

DIRECCION DE PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO

**Distr.
LIMITADA**

**LC/IP/L.52
13 de julio de 1992**

ORIGINAL: ESPAÑOL

LOS NUEVOS RETOS EN LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO *

Juan Martin

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial, las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor y puede no coincidir con las de la organización.

INDICE

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| INTRODUCCION | 1 |
| A. El sector público en los años ochenta | 2 |
| B. Reorientación en el papel del ILPES | 11 |

INTRODUCCION

Este documento consta de dos partes, en la primera se examina la **situación del sector público durante los años ochenta, distinguiendo al respecto dos momentos:** uno, que abarca aproximadamente dos tercios del período, en el cual se intenta manejar los desequilibrios del sector público sin introducir, en la práctica, mayores cambios en su papel en la economía y en sus modalidades de funcionamiento. El otro momento se inicia, precisamente, con la introducción de una serie de reformas estructurales orientadas a alterar las condiciones de contorno, redefiniendo sus áreas de intervención y funciones, así como iniciando un reordenamiento de sus formas de operación.

En la segunda parte, se presentarán brevemente algunas **líneas de redireccionamiento de las actividades del ILPES en este campo, que tienen como finalidad brindar un apoyo más efectivo a la acción gubernamental.** Este Foro constituye un ámbito propicio para ayudar al Instituto en su actual esfuerzo de renovación y actualización.

A. El sector público en los años ochenta

1. En sus diagnósticos más recientes de la evolución de las economías latinoamericanas, la CEPAL ha rotulado a los años 80 de dos maneras: una, como **la década perdida**, cuando se aprecian retrospectivamente los resultados económicos y sociales del período; y otra, como **los años del aprendizaje doloroso**, cuando el foco se sitúa en las lecciones y experiencia acumuladas con miras al futuro. La primera de estas dos maneras de ver el pasado inmediato es innegable desde un punto de vista empírico. La segunda contiene elementos más intangibles y diversos; por ende, cabe hacerse la pregunta:

¿Cuáles son las enseñanzas respecto del accionar del sector público a lo largo de los años 80?

2. En dicho período, las finanzas públicas estuvieron sometidas a presiones inéditas en la región por la magnitud del desequilibrio entre ingresos y gastos; **desequilibrio que reflejaba una acumulación de demandas provenientes de actores económicos, internos y externos, de problemática conjugación.**

3. En la primera parte de la década, la situación se caracteriza por la **conurrencia de tres shocks de origen externo:**

- reversión en los flujos de financiamiento neto;
- deterioro de los términos de intercambio; y
- elevación de las tasas internacionales de interés

que, al aplicarse sobre economías con elevados niveles de endeudamiento externo, generaron desequilibrios macroeconómicos profundos.

4. Respecto de la capacidad de control gubernamental sobre dichos desequilibrios se evidenciaron, sin embargo, importantes diferencias de país a país. Ellas estuvieron fundamentadas, por una parte, en situaciones particulares que configuraron **condiciones**

iniciales diversas para su ingreso a la década. Cabría destacar entre ellas las siguientes:

- a) La magnitud de la brecha fiscal en el entorno del cambio de década: esta situación varía desde países con superávit fiscal (Chile y Venezuela) a países con elevados déficits (Argentina, Costa Rica y México), pasando por otros con déficits moderados (Brasil).
- b) El monto y las modalidades de absorción del endeudamiento privado por parte del sector público.
- c) El grado en que los activos externos pasaron a integrar la riqueza financiera del sector privado: algunos países (Argentina, México y Venezuela) sufrieron importantes fugas de capital, derivadas de las inestabilidades internas y facilitadas por la globalización de los mercados internacionales.
- d) La composición público-privada de las exportaciones netas por su impacto sobre la transferencia interna de recursos: mientras en algunos países (Chile, Ecuador, México y en Venezuela) un porcentaje elevado de las exportaciones netas es del sector público, en otros (Argentina, Brasil y Uruguay) es mayoritaria o enteramente del sector privado.

5. Por otra parte, se constataron también **diferencias, en la capacidad del sistema político de cada país para jerarquizar, procesar y conjugar la demandas concurrentes** sobre el sector público, así como una mayor o menor fluidez del aparato institucional para operar con eficiencia las directivas gubernamentales. Ambos factores, condiciones iniciales y capacidad procesual, incidieron sobre la marcha diferenciada, según los países, de los intentos gubernamentales por cerrar la brecha fiscal.

