS 2005**

País	MTF	Norma legal	Cantidad de años	Frecuencia de revisión
Argentina	Si	Si	3	anualmente
Bolivia (Estado Plurinacional de)	No	-	-	
Brasil	Si	Si	4	anualmente
Chile	Si	Si	3	anualmente
Costa Rica	No	-	-	
Ecuador	No	-	-	
Guatemala	Si	Si	3	anualmente
México	No	-	-	
Paraguay	No	-	-	
Perú	Si	Si	3	anualmente
Uruguay	Si	Si	5	anualmente
Venezuela (República Bolivariana de)	Si	Si	3	anualmente

Fuente: ILPES/CEPAL en base a un "Un vistazo a la preparación de presupuestos en países de América Latina desde la perspectiva de la OCDE: Base de datos de instituciones, prácticas y procedimientos presupuestarios de la OCDE", Teresa Curristine. OCDE, IADB 8-9 de mayo de 2006.

En el siguiente cuadro se presentan los resultados de la encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OECD (2007) sobre los países que realizan estimaciones de gasto multianuales. La limitación de esta información es que sólo cubre a algunos países latinoamericanos (y no a un mayor número como lo fue el caso de la encuesta 2005), por lo que no es posible extraer conclusiones certeras respecto de la evolución de los países de la zona en relación a lo observado en la encuesta de 2005. No obstante lo anterior, en general, se puede apreciar a nivel global que la mayoría de los países encuestados utilizan estimaciones a tres años y constituyen techos de gasto a nivel agregado. Además las estimaciones son revisadas anualmente en la mayoría de los casos.

De acuerdo a la forma en que se encadenan los horizontes de tiempo de los marcos, como señalamos anteriormente, éstos podrían ser recurrentes (rodantes) o periódicos, se observa cierta preferencia por los marcos rodantes ya que son más flexibles y en el proceso anual de añadir un nuevo año al marco normalmente se aprovecha la oportunidad de revisar los objetivos para los años posteriores. Concordante con esta preferencia por mayor flexibilidad, la mayoría de los marcos de los países de la Unión Europea son marcos rodantes flexibles.

## **A. Casos de marcos de mediano plazo en algunos países de América Latina**

A continuación se presentan brevemente la situación general de uso de marcos de mediano plazo en Brasil, Uruguay y Costa Rica. Posteriormente se muestran los casos tanto respecto de aspectos institucionales o de normativa como de la operación de los marcos de mediano plazo que utilizan Colombia, Paraguay y Chile. La selección de países se basa en la diversidad tanto conceptual como operativa que muestran cada uno de estos casos.

### **1. Brasil**

El presupuesto del Gobierno Federal, que tiene vigencia anual, está vinculado formalmente con el sistema de planificación que se concreta en un plan de cuatro años, conocido como Plano Brasil (PPA), el cual se aprueba por ley al inicio de cada periodo presidencial.

El instrumento que cumple el papel de puente entre el Plan y el Presupuesto anual, es el llamado Directrices Presupuestarias, que es una ley aprobada al comienzo de cada ejercicio fiscal.

Actualmente el gobierno de este país está promoviendo modificaciones legislativas que intentan mejorar el vínculo y la coordinación entre el presupuesto anual y el plan (PPA), dado que en la práctica se han observado importantes divergencias entre ambos.

### **2. Costa Rica**

Este país cuenta con un Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo (por ejemplo el último disponible es para el período 2010 – 2014), que presenta las orientaciones futuras del ingreso y el gasto del Gobierno Central en el mediano plazo mediante escenarios que consideren tanto las proyecciones sobre las orientaciones actuales, como la implementación de medidas de política que impulsará el Gobierno, con el objetivo de permitir incrementar la previsibilidad de los flujos financieros bajo un nivel de endeudamiento sostenible en un contexto de mayor transparencia de la política fiscal.

En forma específica este marco busca, asegurar una mayor consistencia entre la evolución macroeconómica y las proyecciones fiscales y en consecuencia mejorar la estabilidad macroeconómica y fiscal contribuyendo a mantener el gasto público en un nivel sostenible en el mediano plazo; facilitar una mejor asignación de recursos gubernamentales mediante la vinculación más adecuada entre políticas y gastos fiscales; otorgar una mayor previsibilidad presupuestaria para que los ministerios tomen en cuenta las restricciones fiscales de mediano plazo, mejoren su planeamiento estratégico y en consecuencia tengan una mayor precisión en la toma de decisiones de asignación; facilitar al Poder Legislativo el ejercicio de sus funciones en materia presupuestaria y de control político facultando el establecimiento de relaciones constructivas y cooperativas con el Poder Ejecutivo.

### 3. Uruguay

El Presupuesto General abarca cinco años, que coincide con el periodo presidencial. De acuerdo a las normas vigentes en ese país, durante el año 2005, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley de presupuesto para el periodo fiscal 2006-2010.

Transcurrido un año, se presentan al Congreso, además de la rendición de cuentas, una serie de modificaciones, las cuales están sujetas a su aprobación.

**CUADRO IV.2  
UTILIZACIÓN DE ESTIMACIONES MULTIANUALES DE GASTO 2007**

	N. de años que cubren las estimaciones multianuales de gastos		Con qué periodicidad son las estimaciones realizadas			Las estimaciones multianuales son metas o techos				
	3 años	4 años	Anual	Cada dos años	Otro	No son metas ni techos	Si, son metas agregadas o techos	Si, son metas o techos para cada ministerio	Si, son metas o techos por líneas de gasto	Otro
Argentina	x		x					x		
Australia		x	0		bianual	x				
Austria		x	x				x			
Bélgica		x	x							Los techos pueden operar a nivel de ministerio o de capítulo
Brasil										
Canadá	x				bianual					La tasa de crec. debe mantenerse en promedio, bajo la de la economía
Chile		x	x							
Costa Rica						x				0
Rep. Checa	x		x				x			0
Dinamarca		x	x							Opera como techo para el presupuesto anual
Finlandia		x	x		Los precios son indexados una vez al año		x			
Francia		x	x		En proyecto de ley de presupuesto		x			
Alemania		x	x						x	
Gran Bretaña	x			x				x		
Grecia										
Hungría	x		x							Las metas y techos son determinados a nivel de institución y de línea de gasto
Islandia		x	x		El plan de mediano plazo es actualizado o dos o tres veces cada año		x			
Irlanda	X		x			x				
Israel	X		x		A nivel de cluster		X			
Italia	x		x				X			

(continúa)

Cuadro IV.2 (conclusión)

	N. de años que cubren las estimaciones multianuales de gastos		Con qué periodicidad son las estimaciones realizadas			Las estimaciones multianuales son metas o techos				
	3 años	4 años	Anual	Cada dos años	Otro	No son metas ni techos	Si, son metas agregadas o techos	Si, son metas o techos para cada ministerio	Si, son metas o techos por líneas de gasto	Otro
Japón		x	x				X			
Luxemburgo		x	x				x			
México			x			x				
Holanda			x				X			
Nueva Zelanda	x		x				x			
Noruega		x	x			x				
Perú										
Polonia	x		x			x				
Portugal	x		x			X				
Rep. Eslovaca	x		x					x		
Slovenia		x	x					x		
Corea del Sur			x				x			
España	x		x			x				
Suecia	x		x				x			
Suiza		x	x			x				
Turquía	x		x							Las metas y techos son determinados a nivel de institución y de línea de gasto
USA					Semianual	x				
Venezuela	x		x						x	

Fuente: ILPES/CEPAL en base a Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios OECD 2007. En base a información publicada y actualizada hasta el año 2008.

#### 4. Colombia<sup>12</sup>

##### Aspectos generales

El MGMP en Colombia fue introducido al momento de aprobar su ley de responsabilidad fiscal (LRF) en el 2003, pero fue efectivamente aplicado desde el año 2006, en que realmente se inició un proceso de programación presupuestal anual enfocado en el mediano plazo y organizado bajo un esquema sectorial, con el que se busca promover una discusión ordenada y amplia entre las autoridades de presupuesto y planeación y los diferentes sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN).

##### Aspectos normativos e institucionales

Desde la promulgación del Decreto N° 1.957 de 2007 ese país cuenta con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) para cuatro años (el último disponible es para el período 2010-2013), que contiene los techos de gasto de funcionamiento e inversión para cada uno de los sectores que forman parte del Presupuesto General de la Nación (PGN). El MGMP debe ser aprobado por el CONPES antes del 15 de julio, de acuerdo con lo establecido en el Decreto N° 1.957 de 2007.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Mas antecedentes ver Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia. “Fundamento conceptual y normativo del marco de gasto de mediano plazo (MGMP)”

<sup>13</sup> En anexo 1 se presenta un detalle del formato en que se prepara y presenta información para este marco de mediano plazo.

