
seminarios y conferencias

P

lanificar y presupuestar en América Latina

Ricardo Martner
Editor



Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social – ILPES

Santiago de Chile, enero de 2008



Esta recopilación recoge el material escrito que fue presentado, en el marco del programa “presupuestar en América Latina”, en diversas reuniones y seminarios entre el 2005 y el 2007. En algunos casos, se trata de material inédito, aunque en la mayoría de los estudios de países se recoge una síntesis de documentos que ya han sido publicados en la Serie Gestión Pública del ILPES. Este documento fue elaborado en el marco de las actividades del programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales”, ejecutado por CEPAL en conjunto con la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ).

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-9033 ISSN versión electrónica 1680-9041

ISBN: 978-92-1-323162-3

LC/L.2859-P

LC/IP/L.287

N° de venta: S.08.II.G.4

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Planificar y presupuestar en América Latina	11
II. Argentina	25
1. Presentación del tema	26
2. La reforma del presupuesto público iniciada en el año 1991	28
3. Hacia un comportamiento más racional de las finanzas públicas. Posibilidades y recomendaciones.....	35
4. Consideraciones finales	44
III. Planificar y presupuestar en Brasil. Una experiencia de rigideces y reglas	47
1. Introducción.....	47
2. Contexto institucional y económico	48
3. El proceso presupuestario en Brasil.....	51
4. Desafíos para una reforma presupuestaria	53
IV. Colombia	57
1. Introducción.....	57
2. El estatuto orgánico de presupuesto	58
3. El cuánto del presupuesto en Colombia.....	59
4. El qué del presupuesto en Colombia	61
5. El cómo del presupuesto.....	63
6. Interrelación entre los problemas del cuánto y el qué del presupuesto colombiano	65
7. El complejo mundo de las inflexibilidades presupuestales en Colombia	68

8.	La reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP): un intento de modificación al sistema presupuestal colombiano en el cual se debe insistir	71
9.	Conclusiones	76
V.	Perú	77
1.	Introducción	77
2.	El contexto institucional de las reformas presupuestarias	79
3.	Integración entre planificación y presupuestación plurianual	87
4.	El planeamiento estratégico multianual	87
5.	Presupuestación por programas	89
6.	Desafíos pendientes	89
VI.	Costa Rica	91
1.	Introducción	91
2.	El contexto institucional de las reformas presupuestarias	92
3.	El programa de Reforma de la Administración Financiera en Costa Rica	93
4.	Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	94
5.	Principales innovaciones en el proceso de formulación presupuestaria	101
6.	Principales desafíos para mejorar el proceso de formulación presupuestaria	107
VII.	Ecuador	109
1.	Introducción	109
2.	El contexto institucional de las reformas presupuestarias	110
3.	La formulación presupuestaria	119
4.	Evaluación de la rigidez del presupuesto del Gobierno Central	125
5.	Evaluación de la gestión pública	129
6.	Conclusiones y recomendaciones	133
VIII.	Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México	137
1.	Introducción	137
2.	Contexto institucional del presupuesto en México	139
3.	Formulación presupuestaria	141
4.	Ejecución presupuestaria	143
5.	Evaluación de la gestión pública	147
6.	Transparencia y participación	149
7.	Conclusiones y recomendaciones	152
IX.	Uruguay	155
1.	Antecedentes	155
2.	El proceso de decisión presupuestal y sus etapas	161
3.	El proyecto de presupuesto 2005-2010	167
4.	Síntesis y conclusiones	169
	Bibliografía	171
	Serie Seminarios y conferencias: números publicados	179

Índice de cuadros

Cuadro 1	DIFERENCIA ENTRE RECURSOS RECAUDADOS Y PRESUPUESTADOS	13
Cuadro 2	APROPIACIONES E INFLEXIBILIDADES 2005	68
Cuadro 3	APROPIACIONES E INFLEXIBILIDADES 2005	69

Índice de recuadros

Recuadro 1	LA PRESUPUESTACIÓN PLURIANUAL EN LA OCDE	12
Recuadro 2	EL PRESUPUESTO PLURIANUAL EN ARGENTINA.....	14
Recuadro 3	EL “CONTINGENCIAMIENTO” EN BRASIL	18
Recuadro 4	VINCULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CON EL PRESUPUESTO EN EL PERÚ	20

Índice de gráficos

Gráfico 1	PORCENTUAL “CONTINGENCIADO”, 2005.....	53
Gráfico 2	DEUDA PÚBLICA TERRITORIAL. GOBIERNOS CENTRALES Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	66
Gráfico 3	SISTEMA FISCAL Y PRESUPUESTAL. DECRETO 4730	73
Gráfico 4	PREASIGNACIONES EN LOS INGRESOS.....	126

Índice de figuras

Figura 1	ESQUEMA GENERAL DEL PRESUPUESTO QUINQUENAL 2005-2009 DE URUGUAY	16
Figura 2	INSTRUMENTOS DEL PLAN ANUAL OPERATIVO DE COSTA RICA	22
Figura 3	VISIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA DE PLANEAMIENTO	81
Figura 4	ESQUEMA DE ARTICULACIÓN DE OBJETIVOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO	82
Figura 5	PRESUPUESTO EN EL SECTOR PÚBLICO.....	120
Figura 6	PROCESO DE PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO	121

Resumen

El propósito de esta publicación es otorgar al lector una visión panorámica de las reformas presupuestarias en ocho países de la región: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Aunque la velocidad de los cambios excede con mucho el ritmo de producción editorial, creemos que estos estudios contienen material muy rico para comprender mejor los procesos de gobernabilidad financiera de los países de la región.

Introducción

En la etapa actual de las economías latinoamericanas y caribeñas, caracterizada por un mejor control del saldo y del endeudamiento público, los países están concentrados en mejorar las prácticas presupuestarias y de administración financiera en general, tanto a nivel nacional como sub-nacional. En este contexto, junto con valorar el papel de las instituciones en el desempeño macroeconómico global, la CEPAL apoya activamente a los gobiernos en sus esfuerzos de reforma de la gestión pública y de mayor transparencia fiscal.

ILPES-CEPAL, con el apoyo de GTZ, ha prestado asesorías, realizado cursos nacionales e internacionales y coordinado talleres de alto nivel en varios países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana) en materias de prácticas presupuestarias y administración financiera. En el ámbito macroeconómico, el propósito de estas iniciativas es exhortar a una necesaria y esquivada consistencia entre la formulación presupuestaria y su ejecución, apuntando especialmente a fortalecer las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso. En el ámbito organizacional, la misión es robustecer los procesos innovadores de la región en materia de gestión por resultados. En ambos casos, se insiste en una perspectiva multianual y participativa, para rescatar la importancia de la planificación en la gestión pública. Se trata así de promover y apoyar la instauración de nuevos instrumentos de formulación y evaluación de las políticas presupuestarias, y de difundir las buenas prácticas de gestión pública por resultados.

En la primera parte, se analiza la relación entre presupuesto y planificación, tomando algunos ejemplos de experiencias recientes en diversos países, sin entrar al detalle de los procedimientos, que puede consultarse en los documentos citados. Los estudios de casos muestran la enorme diversidad de mecanismos, normativas e Instituciones involucradas en el proceso presupuestario, conforme a la tradición bi-centenaria de cada país. Cabe entonces reafirmar que no existe un “modelo único” de administración financiera, que pueda promoverse como un ejemplo de “buenas prácticas” a ser imitado. Por el contrario, aunque los obstáculos y las limitaciones son comunes a los países, resalta la pluralidad de alternativas que se exploran en este documento.

Con todo, tres principios habrán de ser considerados en esta nueva etapa. El primero es el de disciplina fiscal a lo largo del ciclo, pues resulta muy claro que en el pasado reciente la aplicación de políticas procíclicas derivó en serios problemas de sostenibilidad financiera en la región. Por ello, es importante instalar en el proceso mismo de formulación presupuestaria el concepto de equilibrio de mediano plazo, el que va a permitir desvincular el ritmo del gasto de la fuerte volatilidad de los ingresos fiscales en América Latina.¹ El segundo es la transparencia fiscal. Aunque en el pasado mucho se insistió sobre la inconveniencia de otorgar excesivos poderes al Legislativo en materia presupuestaria, la tendencia actual en muchos países parece ser inversa, al confiar el manejo fiscal al ejecutivo con un alto nivel de discrecionalidad. Aunque no es sinónimo de indisciplina, esta inclinación al “caudillismo fiscal” es indeseable, pues en muchas ocasiones opaca la institucionalidad presupuestaria. Al mismo tiempo, como se plantea en los estudios de casos, este clamor por mayor transparencia en la asignación de recursos públicos no escapa a los propios órganos legislativos ni a los Gobiernos Sub-nacionales de la región. El tercer principio es el de velar por la eficiencia y eficacia del gasto público. En tal sentido, muchos países han lanzado programas ambiciosos de evaluación del desempeño de programas públicos. Aunque estas iniciativas son loables, habrá que velar por su buen desarrollo, construyendo adecuados sistemas de información, adecuando la institucionalidad existente y estableciendo vínculos concretos entre estas evaluaciones y el ciclo presupuestario.

¹ Para revisiones reciente de tendencias y mecanismos anticíclicos, véase Jiménez, Tromben (2006) y Martner (2007).

I. Planificar y presupuestar en América Latina²

En América Latina, la integración entre plan y presupuesto es un tema tan antiguo como el propio nacimiento de la planificación. Y ello es así por la importancia del tema: se trata de plasmar en el presupuesto las políticas públicas consensuadas que emergen de los planes de gobierno.

Pero esta visión normativa del ciclo de las políticas públicas, un círculo virtuoso que se refuerza interactivamente en la formulación, ejecución y evaluación de planes y programas, es una ficción tecnocrática que tiene muy poco que ver con la forma en que las cosas ocurren. Por diversas y sabidas razones, existen pocas experiencias exitosas de integración entre plan y presupuesto, tanto en los países de la OCDE como en América Latina y el Caribe. El objeto de este trabajo es revisar los esfuerzos que se están haciendo en la materia. Para hacer una clasificación breve y concisa, los países se dividen entre los que planifican sin presupuestar, y los que presupuestan sin planificar.

Dejando de lado el sarcasmo, es claro que las tensiones entre las restricciones financieras de corto plazo y las necesidades expresadas en el plan siempre van a existir. De hecho, muchos países de la OCDE han optado lisa y llanamente por eliminar la planificación, entendida como ejercicio formal de presentación de los programas y planes de Gobierno.³ En algunos casos, la planificación se ha reemplazado por presupuestos plurianuales.⁴

² Síntesis del documento de Juan Cristóbal Bonnefoy y Ricardo Martner, ILPES, CEPAL: "Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina", presentado en XVIII seminario regional de política fiscal, 2006.

³ De hecho, en la mayoría de los países anglosajones nunca han existido ministerios o secretarías de planificación. En los países de la OCDE de origen latino, estas instituciones han desaparecido o tienen un papel mucho menos protagónico que en el pasado.

⁴ Véase Blondal (2003). De hecho, ha existido una revitalización importante de la presupuestación plurianual en muchos países.

En América Latina, el caso extremo es Uruguay, donde existen presupuestos quinquenales desde los años sesenta. Más recientemente se han establecido presupuestos trienales en Argentina y Paraguay. El otro caso polar es el de Chile, donde no existen instancias formales de planificación a nivel de Gobierno Central, ni de presupuesto plurianual. En la gran mayoría de los países, la presentación de un Plan de Gobierno, su seguimiento y evaluación son obligaciones constitucionales, y por lo tanto su existencia no está en cuestión. Las instituciones de planificación han logrado resistir embates ideológicos, sucesivos ajustes fiscales y cambios imprevistos de gobernantes. Parece existir un consenso creciente de la importancia de contar con instrumentos adecuados de planificación de las políticas públicas. Ante una generalizada reactivación económica, que tiende a ampliar el horizonte fiscal, en muchos países existe una voluntad genuina de abordar el tema de la integración entre plan y presupuesto desde una perspectiva renovada. La diversidad de modelos aplicados en la región muestra que no existen soluciones universales.

Este trabajo se divide en dos partes. En la primera sección se analizan las experiencias de los países que trabajan sobre la base de presupuestos plurianuales. Ello incluye a algunos países pioneros de la OCDE, como Australia, la tradición de Uruguay y aplicaciones más recientes (y también más limitadas) en Argentina. En la segunda parte se revisan algunos modelos institucionales existentes, y las modalidades de integración y coordinación entre planificación y presupuesto prevalecientes en Brasil, Perú y Costa Rica.

El marco plurianual es un instrumento de planificación financiera en el cual las decisiones presupuestarias anuales son tomadas en términos de limitaciones globales o sectoriales de los gastos a lo largo de períodos que van de tres a cinco años (recuadro 1).

Las razones para ampliar el horizonte presupuestario más allá del ciclo anual son concretas y sabidas: asegurar sostenibilidad intertemporal al otorgar previsibilidad a la evolución del saldo público y de la deuda; establecer políticas anti-cíclicas al independizar el gasto público de los vaivenes de los ingresos; asegurar una cierta estabilidad de los programas públicos; generar condiciones para una adecuada evaluación de los mismos. Por ello, muchos países han emprendido reformas en tal sentido.

Recuadro 1

LA PRESUPUESTACIÓN PLURIANUAL EN LA OCDE

En los países miembros de la OCDE, los marcos presupuestarios plurianuales son la base de la consolidación fiscal. Estos requieren establecer claramente los objetivos fiscales de mediano plazo, en términos de metas agregadas, como el nivel de ingresos, gastos, déficit/superávit, y deuda pública. Luego es necesario operacionalizar estas metas estableciendo restricciones presupuestarias para los ministerios y programas por una cierta cantidad de años. Esto otorga estabilidad y credibilidad a los objetivos fiscales del Gobierno. La exitosa implementación de estos marcos plurianuales no es menos que una "revolución cultural" en el gasto público.