6. Con los matices que estas diferencias introducen, todos los gobiernos de la región realizaron denodados esfuerzos para contener, dentro de límites tolerables, el descalabro del ejercicio

presupuestario. En este aspecto, corresponde enfatizar tres factores que enmarcaron las dificultades para controlar el desequilibrio en las cuentas públicas, hasta bien entrada la década.

a) **Volatilidad de expectativas por multiplicación de incertidumbres de origen externo e interno**

Los años ochenta se han caracterizado por una sucesión de lentas y trabajosas negociaciones de los gobiernos con los acreedores externos y los organismos financieros internacionales.

Estas negociaciones obligaron a frecuentes cambios o ajustes en los rumbos de la política económica, manteniendo a las economías nacionales en un estado de incertidumbre permanente.

A su vez, la credibilidad de la política pública se vió afectada por la fatiga del ajuste, por sus magros resultados y por las propias dificultades del gobierno para controlar su rumbo.

Este cuadro de incertidumbres multiplicadas terminó imponiendo, en muchos casos, un disenso inflacionario por sobre cualquier posibilidad de consenso fiscal.

b) **Entrelazamiento de distintas esferas de financiamiento y dislocamiento entre fuentes y usos**

La creciente pérdida en los grados de libertad relativa entre las distintas políticas públicas impuso notables exigencias de consistencia interna. La imposibilidad de satisfacerlas determinó el carácter desordenado o caótico del ajuste.

En este marco, el proceso decisorio público se terminó orientando hacia la atención de situaciones que se evidenciaban como insostenibles, dando origen a una secuencia de respuestas a crisis sectoriales o parciales.

Asimismo, la urgencia por ofrecer respuestas, la potencia insuficiente de los instrumentos de política y sus efectos sobre objetivos conflictivos, contribuyeron a una desarticulación de la propia gestión gubernamental.

En este sentido, por ejemplo, importantes componentes en la asignación de recursos públicos se canalizaron

fragmentariamente a través de los distintos presupuestos del gobierno (fiscal, empresas públicas, monetario y cambiario).

Esta situación dificultó evaluaciones globales de dicho proceso; sobre todo, por la menor o mayor transparencia pública de las distintas decisiones de asignación.

c) **Diferencia de horizonte temporal en procesos concurrentes para el manejo del desequilibrio público**

Una primera diferencia fue entre el ritmo de la negociación externa, determinante del monto de recursos a transferir, y el tiempo de las medidas gubernamentales para controlar el déficit público, que era una de las variables focales de dicha negociación.

Una segunda diferencia, proviene de la mayor rapidez con que se pudo actuar sobre algunos gastos o sobre la generación de ingresos extraordinarios. Así, se fueron acumulando importantes distorsiones tanto en la estructura de ingresos como en los criterios para la asignación del gasto.

Esto adquirió particular relevancia en aquellos países que ingresaron a la década con un modelo fiscal agotado, pero cuya redefinición exigía acuerdos políticos y sectoriales, reformas legales o administrativas y renegociación de derechos adquiridos; procesos que se desenvuelven todos en horizontes temporales más largos.

7. Los tres factores anteriores conspiraron contra el ejercicio presupuestario: **los presupuestos públicos pasaron a ser más un resultado ex-post que una tarea de programación ex-ante**. Esto, a su vez, llevó al desquiciamiento de las relaciones institucionales, tanto al interior del sector público como entre los poderes ejecutivo y legislativo.

8. A medida que avanzó la década, **fue ganando espacio la convicción de que el cierre de la brecha fiscal era imposible para determinadas configuraciones de las condiciones de contorno**; condiciones que determinaban la estructura de ingresos, el monto y composición del gasto y las modalidades de financiamiento del déficit público. Esta creciente convicción fue otorgando

significado real a una discusión que se venía desarrollando paralelamente sobre el nuevo papel del Estado. Nuevamente aquí el panorama regional es variado, pero parece inequívoca la direccionalidad de dichos cambios. Cabría destacar tres de ellos: a) reformas estructurales; b) reordenamiento de las relaciones institucionales; y c) búsqueda de mayor eficiencia y eficacia en el accionar del sector público.

9. **Reformas estructurales:** el movimiento hacia el mercado aparece como el puente entre los programas para el cierre de la brecha fiscal y los objetivos de largo plazo de la economía en materia de acumulación y distribución. ¿Cuáles son sus componentes?