## Objetivo y operación

El MGMP es un proceso estratégico de proyección y priorización de gasto, a través del cual las decisiones de presupuesto anuales son conducidas por prioridades de política y disciplinadas por una restricción de recursos de mediano plazo. El MGMP no es equivalente a un plan de desarrollo sino que más bien se trataría de un complemento e insumo fundamental para éste. El MGMP es un ejercicio que: i) comprende la totalidad del gasto (inversión, funcionamiento y servicio de la deuda) y la articula a las prioridades de política; ii) se desarrolla como parte del proceso de programación presupuestal anual; y iii) se renueva cada año, de tal modo que no se agota en el tiempo sino que se actualiza de acuerdo con el desarrollo de la economía y la revisión de las políticas de gobierno.

Se debe señalar que el MGMP no es un sistema de presupuesto plurianual que establezca asignaciones de gasto de fuerza legal a varios años: bajo un MGMP se mantiene la anualidad del sistema presupuestal, sólo que se hacen explícitos los posibles efectos y restricciones que el gasto presente tenga en el futuro. Es decir es más de diagnóstico que de formulación.

El MGMP de este país está compuesto por tres elementos fundamentales:

- a) Un marco agregado de recursos consistente con la estabilidad macro, las posibilidades de financiamiento interno y externo y las prioridades generales del gobierno. Incluye metas macroeconómicas, fiscales y presupuestales que están interrelacionadas entre sí. Este marco se define de arriba hacia abajo, es decir, que lo establecen las autoridades económicas y presupuestales.
- b) Se cuenta con una estimación de abajo hacia arriba (estimación elaborada por los diferentes sectores del gobierno) del gasto de mediano plazo asociado con las políticas existentes y con las propuestas de cambios de política que se pretenda implementar. La preparación de estas proyecciones se adelanta como parte de una serie de ejercicios anuales de programación estratégica de recursos, con los que cada sector revisa y ajusta sus objetivos, metas y programas de gasto.
- c) Es un proceso de toma de decisiones a través del que se concilian las restricciones agregadas definidas desde arriba con las proyecciones de gasto desde abajo (comités sectoriales de carácter político y de grupos técnicos de apoyo a dichos comités).

De acuerdo a un estudio de Filc y Scartascini (BID 2010) el caso de la implementación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) en Colombia ha generado diversos efectos favorables, como servir de referencia para fomentar disciplina fiscal, ha hecho a los actores más conscientes de las restricciones fiscales, y las discusiones presupuestarias se han vuelto más transparentes. En este caso aunque no hay relación formal entre el Plan del Gobierno y el Marco de Gasto, durante la preparación de los planes se toman en cuenta las restricciones impuestas por el marco vigente. Además según los sectores de gasto de ese país, el marco de gasto de mediano plazo aumentó la previsibilidad de los flujos de ciertos procesos de gastos que implican un horizonte de tiempo más allá de un año: También en el caso colombiano, a partir de ese estudio, se estima que los marcos de gasto han contribuido a mejorar la disponibilidad de información estadística. Respecto del rol que juegan los marcos de mediano plazo en disminuir la inercialidad del gasto hay menos evidencia porque la implementación es relativamente reciente y existe la duda de lo que puede ocurrir cuando una determinada administración tenga que trabajar con el marco de gasto aprobado por un gobierno anterior. Además estos autores destacan que el relativo buen funcionamiento de los marcos de gasto en el caso colombiano se debe a que se ha dado una implementación gradual en el tiempo, en que se ha ido internalizando la planificación sectorial del gasto.

## 5. Paraguay

Este país hasta ahora ha iniciado un esfuerzo por desarrollar e implementar un marco de gasto de mediano plazo.

## Aspectos generales

Este país cuenta con el denominado Presupuesto Plurianual Referencial<sup>14</sup>, en que se establecen lineamientos generales para la programación, formulación y presentación de los anteproyectos de los presupuestos institucionales, y que constituyen el marco de referencia para la elaboración del proyecto de Presupuesto General de la Nación.

En este contexto, se autoriza al Ministerio de Hacienda a formular en coordinación con los organismos y entidades del Estado el Presupuesto Plurianual Referencial y se aprueban los lineamientos, las directrices y el manual instructivo para la programación, elaboración y presentación de los anteproyectos de Presupuesto Institucional Plurianual de las entidades que integran el Presupuesto General de la Nación.

## Aspectos normativos e institucionales

Específicamente ente los principios presupuestario previstos en el Artículo 6° de la Ley N° 1.535 de 1999 se instituye que el Presupuesto General de la Nación se administrará con sujeción a los principios de Anualidad, por el que el Presupuesto General de la Nación incluirá las estimaciones de ingresos y la programación de gastos correspondientes al ejercicio fiscal de cada año, sin perjuicio de la vigencia de planes de acción e inversión plurianuales. Además, el artículo 29 de la ley N° 1.535 prevé que la administración del sistema de inversión pública corresponderá al Ministerio de Hacienda. Para este efecto éste debe:

- a) Evaluar y controlar cualitativa y cuantitativamente los programas en ejecución por los organismos y entidades del Estado, y formular recomendaciones para optimizar los niveles de rendimiento.
- b) Mantener un registro de datos permanente y actualizado, incluido el sistema de costos y los cronogramas de la ejecución, que permitan el seguimiento de cada proyecto de inversión pública.

Además, la institucionalidad contempla que “la entidad encargada de dirigir la planificación del desarrollo deberá coordinar acciones con los sectores públicos y privados con el fin de incluir en los presupuestos anuales las previsiones necesarias para cumplir el plan anual de inversiones que podrá ser plurianual”. Asimismo, la ley contempla que el plan anual de inversiones debe ser elaborado por el Poder Ejecutivo en base a las políticas, objetivos y estrategias de los planes y programas. Este plan debe contener los detalles de metas, costos y gastos incluidos los de operación, cuando la obra ya esté concluida, cronogramas de ejecución; fuentes de financiamiento; y resultados que se esperan lograr en el transcurso y al final del ejercicio fiscal.

La normativa establece que “en base al plan anual de inversiones, que se contempla puede ser plurianual, el presupuesto y sus modificaciones deben incluir información cualitativa y cuantitativa de los programas. En el caso de los proyectos plurianuales se proporcionará información sobre el costo total del proyecto y las inversiones proyectadas cada año, en la forma y con el contenido que determine la reglamentación respectiva”.

El Art. 4° del Decreto N° 7.410 de 2006 autoriza al Ministerio de hacienda y a la Secretaría Técnica de Planificación a impulsar y desarrollar el proceso de implementación del Presupuesto Plurianual en todos los organismos y entidades del Estado y su posterior presentación al Equipo Económico Nacional

El Art. 4° del Decreto N° 8.215 del año 2006 dispone que “el presupuesto plurianual formulado por los organismos y entidades del Estado y presentado por el Ministerio de Hacienda será aprobado por decreto previo dictamen del Equipo Económico Nacional a más tardar el último día hábil de noviembre... “. Además se establece que si el presupuesto plurianual no es tratado, dictaminado o despachado por el

<sup>14</sup> Considera como fuente de información el Decreto por el cual se aprobó el Presupuesto Plurianual Referencial de los Organismos y Entidades del Estado que integran el Presupuesto General de la nación para el período 2007-2009, publicado con fecha 28 de diciembre de 2006.

Equipo Económico Nacional en el plazo señalado sin motivos justificados, será aprobado tácitamente por el Ministerio de Hacienda.

El Decreto N° 8.215 de 2006 establece que “el Presupuesto Plurianual tiene carácter referencial (Art. 3) y debe ser elaborado sobre la base de los Ejes Estratégicos y/o Plan de Gobierno, debiendo ser compatible además con el marco fiscal de mediano plazo Art. 4)”.

### **Aspectos operativos**

Operativamente “..la programación del Presupuesto Plurianual Referencial aprobado constituye una guía para la adecuada previsión de ingresos y egresos plurianuales, que de ningún modo implican una toma de posición formal del Poder Ejecutivo sobre la modificación o creación de nuevos ingresos y/o egresos específicos..”.

El presupuesto plurianual concebido de manera referencial constituye un documento de información y registro presupuestario en los procesos de contrataciones públicas plurianuales que excedan a un ejercicio fiscal vigente y los compromisos asumidos de acuerdos o convenios formalizados por disposiciones legales. De esta forma “... los montos de ingresos y gastos programados en el presupuesto plurianual referencial aprobado y sus modificaciones sirven de “instrumento documental en la gestión presupuestaria de los organismos y entidades del Estado, para emitir certificaciones presupuestarias necesarias en los procesos de contrataciones que excedan el ejercicio presupuestario...”<sup>15</sup>.