Aunque el grado de detalle de estos marcos varía de país en país, generalmente reproducen el formato del presupuesto, al mismo nivel de detalle. Ello significa que un marco formal (o una restricción presupuestaria explícita) existe para cada apropiación presupuestaria, en general para los tres años que siguen el año fiscal actual. Se trata de marcos presupuestarios deslizantes que son presentados cada año en el presupuesto. El año 1 del marco del año anterior se transforma en la base del presupuesto y se agrega un nuevo año 3. Esto ha incrementado fuertemente la efectividad de la planificación y facilitado el proceso presupuestario anual. Estos marcos plurianuales no son sin embargo objeto de legislación; se trata de documentos de planificación que reflejan un compromiso político con la disciplina fiscal.

También debiera enfatizarse que se trata de documentos vivos. El hecho de que existan marcos de tres años operando no significa que no se pueden hacer cambios al documento. De hecho, las reasignaciones entre ministerios han sido claves para su éxito en los países miembros de la OCDE. Es sin embargo imperativo que estos cambios sean descritos y explicados, especialmente si son el resultado del cambio de las circunstancias económicas o de nuevas decisiones de política. La mayoría de los países publican reconciliaciones detalladas entre el año -1 en el marco del año anterior y la propuesta presupuestaria actual.

Fuente: Jon Blondal, (2005).

Aunque los argumentos que se aducen para no hacerlo también son contundentes: exceso de optimismo en las proyecciones macroeconómicas; mayor rigidez (los techos presupuestarios son percibidos como pisos por los organismos gastadores); sub-ejecución del presupuesto; falta de incentivos para la auto-evaluación. Para algunos, la plurianualidad es sinónimo de rigidez presupuestaria, entendida como la acumulación de compromisos sectoriales radicalmente incompatibles con los objetivos globales. Esta “mala” plurianualidad debiera dar paso a una visión más optimista de programación de las finanzas públicas. Hoy en día, el ejercicio de una “buena” plurianualidad es la consecuencia natural de una adecuada gobernabilidad fiscal.

Pero existen múltiples obstáculos por remover para tener éxito en el intento. El primero obstáculo es lo que podríamos llamar el sesgo de optimismo. Cuando se realizan proyecciones más allá del ciclo presupuestario, existe la tentación de establecer un marco de excesiva confianza, especialmente respecto del crecimiento de los ingresos públicos. De hecho, los ingresos proyectados en el presupuesto han sido en promedio mayores a los efectivamente percibidos en los años noventa, como lo muestra el cuadro adjunto.

Cuadro 1
DIFERENCIA ENTRE RECURSOS RECAUDADOS Y PRESUPUESTADOS
(En porcentajes)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	-3,5	-10,8	-6,5	-15,6	-2,2	-8,9	3,2	9,9	8,2
Chile	-6,0	-11,6	0,0	-4,1	-4,4	-2,6	3,2	8,4	11,1
Colombia				-0,8	0,7	-2,1	5,9	2,2	5,7
Guatemala	-8,5	-9,3	-9,3	-4,9	3,2	-1,5	5,8	0,2	3,2
México		-0,8	2,9	-1,7	-9,7	-3,0	9,4	6,2	
Paraguay	-10,0	-27,8	-17,0	-19,7	-22,3	-6,2	13,0	7,4	6,4
Venezuela	Ü	-15,5	-20,3	-12,3	4,9	-2,5	56,3	41,2	70,5

Fuente: Cálculos propios.

El cuadro también muestra que esta tendencia se ha revertido en 2004-2006, al producirse una combinación de una mayor prudencia en los supuestos macroeconómicos y de inesperadas buenas noticias. Más allá de los necesarios y tradicionales análisis de sensibilidad, el reconocimiento de la existencia de este sesgo (el que por lo demás también existió durante los noventa en la Unión Europea) debería llevar a establecer mecanismos institucionalizados para la adopción de supuestos macroeconómicos prudentes.⁵ Por ejemplo, en el caso de Canadá, el Departamento de Finanzas revisa a la baja las proyecciones del sector privado e incorpora esta revisión en las proyecciones de sus agregados fiscales. En Holanda, una agencia independiente elabora dos escenarios macroeconómicos; el primero es el más cercano a la proyección media y el segundo es el que se considera prudente. El Gobierno incorpora los supuestos más pesimistas en sus cálculos presupuestarios, revirtiendo el sesgo tradicional (Blondal, 2005). El procedimiento utilizado en Chile es que un Comité de Expertos, de un amplio espectro político, fija la tasa de crecimiento del producto potencial para los próximos tres años, dato que luego es utilizado para fijar el techo presupuestario anual.⁶

Es claro que siempre es mejor en términos políticos manejar las “buenas noticias” que los cambios desfavorables. La desviación respecto de los supuestos macroeconómicos claves constituye

⁵ Por cierto que los errores de previsión no son sólo un asunto de Gobierno. De hecho, de la evaluación de los programas de ajuste fiscal apoyados por el FMI surge como una observación recurrente la tendencia o sesgo hacia un excesivo optimismo en las proyecciones de crecimiento de las economías.

⁶ Como mencionamos, Chile no tiene un esquema de presupuestación plurianual. Sin embargo, y valga la paradoja, la regla macrofiscal de superávit estructural es un poderoso instrumento para fijar el marco macroeconómico que determina las decisiones presupuestarias (véase DIPRES, 2005). Ello muestra que la continuidad de las políticas públicas no tiene necesariamente una relación directa con el desarrollo de Instituciones formales de planificación.

el riesgo principal que debe enfrentar la autoridad fiscal. Esto necesariamente supone disponer de proyecciones confiables de ingresos y gastos, y del impacto sobre los presupuestos futuros de los cambios de política. Es medular un escrutinio permanente que revise el comportamiento de estos supuestos; la verdadera utilidad para los gobiernos de la región de los presupuestos plurianuales está condicionada a una correcta construcción de los escenarios futuros.

Un segundo obstáculo, en América Latina, es la operacionalización de estos sistemas, lo que toca directamente a la forma de presupuestar. Tradicionalmente, la presupuestación ha sido un proceso de “abajo para arriba”, con los organismos de gasto recibiendo asignaciones presupuestarias difíciles de cumplir, ya sea por la existencia de leyes especiales o por negociaciones en que no siempre las autoridades fiscales imponen “ex-ante” sus puntos de vista. Las rigideces presupuestarias prevalecientes son incompatibles con un proceso de presupuestación de “arriba hacia abajo”, lo que de implementarse significaría una verdadera revolución institucional, requisito tal vez para el éxito de un marco plurianual. En ambos casos, el conflicto tiende generalmente a resolverse con presupuestos ejecutados crónicamente inferiores a los aprobados.

De hecho, en muchos países la práctica es establecer gastos prioritarios y manejar el resto según criterios de caja. Aparece entonces el tercer obstáculo a una adecuada implementación de la presupuestación plurianual, cual es el tránsito de un sistema de contabilidad de caja a otro devengado. En particular, parece poco compatible mantener estructuras de cuotas mensuales o trimestrales cuando se está buscando eficiencia de largo plazo de las políticas públicas. Evidentemente, la presupuestación plurianual requiere desmontar sistemas tan rígidos de manejo de caja.

En cualquier caso, los problemas de coordinación e implementación no parecen insalvables en estos modelos, cuando la planificación es sustituida por un marco plurianual. Este último pasa a ser parte del ejercicio mismo de presupuestación, lo que por lo demás entraña el riesgo de potenciar la inercia presupuestaria. Pero al mismo tiempo este instrumento puede resultar útil para reducir la rigidez presupuestaria, en la medida en que permite hacer cambios sectoriales a la largo del tiempo, con traumatismos y presiones mucho menores, marcando las prioridades de Gobierno. Por ejemplo, el presupuesto plurianual 2006-2008 en Argentina (recuadro 2), en su clasificación funcional, tiene un marcado énfasis en el gasto en educación, con el proyecto de ley por el que se propone pasar de 4 a 6% del PIB la participación de la educación, la ciencia y la tecnología en los Presupuestos Nacional y Provincial.

Recuadro 2

EL PRESUPUESTO PLURIANUAL EN ARGENTINA

Para hacer un análisis de la experiencia con el presupuesto plurianual en la Administración Nacional es preciso desdoblarse en dos aspectos: uno relacionado con la **implementación operativa** y otro relacionado con su **utilidad**. En el primer sentido, se puede concluir que la experiencia ha sido exitosa dado que significó un costo mínimo de implementación y esfuerzo. Así, desde 1999 los organismos elaboran el Presupuesto Plurianual en forma integrada con la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional: cumplen un único cronograma, se les comunican “techos presupuestarios” trienales, utilizan el mismo sistema de información y presentan en un mismo acto sus anteproyectos de presupuesto conteniendo el Proyecto de Ley y el Presupuesto Plurianual.

En cuanto al segundo aspecto, el vinculado con la **utilidad** del presupuesto plurianual, la experiencia no ha sido del todo satisfactoria. Ello se explica, en parte, por el contexto macroeconómico y fiscal altamente crítico vivido en el país desde su implementación en 1999, que han restado certeza a las proyecciones elaboradas y producido su pronta desactualización.

También afectó particularmente al presupuesto plurianual el hecho de tener que cumplir con un cronograma muy comprimido para su elaboración, restricción que quita tiempo para su formulación. Esto contribuyó para que el presupuesto plurianual fuera en la experiencia de estos años más bien formal, donde se repite en demasía el presupuesto del primer año del trienio.

(continúa)

Recuadro 2 (conclusión)

No obstante, el Gobierno Nacional mantiene su inquietud de **perfeccionar su metodología**, salvaguardando siempre la importancia de contar con una herramienta de programación de mediano plazo. Se ha insistido en su presentación en fecha próxima a la del presupuesto anual. Con miras a perfeccionar su elaboración, incentivar su aplicación e incrementar su utilidad, se analizó la posibilidad de que el Presupuesto Plurianual, además de ser elevado al Congreso Nacional complementariamente al Proyecto de Ley Anual de Presupuesto, es revisado y actualizado en sus proyecciones una vez que dicho Proyecto adquiere fuerza de Ley y se distribuye a las jurisdicciones y entidades por Decisión Administrativa. El objetivo de este procedimiento es evitar la prematura desactualización de las proyecciones macrofiscales. Una primera experiencia al respecto se llevó a cabo en el año 2004.

La Ley N° 25.152, de Solvencia Fiscal, y la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal, N° 25.917 establecen la información que, como mínimo, deben contener los presupuestos plurianuales de la Nación, en el primer caso, y de ésta y de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el segundo; información que es más agregada en relación al Proyecto de Ley Anual de Presupuesto. No se replica el presupuesto anual. Por ello se deja de lado el uso de algunas clasificaciones presupuestarias, se minimiza el uso de la clasificación por objeto del gasto y se utiliza la categoría "programa" de la clasificación por programas del presupuesto, dejando de lado los niveles inferiores de dicha clasificación (subprograma, actividad, proyecto y obra).

La elaboración del Presupuesto Plurianual sigue, entonces, la metodología del presupuesto anual, con ciertas adaptaciones. Así, se fijaron techos para cada año del trienio, en base a los cuales los organismos elaboran sus anteproyectos. La elaboración de los **techos** para los dos últimos años del PPL se efectuó en forma similar a la de los techos del presupuesto anual. Estos últimos, asimismo, constituyen el primer año de los techos del plurianual.

Fuente: "Presupuesto Plurianual 2005-2007", Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción de Argentina (www.mecon.gov.ar).

El modelo de Uruguay funda su práctica planificación-presupuesto a partir de las nociones respecto del papel del Estado en la planificación del desarrollo de la década del 60. La modificación constitucional de 1966 intentó quebrar la naturaleza incremental de la presupuestación anual y la asignación de recursos a instituciones más que a objetivos y metas por lograr. Sin embargo, la introducción con rango constitucional de la técnica presupuestaria por programas tuvo limitado impacto, dado que se generó una inercialidad de las unidades institucionales preexistentes a los programas presupuestarios.

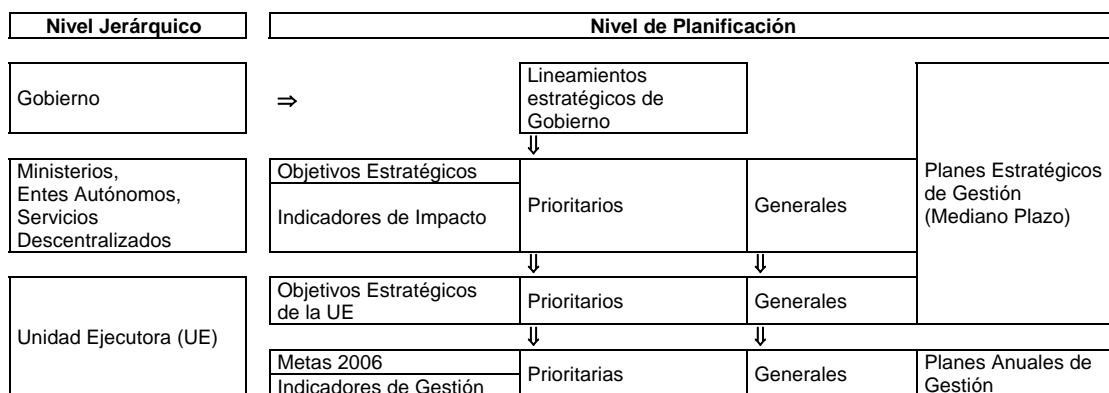
En la práctica, no se realizó un análisis detallado de las objetivos, metas, acciones, sino que meramente se reconoció y validó una estructura de entidades que ya existían cuya lógica de funcionamiento respondía a los mecanismos operativos del presupuesto tradicional basado en tareas orientadas por la mecánica de la ejecución de gastos. Este "continuismo presupuestal" se explica en parte por la carencia de recursos humanos cualificados en presupuestación por programas en todas las instituciones y en otra parte por las insuficiencias de equipos de procesamiento de datos que hubiesen permitido un adecuado seguimiento de un complejo sistema de información de objetivos y metas, tanto programáticas como presupuestales (Umansky, 2006).