- a) Un primer componente es la **apertura de la economía** hacia el comercio internacional de bienes y servicios, en la persecución de una doble meta:

Por un lado, abrir la oportunidad de negocios, sobre todo para los sectores que enfrentaron una protección negativa en el pasado.

Por otro, ampliar la presencia del mercado como regla disciplinadora y maximizadora de la eficiencia, diluyendo las rentas monopólicas de mercados cerrados.

- b) El segundo componente son las medidas de **desregulación** de la actividad económica interna.

En este caso se apunta a una operación más libre de los mercados para presionar sobre los costos y mejorar así, la competitividad de la producción nacional.

- c) El tercero de los componentes de este movimiento hacia el mercado son las **privatizaciones**.

Finanzas públicas saneadas, mayor inversión privada y eficiencia global son las metas que promete la venta de activos en manos del Estado.

- d) El último componente es la formación de cuasi-mercados para la provisión de servicios públicos y prestaciones

sociales, a través de distintos agentes en un proceso de **descentralización**.

Un mayor control social en la calidad de los servicios y el aliento a una "competencia por comparación" son las metas destacadas en este caso.

10. Estos cuatro componentes del movimiento hacia el mercado buscan, en definitiva, descongestionar las demandas sobre el sector público y aligerar su oferta; ellos implican asimismo, una cierta división de tareas entre los sectores público y privado. Este último tiene como responsabilidad primordial el proceso de inversión, mientras que el sector público concentra sus recursos en el cumplimiento de sus compromisos ineludibles -la provisión de bienes públicos puros- y adicionalmente, extiende su acción mediante medidas de compensación dirigidas a los estratos más desprotegidos y más afectados por la crisis. Sin embargo, la redefinición de los ámbitos de actuación privado y público, presupone una transformación institucional que sólo puede ser encarada por un Estado fuerte y con respaldo social y legitimidad política.

11. **Reordenamiento de las relaciones institucionales**: este es un proceso de considerable amplitud, razón por la cual cabe destacar sólo aquellos componentes de mayor relevancia para esta discusión: **las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en materias presupuestarias y de reformas económicas y, por otro lado, entre las autoridades económica y monetaria.**

- a) Respecto del primero, vale recordar que el parlamento constituye un locus obligado para articular propuestas que requieren cambios en la legislación o están sujetos a su aprobación.

Asimismo, cuando los cambios se deben realizar en condiciones inciertas y turbulentas, el parlamento ofrece dos condiciones importantes: estabilidad y continuidad del ámbito para la negociación y concertación.

Por ambos motivos, se verifica una tendencia hacia el establecimiento de relaciones más fluidas y transparentes entre ambos poderes del Estado.

- b) Respecto del segundo, también es visible una división de tareas y responsabilidades más precisa entre las autoridades económicas y monetarias.

Así se advierte, en varios países de la región, la adopción de iniciativas para concentrar la asignación del gasto público en un presupuesto fiscal único y, por otro lado, para dotar de mayor autonomía al Banco Central y de establecer capacidades más amplias y efectivas para la supervisión del sistema financiero.

12. Ambos componentes de este reordenamiento de las relaciones institucionales son de vital importancia para **ordenar el contexto de las operaciones económico-financieras del sector público** y para alcanzar un aprovechamiento pleno de aquellas iniciativas que apuntan a una mayor eficiencia y eficacia en su accionar.

13. **Eficiencia y eficacia del accionar público**: una primera constatación se impone: la capacidad del Estado para recaudar y asignar recursos fiscales dice mucho más que cualquier otro factor aislado sobre su fuerza para implementar estrategias y políticas.

14. La **modernización tributaria apunta a un triple propósito**: por un lado, a aumentar el ahorro público para que el Estado autofinancie un mayor nivel de inversiones y contribuya, de este modo, al crecimiento; por otro a mejorar la equidad, para lo cual el aumento de la carga fiscal aparece como necesidad ineludible, ya sea modificando las tasas tributarias, ampliando sus bases o reduciendo la evasión fiscal; por último, a establecer un régimen de incentivos que, primero, sea consistente con las transformaciones en el patrón de acumulación y distribución que se auspician y, segundo, sea estable para reducir los grados de incertidumbre presentes en la economía.