Recientemente en su Informe de Finanzas Públicas 2010 (publicado en septiembre de 2010 junto al envío de su proyecto de presupuesto de 2011) incluye, entre sus tópicos, una síntesis del programa financiero de mediano plazo (marco macro fiscal) del período 2011-2013, que ha sido desarrollado contando con el apoyo del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI iniciado en 2009. Este informe señala que “... El Marco de Mediano Plazo es el vínculo que se quiere establecer entre los planes y el presupuesto, y lo que busca es reflejar de la mejor manera posible la relación entre las prioridades del Gobierno y la asignación de recursos. También tiene como objetivo generar mayor predictibilidad presupuestaria para los ministerios (predictibilidad de la política y del financiamiento), al proveer una visión de mediano plazo de los objetivos de política y disponibilidad de recursos, promoviendo que los Ministerios planifiquen y formulen sus gastos a futuro y mejorando, así, la eficiencia operativa de los programas y políticas públicas...”

El informe de finanzas públicas señala que las acciones en desarrollo para la implementación del MMP han incluido estimación de ingresos y gastos fiscales, con un horizonte de mediano plazo; Informes fiscales y trabajos de investigación del ámbito de la política fiscal; Realización de trabajos sobre política tributaria y las perspectivas de sostenibilidad de las finanzas públicas; Evaluación de impacto fiscal de medidas de política económica o de propuestas parlamentarias; Modelo de programación financiera para la proyección macro-fiscal.

Estas actividades tienen entre sus objetivos generar información de mayor calidad sobre las proyecciones fiscales de mediano plazo, con el fin de elevar la calidad del debate parlamentario del presupuesto, generando información que muestre en forma explícita las implicancias de las decisiones presupuestarias del Congreso sobre la solvencia fiscal<sup>16</sup>.

A su vez, en el informe se indica que estas acciones se complementan con actividades relacionadas con el Presupuesto Plurianual desarrolladas por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Para ello, con el fin de ir avanzando en el proceso de introducir instrumentos

<sup>15</sup> Presupuesto Plurianual Referencial de los Organismos y Entidades del Estado que integran el Presupuesto General de la nación para el período 2007-2009, publicado con fecha 28 de diciembre de 2006

<sup>16</sup> Sin embargo este mismo informe deja de manifiesto que “...debido a las debilidades del proceso de formulación presupuestaria y a las presiones fiscales que surgen durante el debate y aprobación de la Ley de Presupuesto, la ejecución presupuestaria se transforma en la etapa de mayor relevancia, en desmedro de las fases de elaboración y de control. A ello se suma el hecho de que el Marco Macro fiscal de Mediano Plazo se encuentra aún en un proceso de fortalecimiento iniciado en el año 2009. Por lo tanto, las asignaciones presupuestarias de mediano plazo presentan todavía ciertas debilidades...”.

modernos de preparación del Presupuesto con visión de mediano plazo, a través del Decreto del Poder Ejecutivo N° 3.323 del 2 noviembre de 2009 el Ministerio de Hacienda estableció el marco normativo, los procedimientos y las entidades participantes en el proceso de programación, presentación, estudio y aprobación de los Anteproyectos y Presupuesto Plurianual referencial correspondiente al periodo plurianual 2010 – 2012.

El presupuesto plurianual referencial afectaría (por ahora) exclusivamente a 4 entidades: Ministerio de Hacienda (Servicio de la Deuda Pública y de Jubilaciones y Pensiones); Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Finalmente se debe señalar que el Fondo Monetario Internacional, en septiembre 2010 en su Informe sobre Paraguay respecto de la Consulta del Artículo IV indica que “Las discusiones se centraron en el plan de las autoridades de avanzar en la aplicación del programa de reformas institucionales, basándose en gran medida en la asistencia técnica del FMI. Estas reformas incluyen la adopción de un Marco Fiscal de Mediano Plazo, un régimen de metas de inflación y el fortalecimiento del Marco Macropudencial. Con estas reformas, el PIB real crecería a una tasa anual del 4 al 5 % a mediano plazo, mientras que la inflación se reduciría a una tasa anual del 3 % para 2014”. De acuerdo a esta información se estima que para el proyecto de presupuesto de 2012 ya se debiera incorporar un Marco de Presupuesto de Mediano Plazo.

Dentro de las reformas fiscales que propone el FMI para este país está que “...se debiera mantener un pequeño superávit primario para limitar la deuda pública en un rango del 20 al 25% del PIB a mediano plazo. Dentro de esta restricción, las autoridades aumentarían el gasto en infraestructura y en programas sociales, controlando al mismo tiempo el crecimiento del gasto corriente..... Para financiar el gasto adicional, las autoridades se han fijado como objetivo aumentar el coeficiente tributario al 15% del PIB a mediano plazo...”

El informe del FMI sostiene que para lograr ser eficaz, el MFMP debería integrarse plenamente al proceso presupuestario, incluir proyecciones del ingresos a mediano plazo realistas, permitir la conciliación de los límites establecidos para los ministerios de ejecución de proyectos y las restricciones macroeconómicas, y contemplar la realización de análisis de sostenibilidad de la deuda con regularidad. El personal técnico recomendó que las autoridades adjunten el MFMP al documento sobre la estrategia fiscal del gobierno para ayudar a centrar el debate legislativo del presupuesto en las restricciones a mediano plazo. Las autoridades subrayaron su compromiso de implementar las recomendaciones del Departamento de Finanzas Públicas y han solicitado asistencia adicional del FMI, especialmente en el área de gestión de la deuda.

## 6. Chile

Este país, que posee una política fiscal de regla de balance estructural desde el año 2001, y no cuenta con un marco de presupuesto detallado como otros países de la región (ejemplo Colombia), sino que más bien realiza una proyección financiera de mediano plazo del Gobierno Central Consolidado consistente con la aplicación de la regla del superávit estructural. La operación de la regla fiscal en conjunto con este marco facilita el logro de una mayor sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

### Aspectos generales

Chile actualmente no cuenta con un marco de gasto a nivel sectorial de mediano plazo (MPMP), sino que utiliza como instrumento para alinear su presupuesto con las tendencias de mediano plazo de sus ingresos y gastos públicos es la Proyección Financiera del Gobierno Central Consolidado (GCC). En el caso de las tipologías señaladas el caso chileno se centra en proyecciones de ingresos y gastos comprometidos de manera agregada, para los años más allá del presupuesto, velando por que la proyección de gastos sea compatible con la política fiscal, ya sea teniendo que hacer ajustes a los gastos comprometidos o con holguras respecto de éstos. Es decir, Chile se encontraría en el nivel del diagrama 1 correspondiente a un marco fiscal de mediano plazo (MFMP), abarcando proyecciones a nivel agregado de gasto y no sectoriales.



En este contexto, para mejorar la calidad de la información disponible para la discusión presupuestaria, el Ministerio de Hacienda de Chile, a través de la Dirección de Presupuestos, mantiene actualizada una proyección financiera de ingresos y compromisos de mediano plazo para el Gobierno Central Consolidado (GCC).

### **Aspectos normativos e institucionales**

De acuerdo a la Ley de Administración Financiera sólo comenzó a desarrollarse sistemáticamente desde fines de la década de los 90, y se hizo por primera vez público a partir de 2002.

El artículo 10° del D.L. N° 1.263 establecía que esta proyección financiera tenía carácter de documento interno de la Dirección de Presupuestos. Sin embargo, la Ley N°19.896, de septiembre de 2003 le dio carácter obligatorio al Informe de Finanzas Públicas (IFP), y además estableció que éste debía incluir una síntesis del programa financiero de mediano plazo<sup>17</sup>.

En el presente IFP que acompaña al proyecto de Ley de Presupuesto año 2011, se presentaron los resultados de una proyección financiera para el período 2012-2014, que toma como base las cifras del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2011.

### **Objetivos y operación**

#### **Objetivos de proyección financiera de mediano plazo 2012-214**

La proyección financiera del Gobierno Central Consolidado tiene por objeto el cuantificar la evolución previsible de sus ingresos y gastos a partir de:

- La legislación vigente sobre impuestos y seguridad social,
- Obligaciones de gastos,
- Perspectivas macroeconómicas y
- Compromisos de política vigente.

El último aspecto incluye en el caso chileno la meta de converger a un déficit estructural de 1% del PIB en 2014.

Estas proyecciones son utilizadas para:

- Determinar el espacio financiero que existe para expandir o crear programas, así como para
- Anticipar la necesidad de adoptar medidas que eviten eventuales desequilibrios futuros.
- También sirve de base para ejercicios de simulación de los efectos fiscales de medidas alternativas de política económica.