Uno de los aspectos distintivos del sistema presupuestal uruguayo es la formulación de presupuestos quinquenales, similar al plan de largo plazo existente en los planes de desarrollo. Sin embargo, esta formulación y aprobación no es deslizante, por lo que mediante la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal del período anterior se realizan los ajustes necesarios al presupuesto del año vigente. El procedimiento de convertir las Rendiciones de Cuentas en verdaderos presupuestos anuales ha permitido mantener en forma fluida la operatividad del sistema, aún con exageraciones notorias como el de haberse aprobado rendiciones de cuentas de más de quinientas normas legales que igualaban o superaban los textos presupuestales. En consecuencia, cabe preguntarse si el hecho de formular presupuestos quinquenales logra construir un puente entre la planificación y la presupuestación, o es una liturgia incrementalista similar a la que realizan otros gobiernos y que no tiene mayor correspondencia con los planes que se persiguen.

En los últimos cuarenta años el proceso uruguayo ha sufrido diversos cambios a través del tiempo, adaptando la nomenclatura desarrollista de la década del 60 a un enfoque de planificación estratégica de los organismos públicos que se rigen por el presupuesto quinquenal. Para el ciclo presupuestal 2005-2009, que debió elaborar el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez a partir de marzo

del 2005, los ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados debían iniciar su análisis considerando la ejecución de gastos del año 2004 con la finalidad de identificar aquellos recursos que sea posible reasignar hacia las metas prioritarias que darán cumplimiento a los Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEGs). De esta manera, los ministerios debían priorizar sus planes estratégicos para el quinquenio en función de los LEGs y el cumplimiento de sus restantes cometidos legales. En la Figura 1 se reseña el esquema general de lineamientos, objetivos y metas del Presupuesto Quinquenal 2005-2009.

Figura 1
ESQUEMA GENERAL DEL PRESUPUESTO QUINQUENAL 2005-2009 DE URUGUAY



Fuente: Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado del Uruguay – CEPRE, 2005-a.

Como se puede observar de la práctica reciente, el modelo uruguayo tiene un alto grado de institucionalización y una autoridad formal con amplio respaldo político que intenta generar una alta integración y coordinación entre las principales instituciones rectoras, el CEPRE y la OPP. No obstante ello, el cambio de instrumentos de evaluación del desempeño presupuestario en el pasado reciente⁷ y el fuerte impulso otorgado a la planificación estratégica en el presupuesto quinquenal vigente, revelan que el modelo uruguayo se encuentra en una fase de transición en que las restricciones formales e informales del presupuesto predeterminan los instrumentos formales de planificación. Esta transición por una parte se puede explicar por la masificación del uso de la planificación estratégica en gobiernos de la región,⁸ pero también se puede interpretar como una necesaria capacidad de adaptación a los momentos de alta volatilidad económica y *shocks* en las finanzas públicas, que obligan a adaptar los esquemas de planificación en momentos de mayor incertidumbre presupuestaria.

Brasil muestra una de las trayectorias más extendidas de planificación en la región, con una diversidad de instrumentos que han sido desarrollados tanto en períodos democráticos como durante los regímenes autoritarios. El primer ejercicio de planificación a escala nacional fue desarrollado en 1956 a través del Programa de Metas. Si bien el cargo de Ministro de Estado extraordinario de Planificación fue iniciado por Celso Furtado en 1962, su antecedente institucional le antecede desde 1956 con el *Conselho de Desenvolvimento*. Desde su fundación institucional el Ministerio de Planificación detentaba amplias facultades en materia de coordinación económica, procurando coordinar las inversiones públicas con la estabilización económica. A partir de 1974 el Ministerio se

⁷ Para una descripción detallada del proceso de formulación de Planes Anuales de Gestión e Indicadores de Desempeño ver Bonnefoy y Armijo (2005).

⁸ Esta masificación no tiene una cuantificación exacta en la región. Sin embargo, estudios en EE.UU. de los municipios con más de 25.000 habitantes revelan que un 56% de ellos no han realizado ejercicios de planificación estratégica en los últimos cinco años (Poister y Streib, 2005).

convirtió en la Secretaría de Planificación y Coordinación (SEPLAN), la que ligada directamente a la Presidencia se convirtió en el centro de las decisiones económicas de Brasil.

Las crisis económicas de la década de los ochenta obligaron a sucesivos programas de ajuste que sólo intentaban controlar los desequilibrios de corto plazo, deteriorándose en forma notoria la relevancia de la institucionalidad de planificación, las reformas constitucionales de 1987 reimpulsaron las funciones de planificación y construyeron las bases para el desarrollo institucional del conjunto de instrumentos de planificación y presupuestación que sustentan el Plano Plurianual (PPA).

La enmienda constitucional N° 19 de la Reforma Administrativa de 1998 impulsó fuertemente el concepto de evaluación del desempeño, tanto en el ámbito institucional como el de los funcionarios.⁹ El fuerte impulso a la evaluación de programas, conjuntamente con el andamiaje institucional que proveyó el PPA, ha dado en el último quinquenio un nuevo enfoque a las actividades de planificación en Brasil (Mussi, 2006-b).

El PPA 2000-2003 institucionalizó este nuevo prisma, generándose relatorías anuales de monitoreo y evaluación que tenían por finalidad informar tanto los desembolsos de recursos en cada programa, así como el desempeño físico *vis-a-vis* las metas definidas en forma *ex ante*. Esta vinculación entre desembolsos y metas físicas ha permitido enlazar el PPA con el presupuesto anual. Esta nueva modalidad se ha focalizado en los programas prioritarios definidos en el PPA, que para el cuatrienio 2000-2003 estaba compuesto por 366 programas estratégicos que constituyen la columna vertebral del PPA. Cada uno de estos programas tiene un gerente público a su cargo, quien es responsable de los costos y metas del programa respectivo. No obstante lo anterior, subsiste aún una proporción importante de recursos presupuestarios que no están bajo este esquema de evaluación y por ende su calificación de calidad del gasto o medición de impacto no se realiza con los mismos parámetros de los programas estratégicos.

El ejercicio de PPA 2004-2007 ha incorporado nuevos matices, tales como implementar en la elaboración del PPA una metodología que contemple el enfoque territorial, con la finalidad de aprovechar las sinergias de la intervención pública de distintos ministerios y entes públicos en un territorio común. En las evaluaciones del PPA 2000-2003 uno de los elementos más complejos de incorporar fue la interacción de programas intersectoriales, donde los resultados y responsabilidades no son atribuibles a una institución en particular.

Un segundo énfasis prevaleciente para el PPA 2004-2007 es que los distintos programas estratégicos reflejen la integración de la inversión privada con la pública, reforzando de esta manera las *parcerias* público-privadas. Una de los cambios más significativos que introdujo el PPA 1996-1999, respecto de las iniciativas de planificación de la década de los sesenta y setenta, era que se consideraba en el Plan las *parcerias* en el ámbito público entre la Unión, los estados y los municipios. El fortalecimiento de las alianzas público-privadas tiene por objeto que el PPA vaya más allá de enumerar las metas gubernamentales y las inversiones de infraestructura económica para la consecución estas metas, se busca pasar a un estadio más avanzado en que el Plan da señales a los agentes financiadores, tanto en el ámbito público como privado.

El tercer cambio de énfasis está dado por la búsqueda de una mayor integración entre los tres principales sistemas de información que vinculan la planificación con la presupuestación: el SIGPLAN (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento), SIDOR (Sistema Integrado de Dados Orçamentários) y el SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal). Cada uno de estos sistemas han sido desarrollados por instituciones distintas,¹⁰ lo que genera problemas de interoperabilidad y acceso a la información por los diferentes actores

⁹ Ver mayores detalles de la enmienda constitucional N°19 en Bresser-Pereira (2002), Escola Nacional de Administração Pública (2000) y Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1998).

¹⁰ El SIGPLAN fue desarrollado por la Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos del Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para organizar e integrar la red de gerentes de programas del PPA. A su vez, el SIDOR depende de la Secretaria de Orçamento Federal del mismo ministerio y el SIAFI depende de la Secretaria do Tesouro Nacional del Ministério da Fazenda.

involucrados. Si bien el SIGPLAN ha avanzado en la formulación de metas físicas, el empalme con las disponibilidades presupuestarias sigue registrando un rezago por factores tales como el contingenciamiento.¹¹

No obstante estos importantes cambios para reforzar la vinculación presupuesto-planificación a través de la evaluación de programas, la institucionalidad brasileña ha tendido a priorizar la sostenibilidad de la política fiscal (recuadro 3), donde las preocupaciones respecto de la calidad del gasto no son centrales al debate. La institucionalización en los ministerios sectoriales de las Unidades de Monitoreo y Evaluación (UMA's) está generando una masa crítica de técnicos preocupados por desarrollar herramientas concretas que se adapten a los desafíos que enfrenta Brasil.

Recuadro 3 EL “CONTINGENCIAMIENTO” EN BRASIL

El resultado primario es el principal indicador para la ejecución presupuestaria. La obligación establecida en la LDO ha condicionado la operación de caja del Tesoro Nacional, que ha tomado precauciones para garantizar su viabilidad. El instrumento del *contingenciamiento*, o sea de limitar las dotaciones del presupuesto, se ha establecido como un mecanismo permanente en las finanzas públicas brasileñas. Esta contención se concentra en los gastos no obligatorios, especialmente acciones de inversión o nuevas actividades. No es un corte definitivo, pero un ajuste a lo largo del año, con anuncio de la gradual recuperación de la dotación inicial de recursos, pero sin saber los montos o velocidad de esa recuperación. Esta incertidumbre crea serios problemas para las acciones o proyectos. Para evitar esos costos, algunos sectores han buscado formas de excluirse de este proceso, como salud, ciencia y tecnología y programas de transferencia de rentas. Así, los sectores de infraestructura, como agua, transporte y comunicaciones, o de menor visibilidad como deportes, turismo y cultura sufren el impacto de esos límites. En estos últimos se llega a niveles de 70 a 85% de su dotación.

En 2005, el mecanismo de *contingenciamiento* representa cerca del 10% del presupuesto, excluyendo el refinanciamiento de la deuda. El resultado final del *fine tuning* hecho por el Tesoro Nacional es que se liquida cerca de 93% del presupuesto. Ese resultado tiene el impacto de las vinculaciones y gastos obligatorios, como seguridad social, personal, etc. Sin embargo en los programas específicos sectoriales o sociales, la ejecución se mostró menor.

Hay una fuerte demanda para una mayor igualdad en el acceso a los recursos presupuestarios. Surge una unión entre parlamentarios y sectores de la sociedad para discutir que el presupuesto se torne más impositivo.

Fuente: Mussi (2006-a).

El caso del Perú ha observado un renovado interés en el desarrollo de nuevos instrumentos para estimular la planificación en los organismos públicos. Desde el año 2002 el gobierno peruano viene desarrollando esfuerzos para integrar al proceso de toma de decisiones presupuestaria una serie de instrumentos vinculados a la planificación estratégica y operativa. Al igual que el caso uruguayo, estos esfuerzos han tenido un impacto limitado debido a la multiplicidad de instrumentos que se han desarrollado en los últimos años, el lento aprendizaje institucional de las nuevas herramientas, escasez de equipos técnicos que generen “masa crítica” al interior de las organizaciones públicas y las limitaciones presupuestarias que impone la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

Este renovado interés en la planificación ha llevado a formular una normativa que consolide una institucionalidad de planificación del Sector Público. En mayo del 2005, tras un dilatado debate, se aprobó la ley 28522 que crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

Si bien la corta experiencia práctica no permite elaborar conclusiones, la dictación de la ley 28522 y su respectivo reglamento ha permitido armonizar una serie de instrumentos y procedimientos que funcionaban en forma descoordinada. Esta armonización se ha dado primeramente en los aspectos normativos, que relacionan la presupuestación, programación multianual y sistema nacional de inversión pública con el Sistema Nacional de Planeamiento

¹¹ En Brasil, el célebre y establecido “contingenciamiento” es una modalidad de asignación de recursos que en los hechos implica una etapa adicional a la presupuestación. Los recursos son aprobados en el Congreso, luego “contingenciados”, y finalmente liberados según diversos criterios. Véase Mussi (2006-a) para una discusión del proceso de decisiones que está detrás de esta modalidad.