15. La capacidad del Estado para concretar objetivos depende de los recursos con que cuenta, pero igualmente de los instrumentos de política de que dispone. En este sentido, una de las áreas que ofrece las mayores potencialidades para incrementar la eficiencia de la acción gubernamental es el **proceso de asignación de recursos públicos, materializado en los presupuestos integrados del sector público**. En relación con ello, cabe enfatizar tres dimensiones que afectan dicho proceso: una, básicamente técnica; otra, de corte institucional; y la última, de naturaleza política.

16. En relación con la **dimensión técnica** corresponde destacar dos aspectos: **uno**, la disponibilidad de metodologías y técnicas operacionales que, potenciadas por las actuales facilidades computacionales, permiten operar, organizar y ensayar el conjunto de las decisiones de asignación del gobierno; dar seguimiento y control de ejecución a dichas acciones; y trazar y evaluar sus impactos para identificar correcciones necesarias.

17. El **segundo**, se refiere a la definición de políticas sectoriales (en algunos casos también plurisectoriales) como marco para la formulación de programas y proyectos técnicamente sólidos, ya que la bondad de la asignación global de recursos tiene, como límite inferior, la calidad técnica de las propuestas de gasto; en un sentido dinámico, destaca también la capacidad de dar seguimiento sustantivo y gerenciar adecuadamente la ejecución.

18. La **dimensión institucional** es crucial para transformar posibilidades técnicas en métodos ordinarios de trabajo de la administración, conducentes al necesario ordenamiento y solidez del proceso decisorio público. El problema de la implantación institucional no es menor: existen importantes inercias que vencer; relaciones intersectoriales y mecanismos de coordinación que deben ser diseñados y establecidos; la labor presupuestaria necesita articularse también con la programación económico-financiera del gobierno; y, sobre todo, lograr que la información relevante, que

no es precisamente un bien libre, fluya adecuadamente a través del sistema.

19. Por último, la **dimensión política** exige transformar el proceso de formulación y aprobación presupuestaria en una instancia de explicitación de opciones, en la cual las decisiones de gasto respalden los objetivos reales del gobierno y de las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

B. Reorientación en el papel del ILPES

20. En el marco de estas transformaciones encaradas por los gobiernos de la región, corresponde **revisar el papel potencial del Instituto para contribuir con efectividad a su desarrollo**. Una función que el ILPES viene cumpliendo con cierta regularidad es inducir el intercambio de experiencias entre los propios gobiernos, como también facilitar el acceso a conocimientos y experiencias desarrolladas fuera de la región.

21. En agosto del año pasado se llevó a cabo, en México, el **Primer Seminario sobre Presupuestos Públicos y Gestión Estratégica del Estado**, organizado conjuntamente con la Secretaría de Programación y Presupuesto de ese país, la Agencia Española de Cooperación Internacional y la participación técnica de funcionarios del Ministerio de Economía y Hacienda de España. En dicha oportunidad el tema abordado fue "El Presupuesto frente a los nuevos retos de la planificación y coordinación de políticas públicas", cuyo Informe de Relatoría se distribuye ahora como uno de los documentos de apoyo a esta reunión.

22. Este **Segundo Seminario** busca progresar en algunos aspectos ya destacados en el anterior. Así, se retomará la discusión del presupuesto como instrumento estratégico (**Tema 1**); se examinará la interacción entre ajuste fiscal y reformas estructurales del Estado (**Tema 3**); y se profundizará en una de las reformas en curso, cual es la descentralización fiscal (**Tema 5**). Asimismo, se han incluido dos temas de mayor contenido metodológico: uno, el uso de modelos e instrumentos para estimar el impacto de las políticas presupuestarias (**Tema 2**); y otro, las metodologías para la programación y seguimiento de la ejecución presupuestaria (**Tema 4**).