### **Principios metodológicos**

La lógica de la proyección financiera que usa actualmente Chile es fundamentalmente macroeconómica, y no implica asignaciones de recursos a actividades específicas. Es decir su objetivo es más bien macro fiscal y no de tipo microeconómico.

El objetivo se centra en la determinación de las disponibilidades netas de recursos a partir de la comparación de a) las proyecciones de ingresos, b) compromisos de gastos y c) límites impuestos por la política fiscal.

<sup>17</sup> Artículo 6°.- Agréguese al número 22 del artículo 2° del decreto con fuerza de ley N° 106, de 1960, del Ministerio de Hacienda, el siguiente inciso segundo: "Asimismo, remitirá a la Comisión Especial a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, un informe sobre Finanzas Públicas, que incluirá una síntesis del programa financiero de mediano plazo, en forma previa a la tramitación en dicha Comisión del proyecto de Ley de Presupuestos, sin perjuicio de la exposición sobre la materia que le corresponda efectuar, en tal instancia, al Director de Presupuestos."

### **Estimaciones de ingresos futuros**

Para la realización de la proyección financiera del Gobierno Central Consolidado, los niveles de ingresos considerados corresponden a estimaciones prudentes y realistas de las disponibilidades futuras.

### **Estimaciones de gastos futuros**

Estos reflejan aquellos:

- Comprometidos por leyes permanentes,
- Asociados a compromisos contractuales,
- Asociados a arrastres de inversiones
- Asociados a decisiones de política respecto a niveles de continuidad de programas en ejecución.

Es decir, el ejercicio es una proyección de los compromisos de mediano plazo que se derivan de normas y políticas públicas vigentes; no una acción voluntarista por ajustar las cuentas fiscales en el futuro, ni tampoco una simulación de la agenda de política pública de los años venideros.

Los compromisos financieros reflejados en la proyección no constituyen cifras inamovibles. Por el contrario, la detección de posibles desequilibrios presupuestarios futuros debe servir justamente para prevenirlos en forma oportuna.

### **Determinación del nivel de gasto total compatible con meta del balance estructural.**

#### **Proyección financiera de mediano plazo 2012-2014**

En términos secuenciales, la proyección financiera del Gobierno Central Consolidado, en el marco de la política de balance estructural, implica los siguientes cinco<sup>18</sup> pasos:

#### **Determinación de un escenario macroeconómico para el período de proyección**

La proyección financiera del GCC considera un escenario base cuyo punto de partida es el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2011. Desde ahí se proyectan los ingresos, considerando los supuestos macroeconómicos contenidos en el Cuadro 3, y los ingresos estructurales, considerando los supuestos de largo plazo (para la construcción del balance estructural) contenidos en el cuadro 4.

Estos supuestos consideran una tasa de crecimiento del Producto de 6,1% en 2011, impulsada por la demanda interna.

Para los años posteriores se espera que el dinamismo en la economía mundial permita una mayor expansión de nuestras exportaciones, lo que sumado a una demanda interna con una tasa de expansión algo más moderada, permita un proceso de crecimiento sostenible. De esta forma, el escenario central de proyección considera una tasa de crecimiento económico promedio de 5,9% en los próximos años.

Este escenario supone un proceso de gradual normalización de la política monetaria que mantendrá la inflación dentro de su rango meta durante el horizonte de proyección, lo cual es consistente con las proyecciones del Banco Central de Chile.

Además, se supone que el precio del cobre se ajuste levemente a la baja para converger a su valor de largo plazo de 259 centavos de dólar por libra, según lo estimado por el Comité Consultivo de Expertos. Con respecto al precio efectivo del molibdeno, se supone que se mantendrá en niveles cercanos a su precio de largo plazo, estimado en 22,35 dólares por libra.

<sup>18</sup> En el Informe de Finanzas Públicas del Proyecto de Ley del Presupuesto 2011 se señalan un mayor número de pasos, para efectos de simplificación en este documento los últimos pasos que tienen relación con el límite al gasto de acuerdo a la regla fiscal se han unido en un solo paso.

En cuanto al comportamiento del PIB Tendencial, se siguen las estimaciones para el período entregadas por el Comité Consultivo de Expertos, las que muestran una tasa de crecimiento que se mantiene en 5% anual desde el año 2012 en adelante. Dados estos supuestos se prevé que la Brecha PIB de tendencia / PIB efectivo se cierre en 2013. Así, las brechas PIB para 2012, 2013 y 2014 están estimadas en 0,7%, 0,0% y -0,6%, respectivamente.

En resumen, el escenario considerado asume un mayor dinamismo durante los próximos años, tanto en los mercados internacionales como a nivel nacional, lo que permitiría aumentar los niveles de exportación, financiando así mayor inversión y demanda interna, que a su vez permitiría cerrar la brecha PIB.

El cuadro siguiente muestra los supuestos utilizados para el escenario base estimado entre 2011 (Presupuesto) y la proyección financiera desde 2012 a 2014.

**CUADRO IV.3  
SUPUESTOS MACROECONÓMICOS PROYECCIÓN FINANCIERA 2011-2014**

Variables utilizadas	Supuestos macroeconómicos			
	2011	2012	2013	2014
PIB Tasa var. real	6,10%	6,00%	5,80%	5,60%
Demanda interna tasa var. real	7,70%	8,80%	7,70%	7,00%
IPC Tasa var. dic. a dic.	3,20%	3,00%	3,00%	3,00%
IPC Tasa var. prom. a prom.	3,30%	3,00%	3,00%	3,00%
Tipo de cambio \$/us\$	500,00	506,00	516,00	533,00
Precio efectivo BML cobre us\$/lb	324,00	321,00	300,00	279,00
Precio efectivo molibdeno US\$/lb	20,50	21,70	20,40	18,70

Fuente: ILPES/CEPAL en base a cifras oficiales de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.

**CUADRO IV.4  
PARÁMETROS DEL BALANCE ESTRUCTURAL 2011-2014**

Variables utilizadas	Supuestos macroeconómicos			
	2011	2012	2013	2014
<b>PIB</b>				
Tendencia (Tasa de var.%)	4,8	5,0	5,0	5,0
Brscha PIB (%)	1,7	0,7	0,0	-0,6
<b>Cobre</b>				
Precio largo plazo (US\$/lb)	259,0	259,0	259,0	259,0
Ventas CODELCO (M TMF)	1 683,4	1 586,5	1 582,7	1 663,5
Producción GMP10 (M TMF)	3 185,0	3 165,0	3 416,0	3 428,0
<b>Molibdeno</b>				
Precio largo plazo (US\$/lb)	22,4	22,4	22,4	22,4
Producción CODELCO (M TMF)	21,4	18,8	25,6	22,5

Fuente: ILPES/CEPAL en base a cifras oficiales de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.

### Proyección de ingresos del Gobierno Central Consolidado.

En esta sección se presenta la proyección de ingresos del GCC para el período 2011-2014, la que considera:

- El marco macroeconómico recién descrito,
- La estructura tributaria vigente y proyecciones de excedentes transferidos desde las empresas públicas consistentes con sus actuales planes estratégicos y las políticas de distribución de utilidades definidas por la autoridad.

Esta proyección se efectúa en términos de la ejecución estimada para cada período.

El escenario descrito involucra un crecimiento de los ingresos efectivos del GCC desde su nivel estimado para 2011 (\$25.769.646 millones) a \$28.406.489 millones en el 2014 (en pesos de 2011), es decir, una variación real acumulada de 10,2%.

Este aumento de los ingresos es producto de la combinación de:

- La actividad económica, con un fuerte impulso de demanda interna que contribuye a aumentar la recaudación tributaria y las imposiciones previsionales, asociadas a mayor empleo.
- El precio del cobre y del molibdeno con una trayectoria acercándose gradualmente a sus niveles de mediano plazo, conducen a caídas de los ingresos por cobre y de la tributación de la minería privada, a lo que debe agregarse la normalización gradual de algunos impuestos.

En este contexto, los ingresos estructurales muestran variaciones positivas alineadas, en promedio, con la evolución del PIB de tendencia.

En el siguiente cuadro se presentan los ingresos del GCC de Chile desagregados para el año 2011 y en el subsiguiente, se muestran los ingresos proyectados para el resto de los años hasta el 2014 en forma más agregada.