Estratégico y en forma más específica con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.¹² El Sistema de Planeamiento Estratégico define tres horizontes sobre los cuales se construye el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional:

1. Plan Estratégico de Largo Plazo: Tiene un horizonte temporal de veinte años. Es fiel expresión de las aspiraciones que la sociedad plantea, procesándolas y desarrollándolas a través de los mecanismos de concertación del nivel local, regional y del Foro del Acuerdo Nacional y que están contenidos en la Visión Compartida de Futuro del País. Presenta los objetivos y los lineamientos de política de largo plazo así como los requerimientos de estudios estratégicos en el campo económico, financiero, institucional y social.
2. Plan Estratégico de Mediano Plazo: Tiene carácter prospectivo y su horizonte temporal es de cinco años. Se basa en los lineamientos y orientaciones del Plan Estratégico de Largo Plazo. Incorpora los resultados de los estudios estratégicos que se realizan en cada nivel y para cada ámbito sectorial, territorial o institucional tomando en consideración, en su caso, el contexto nacional, regional o local y las condiciones del entorno internacional. Define la orientación que deberá tomar el presupuesto y contiene una estimación de los requerimientos fiscales para dar cumplimiento a los objetivos que en él se plantean. El Plan Estratégico de Mediano Plazo se revisa y actualiza cada año.
3. Plan Estratégico de Corto Plazo: Es anual y coincide con el año fiscal. Es el instrumento base de la gestión pública y sirve para orientar las decisiones de la sociedad civil y del sector privado en relación al comportamiento sectorial, regional o local. Se elabora sobre la base de los objetivos estratégicos contenidos en el Plan Estratégico de Mediano Plazo. Determina la programación y el presupuesto que es la expresión financiera del plan de corto plazo. Se ajusta trimestralmente de acuerdo al análisis proveniente del seguimiento del proceso de ejecución y de los resultados obtenidos mediante la aplicación de los respectivos indicadores de desempeño. El Plan Estratégico de Corto Plazo contiene el Plan Operativo Institucional.

En el Recuadro 4 se describen la estructura de interacciones entre los instrumentos de planificación estratégica y operativa con el proceso de formulación presupuestaria del gobierno peruano. Estos instrumentos que se formulan a nivel sectorial e institucional, con la nueva normativa del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico a su vez deben adaptarse e integrarse a los tres horizontes antes descritos.

¹² A modo de ejemplo, la ley 28522 modifica el Quinto principio general de la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público con el texto siguiente: “El Presupuesto Público asigna los fondos públicos de acuerdo con los objetivos y prioridades de gasto determinadas en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, en los planes estratégicos de las entidades del Sector Público y la disponibilidad de ingresos programada.”

Recuadro 4

VINCULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CON EL PRESUPUESTO EN EL PERÚ

En enero del 2002 el Congreso peruano aprobó la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (N° 27.658). Esta ley tenía por objeto establecer los principios y la base legal para iniciar el proceso de modernización de la gestión del Estado. En una primera etapa el impulso de modernización se centró en la reforma del Poder Ejecutivo mediante la suscripción de convenios de gestión y en la implementación de programas pilotos de modernización en distintos sectores de la administración pública central. Los programas piloto tenían por finalidad la reorganización integral de un sector, incluyendo aspectos funcionales, estructurales y de recursos humanos.

La existencia de este nuevo marco normativo ha presentado el gran desafío de cómo integrar al proceso de toma de decisiones presupuestaria una serie de instrumentos vinculados a la planificación estratégica y operativa que se han desarrollado en los últimos años. Estas nuevas herramientas comprenden los ejercicios de planificación estratégica que se iniciaron en 1997 en algunas instituciones piloto, el Sistema de Mediciones que se apoya en los indicadores de gestión y la definición de los planes operativos institucionales que contempla el artículo 55 de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.

La articulación entre los instrumentos de planificación y el presupuesto se inicia con el proceso de planeamiento estratégico sectorial multianual (PESEM), producto del cual se obtiene la misión y propósito sectoriales, análisis FODA, lineamientos de políticas y los objetivos estratégicos sectoriales. A partir de estas definiciones sectoriales se realiza el planeamiento estratégico institucional (PEI) el que contiene, a su vez, la misión, propósito y objetivos estratégicos institucionales.

Los objetivos estratégicos generales para la institución se presentan con indicadores anuales de resultado para el quinquenio respectivo, en tanto que los objetivos estratégicos específicos se deben presentar con indicadores anuales de producto. Sin embargo, el análisis de lo presentado este quinquenio revela que muchos sectores mezclan ambos indicadores y utilizan indistintamente indicadores de resultados o de producto. A modo de ejemplo, en el Ministerio de Salud se presenta un objetivo general de prevención y control de las enfermedades transmisibles y los indicadores de seguimiento propuestos son la tasa anual de incidencia de tuberculosis (resultado) y la cantidad de inmunizaciones administrada por año (producto). Como se mencionó anteriormente, este problema se suscita en muchos países.

Tanto el PESEM como el PEI se elaboran para el mediano plazo, el horizonte vigente es del año 2002 al 2006. El organismo responsable de dirigir y coordinar la elaboración de los PESEM y PEI es la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, que depende del Vice Ministerio de Economía. En contraste, el presupuesto y los planes operativos institucionales (POI) tienen un horizonte de corto plazo. La responsabilidad de preparación y seguimiento de estos dos últimos instrumentos recae en la Dirección Nacional de Presupuesto Público, que depende del Vice Ministerio de Hacienda. Las funciones de planificación estratégica y presupuestación están concentradas en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), pero se radican en distintos Vice Ministerios de éste. El esquema institucional se asemeja al existente en Brasil a partir de 1999 en que un solo ministerio agrupa las funciones de planificación, presupuestación y gestión. No obstante, en el caso del Perú las iniciativas referidas a la reforma y modernización del Estado se encuentran bajo la dirección del Presidente del Consejo de Ministros.

De esta manera, el vínculo entre la planificación estratégica y operativa y los distintos agregados de la estructura funcional programática del proceso presupuestario se da en los siguientes niveles: 1) Nivel de Función (que corresponde a la visión y misión institucional); 2) Programa (que equivale a los objetivos institucionales generales); 3) Sub-programa (que responde a los objetivos institucionales parciales para el logro de un Programa); 4) Actividades o Proyectos (que representa la producción de los bienes y servicios de la institución); 5) Componente (división de una Actividad o Proyecto que permite identificar un conjunto de acciones presupuestarias concretas); 6) Meta presupuestaria (son la expresión concreta, cuantificable y medible que caracteriza el(los) producto(s) final(es) de las Actividades y Proyectos establecidos para el año fiscal respectivo).

El POI establece el detalle de tareas en función de las metas presupuestarias. Si bien la preparación de cada una de las etapas es un proceso recursivo, cada entidad del Sector Público peruano implementa su Programación Estratégica Multianual a través de sus planes operativos y correspondientes presupuestos anuales siguiendo el siguiente orden:



La integración de la toma de decisiones presupuestaria al proceso de planificación se da con cierta efectividad en el nivel agregado sectorial, donde el MEF ejerce un fuerte rol de coordinación. Al interior de las instituciones la vinculación es más difusa, pues no hay una retroalimentación permanente entre las decisiones que se van adoptando durante el año y las metas que propone la planificación multianual. Como se ha visto con otros países, la función de la evaluación y seguimiento del plan plurianual es esencial para que éste tenga una vigencia política y técnica que trascienda cada ejercicio presupuestario.

Fuente: ILPES-CEPAL, Panorama de la Gestión Pública, 2004.

La experiencia de Costa Rica se caracteriza por una larga tradición de planificación normativa.¹³ La crisis de los organismos responsables de la planificación de los noventa afectó al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), de manera que la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) ha tendido a través del tiempo a mostrar una creciente desarticulación del ciclo presupuestario. Complementario al PND, el MIDEPLAN tiene a su cargo la implementación del Sistema Nacional de Evaluación (SINE). Este sistema busca reforzar el proceso de toma de decisiones propiamente políticas, más que las decisiones presupuestarias. Su diseño y práctica en el tiempo presenta una fuerte inclinación a la metaevaluación.

Dada la particular organización institucional de aprobación presupuestaria, los problemas de desarticulación del ciclo presupuestario se ven agravados en Costa Rica por la multiplicidad de actores. Para superar este problema el año 2001 se dicta una nueva Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la que establece en forma expresa que el presupuesto debe reflejar las prioridades y actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Para cumplir con lo señalado en la nueva ley, a partir del 2002 se generó un trabajo de coordinación interinstitucional entre MIDEPLAN, el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República. Producto de esta labor se gestó una metodología común que tiene por objeto conectar el PND, los Planes Anuales Operativos de las instituciones y sus respectivos Presupuestos. Estos planes se deben formular en un horizonte de mediano y largo plazo, de forma tal que se pueda determinar su impacto sobre las finanzas públicas.

La metodología aplicada para establecer la vinculación con el PND, consiste en que las instituciones realicen un análisis para relacionar la producción final con los objetivos de las acciones estratégicas contenidas en el PND. No obstante que las distintas matrices vinculan en forma explícita los recursos financieros con cada uno de los productos finales, acciones estratégicas y políticas, el ejercicio no ha estado exento de dificultades.

Un primer problema tiene que ver con la “exuberancia irracional” de indicadores, que impiden realizar un proceso efectivo de seguimiento de los resultados y metas. Por ejemplo, en la formulación del Presupuesto 2006 el Ministerio de Salud presenta 58 objetivos de mejoras y vinculación con el PND y 133 indicadores de desempeño programáticos. La mayor parte de estos objetivos se consideran de alta prioridad, por lo cual no está clara la jerarquización de tareas al interior del sector. Además del exceso de indicadores y objetivos, de estos últimos casi un tercio de ellos (19) no tienen identificación con el PND 2002-2006.¹⁴ Si bien hay objetivos de mejora que tienen que ver con la modificación de la estructura epidemiológica, como es el caso del VIH-SIDA, existe una cantidad importante de objetivos que son problemas más permanentes y no aparecen reflejados en el PND.

En segundo lugar, y ligado a lo anterior, el proceso de planificación costarricense se ha caracterizado como de baja institucionalización técnica y política. Producto del *downsizing* experimentado por MIDEPLAN en los noventa, se requiere fortalecer las competencias del recurso humano instaladas en el órgano rector del sistema de planificación nacional. Algunas dificultades que acusa el PND tienen que ver más con una inadecuada aplicación y escaso conocimiento de metodologías, técnicas y herramientas que permitan hacer del PND un instrumento susceptible de concretar en acciones, objetivos y metas, que luego sean posibles de alinear mediante el presupuesto (Gómez y Quirós, 2006).

Por último, la complejidad y abundancia de instrumentos que se describen en la Figura 2 generan un sistema de planificación que tiene una lenta capacidad de respuesta a un entorno

¹³ La Ley de Planificación Nacional se dictó en 1963, siendo la Oficina de Planificación responsable de preparar e impulsar programas económicos generales y procurar la mayor eficiencia en los servicios prestados por la Administración Pública.

¹⁴ Ministerio de Hacienda, Ley de Presupuesto Nacional 2006, Formato Detalle Ministerio de Salud, 2005. <https://www.hacienda.go.cr/NR/rdonlyres/5D34940D-DDDE-499D-85BB-F8C2BD30A610/9640/Titulo2192.pdf>

económico y social cada vez más dinámico. La coordinación entre los distintos actores participantes de los procesos de planificación y presupuesto es un hito significativo para avanzar en instrumentos que tiendan a la rápida capacidad de respuesta, simplificación y pertenencia de la información de gestión que se utiliza.

Figura 2
INSTRUMENTOS DEL PLAN ANUAL OPERATIVO DE COSTA RICA

Instrumento	Objetivo del Instrumento	Detalle de Recursos Presupuestarios
Marco General Institucional	Obtener información general de las entidades públicas, ministerios y demás órganos que permita conocer el panorama, diagnóstico y marco filosófico institucional.	Ninguno, salvo en el diagnóstico institucional que reserva un acápite a la distribución de recursos humanos (según categoría ocupacional, tipo de plaza, distribución geográfica).
Matriz de Desempeño Institucional	Obtener información anualizada del total de acciones estratégicas institucionales definidas en el PND.	Estimación de recursos asignados para el año de formulación, correspondiente a cada una de las metas de las acciones estratégicas , desglosado por objeto del gasto y fuente de financiamiento.
Matriz de Desempeño Programático	Reflejar la programación presupuestaria y su relación con las acciones estratégicas del PND y aquellas otras acciones definidas por las entidades públicas, ministerios y demás órganos, incluyendo las mejoras a desarrollar en el proceso de producción del programa o subprograma durante el ejercicio presupuestario.	Estimación recursos asignados en el año correspondiente a cada una de las metas de gestión , desglosado por objeto del gasto y fuente de financiamiento.
Matriz de Desempeño Programático Específico	Contar con información de la planificación de las actividades de carácter rutinario y cotidiano de los programas y subprogramas presupuestarios institucionales	Estimación de recursos asignados en el año correspondiente a cada una de las metas específicas , desglosado por objeto del gasto y fuente de financiamiento.

Fuente: Costa Rica. Comisión Técnica Interinstitucional, 2005.

La diversidad de modelos aplicados en la región muestra que no existen soluciones universales y que el resurgimiento de la planificación en la última década adopta disímiles niveles de integración y coordinación con el proceso presupuestario. En tal sentido, el marco plurianual puede llegar a transformarse en un elemento catalizador de buenas prácticas en general, si es que ayuda a remover los obstáculos mencionados. La tarea es más compleja y desafiante cuando planificación y presupuesto coexisten como instrumentos separados, como lo analizamos a continuación.

Los países analizados han desarrollado esfuerzos de planificación desde la década de los sesenta y el desarrollo institucional ha estado fuertemente condicionado por los altos y bajos que ha sufrido la valoración y práctica de la planificación en las últimas dos décadas.