23. Es intención del ILPES continuar con estas instancias de intercambio de experiencias en el futuro, buscando **focalizar su contenido** en aquellos temas de mayor interés y actualidad para los gobiernos de la región.
24. La segunda función que viene llevando a cabo el Instituto es el **desarrollo metodológico y operacional de instrumentos técnicos de apoyo a la labor de los gobiernos en estos temas**. Actualmente el ILPES está realizando un esfuerzo especial para reorientar sus trabajos en esta dirección, en estrecha cooperación con gobiernos de la región.
25. El desarrollo de **sistemas de información gerencial para el seguimiento de las acciones de gobierno** es una de las necesidades más sentidas. Las vicisitudes por las que atravesó el sector público durante los años 80 tuvo, entre sus consecuencias, el derrumbe de los tres principios básicos sobre los que se asienta un sistema de información: confiabilidad, relevancia y oportunidad. En varios países de la región, y también fuera de ella, se están realizando importantes esfuerzos para la reconstrucción y modernización de estos sistemas, abarcando operaciones contables, de manejo financiero, de presupuestación y de seguimiento y control.
26. Vinculado con esta materia, el ILPES ha ido acumulando una cierta experiencia en el **desarrollo e implantación institucional de bancos de proyectos de inversión y de programas de gasto social**. La intención es ampliar estos desarrollos hacia una articulación más estrecha con la programación presupuestaria y la gestión financiera. Una segunda complementación se orienta al desarrollo de metodologías que apoyen el proceso decisorio público para ordenar y jerarquizar programas de acción gubernamental y administrar su ejecución. Por último, interesa articular mejor el nivel microeconómico de conjuntos y subconjuntos de acciones gubernamentales con el nivel macroeconómico, tanto en aquellas

materias de programación y evaluación ex-ante, como en lo relativo a los mecanismos de ajuste durante las fases de ejecución de los programas gubernamentales.

27. La **programación económico-financiera plurianual del sector público** es otro de los temas que recobra vigencia a medida que se van ordenando las finanzas y clarificando las funciones públicas. En este ámbito, el ILPES ha acumulado considerable experiencia en la construcción y aplicación de modelos de compatibilización macroeconómica en varios países de la región. Es necesario, sin embargo, complementar esta experiencia con las enseñanzas que dejaron los años 80 y con las necesidades actuales de la acción gubernamental. Así, se requiere avanzar coordinadamente en tres áreas: una, la consolidación de marcos contables económico-financieros; dos, la elaboración de indicadores para el seguimiento y análisis de la coyuntura; y tres, el desarrollo de modelos para efectos de proyección y simulación de alternativas de política fiscal.

28. El análisis de las interdependencias macroeconómicas requiere contar con un **marco contable detallado** que describa las restricciones presupuestarias de los agentes, los flujos de financiamiento entre ellos y el equilibrio de los mercados. Este marco contable, que incluye operaciones corrientes y de capital, es una extensión de las cuentas nacionales y representa un equilibrio de flujos en términos nominales. Los problemas prácticos para estimar estas matrices de consistencia son considerables, ya que las metodologías de contabilidad utilizadas en las cuentas de base registran conceptos diferentes. Por tal motivo se hace necesario estimar partidas residuales que absorban errores de medida e inconsistencias metodológicas. Sin embargo, este ejercicio de consistencia es fundamental como marco para la proyección y evaluación de las variables fiscales y constituye, por lo tanto, una actividad prioritaria pese a las mencionadas dificultades prácticas.

29. El análisis coyuntural es una etapa previa para la obtención de **proyecciones de las variables fiscales**. En efecto, no basta con considerar un conjunto de proyecciones puntuales para generar una previsión satisfactoria. El marco contable anterior permite verificar si las proyecciones individuales ex-ante son mutuamente compatibles; de no serlo, la restricción contable ex-post requiere revisarlas. Este procedimiento que por cierto, admite numerosas soluciones, busca generar un nuevo conjunto de proyecciones contablemente consistentes. Como se sabe, el punto clave para estimar los ingresos públicos es disponer de proyecciones precisas de los principales agregados económicos. En la medida que estos están sujetos a variaciones de la coyuntura se impone su revisión periódica. Se trata entonces de un ejercicio continuo de reevaluación de los ingresos y del saldo esperado de las cuentas públicas, según las variaciones del entorno macroeconómico.

30. De otro lado, también es importante el ejercicio inverso; es decir, trazar los **efectos macroeconómicos de las políticas de ingreso y gasto público**; disponer de indicadores que permitan distinguir el origen exógeno o endógeno del déficit; y evaluar el impacto de aquellas medidas que son de la órbita de la acción autónoma del sector público. Especial atención demandará el análisis del impacto social del gasto, toda vez que hay un reconocimiento generalizado sobre la existencia de agudas carencias en este ámbito, hacia el cual se postula orientar preferentemente la acción del Estado, en la búsqueda de mayores niveles de equidad social.

31. Por último, corresponde destacar **la importancia de esta reunión para el esfuerzo de reorientación de los trabajos del ILPES** en la medida que nos provee, por un lado, otra instancia de acercamiento a las preocupaciones e iniciativas de los gobiernos de la región y, por otro, nos expone a la muy rica experiencia técnica e institucional de Francia en esta materia.