**CUADRO IV.5**  
**PROYECCIÓN INGRESOS GCC PRESUPUESTO 2011**  
**MONEDA NACIONAL + MONEDA EXTRANJERA**  
*(Millones de dólares, porcentaje del PIB y tasas de variación)*

	5 Millones	PIB	total	var. c/r Ppto 2010	var. c/r Proy. 2011
Total de ingreso que afecta al patrimonio neto	51 484	22,2	100,0	11,7	6,1
Ingresos tributarios netos	39 469	17,0	76,7	11,7	9,0
Tributación minería privada	3 655	1,6	7,1	21,5	10,0
Tributación resto de contribuyentes	35 814	15,4	69,6	16,7	8,9
Cobre bruto (CODELCO)	5 539	2,4	10,8	21,1	9,5
Imposiciones previsionales	3 115	1,3	6,0	3,8	3,8
Donaciones	381	0,2	0,7	177,6	49,0
Rentas de la propiedad	951	0,4	1,8	-20,4	8,1
Ingresos de operación	1 044	0,4	2,0	2,9	0,8
Otros ingresos	986	0,4	1,9	15,0	-3,0
Total de in gastos en activos financieros	55	0,0	0,1	-14,0	-6,6
Venta de activos físicos	55	0,0	0,1	-14,0	-6,6
Total ingresos	51 539	22,20	100,0	11,6	6,1

Fuente: ILPES/CEPAL en base a cifras oficiales de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.

**CUADRO IV.6**  
**INGRESOS GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO PROYECCIÓN 2011-2014**  
**MONEDA NACIONAL + MONEDA EXTRANJERA**  
*(Millones de dólares)*

	2011	2012	2013	2014
Total ingresos presupuestarios	50 595	51 908	53 665	55 747
Total ingresos extrapresupuestarios	945	1 173	1 108	1 066
Total ingresos GCC	51 539	53 081	54 773	56 813
Ingresos estructurales	49 321	51 596	53 619	56 074

Fuente: ILPES/CEPAL en base a cifras oficiales de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.

**Proyección de gastos comprometidos del Gobierno Central Consolidado (GCC)**

De acuerdo con las definiciones metodológicas de la proyección financiera, la proyección de gastos del GCC para el período 2012-2014 corresponde a una estimación de gastos comprometidos, que combina lo siguiente:

- el cumplimiento de obligaciones legales y contractuales vigentes,
- la continuidad operacional de los organismos públicos y
- un escenario de políticas con efecto sobre el gasto.

La aplicación de estos criterios se expresa en las siguientes definiciones operacionales:

- Las obligaciones legales, como el pago de pensiones, asignaciones familiares y subvenciones educacionales, se proyectan considerando el actual valor unitario real de los beneficios (y los aumentos comprometidos en caso que corresponda) y las variaciones proyectadas en el volumen de beneficios entregados. Además, se incluye el servicio de la deuda pública se proyecta en función de la evolución de la magnitud de esta deuda y de las tasas de interés relevantes, tomando en cuenta para este efecto las condiciones financieras de la deuda vigente. La deuda pública es, a su vez, función del balance fiscal del período anterior.
- Los gastos operacionales del sector público no suponen medidas especiales ni de expansión ni de racionalización. Asimismo, la proyección de los gastos en personal supone la mantención del nivel real de remuneraciones alcanzado en 2010. En cuanto a los gastos en bienes y servicios de consumo, al igual que para la inversión y las transferencias de capital, se supone una evolución de costos similar a la del deflactor implícito del PIB.
- La aplicación de políticas vigentes considera avance en metas programáticas respaldadas por la legislación o por compromisos contractuales. Del mismo modo, se supone el término de programas que han sido definidos con un horizonte fijo de desarrollo, criterio que se aplica particularmente a programas con financiamiento de la banca multilateral. En el caso de la inversión habitacional, se incorpora en las proyecciones el plan de 600 mil soluciones habitacionales para en el período 2010-2013. El resto de la inversión real y las transferencias de capital se han proyectado considerando los compromisos asociados al programa de concesiones de infraestructura, los arrastres de proyectos y un crecimiento real anual de la inversión directa en obras públicas en torno al 4,5%. La aplicación de recursos provenientes de la Ley Reservada del Cobre se supone ajustada a la política y compromisos actualmente vigentes.

Se supone que del año 2011 en adelante están en vigencia los proyectos de ley con consecuencias financieras hasta ahora presentados por el Ejecutivo al Congreso Nacional, cuyos costos se detallan en sus respectivos informes financieros.

El siguiente cuadro muestra el resultado de la proyección de gastos comprometidos efectuada sobre la base de los criterios señalados, cuyas variaciones son de 1,7%, 0,8% y -0,8% anual en los años 2012 a 2014, respectivamente.

**CUADRO IV.7**  
**NIVEL Y COMPOSICIÓN DE GASTOS COMPROMETIDOS DEL GCC**  
**MONEDA NACIONAL + MONEDA EXTRANJERA**  
*(Millones de dólares)*

	2011	2012	2013	2014
Total gastos presupuestarios	52 051	53 079	53 826	53 714
Total gastos extrapresupuestarios	1 336	1 191	881	577
Total gastos GCC	53 387	54 269	54 707	54 291
Tasa de crecimiento	5,5% (*)	1,7%	0,8%	-0,8%

Fuente: ILPES/CEPAL en base a cifras oficiales de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.

Nota: (\*) Corresponde al crecimiento con respecto al gasto proyectado para 2010.

**Determinación de la brecha de gastos (positiva o negativa)<sup>19</sup> y del nivel de gasto compatible con meta de Balance Estructural en cada año y resultados de balances.**

De acuerdo a la metodología del BE, se determina el nivel de gastos compatible con la meta para cada uno de los años. Esto es, dada la evolución de los ingresos, y utilizando los supuestos de los parámetros relevantes, de PIB tendencial, de precios de largo plazo del cobre y del molibdeno, se obtiene el nivel de ingresos estructurales estimados, que junto a la meta, determinan el nivel de gastos máximo para cada año. Se puede apreciar que el gasto comprometido para los años que considera la proyección financiera es global y no se desagrega por función ni por instituciones.

Lo anterior, es debido a que el sistema de programación presupuestaria de mediano plazo de Chile está más bien orientado al logro de la regla fiscal y no tiene objetivos de asignación de recursos con mayor impacto microeconómico. La asignación del gasto con impactos más sectoriales se determina en los presupuestos anuales.

Una vez obtenidos los gastos comprometidos, al considerar la meta del Balance Estructural, se determina el nivel de gasto compatible con la meta, que puede ser mayor o menor a los gastos comprometidos. En el siguiente cuadro se presentan los resultados de gastos compatibles con la meta de BE de cada uno de los años siguientes hasta el año 2014.

**CUADRO IV.8**  
**GASTOS COMPATIBLES CON LA META DEL BALANCE ESTRUCTURAL 2011-2014**

	2011	2012	2013	2014
PIB efectivo (tasa de var.)	6,1	6,0	5,8	5,6
PIB tendencial (tasa de var.)	4,8	5,0	5,0	5,0
Brecha PIB (%)	1,7	0,7	0,0	-0,6
Precio efectivo cobre (US\$/lb)	324,00	321,00	300,00	279,00
Precio largo plazo cobre (US\$/lb)	259,0	259,0	259,0	259,0
Precio efectivo molibdeno (US\$/lb)	20,50	21,70	20,40	18,70
Precio de largo plazo (US\$/lb)	22,4	22,4	22,4	22,4
Ingresos estructurales (Mill US\$)	49 321	51 596	53 619	56 074
Gasto total compatible (Mill US\$)	53 387	55 290	56 876	58 826
Meta de BE (% de PIB)	-1,8%	-1,5%	-1,3%	-1,0%
Balance efectivo compatible (% de PIB)	-0,8%	-0,9%	-0,8%	-0,7%

Fuente: ILPES/CEPAL en base a cifras oficiales de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.

**Proyección de balances del Gobierno Central Consolidado: Efectivo y Estructural**

Una vez determinado el nivel de gasto compatible con la meta de Balance Estructural de cada año y el consecuente ajuste a los gastos comprometidos que éste implica (que conceptualmente puede ser positivo o

<sup>19</sup> Dependiendo del signo de la brecha es que se pueden dar gastos menores o mayores que los de tendencia, para alcanzar la meta del balance estructural.

negativo, y que en los años considerados resulta ser siempre positivo). (ver cuadros 6 y 5 para gastos comprometidos y compatibles con regla, respectivamente).

La evolución de los gastos es compatible con una trayectoria que permita alcanzar un déficit estructural del 1% del PIB en 2014.

Como puede apreciarse, en todos los años existe una brecha positiva entre el gasto compatible y el gasto comprometido. Este espacio cumpliría el objetivo de financiar la parte del Programa de Gobierno aún no incorporada en la base de 2011 ni en los respectivos gastos comprometidos.