En la década actual Brasil ha puesto un mayor énfasis en la evaluación de programas estratégicos y en el desarrollo de una institucionalidad de planificación plurianual que articule las decisiones presupuestarias con la planificación bajo el mismo edificio institucional. Uruguay ha optado por desconcentrar el proceso de planificación con mayor preponderancia a la planificación estratégica de las instituciones públicas. Perú, por su parte, ha relanzado un sistema nacional de planificación que surge de la necesidad de institucionalizar los consensos generados por el Acuerdo Nacional. Finalmente, Costa Rica intenta avanzar en una mayor vinculación entre plan y presupuesto mediante la coordinación entre los distintos entes rectores.

No obstante que los caminos son particulares a las realidades políticas, económicas e institucionales, hay ciertas constantes que se observan en estos cuatro países. En primer lugar, el divorcio entre los equipos técnicos responsables de la planificación y los de la presupuestación. Este divorcio se ha intentado resolver mediante acuerdos de coordinación institucional y con decisión política en el ámbito de los ministros. Sin embargo en la mayor parte de los países persisten entre ambos equipos humanos dispares capacidades técnicas, objetivos institucionales divergentes, uso de la información que emana de los procesos de gestión y horizontes temporales discordantes.

Un segundo patrón tiene que ver con las dificultades en integrar los sistemas de información de presupuesto y planificación. Encontrar una unidad de medida común que permita relacionar la información de presupuesto y planificación no ha sido simple, cuando desde la lógica del plan se ha escogido una meta o bien un producto estratégico, subsiste el problema de cómo vincular al plan aquellos recursos presupuestarios que no tienen vinculación con las metas o productos. El volumen de recursos que no tiene vinculación a metas o productos impide que los sistemas de información generados por las unidades de planificación “conversen” con los sistemas generados por las unidades de presupuesto.

Un tercer fenómeno común a los países analizados lo constituye la saturación de información física que han tendido a producir los sistemas de evaluación del desempeño. La reducción de costos y masificación de las TICs han permitido a los gobiernos establecer complejos sistemas de medición en que se definen miles de indicadores de desempeño de los procesos, resultados e impactos de las acciones públicas. Cómo generar un sistema de evaluación que permita a los tomadores de decisiones discriminar lo urgente, lo importante, lo redundante y lo insignificante es un gran desafío pendiente en la mayor parte de los países. Una alternativa posible es centrarse en los gastos discrecionales, que dadas las rigideces presupuestarias es una proporción muy menor del presupuesto total, pero adoptar este enfoque tiene la limitante de aceptar con resignación que los gastos ligados a actividades rutinarias no podrá desarrollar un vínculo entre el presupuesto y la planificación.

II. Argentina¹⁵

Resumen

La crisis de Argentina de los años 2001 y 2002 tuvo múltiples causas, que resultan todavía de difícil explicación. Sin embargo, surge con claridad que un factor desencadenante de la misma fue la cuestión fiscal.

Frente a la necesidad de evitar que el país vuelva a caer en el futuro en una circunstancia similar, cuya manifestación de mayor gravedad ha sido el costo social que sobrevino, es necesario dilucidar cuáles fueron las causales que operaron como desencadenantes.

Desde esta perspectiva, el objeto del presente trabajo es analizar si los instrumentos presupuestarios tuvieron algún grado de responsabilidad en la gestación de la crisis. Se trata de una cuestión compleja, porque ello implica hacer una suerte de artificio metodológico, aislando a estos instrumentos de los efectos derivados de las decisiones (u omisiones) de políticas y de la gravitación de los factores internos y externos. Pese a que este recurso metodológico es necesariamente imperfecto y parcial, el intento está ampliamente justificado porque permite acceder a una visión más comprensiva del comportamiento de las cuentas públicas, lo cual a su vez aumenta la capacidad para descubrir la existencia de ciertas debilidades instrumentales, que podrían subsistir en la actualidad de la Argentina *post-default*.

¹⁵ Síntesis del documento *Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones*, Roberto Martirene (LC/L.2570, LC/IP/L.275) N° de venta: S.06.II.G.99, 2006.

Para ello, se ha debido realizar, con el debido detalle, una descripción sumaria de las principales características e instrumentos de los últimos quince años de la historia fiscal argentina. Una de las conclusiones más importantes del presente trabajo es que, pese a haberse creado un sistema moderno de administración financiera, con un plexo normativo bastante difícil de vulnerar, existieron falencias en la disponibilidad y en el uso de los instrumentos fiscales, especialmente en la falta de una clara exposición del Resultado Fiscal, el cual no captó la totalidad de los flujos que dieron origen al crecimiento nominal de la deuda pública, falencias que subsisten en el presente, en donde la atención de la opinión pública se mantiene excesivamente focalizada en el comportamiento del Superávit Primario.

Con la intención de ofrecer vías de solución a este problema y a otros que se le vinculan, en la parte final del trabajo se formula una serie de recomendaciones de carácter técnico, las cuales son una especie de corolario de las enseñanzas emanadas de los problemas apuntados. Éstas se realizan, teniendo en cuenta, adicionalmente, que los sistemas, dispositivos y normas de administración financiera existentes, que tienen su origen en las reformas introducidas en los comienzos de la década del 90 y que han mantenido su vigencia hasta hoy, constituyen una plataforma suficientemente idónea y flexible como hacer factible su implementación.

El presente trabajo puede ser útil, además, a los que quieran tener un acceso rápido y panorámico de las características y principales acontecimientos y cifras del sistema presupuestario argentino de los últimos quince años, con sus ciclos de fracasos y recuperaciones.

Debe quedar claro, por último, que el esfuerzo realizado constituye sobre todo un aporte más al esclarecimiento de una cuestión de por sí altamente compleja y sobre la cual han gravitado razones políticas e institucionales, que trascienden a la especialidad del autor. No obstante, no es difícil reconocer que después de la reestructuración de la deuda pública del año 2005 se le ha presentado a la Argentina una nueva oportunidad para salir de su estancamiento.

1. Presentación del tema

La crisis política y económica que se precipitó en Argentina entre los meses de diciembre del año 2001 y enero del año siguiente, tuvo diferentes causas, cuya identificación, gravitación y entrelazamiento es todavía de difícil explicación. Sin embargo, surge con claridad que un factor desencadenante fue la cuestión fiscal.

Sería largo enumerar la sucesión de hechos que desde enero del año 2000 intentaron por medio de diferentes estrategias resolver el financiamiento de los vencimientos de la deuda pública, procurando mantener al mismo tiempo el gasto público primario, en especial el del sector público nacional, dentro de niveles razonables con el fin de no agravar más con requerimientos adicionales de fondos sobre el Tesoro Nacional. Sin embargo, es necesario recordar algunos de esos intentos tales como la reforma tributaria de enero del año 2000 a pocos días de haber asumido la titularidad del Poder Ejecutivo el Dr. Fernando De la Rúa, el recorte de los salarios nominales del personal de la Administración Nacional que el mismo gobierno debió decretar a mediados del primer año de su gestión, el acuerdo de financiamiento multilateral estructurado en torno a un convenio con el Fondo Monetario Internacional (Blindaje) de diciembre del mismo año, la ley de poderes impositivos especiales otorgadas al Poder Ejecutivo en abril del año 2001, la Ley de Déficit Cero de agosto y el intento semi-voluntario, aunque tardío, de reestructuración de la deuda (el Megacanje y el Préstamo Garantizado), que a la postre fueron las últimas medidas del gobierno antes de los tristes sucesos del 19 y del 20 de diciembre del 2001, día de la renuncia del Presidente De la Rúa en medio de desbordes sociales.

Frente a estas realidades, la pregunta que cabe formular para introducirse en el núcleo temático, es cuál fue el grado de responsabilidad que le cupo al conjunto de instrumentos que dan

forma al sistema presupuestario en estos sucesos a lo largo del proceso de gestación, desarrollo y desenlace, si es que existen razones valederas como para adjudicarle alguna responsabilidad.¹ Esto es importante averiguarlo, más que por el interés que puede suscitar un análisis retrospectivo de este tema, por la preocupación de saber, si es que hubiera debilidades estructurales en el interior del propio sistema, cómo eliminarlas frente a un eventual retorno a fenómenos similares a los atravesados en la década pasada (también en las décadas del 70 y del 80), para que puedan operar como un freno a la formación de un nuevo estado generalizado de incapacidad de pago.

El examen de la capacidad de respuesta de un conjunto de instrumentos podría hacerse entre perspectivas extremas, ninguna de las cuales serviría para encontrarle explicaciones adecuadas a la cuestión planteada. La primera se apoyaría solamente en el análisis y evaluación de la pertinencia de las políticas adoptadas y en la capacidad de los gobernantes para administrar los asuntos públicos, suponiendo la neutralidad de los instrumentos disponibles. Frente al mantenimiento de políticas equivocadas, acompañadas con gruesos errores en la administración de las mismas, es probable que los mejores instrumentos fracasen o tengan poco que aportar.³ Otro enfoque extremo tendería a poner el acento nada más que en los instrumentos, pidiéndoles a éstos que sean suficientemente aptos como para corregir las malas políticas o las fallas de conducción. Otra perspectiva extrema sería centrar el foco del problema en un factor externo, diferente a las dos primeras, frente al cual las políticas, los instrumentos y los administradores involucrados nada podían hacer.

En realidad en un auténtico deslinde de responsabilidades, que busque aproximarse lo más posible a la verdadera explicación de los hechos, no hay otro camino que poner en estado de sospecha al conjunto de factores involucrados, haciendo el esfuerzo de ponderar el grado de contribución de cada uno, porque es cierto que cuando se cae un avión la causa puede estar en errores del piloto, en la estructura del avión, en una falla de los instrumentos, en condiciones ambientales altamente adversas, imposibles de prevenir, o en una combinación de estas causales.

Si bien este reconocimiento a la multiplicidad de causas es una premisa del presente trabajo, el análisis se concentrará fundamentalmente en el plano instrumental, sin perjuicio que, para comprender mejor las aseveraciones, se dé cabida a la influencia de los restantes factores. Por otra parte, en algunos casos las descripciones serán matizadas con algunas consideraciones en cierto sentido testimoniales. Será imprescindible, además, respaldar algunas afirmaciones con información numérica.

Queda claro, dada la extrema complejidad de la cuestión abordada y que la pretensión de querer aislar un factor en particular tiene sentido solamente para extraer enseñanzas que puedan ser utilizadas para fortalecer, calibrar mejor y completar los instrumentos, pero no para imputar responsabilidades. En definitiva, siendo el Presupuesto Público una institución al servicio de la gestión política, el uso de estos instrumentos depende fundamentalmente de las intenciones y objetivos del poder público, el cual a su vez en muchas ocasiones es tributario de las circunstancias de tiempo y lugar. De ahí que el esfuerzo realizado en este plano no pretende ir más allá de servir.

Es interesante constatar que en el “Informe sobre la Evaluación del papel de FMI en Argentina 1991-2001” producido por la Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, en la parte dedicada a la adjudicación de responsabilidades originadas en el propio organismo, se menciona el no haber utilizado los instrumentos analíticos disponibles para evaluar la sustentabilidad de la deuda y evitar una sobreestimación del nivel de sostenibilidad: (“Se debería haber sometido la trayectoria de la deuda a pruebas de esfuerzo bajo diferentes supuestos acerca del saldo primario, las tasas de interés reales, las perspectivas de crecimiento y, lo más importante, el tipo de cambio”). De todos modos los estudios sobre el tema desarrollados por esta institución son bastante recientes (Vg. “Assessing Sustainability”, documento SM/02/166, mayo de 2002; y “Sustainability Assessments, Review of Applications and Methodological Refinements” documento SM/03/206, junio de 2003).

Las observaciones críticas que se formulan en cuanto a lo técnico, deben ser interpretadas como una reflexión personal sobre lo que se hizo y sobre lo que se debió o pudo haber hecho o intentado, dado el cargo desempeñado por el autor durante una gran parte del período analizado hasta marzo del año 2000, como director de la Oficina Nacional de Presupuesto. Los filósofos saben que la claridad acerca de lo que convenía hacer viene muchas veces después de ocurridos los acontecimientos. No obstante, toda reflexión sirve para extraer enseñanzas, dado que a pesar de lo cambiante de las circunstancias, es posible volver a tropezar con la misma piedra.

Un propósito complementario del presente trabajo, es que el mismo les sea de utilidad a aquéllos que no tienen información sobre las principales características del sistema presupuestario argentino y, además, de algunos de los rasgos más salientes del comportamiento fiscal del país, en los últimos quince años.

El siguiente capítulo está centrado en el proceso de reforma de la administración financiera que se dio en la Administración Pública Nacional a partir del ejercicio 1991, describiendo la situación previa y los principales objetivos y características de la misma. Estos objetivos también servirán como una agenda de contenidos temáticos de gran parte de las cuestiones consideradas en los capítulos siguientes. En esta parte, se hará una especial referencia a las fortalezas de las normas y sistemas ideados por el programa de reformas para el control y financiamiento del gasto público nacional.

En el capítulo tercero se describe el grado de cumplimiento tuvieron dichos objetivos, los resultados obtenidos, conteniendo además un intento de identificación de las fallas de carácter instrumental que distorsionaron, en alguna medida, la verdadera situación fiscal de los años en donde se incubó y fue creciendo el proceso que culminó en el default de fines del año 2001. En el capítulo siguiente, se hace un relato somero del contexto que existía cuando se fueron tomando las medidas más acuciantes relacionadas con la administración financiera del Estado, en especial en lo referente al presupuesto público, el crédito público y las relaciones fiscales intergubernamentales.