Así, el gasto compatible con los supuestos de largo plazo vigente, muestra tasas anuales de crecimiento real de 3,6%, 2,9% y 3,4% para los años 2012 a 2014, respectivamente.





## V. Algunas experiencias de países miembros de la OCDE

### A. Uso de marcos fiscales, presupuestarios y presupuestos plurianuales

Los marcos de presupuestos multianuales en los países desarrollados son antiguos. En particular los países de la OCDE comenzaron con la implementación de procesos de programación y proyecciones de gastos a mediano plazo entre los años 60 y 70. Algunos casos ilustrativos son los de Alemania, Reino Unido, Australia y Canadá.

#### **Alemania**

En el año 1969 la Ley de Principios Presupuestarios estableció la obligación al Gobierno Federal de Alemania, así como a cada uno de los gobiernos subnacionales, de la realización de una planificación financiera quinquenal al margen del presupuesto plurianual.

#### **Australia**

En Australia después de un intento fallido durante los años 70 se logró un marco de mediano plazo relativamente exitoso en el año 1982.

#### **Canadá**

Este país comenzó a realizar proyecciones para cinco años, para luego pasar a un régimen bianual, cambio que se debió a que existían importantes divergencias entre lo proyectado y lo efectivo, por lo que se estimaba que un periodo tan largo (cinco años) aumentaba la incertidumbre en vez de reducirla.

#### **Reino Unido**

Desde el año 1980, existe un marco plurianual denominado Estrategia Financiera de Mediano Plazo, sobre el cual se realizan las proyecciones monetarias y fiscales.

El modelo y los supuestos utilizados en este marco están disponibles al público. Las proyecciones son para tres años, y son del tipo rotativo o rodante.

## 1. Algunas lecciones de MMP implementado en distintos países<sup>20</sup>

Esta sección sintetiza los principales resultados en términos de lecciones que se obtuvieron en un estudio del BID (2007), respecto de las experiencias en la implementación de marcos de mediano plazo en países en desarrollo. En este caso la tipología considerada para el análisis es la que fue presentada en el lado izquierdo del diagrama 1, que clasificaba a los marcos en tres tipos: MFMP; MPMP y MGMP. Las lecciones se distinguen de acuerdo a diferentes aspectos de los marcos de mediano plazo implementados. Entre ellos están: la capacidad y profundidad; la cobertura; los resultados; la ambición de los marcos; la implantación; el uso estratégico y discrecionalidad, y finalmente el contexto político en el que se desarrollen.

**Capacidad y profundidad:** al menos en una primera instancia, es conveniente el uso de los MGMP limitados (MPMP). Implementar los MGMP más amplios requiere un manejo de recursos técnicos y humanos muchas veces fuera del alcance de los países en desarrollo. Este esfuerzo puede ser contraproducente ya que hay alto costo alternativo de los recursos. Para aquellos países con mayores capacidades, el MGMP tiene ventajas potenciales ya que otorga una perspectiva de presupuestación por resultados.

**Cobertura:** es importante que el marco fiscal, en cualquiera de sus versiones, sea lo más amplio posible. Es decir, que no deberían quedar fuera gastos de otros niveles de gobierno, ni fondos extrapresupuestarios o actividades cuasifiscales. Además, es conveniente que no haya más de una unidad administrativa que coordine todos los aspectos del presupuesto. Es conveniente también que la entidad a cargo publique un documento centrado en el MGMP donde se discutan tanto las metas fiscales como las prioridades y políticas sectoriales. En esto es importante el trabajo de los sectores de gasto respecto del desarrollo de enfoques estratégicos que incluyan también a los stakeholders de la comunidad (Holmes y Evans, 2003).

**Resultados:** La experiencia en los países europeos y del resto de la OCDE sugiere que los MGMP mejoran los procesos y resultados presupuestarios a través de diversos canales: permiten delimitar los objetivos de política, Logran alcanzar mayor previsibilidad en las asignaciones presupuestarias y Favorecen la mayor transparencia en el uso de los recursos.

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

**Implantación:** Es conveniente haber alcanzado un cierto grado de equilibrio fiscal antes de pretender obtener grandes beneficios de los marcos de mediano plazo (IMF, 1999). De otra manera, los desequilibrios fiscales pueden afectar la previsibilidad de los flujos de financiamiento. Sin embargo, también puede ocurrir que en aquellos países con problemas de sostenibilidad, los MGMP pueden ayudar a mejorar el proceso presupuestario si las proyecciones se hacen con honestidad y realismo (Holmes y Evans 2003).

**Uso estratégico y discrecionalidad:** El uso “estratégico” de las proyecciones para aumentar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo sobre el presupuesto es un claro ejemplo de prácticas que debilitan los efectos positivos de los MMP ya que le quita credibilidad a las proyecciones. Asimismo, si el uso discrecional se realiza para disminuir el espacio de otros actores entonces será difícil que prosperen los intentos por relacionar la planificación con la presupuestación.

**Contexto político:** El caso de la Unión Europea, permite comprobar en la práctica que el enfoque de mediano plazo en el proceso presupuestario es particularmente conveniente en países con coaliciones ideológicamente dispersas.

<sup>20</sup> Lecciones tomadas del estudio BID (2007).

## **VI. Principales reflexiones y recomendaciones para Paraguay**

En este documento se han sintetizado aspectos conceptuales y de aplicación de los marcos de mediano plazo en la gestión fiscal y presupuestaria. Además se han expuesto algunas lecciones extraídas de otros estudios sobre la aplicación de marcos de mediano plazo en distintos países y zonas del mundo.

Como primera conclusión los marcos de mediano plazo, en sus diversos grados de detalle y profundidad constituyen una herramienta institucional clave que en teoría y dada cierta evidencia puede contribuir a la formulación presupuestaria, mejorando la capacidad de los gobiernos de anticiparse y prever necesidades de financiamiento futuro o posibles grados de holgura que les permitan implementar futuras iniciativas de política pública.

Contar con esta herramienta permite estimar futuros niveles de balance fiscal, por consiguiente prever posibles necesidades de financiamiento (deuda) y por ende aproximarse a una medición más precisa de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Sin embargo, a partir de la información revisada se puede desprender que la implantación de estos marcos no es simple, no es necesariamente adecuada en todos los casos y puede tener diferentes implicancias según sean los contextos institucionales, macroeconómicos, fiscales y políticos que enfrente cada país.

A su vez se han presentado algunos casos de países latinoamericanos, uno que sí aplica un MGMP como el de Colombia, otro como el de Paraguay que aplica un presupuesto plurianual referencial y que recientemente comienza la implantación de un marco de presupuesto de mediano plazo y otro como es el caso de Chile en que si bien se cuenta con un sistema de proyección financiera de mediano plazo (desde el año 2003 presentado junto al proyecto de ley de presupuesto anual) ésta es de tipo agregado y más bien se ocupa de asegurar los equilibrios fiscales, correspondiendo más bien a un marco fiscal que a uno de presupuesto.

De acuerdo a las propuestas de mejores prácticas que promueven diversos organismos internacionales (OCDE y FMI) el contar con proyecciones económicas, y con marcos de mediano plazo (de tres a cinco años) e incluso con proyecciones de largo plazo (de 20 ó más años) es recomendable para las economías, pues mejora su capacidad de respuesta ante situaciones inesperadas de crisis o frente a presiones por cambios de política. Sin embargo, es posible advertir que no existe una única recomendación a nivel internacional respecto de la conveniencia de aplicación de estos marcos ni del grado óptimo de detalle o de profundidad al que debe aspirar.

Cada país, en este caso Paraguay, debe analizar sus condiciones iniciales y sus capacidades (institucionalidad, información macroeconómica y fiscal que permita hacer estimaciones confiables, esenciales para un marco bien elaborado; credibilidad de la autoridad fiscal y presupuestaria, y aspectos institucionales, entre otros) y sus objetivos en relación al diseño y gestión del gasto público. Los marcos de mediano plazo en general van acompañados de reglas fiscales (numéricas) pero éstas no serían una condición necesaria para el diseño e implementación de un marco, sino más bien son un complemento y lo que más bien se requiere para la implementación de un marco de mediano plazo es de la claridad de un objetivo fiscal que este marco debe contribuir a resguardar.

Los marcos de mediano plazo, ya sean fiscales o de gasto, finalmente pueden contribuir a mayor responsabilidad fiscal, y a mayor eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos públicos, en la medida que estén bien diseñados y no tengan una ambición que pueda atentar contra la conveniencia de su utilización e incluso potenciar una mayor discrecionalidad en la toma de decisiones.