Finalmente, en el quinto capítulo se señalan cuáles son las principales posibilidades que existen en la actualidad para fortalecer la gobernabilidad fiscal, efectuando además algunas recomendaciones orientadas a eliminar algunas falencias instrumentales que todavía subsisten.

Agradezco los comentarios y aportes recibidos de Guido Rangugni, Gerardo Uña y Diego Anzoátegui. También a Raúl Rigo, Subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación, por haberme brindado la posibilidad de poder dedicarme a los estudios y consultas de datos que necesitaba para avanzar en el desarrollo del trabajo. Hago extensivo este agradecimiento a los colegas que participaron en las jornadas organizadas por la CEPAL en San Salvador de Bahía, por los comentarios efectuados y el interés manifestado en el contenido del trabajo.

Finalmente dedico el esfuerzo realizado a los funcionarios de las diferentes áreas de línea del Ministerio de Economía, especialmente a mis ex compañeros de la Oficina Nacional de Presupuesto, quienes en su mayoría, durante muchos años, han dado lo mejor de sus conocimientos y capacidades, actuando (y lo siguen haciendo) con sapiencia, sentido de servicio y valentía, en un período muy complejo de la historia contemporánea.

2. La reforma del presupuesto público iniciada en el año 1991

Forzando un poco la síntesis, el sistema presupuestario gubernamental debe estar preparado para atender a dos grandes desafíos: a) servir como un medio eficaz para la administración global del gasto público en función de las posibilidades de financiamiento; b) garantizar que las instituciones públicas obtengan los medios financieros necesarios que les permita proveer bienes y servicios públicos de buena calidad, con la más alta cobertura posible y con un criterio de justicia distributiva.

Consecuentemente con la naturaleza de las cuestiones formuladas en la introducción, el presente trabajo tendrá en cuenta solamente el primer desafío, para lo cual se deberá analizar y, hasta donde sea posible evaluar, cuál fue el papel del sistema presupuestario a partir de la reforma introducida en el año 1992 hasta la actualidad, es decir hasta los primeros meses que sucedieron a la reestructuración de gran parte de la deuda caída en cesación de pagos.

En el presente capítulo, en primer término se hará una reseña de las principales disposiciones del cuerpo normativo que se fue configurando a partir de la Ley N° 24.156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional) del 30 de septiembre del año 1992 y que constituye el principal pilar jurídico del programa de reformas estructurales de la administración financiera y del control público iniciado en el año anterior a la puesta en marcha de la Ley. 11

Una vez hecha la descripción normativa, se ensayarán algunas tesis, incluyendo elementos de comprobación, sobre los principales problemas que se suscitaron en la aplicación de ese cuerpo normativo hasta la declaración del default, en enero del año 2002, después de casi transcurrida una década de vigencia de dicho régimen.

A. Dificultades presupuestarias en los años previos a la promulgación de la Ley N° 24.156

Como es ampliamente admitido, en el año 1989, la Argentina experimentó otra crisis de carácter terminal, que también sacudió los cimientos de la organización institucional y económica del país. La principal manifestación fue el estallido de los precios domésticos, que tuvo su epicentro en el segundo trimestre del año, pero experimentó nuevos sacudones hacia fines de ese año y durante los primeros meses del año 1990, cuando se suponía que se habían eliminado mucho de los factores desencadenantes.

En la hiperinflación de 1989, como también lo fue en el 2001, el factor fiscal siempre estuvo reconocido, entre las causales de la crisis, como un común denominador. Sin embargo, en los años que antecedieron a la hiperinflación de 1989, el sistema presupuestario nacional, al igual que los sistemas de pagos, contabilidad y crédito público, operaba en condiciones precarias, y con mecanismos mucho más débiles que los que se adoptaron posteriormente con la Reforma.

El régimen presupuestario argentino se fue estructurando conforme a la tradición del derecho presupuestario de la Europa continental, basada en el sistema de competencia, con la ejecución de los gastos centrada en el compromiso y los ingresos en el método de lo percibido. Esta metodología respondía al principio prudencial de registrar los gastos cuando existía una obligación firme por parte del Estado, pero acotando el total de tales obligaciones al cálculo de los recursos que ingresarían a la Caja en el período considerado. Este esquema generaba al cierre del ejercicio una serie de compromisos en proceso de pago, los cuales tenían que estar respaldados por las disponibilidades de caja existentes a esa fecha.

La técnica de programación que se aplicaba era la del Presupuesto por Programas, coincidiendo con la mayoría de los países latinoamericanos. La rendición de cuentas se realizaba mediante la presentación al Congreso de la Cuenta General del Ejercicio, aunque con demoras que la inutilizaban como instrumento de control parlamentario. El control interno era ejercido por la Contaduría General de la Nación, dependiente de la Secretaría de Hacienda (lo mismo que las entonces Dirección Nacional de Programación Presupuestaria y Superintendencia del Tesoro), y el control externo, por el Tribunal de Cuentas de la Nación, que operaba con el principio del control previo, y tenía la facultad de suspender la ejecución de los decretos y resoluciones, salvo un acto de insistencia del Poder Ejecutivo Nacional o de la autoridad que firmó el acto observado por el Tribunal.

Por su parte, el sistema de clasificaciones de gastos y recursos permitía hacer combinaciones o cruzamiento de datos, respondiendo a estándares modernos, en donde sobresalía la importancia que tenían la clasificación funcional del gasto y la presentación consolidada del Esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento, exponiendo con razonable claridad las cuentas y los resultados más representativos, tanto de arriba como debajo de la línea.

La responsabilidad técnica de preparar y confeccionar el documento del proyecto de ley de presupuesto anual, le correspondía formalmente a la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda, quien tenía amplias funciones porque abarcaba a la Administración Nacional y a las empresas públicas (antes de la privatización), siendo además el soporte técnico de la política salarial del gobierno. La proyección de los ingresos era efectuada por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, perteneciente a la misma Secretaría, basándose en las variables provistas por las áreas de programación macroeconómica. Se seguía el método de estimar pautas de incremento de precios, salarios, tipo de cambio y tarifas, todo lo cual era incorporado en forma centralizada al cálculo de recursos y las previsiones de gastos. Este sistema obligaba a realizar previsiones con un sesgo optimista de las variables, en especial de incluir por lo general una pauta de crecimiento de la actividad económica, una pauta inflacionaria y de tipo de cambio muy moderadas para que indujera a expectativas a la baja de los precios.

Esta breve reseña de alguna de las principales características del sistema presupuestario anterior de la reforma, que muestra ciertas fortalezas en su diseño formal, no pudo quedar inmune a las consecuencias derivadas de los recurrentes ciclos de inestabilidad y deterioro económico, generada sobre todo por el fenómeno de la inflación crónica.

En la práctica, contradiciendo a lo que indicaban las normas, la Ley de Presupuesto anual no se aprobaba en tiempo, por lo que la prórroga presupuestaria se mantenía vigente hasta muy avanzado el ejercicio. La última ley aprobada en tiempo y forma había sido la del año 1975. Debido a los efectos producidos por la alta inflación, la Administración Pública se acostumbró a las continuas ampliaciones presupuestarias, en donde las brechas financieras se cerraban mediante adelantos transitorios del Banco Central al Tesoro Nacional. De esta forma, el Presupuesto Público era causante y, a la vez, víctima de la inflación.

Este estado de cosas generaba mucha incertidumbre en las instituciones públicas sobre cuál era la capacidad financiera que tenían para llevar adelante la provisión de los bienes y servicios a su cargo, indefinición que también se trasladaba a los proveedores y contratistas y a los beneficiarios de las transferencias presupuestarias, todo lo cual se manifestaba en prestaciones ineficientes y de baja calidad.

No obstante, como esta situación no era admitida por las autoridades de turno, con cierta periodicidad, se aplicaron políticas de ordenamiento de las cuentas públicas, cuyos efectos benéficos tenían poca duración. Como es sabido, en esta etapa el que logró mejores resultados fue el Plan Austral, del 14 de junio de 1985, presentado como un plan de estabilización de shock pero con objetivos de crecimiento y atenuación del costo social. El Plan dispuso, entre otras medidas de carácter estructural, la eliminación del financiamiento del Banco Central y el cambio de signo monetario. Sin embargo, los buenos resultados iniciales que a veces producían este tipo de planes, pronto se desvanecían en la medida en que la sociedad veía frustradas sus expectativas inmediatas, por lo general un tanto desmesuradas para lo que permitía la situación. El compromiso de autodisciplina fiscal de la dirigencia política y de las fuerzas económicas y sociales gravitantes, iba perdiendo fuerza en la medida que se superaba el temor al abismo. En este entorno, la excesiva acumulación de deuda pública, tanto externa como interna, operaba como un elemento que acrecentaba la vulnerabilidad del país, introducía actores externos a la mesa del debate político, y reducía las opciones de salida de las crisis.

En este contexto, se hacían enormes esfuerzos de índole administrativa para cumplir con las normas presupuestarias, sobre todo ajustando el presupuesto a los continuos incrementos salariales para evitar transgredir la regla de que la ejecución no superase el monto de las partidas presupuestarias autorizadas. Lo que acontecía en el nivel del gobierno nacional, se potenciaba en gran parte de las jurisdicciones provinciales y municipales, que, salvo algunas excepciones, operaban con instituciones públicas más débiles.

B. El control del nivel del gasto público: Ley N° 24.156 y normas complementarias

En el documento programático del programa de reforma de la administración financiera del Estado se expresaba en forma contundente que una de las causas de la crisis estructural de la economía argentina, “tal vez la más importante”, era “la magnitud y persistencia del déficit fiscal y cuasifiscal, que fue acompañado por una paralela pérdida de eficiencia y prestigio de la administración pública en general”.

Para revertir esta situación, el programa de reforma procuraba instrumentar los medios que permitieran realizar “el ajuste y saneamiento fiscal”. A los fines del presente trabajo es importante hacer una mención de las principales medidas tomadas por el gobierno a partir de febrero de 1991, para alcanzar este propósito:

- Reimplantación de la ‘cultura presupuestaria’
- Incremento de la recaudación fiscal, mediante la simplificación impositiva y el mejoramiento de la administración tributaria.
- Reducción y reestructuración del gasto público e incremento de la eficacia de su impacto.
- Equilibrio de las cuentas fiscales.
- Reestructuración de los pasivos públicos, mediante su refinanciamiento acorde con las disponibilidades de pago del Estado.
- Reorganización de la Administración Financiera del Gobierno para que opere en condiciones de economicidad, eficiencia y eficacia.

Antes de analizar en particular el grado de cumplimiento de estos objetivos, interesa subrayar que en aquel documento inicial ya se planteaba como una advertencia que “sólo una organización con capacidad para administrar racionalmente las finanzas del Estado le dará persistencia y eficacia a los primeros éxitos logrados con el programa de ajuste y saneamiento fiscal.” Esto es importante destacarlo porque desde su concepción, la reforma de la administración financiera tuvo un marcado sesgo instrumental, que, más que en las cuestiones macro de las finanzas públicas, puso el acento en la necesidad de montar sistemas de información fidedignos y suficientemente detallados de los flujos y saldos de las cuentas públicas y en la mejora de la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos. Era menester darle al Estado lo que cualquier empresa privada, medianamente administrada, poseía: un sistema de información que permitiera producir estados patrimoniales y financieros y que, al mismo tiempo, impulsara como paradigma presupuestario la justificación de los medios físicos y financieros en función de la producción de bienes y servicios públicos. Se consideraba también que los sistemas instalados estaban fragmentados y no respondían a un enfoque integrado y en algunos casos, como en el del registro de la deuda pública, era prácticamente inexistente. Esta estrategia produjo muchos logros y beneficios, pero también ocasionó algunos costos derivados de la concentración de las energías disponibles en aras del cumplimiento de los objetivos planteados.

La estrategia se concentró, entonces, en el desarrollo de los sistemas de información, aunque los esfuerzos realizados para la aplicación integral del Presupuesto por Programas también

ocuparon muchas energías de la Secretaría de Hacienda, en especial de la Subsecretaría de Presupuesto. El enfoque era omnicompreensivo en lo que se refería al alcance institucional porque incluía a la totalidad del Sector Público, incluyendo al sistema nacional de seguridad social, y se extendía a los gobiernos provinciales y municipales, por medio de convenios de asistencia técnica.

El logro de la sanción de la Ley N° 24.156, en el año 1992, fue el primer gran resultado obtenido en esta etapa inicial del proceso de reforma. La misma fue aprobada por unanimidad, aunque para ello se debió transigir, entre otros aspectos, en el principio de no afectación de recursos, en tanto que en el propio artículo (Art.23) que consagraba el principio se establecía una excepción que permitía mantener sin cambios las leyes especiales de afectación de ingresos tributarios para fines específicos, sobre todo fondos nacionales transferidos en forma automática o cuasi automática a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pero a los efectos del presente trabajo lo que interesa destacar sobre todo son aquellas normas de la Ley de Administración Financiera que tienen por misión contribuir a la solvencia fiscal. Como podrá apreciarse, el sistema ideado desde el principio le dio una importante capacidad de control del gasto a la Secretaría de Hacienda. La Ley 24.156 respeta el viejo principio de universalidad o integridad del presupuesto, en tanto sus normas regulan a la Administración Nacional, las empresas públicas y las instituciones de seguridad social. Esto implicó la inclusión dentro del Presupuesto de la Administración Nacional, del Sistema Nacional de Seguridad Social, que en los ejercicios anteriores había aparecido en forma esporádica dentro de la Ley de Presupuesto, pero sin que tuviera implicancias con relación a las etapas posteriores del ciclo presupuestario. Esta integración resultó fundamental para tener una visión más o menos completa de las transacciones financieras del Sector Público Nacional. El amplio alcance institucional del nuevo ordenamiento jurídico no derivó sin embargo en que se incluyeran en el Presupuesto de la Administración Nacional todos los organismos comprendidos en la definición del sector público nacional (artículo 8°), en tanto las empresas públicas y sociedades estatales, los bancos oficiales y las obras sociales estatales no formaban parte de la Ley de Presupuesto.

El pilar principal del sistema del control global del gasto durante el proceso de ejecución de la Ley de Presupuesto es el Artículo 34 de la Ley, a partir del cual se instauró un sistema de programación de la ejecución del presupuesto que consiste en la fijación de límites financieros a los servicios ejecutores del gasto, sobre la base de los recursos recaudados y a recaudar en el ejercicio fiscal. El artículo 34 es importante porque obliga a la Secretaría de Hacienda a limitar el uso de los créditos autorizados por la propia Ley de Presupuesto, si los ingresos percibidos evolucionan por debajo de los presupuestados.

Las decisiones de incremento del monto total de los créditos presupuestarios, así como la del límite del endeudamiento, autorizados por la Ley de Presupuesto, quedan reservadas al Congreso de la Nación (Art.37). Los avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza deberán ser también aprobados por ley. Asimismo, toda ley que impliquen gastos debe especificar las fuentes de recursos a utilizar para su financiamiento (Art.38).

En el capítulo dedicado a la organización del sistema de crédito público se dispone, en el artículo 59, que para que las entidades públicas puedan iniciar trámites de operaciones de crédito público deben contar con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda.¹³ A su vez, para asegurar que se efectivizaran las autorizaciones dadas en el Presupuesto para la cancelación del servicio de la deuda, se faculta al Poder Ejecutivo a debitar las cuentas bancarias administradas por estas entidades para dar cumplimiento al pago del servicio de la deuda.

Se instituye un sistema de “caja única o fondo unificado”, que permita disponer de las existencias de caja de todas las jurisdicciones y entidades de la administración nacional, según porcentaje a establecer (Art.80). Esta autorización queda firme con la creación de la Cuenta Única del Tesoro, mediante el Decreto N° 1.545 del 31 de agosto del año 1994.¹⁴

La Ley también prevé un régimen de autorización previa del Congreso de la Nación para la aprobación de contratos que afectan recursos presupuestarios de ejercicios futuros. Esto está especificado en el artículo 15 que dispone que cuando se prevean “créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero” la autorización para contratar debe estar expresamente detallada en la Ley de Presupuesto. Para ello, en un artículo especial, se debe explicitar el total del gasto y su distribución entre los ejercicios futuros alcanzados. La aprobación de dicho artículo implica “la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios hasta el monto total consignado”.

En resumen la Ley N° 24.156 establece mecanismos bastante estrictos de regulación del gasto, limitando tanto los gastos anuales como plurianuales a los recursos disponibles. Mantiene el principio tradicional del derecho presupuestario argentino de que las autorizaciones crediticias fijadas por la Ley de Presupuesto, más que un mandato del Poder Legislativo, son límites al gasto por parte del Poder Ejecutivo, el cual está obligado a subejecutar el presupuesto si los recursos efectivos son menores a los calculados. Por otra parte, los contratos que autoricen gastos que trascienden el período presupuestario anual deben ser expresamente aprobados por el Congreso y, asimismo, no es posible disponer nuevos gastos sin especificar la fuente de financiamiento.

No obstante, al momento de una efectiva regulación del gasto público, esta estructura legal tiene algunas fisuras que la tornan menos sólida de lo que aparenta. Un motivo importante, es el principio de preeminencia de la última ley sancionada sobre las leyes anteriores, el cual tiene como correlato que las leyes están todas en un mismo plano jerárquico. Esto quiere decir que la ley orgánica en materia de administración financiera y que contiene las salvaguardas enunciadas, puede ser cambiada por una ley posterior.

Otra debilidad de este sistema normativo, es la disposición del artículo 59, que, como excepción a la regla general, faculta al Poder Ejecutivo Nacional a aprobar sin la intervención del Congreso los convenios de préstamo entre la Nación y los organismos financieros internacionales de los que la misma forme parte, junto a la realización de operaciones de reestructuración de la deuda pública en la medida que implique mejoramiento en los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales.

A pesar de estas debilidades, la sensación general era que la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, al menos en los primeros años de su vigencia, constituía un marco jurídico suficientemente potente como para garantizar el control del gasto público del gobierno nacional, siendo además un genuino exponente de la impronta que se le quería dar a la gestión presupuestaria.

No obstante, visto lo sucedido casi diez años después de su promulgación, resulta legítimo preguntarse cómo fue posible llegar a la quiebra de las finanzas del Estado nacional, con un cuerpo normativo que dejaba pocos resquicios para el descontrol presupuestario, más aún sabiendo que las leyes de presupuesto nacional se presentaron y aprobaron en tiempo y forma a partir del Presupuesto 1992.

Comparando el antes y el después de la reforma, fue evidente que ésta trajo consigo un notable salto cualitativo en cuanto a la valoración del Presupuesto Público por parte de la dirigencia política.

Los legisladores le dieron prioridad a la necesidad de aprobar en tiempo y forma a la Ley de Presupuesto, haciéndose receptivos de los mensajes emitidos por el Ministerio de Economía, todo lo cual también se reflejó en los medios de comunicación. En el período, no solamente se cumplió en forma perfecta con los tiempos previstos en la propia Ley de Administración Financiera, tanto en la presentación por parte del Poder Ejecutivo como en la sanción de la ley por parte del Congreso, sino que también se produjo una ampliación de la información explicativa de los fundamentos y la composición de las asignaciones crediticias, en los aspectos cuantitativos y cualitativos.

Otro signo favorable a la creación de una cultura presupuestaria, fue la buena recepción que tuvo la presentación oportuna y sistemática de información fiscal vinculada con la etapa de ejecución del presupuesto del Sector Público Nacional por medio de la edición de boletines fiscales de frecuencia trimestral, que mostraban un variado conjunto de estados de ejecución proporcionados por los nuevos sistemas de información fiscal, que incluía además datos consolidados de las transacciones con los gobiernos provinciales, estadísticas de cargos, ocupación y niveles salariales y un muy completo menú de cuadros de la evolución de la deuda pública, proporcionado por un sistema de información específico, construido con la ayuda de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, cumpliendo con una de las disposiciones de la Ley, se diseñó y montó un sistema de seguimiento físico-financiero de la ejecución presupuestaria, el cual, dada la falta de antecedentes sobre los cuales apoyarse, fue tomando forma en una etapa avanzada del proceso de reforma.

Toda esta enorme edición de documentos normativos e informes de situación, fue posible gracias a la implementación a marcha forzada del sistema integrado de información financiera, que manteniendo el principio de la integración de sistemas, avanzó también siguiendo este modelo conceptual en los módulos para las áreas de presupuesto, tesorería, contabilidad, crédito y deuda pública y de gastos de personal. Estos avances instrumentales, fueron acompañados por la aplicación de un plan intensivo de difusión y capacitación sobre los objetivos, contenidos conceptuales y de procedimientos, para lo cual se creó el Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda, el cual sigue funcionando en el presente.

Es posible sostener, incluso, que en los primeros años de la puesta en marcha de la reforma se vivió una especie de “euforia” sobre los logros obtenidos y la fortaleza y alta calidad del sistema desarrollado, euforia que se trasladó a algunas provincias, debido a la influencia de los convenios de asistencia técnica y provisión de tecnología firmados entre dichos gobiernos y la Secretaría de Hacienda. Estas actividades fueron apoyadas, durante varios años, con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Este estado de ánimo comenzó a diluirse en la última parte del año 1994, con los primeros síntomas de dificultades en la dinámica de la recaudación tributaria y previsional, en un sistema de captación de ingresos altamente dependiente de la recaudación de los impuestos nacionales con coparticipación a las provincias.

Entre principios del año 1995 hasta el default de enero del año 2002, se inicia una nueva etapa de medidas de reducción y contención del gasto, que comenzó a erosionar el consenso logrado en torno a las bondades de la política presupuestaria implementada, en especial desde el ámbito parlamentario, en donde se debieron crear subterfugios y concesiones en los gastos para que el proyecto presupuestario se siguiera aprobando en fecha. Además, en julio de 1996, con la salida de las autoridades de la Secretaría de Hacienda que habían sido los autores intelectuales y, a la vez, conductores de la reforma,¹⁶ comenzó a debilitarse el impulso inicial.

Luego, en la medida que las nuevas autoridades del Palacio de Hacienda y de la Jefatura de Gabinete tomaron conciencia del crecimiento desmesurado que iba teniendo el servicio de la deuda, la prioridad en el quehacer de los funcionarios fue la contención del gasto primario, a cuyo servicio se llevó a cabo un intento de reforma del Estado y de reducción mecánica de las estructuras administrativas. El balance general de estos esfuerzos reformistas no resultó positivo, debido a errores de diseño y a la falta de fuerza política del gobierno.

Todos estos problemas, afectaron negativamente los avances producidos en la cultura presupuestaria, en especial en la valoración de los instrumentos presupuestarios por parte de las nuevas camadas de la dirigencia política, mucho de cuyos integrantes perciben al sistema presupuestario como un instrumento fundamentalmente de ajuste fiscal. De todos modos, esto no afectó la fortaleza técnica global de los diferentes componentes del sistema, aunque se perdió la posición de liderazgo internacional ganada en los inicios del proceso de reforma.

3. Hacia un comportamiento más racional de las finanzas públicas. Posibilidades y recomendaciones

A escasos meses de cumplirse cuatro años de la crisis, algunas de las peores consecuencias se han ido diluyendo y ya no forman parte del escenario cotidiano. Desde el año 2004, los problemas suscitados ya tienen características más normales, propias de un país en donde hay sectores que tienen sobradas razones como para reclamar mejoras reales en su condición económica. En las actuales circunstancias, las fallas estructurales quedan más en evidencia, y por lo tanto las políticas públicas tienen que ser más específicas y precisas, procurando aunar esfuerzos del sector público, de los sectores productivos y de las organizaciones privadas de bien público.

En este contexto los puntos de interés y las prioridades se van desplazando hacia la obtención de mejoras de calidad. Se produce también el efecto de adormecimiento en la conciencia colectiva, y se debilita el sentido de prudencia en los medios que se utilizan para el logro de los reclamos sectoriales.

La importancia de mantener la disciplina fiscal a ultranza también pasa a ocupar cada vez menos espacio en la agenda política. Es cuando existe el peligro de volver a iniciar otro ciclo pro crisis, dejando de lado las enseñanzas acerca de las consecuencias de los propios errores, se vuelven a sobreestimar los beneficios de las iniciativas por mayores gastos con la consiguiente subvaluación de los costos.

Sin embargo, por lo que se mencionó anteriormente, existe una demanda legítima por un mayor gasto público, porque detrás de la misma se juega la posibilidad de salir del estancamiento de Argentina. Pero si ese proceso no se va dando dentro de un marco fiscal consistente, otra crisis puede volver a golpear a los mismos sectores que se busca promover. Conviene inclusive sobrereactuar en este sentido, porque no es realista suponer que los principales actores institucionales estén inmunes a la equivocación.

Por eso es necesario insistir en la necesidad de contar con un sistema de instrumentos lo suficientemente poderoso que opere lo más efectivamente posible como un verdadero mecanismo de alarma temprana, para que el proceso de asignación de gastos opere siempre en condiciones de disciplina y gobernabilidad fiscal. Por lo dicho, gracias al esfuerzo realizado en el proceso de reforma de la administración financiera del Estado, existe una base instrumental suficientemente poderosa, con órganos rectores suficientemente experimentados e idóneos, como para sostener desde lo técnico esta estrategia. Sin embargo, se considera necesario ampliar la capacidad de acción de esta base instrumental porque hay espacio para perfeccionarla, de modo que llegue a la mesa de estado de situación de los actores institucionales la información relevante.

En este sentido, un instrumento de tipo legal de suma importancia estratégica, y que es necesario no malversar, es la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal, que si bien estuvo precedida por la falta de éxito de los pactos antes enumerados, contiene en sí misma la sabiduría acumulada en el largo camino hacia la crisis. Siempre existirá la posibilidad, como ha ocurrido muchas veces, que esta ley quede como una joya más en la estantería de las leyes incumplidas. No obstante, en este caso existe una base más sólida que, aún dentro del mundo de las formas, es necesario resaltar. Hay cláusulas del nuevo régimen que, aún en condiciones de emergencia resultaban muy difíciles de conciliar entre ambos niveles de gobierno. En lo que sigue, se hace una descripción de los aspectos sustantivos de este régimen, destacando y analizando sobre todo sus aspectos más novedosos.

A. La Ley N° 25.917 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal

A juicio del autor, este régimen constituye un poderoso instrumento para avanzar hacia un esquema permanente de gobernabilidad fiscal.¹¹² La ley es sancionada el 4 de agosto del año 2004 y promulgada 20 días después, como un compendio de las enseñanzas derivadas de la gran crisis del año 2001. A diferencia de la Ley de Solvencia Fiscal (Ley N° 25.152), el nuevo régimen se sustenta en una ley convenio, cuyas normas son obligatorias también para las provincias, en tanto las respectivas legislaturas provinciales se adhieran mediante el dictado de una ley. Se han adherido 19 provincias, restando solamente las provincias de La Pampa, Neuquén, Salta, San Luis, y Tierra del Fuego, cuyas participaciones sumadas no alcanza al 10% del total de la distribución secundaria de los recursos coparticipados provinciales.