El gobierno de Paraguay ha iniciado importantes avances en esta materia, por medio de acuerdos anteriores con organismos internacionales (FMI) que le han permitido dar los primeros pasos para la consolidación de un marco de mediano plazo del gasto.

Dentro de este proyecto se han desarrollado y presentado, en otros informes, metodologías detalladas de proyección y estimación de ingresos y de gastos, realizadas por consultores expertos, que permitirán implementar los procesos necesarios para la construcción y desarrollo de un marco de mediano plazo para este país, adaptado a los objetivos, la realidad y capacidades institucionales, y la disponibilidad de información de este país para construir un marco adecuado y confiable, que permita manejar la política fiscal y la administración del presupuesto de una manera sostenible en el tiempo.

## **VII. Anexos**

### **A. Presupuesto de mediano plazo en Colombia**

A continuación se presentan los formatos de los cuadros que desarrolla el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, a través de su Dirección Nacional de Planeación, para la elaboración del MGMP, en que se detalla la justificación de la propuesta en términos de los programas y sus resultados, a nivel de instituciones ejecutoras, y las proyecciones de los ingresos y los gastos para un período de cuatro años. En particular, el siguiente período corresponde a los años 2011 a 2014.

El primer formato corresponde a la proyección desagregada de gastos, el segundo a los ingresos estimados y el tercer grupo corresponde a los cuadros sectoriales que deben ser completados para efectos de la justificación a través de los programas y sus resultados por medio de los respectivos indicadores.

**CUADRO VII.1**  
**PROPUESTA PRESUPUESTAL GASTOS PUBLICOS DE MEDIANO PLAZO 1**  
**PERÍODO 2011-2014**  
*(millones de pesos corrientes)*

Propuesta presupuestal de mediano plazo  
**Período 2011-2014**  
**Formulario 2: Proyecciones de gasto de mediano plazo: Propuesta y Fuentes de financiación**  
**Sector o subsector** \_\_\_\_\_

Código	Concepto	Presupuesto de gastos vigencia en curso - Decreto de Liquidación del PGN								Propuesta MGMP															
		2010				2011				2012				2013				2014							
		Aportes de la Nación			Total	Aportes de la Nación			Total	Aportes de la Nación			Total	Aportes de la Nación			Total	Aportes de la Nación			Total				
Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales	Recursos Propios	Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales		Recursos Propios	Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales		Recursos Propios	Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales		Recursos Propios	Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales		Recursos Propios							
	<b>Total</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	<b>Total funcionamiento</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1000	Gastos de personal				0				0				0				0				0				0
2000	Gastos generales				0				0				0				0				0				0
3000	Transferencias corrientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3510	Pensiones y jubilaciones				0				0				0				0				0				0
3610	Sentencias y conciliaciones				0				0				0				0				0				0
3700	Sistema General de Participaciones				0				0				0				0				0				0
3900	Resto de transferencias corrientes				0				0				0				0				0				0
4000	Transferencias de capital				0				0				0				0				0				0
5000	Gastos de comercialización y producción				0				0				0				0				0				0

(continúa)

Cuadro VII.1 (conclusión)

Código	Concepto	Presupuesto de gastos vigencia en curso - Decreto de Liquidación del PGN										Propuesta MGMP								
		2010			2011			2012			2013			2014						
		Aportes de la Nación			Aportes de la Nación			Aportes de la Nación			Aportes de la Nación			Aportes de la Nación						
		Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales	Recursos Propios	Total	Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales	Recursos Propios	Total	Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales	Recursos Propios	Total	Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales	Recursos Propios	Total			
	<b>Total inversión</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	<b>Total servicio de la deuda</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6000	Servicio de la deuda externa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6100	Amortizaciones				0			0				0				0				0
6200	Intereses, comisiones y gastos				0			0				0				0				0
7000	Servicio de la deuda interna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7100	Amortizaciones				0			0				0				0				0
7200	Intereses, comisiones y gastos				0			0				0				0				0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito público, República de Colombia.

**CUADRO VII.2**  
**PROPUESTA PRESUPUESTAL GASTOS PÚBLICOS DE MEDIANO PLAZO 2**  
**PERÍODO 2011-2014**  
*(millones de pesos corrientes)*

**Propuesta presupuestal de mediano plazo**  
**Período** 2011-2014  
**Formulario 2:** Proyecciones de gasto de mediano plazo: Propuesta y Fuentes de financiación  
**Sector o subsector** \_\_\_\_\_  
**Unidad ejecutora** \_\_\_\_\_

Código	Concepto	Presupuesto de gastos vigencia en curso - Decreto de Liquidación del PGN								Propuesta MGMP											
		2010				2011				2012				2013				2014			
		Aportes de la Nación		Recursos Propios	Total	Aportes de la Nación		Recursos Propios	Total	Aportes de la Nación		Recursos Propios	Total	Aportes de la Nación		Recursos Propios	Total	Aportes de la Nación		Recursos Propios	Total
Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales	Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales			Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales			Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales			Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales			Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales		
	<b>Total</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	<b>Total funcionamiento</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1000	Gastos de personal			0			0				0			0						0	
2000	Gastos generales			0			0				0			0						0	
3000	Transferencias corrientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
3510	Pensiones y jubilaciones			0			0				0			0						0	
3610	Sentencias y conciliaciones			0			0				0			0						0	
3700	Sistema General de Participaciones			0			0				0			0						0	
3900	Resto de transferencias corrientes			0			0				0			0						0	
4000	Transferencias de capital			0			0				0			0						0	
5000	Gastos de comercialización y producción			0			0				0			0						0	

(continúa)



Cuadro VII.2 (conclusión)

Código	Concepto	Presupuesto de gastos vigencia en curso - Decreto de Liquidación del PGN								Propuesta MGMP											
		2010				2011				2012				2013				2014			
		Aportes de la Nación			Total	Aportes de la Nación			Total	Aportes de la Nación			Total	Aportes de la Nación			Total	Aportes de la Nación			Total
		Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales	Recursos Propios		Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales	Recursos Propios		Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales	Recursos Propios		Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales	Recursos Propios		Ordinarios	Fondos Especiales o Aportes Parafiscales	Recursos Propios	
	<b>Total inversión</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
					0				0				0				0			0	
					0				0				0				0			0	
	<b>Total servicio de la deuda</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
6000	Servicio de la deuda externa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
6100	Amortizaciones				0				0				0				0			0	
6200	Intereses, comisiones y gastos				0				0				0				0			0	
7000	Servicio de la deuda interna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
7100	Amortizaciones				0				0				0				0			0	
7200	Intereses, comisiones y gastos				0				0				0				0			0	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito público, República de Colombia.

**CUADRO VII.3**  
**PROPUESTA PRESUPUESTAL INGRESOS PÚBLICOS DE MEDIANO PLAZO 1**

**Período** 2011-2014

**Formulario 3:** Proyecto de rentas y recursos de capital de mediano plazo (Propuesta)

**Sector o subsector** \_\_\_\_\_

**Millones de Pesos Corrientes**

Código	Concepto	Vigencia en curso		Proyección de rentas y recursos de capital				
		2010	2011	2012	2013	2014		
		Presupuesto según decreto de liquidación	Propuesta	Propuesta	Propuesta	Propuesta		
	Total rentas y recursos de capital	0	0	0	0	0		
3000	Rentas y recursos de capital propios	0	0	0	0	0		
3100	Ingresos corrientes	0	0	0	0	0		
3110	Tributarios	0	0	0	0	0		
3112	Contribuciones							
3120	No tributarios	0	0	0	0	0		
3121	Venta de bienes y servicios							
3123	Operaciones comerciales							
3124	Aportes patronales							
3125	Aportes de afiliados							
3126	Aportes de otras entidades							
3128	Otros ingresos							
3200	Recursos de capital	0	0	0	0	0		
3210	Crédito externo	0	0	0	0	0		
3211	Perfeccionado							
3212	Autorizado							
3220	Crédito Interno	0	0	0	0	0		
3221	Perfeccionado							
3222	Autorizado							
3230	Rendimientos Financieros							
3250	Recursos del Balance	0	0	0	0	0		
3251	Venta de activos							
3252	Excedentes financieros							
3253	Cancelación de reservas							
3254	Recuperación de cartera							
3255	Otros recursos del balance							
3260	Donaciones							
3500	Rentas parafiscales							
4000	Aportes de la Nación	0	0	0	0	0		
	Recursos Ordinarios							
	Fondos Especiales y Parafiscales							

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito público, República de Colombia.

**CUADRO VII.4  
PROPUESTA PRESUPUESTAL INGRESOS PÚBLICOS DE MEDIANO PLAZO 2**

**Período:** 2011-2014

**Formulario 3:** PROYECCIÓN DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL DE MEDIANO PLAZO (PROPUESTA)

**Sector o subsector:** \_\_\_\_\_

**Unidad ejecutora:** \_\_\_\_\_

**Millones de Pesos Corrientes**

Clódigo	Concepto	Vigencia en curso	Proyección de rentas y recursos de capital			
		2010	2011	2012	2013	2014
		Presupuesto según decreto de liquidación	Propuesta	Propuesta	Propuesta	Propuesta
	Total rentas y recursos de capital	0	0	0	0	0
3000	Rentas y recursos de capital propios	0	0	0	0	0
3100	Ingresos corrientes	0	0	0	0	0
3110	Tributarios	0	0	0	0	0
3112	Contribuciones					
3120	No tributarios	0	0	0	0	0
3121	Venta de bienes y servicios					
3123	Operaciones comerciales					
3124	Aportes patronales					
3125	Aportes de afiliados					
3126	Aportes de otras entidades					
3128	Otros ingresos					
3200	Recursos de capital	0	0	0	0	0
3210	Crédito externo	0	0	0	0	0
3211	Perfeccionado					
3212	Autorizado					
3220	Crédito Interno	0	0	0	0	0
3221	Perfeccionado					
3222	Autorizado					
3230	Rendimientos Financieros					
3250	Recursos del Balance	0	0	0	0	0
3251	Venta de activos					
3252	Excedentes financieros					
3253	Cancelación de reservas					
3254	Recuperación de cartera					
3255	Otros recursos del balance					
3260	Donaciones					
3500	Rentas parafiscales					
4000	Aportes de la Nación	0	0	0	0	0
	Recursos Ordinarios					
	Fondos Especiales y Parafiscales					

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito público, República de Colombia.

**CUADRO VII.5  
PROPUESTA PRESUPUESTAL DE MEDIANO PLAZO POR PROGRAMA**

**Período del MGMP:** 2011 - 2014

**Formato 1:** Justificación de la propuesta en terminus de los programas y sus resultados

**Sector o subsector:**

**Entidades que conforman el Sector o Subsector:**

**Instrucciones para el diligenciamiento del formato:** Incluya todas las aclaraciones y explicaciones que considere relevantes para justificar su propuesta solo incluya indicadores para los programas más prioritarios

Indicadores sectoriales (Efecto / Impacto)	Unidad de medida del indicador	Logros y avances	Metas MGMP (Incluya metas anuales sólo cuando sea posible hacer mediciones anuales)				
			2010	2011	2012	2013	2014
Años incluidos en la Propuesta							

**Nombre del programa de  
gobierno 1:**

**Objetivo (Propósito) del  
programa de gobierno 1:**

Indicadores de programa	Unidad de medida del indicador	Logros y avances	Metas MGMP (Incluya metas anuales sólo cuando sea posible hacer mediciones anuales)				
			2010	2011	2012	2013	2014
Años incluidos en la Propuesta							

**Nombre del programa de  
gobierno 2:**

**Objetivo (Propósito) del  
programa de gobierno 2:**

Indicadores de programa	Unidad de medida del indicador	Logros y avances	Metas MGMP (Incluya metas anuales sólo cuando sea posible hacer mediciones anuales)				
			2010	2011	2012	2013	2014
Años incluidos en la Propuesta							

(continúa)

**Cuadro VII.5 (conclusión)**

**Nombre del programa de gobierno 3:**

**Objetivo (Propósito) del programa de gobierno 3:**

Indicadores de programa Años incluidos en la Propuesta	Unidad de medida del indicador	Logros y avances	Metas MGMP (Incluya metas anuales sólo cuando sea posible hacer mediciones anuales)				
		2010	2011	2012	2013	2014	

.... Elabore un cuadro para cada uno de los principales programas de gobierno.

**Nombre del programa de gobierno N:**

**Objetivo (Propósito) del programa de gobierno N:**

Indicadores de programa Años incluidos en la Propuesta	Unidad de medida del indicador	Logros y avances	Metas MGMP (Incluya metas anuales sólo cuando sea posible hacer mediciones anuales)				
		2010	2011	2012	2013	2014	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito público, República de Colombia.



## Bibliografía

- ASIP. 2010. “Marcos presupuestarios a mediano plazo – Lecciones para Austria a partir de la experiencia internacional”. Erik J. Lundback. En <http://www.asip.org.ar/es/content/marcos-presupuestarios-mediano-plazo-%E2%80%93-lecciones-para-austria-partir-de-la-experiencia-inter>
- Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 19.896. Introduce modificaciones al decreto ley N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado y establece otras normas sobre administración presupuestaria y de personal. 03 de Septiembre de 2003. En: <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-19896/HL19896.pdf>
- BID (2007). “Los Marcos de Mediano Plazo y el proceso presupuestario en América Latina”. G. Filc y C. Scartascini. CIPPEC. Banco Interamericano de Desarrollo. Borrador para comentarios. Junio 2007.
- \_\_\_\_\_. (2010). “Is Latin America on the Right Track?. An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process”. Gabriel Filc and Carlos Scartascini. Marzo 2010.
- Curristine, T. (2006), “Un vistazo a la preparación de presupuestos en países de América Latina desde la perspectiva de la OCDE: Base de datos de instituciones, prácticas y procedimientos presupuestarios de la OCDE”. Versión 1. OCDE. Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo: IADB 8-9 de mayo de 2006.
- Fainboim, I. (2010). “Marco macroeconómico y fiscal de mediano plazo”. Tercera Reunión del Grupo de Trabajo para el Desarrollo de Marcos de Gasto de Mediano Plazo Guatemala, 11-12 Marzo de 2010.
- Holmes, M. y A. Evans, (2003) “A review of experience in implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP context: a synthesis of eight country studies”, ODI. En: <http://www.odi.org.uk/resources/download/1459.pdf>
- Martirene, R. (2007), Manual de Presupuesto Plurianual, Serie Manuales N°57, CEPAL. Santiago de Chile.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público Colombia. Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia. “Fundamento conceptual y normativo del marco de gasto de mediano plazo (MGMP)”. En [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DIFP/Presupuesto/14\\_FUNDAMENTO\\_CONCEPTUAL\\_Y\\_NORMATIVO\\_DEL\\_%20MGMP.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DIFP/Presupuesto/14_FUNDAMENTO_CONCEPTUAL_Y_NORMATIVO_DEL_%20MGMP.pdf)
- [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DIFP/Presupuesto/14\\_FUNDAMENTO\\_CONCEPTUAL\\_Y\\_NORMATIVO\\_DEL\\_%20MGMP.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DIFP/Presupuesto/14_FUNDAMENTO_CONCEPTUAL_Y_NORMATIVO_DEL_%20MGMP.pdf)
- OECD (2001). Allen, R. y Tommasi, D. (eds.): “Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries”, Paris: OECD. En <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpe/Handbook.pdf>.
- \_\_\_\_\_. Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria. En [http://www.politicaspUBLICAS.net/Panel/biblioteca/cendoc/cat\\_view/93-presupuesto-publico.html](http://www.politicaspUBLICAS.net/Panel/biblioteca/cendoc/cat_view/93-presupuesto-publico.html)
- \_\_\_\_\_. (2005 y 2008). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra. Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005), Programa de acción de Accra (2008). En: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2009) (a). Journal on Budgeting, Volume 2009 Supplement 1. En: [http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en\\_2649\\_34487\\_44355376\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_34487_44355376_1_1_1_1,00.html)
- \_\_\_\_\_. (2009) (b). Respuesta estratégica de la OCDE a la crisis económica y financiera. Contribución al esfuerzo global. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/12/42981787.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2010) (a). Estudio Económico de Chile, enero 2010. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/38/44493040.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2010) (b). Estudio sobre el Proceso Presupuestal en México, enero 2010. En: [http://www.oecd.org/document/50/0,3746,fr\\_2649\\_34487\\_44355570\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/50/0,3746,fr_2649_34487_44355570_1_1_1_1,00.html)

- \_\_\_\_\_ (2010). OECD Working Party of Senior Budget Officials (SBO) “Reforming the Institutional Framework for Budgeting”. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/0/46364932.pdf>
- Oscar Bajo Rubio (2007). “ El marco de la política fiscal en España: sostenibilidad del déficit público e implicaciones de la UEM”.
- “Proceso de Implementación del Marco Presupuestario de Mediano plazo en Nicaragua” . III Reunión del Grupo de Trabajo de Marcos de Gasto de Mediano Plazo. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Presupuestos. Guatemala 11 y 12 de marzo 2010.
- Ruiz, JL., y Camaño, J. (2008). “Tendencias en la gestión presupuestaria a nivel internacional”.