El objeto de la ley es establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública. Sin pretender mostrar todos los aspectos, es importante hacer una descripción suficientemente amplia de las reglas fiscales que establece y sus principales características.

a) Reglas fiscales

En este punto, la ley adopta el criterio de fijar reglas en más de un indicador, lo cual establece condiciones más estrictas de cumplimiento. Los principales rasgos de las reglas son:

Equilibrio presupuestario. Se establece y define una regla de equilibrio presupuestario, aunque con excepciones en el cómputo de los gastos. Al respecto, el artículo 19 dispone textualmente que “el Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán ejecutar sus presupuestos preservando el equilibrio financiero.” Este equilibrio se define como la igualdad entre los ingresos corrientes y de capital percibidos y los gastos corrientes y de capital devengados. No obstante, en los gastos corrientes no se incluyen los financiados por los organismos internacionales y en los de capital se excluyen los destinados a la infraestructura social básica¹¹⁴ necesaria para el desarrollo económico y social.

Le corresponde a la autoridad de aplicación (Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal) efectuar la evaluación del cumplimiento del resultado financiero equilibrado durante el segundo trimestre de cada año. Asimismo, durante el transcurso del ejercicio debe verificar los resultados financieros trimestrales, base devengado, dentro de los treinta días posteriores al cierre del trimestre, solicitando a las autoridades precisiones sobre las estrategias e instrumentos previstos para el cumplimiento de la meta anual.

Con relación a esta regla de equilibrio presupuestario cabe comentar:

En la Ley de Administración Financiera no existe la regla de equilibrio financiero de acuerdo con la clasificación económica de ingresos y gastos. La regla fue introducida en la legislación presupuestaria nacional por la Ley N° 25.152, que en su versión actualizada, fuerza a llegar al equilibrio financiero en el año 2005, en un sendero deficitario decreciente de cuatro años.

El concepto de equilibrio de dicha ley es más genuino que el que fija el nuevo ordenamiento, porque no prevé deducciones en los gastos corrientes y de capital, los que por su magnitud distorsionan el uso del balance presupuestario como indicador de solvencia fiscal. No obstante, en función del principio de la prelación de las leyes, corresponde utilizar la regla correspondiente a la última ley.

La medición del gasto por el devengado también es un criterio derivado de la Ley N° 25.152, aunque en ésta se partía de que el equilibrio debía estar explícito en la Ley de Presupuesto, en tanto que el artículo 19 de la Ley N° 25.152 expresa que éste debe preservarse en la ejecución presupuestaria. A estos fines, para adecuar la ejecución de los gastos a la efectiva percepción de los ingresos, las jurisdicciones deben implementar procedimientos que regulen la ejecución del presupuesto dentro del ejercicio, en una forma quizás similar a la que se realiza en la Administración Nacional.

Tope al aumento del gasto nominal. La tasa nominal del incremento del gasto primario corriente presupuestado de la Administración Nacional, de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no podrá superar la tasa de aumento nominal del producto bruto interno previsto en el marco fiscal considerado como base de cálculo. Dentro de la regla se establecen supuestos que pueden diferenciar el tratamiento de los gastos primarios corrientes de los gastos de capital, y además el gasto primario excluye los gastos financiados por préstamos de organismos multilaterales de crédito y los gastos destinados a la formación de la infraestructura social básica financiada con cualquier uso del crédito. La verificación del cumplimiento de esta pauta se realiza a posteriori y depende del comportamiento del PIB y del gasto devengado.

El criterio para la fijación de la regla es similar al utilizado por la anterior ley de solvencia fiscal, aunque, según se expresó, ésta no prevé deducciones en la definición del tope.

La autoridad de aplicación deberá evaluar el cumplimiento de la regla del gasto una vez aprobados los presupuestos de los distintos niveles de gobierno. Además, en una segunda instancia, durante el segundo trimestre de cada año evaluará la tasa nominal de variación del gasto primario ejecutado, base devengado, del ejercicio fiscal anterior respecto al año previo, utilizando como parámetro la tasa de variación del PIB a precios de mercado que disponga como más actualizado el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Limitaciones y restricciones al endeudamiento. Se establece la obligación para el Gobierno Nacional de presentar al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, antes del 31 de agosto de cada año, los límites de endeudamiento para el conjunto de las provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno nacional. Este límite consiste en el monto máximo de nueva deuda (excluida la asumida a través de avales y garantías) de corto y largo plazo, que se adicionará al stock de deuda pública constituida al cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta.

Cuando en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el servicio de la deuda pública instrumentada supere el 15% de los recursos corrientes, netos de la coparticipación correspondiente a los gobiernos municipales, se deben formular y ejecutar presupuestos con un nivel de superávit primario que permita la progresiva reducción de la deuda hasta converger por debajo de dicho porcentaje. Además, mientras se encuentren por encima de dicho porcentaje, no podrán acceder a un nuevo endeudamiento, salvo los provenientes de los organismos multilaterales y del derivado de programas nacionales, previa sustentación en una programación financiera que garantice la atención de los servicios pertinentes.

En el gobierno nacional, el nuevo régimen establece el compromiso de reducir, en los ejercicios subsiguientes a la reestructuración de la deuda, el porcentaje de la deuda pública con relación al PIB. A este fin se considerarán períodos trienales.

La Ley confirma una importante medida en materia de autorización de operaciones de endeudamiento y de otorgamiento de avales y garantías de las provincias, toda vez que le da al Ministerio de Economía y Producción de la Nación la facultad de otorgar la autorización, conforme a los principios de la misma.

También se incluye, dentro del cuerpo normativo del nuevo régimen, la posibilidad de realizar acuerdos bilaterales entre la Nación y las provincias para llevar a cabo programas de financiamiento de la deuda en aquellos casos de gobiernos provinciales que no cuenten con recursos suficientes y que estén avalados con programas sustentables desde el punto de vista fiscal y financiero. Un esquema similar se instrumentó a partir del año 2002 para cubrir la brecha fiscal de caja de las provincias, denominados Programas de Financiamiento Ordenado (PFO), introduciendo la práctica de acordar aportes financieros reintegrables condicionados.

Los gobiernos municipales también son alcanzados por las restricciones de endeudamiento, siendo regulada la relación por los respectivos gobiernos provinciales.

Constitución de fondos anticíclicos. Se trata de una norma que comprende tanto al gobierno nacional, como a cada gobierno subnacional. En el caso del primero, el Fondo Anticíclico ya ha sido creado por el artículo 9° de la Ley N° 25.152, que se integra fundamentalmente con el 2% de los ingresos corrientes del Tesoro Nacional, no obstante que sucesivas leyes de presupuesto han suspendido la fuente principal de integración.

Sobre el particular, se considera que pese a la vigencia del ordenamiento jurídico existente y a que la necesidad de crear este tipo de fondos ha sido aceptada por los especialistas y medios de comunicación, aún no ha sido internalizado por una parte importante de la dirigencia política. Mucho tuvo que ver en ello el hecho de que la necesidad de su constitución se hizo manifiesta en forma tardía, cuando el Fisco ya había caído en la trampa de la deuda y la magnitud de la brecha financiera hacía imposible distraer recursos con destino a la constitución del Fondo Anticíclico.

No obstante, en la medida en que dicha brecha tienda a eliminarse mediante el uso de medios de financiamiento normales, los fondos anticíclicos pueden pasar a ser un importante factor de estabilización.

Prohibición de financiar gastos corrientes con el uso del crédito o venta de activos fijos. Como criterio general, se establece que la venta de activos fijos y el endeudamiento no podrán destinarse al financiamiento de gastos corrientes, ni generar aumentos automáticos para el próximo ejercicio.

La restricción de no destinar el producido del uso del crédito para gastos corrientes ha sido una constante en las normas presupuestarias de Argentina, aunque los préstamos del BID y del Banco Mundial, en más de una oportunidad han financiado y continúan financiando programas asistenciales cuyas partidas de gastos se clasifican dentro de los gastos corrientes.

Prohibición de incluir debajo de la línea gastos no devengados en ejercicios anteriores. Como se comentó más arriba, es una cláusula que procura evitar que se distorsione el verdadero resultado fiscal del ejercicio, imputando debajo de la línea el reconocimiento de gastos corrientes o de capital. De todos modos, al igual que en el caso de la Ley de Solvencia Fiscal, el nuevo ordenamiento, en su artículo 24 exceptúa a las deudas no financieras¹¹⁶ que se están pagando en la actualidad y que hayan sido dispuestas por ley.

La generalización de esta norma a los gobiernos subnacionales adheridos es un avance hacia las buenas prácticas presupuestarias. Sin embargo, en la Administración Nacional con cierta regularidad se han ido incorporando disposiciones eximiendo del cumplimiento de la norma, haciendo de la excepción una regla.

b) Normas de transparencia y gestión pública

En este aspecto lo que interesa resaltar es la extensión a los gobiernos subnacionales adheridos de una serie de buenos propósitos e innovaciones técnicas elaboradas por el gobierno nacional en materia de información presupuestaria y de la producción pública de bienes y servicios, reconociendo el liderazgo y responsabilidad de la Nación en cuanto a la proyección de las principales variables. La información generada deberá ser remitida al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

En otros tópicos normativos la Ley adhiere al principio de universalidad e integridad del presupuesto, dando un plazo de dos ejercicios para realizar las incorporaciones de los entes que en la actualidad están fuera del Presupuesto General. Este es un punto especialmente sensible al gobierno nacional, debido a que, después de un período de estricta observancia de este principio contenido en la Ley de Administración Financiera del año 1992, se fueron creando fondos fiduciarios que operan por fuera del Presupuesto de la Nación y varios organismos centralizados y descentralizados consiguieron eximirse de integrar la Ley de Presupuesto. Para contrarrestar esta tendencia se establece, como norma que involucra a todas las jurisdicciones, que las leyes de presupuesto “contendrán la autorización de la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos de la Administración Pública No Financiera e informarán sobre las previsiones presupuestarias de cada uno de los restantes componentes del Sector Público No Financiero.” A su vez, se define como Administración Pública al conjunto de “organismos y entidades centralizados y descentralizados que no tengan carácter empresarial; las cuentas especiales y fondos afectados, los fondos fiduciarios y las instituciones de la seguridad social”. Quedan fuera de esta definición solamente las obras sociales estatales, las empresas y sociedades del Estado.

Se extiende a los gobiernos subnacionales la necesidad de elaborar y aprobar presupuestos plurianuales para cada trienio, en donde entre otras pautas de presentación de la información, propias de las proyecciones de mediano plazo de las cuentas públicas, se requiere la presentación del perfil de vencimientos de la deuda pública durante el trienio. Este importante requisito también le cabe al Gobierno nacional.

Otras disposiciones tendientes a mejorar la calidad institucional del Presupuesto y de la información contenida se refieren al logro de un sistema uniforme de clasificaciones presupuestarias, a la presentación de los proyectos de presupuesto ante las legislaturas antes del 30 de noviembre de cada año, a la estructura de información mínima que debe contener el proyecto, a la obligación de publicar en las páginas oficiales de Internet el Presupuesto anual aprobado, las proyecciones del Presupuesto Plurianual, instrumento que se generaliza a todas las provincias, y a la información de ejecución con una secuencia trimestral.

Se incluyen también normas destinadas a mejorar la medición de la eficiencia del gasto público que permita hacer comparaciones interjurisdiccionales. Además, los gobiernos subnacionales deberán implementar un sistema integrado de Información Fiscal compatible con el nacional, además de modernizar sus sistemas de Administración Financiera, Administración de Recursos Humanos y Administración Tributaria.

c) Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, constituido y estructurado en el Capítulo VI de la Ley, es el órgano de aplicación del Régimen establecido por la misma y el encargado de aprobar sanciones por incumplimiento. Está integrado por los Ministros de Economía y/o Hacienda, o cargos similares, del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con su creación, se cumple con un requisito de la Constitución Nacional.

En la actualidad se encuentra funcionando y se espera de él que sea la institución federal que permita hacer una eficaz coordinación de las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias y, administrando las lógicas tensiones inherentes a estas relaciones, esté al servicio de una política fiscal que preserve el interés general minimizando los costos que esto implique para las partes representadas.

Una significativa peculiaridad de este Consejo es que el derecho a voto no ha sido distribuido por partes iguales, dejando de lado el criterio de un voto por participante y reflejando, en cambio, la estructura de distribución de los recursos del régimen de coparticipación de impuestos. En este sentido, el artículo 28 especifica la necesidad de que el Consejo adopte para su funcionamiento un Reglamento Interno, dando lugar a una distribución de votos equivalente a las participaciones asignadas a las jurisdicciones nacionales, provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estipuladas en la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley N° 23.548) y sus modificatorias. De esta manera, y de acuerdo con el Reglamento Interno aprobado, le correspondería a la Nación como mínimo el 36% de los votos en el caso de adhesión de todas las provincias (37% con las adhesiones actuales). Dado este alto grado de participación del gobierno nacional, no se hace necesario, por el momento, reglamentar la facultad de veto que la Ley le otorga a la Nación.

Sin embargo, la creación del Consejo es un hecho de mayor trascendencia que el haber llegado a ponerse de acuerdo en un esquema de distribución de votos para hacer el seguimiento y la evaluación fiscal del sector público argentino y aplicar sanciones, porque, sin desmerecer la importancia que ello tiene, constituye un salto de calidad en la toma de conciencia de las autoridades políticas de la mayoría de los gobiernos provinciales y del gobierno nacional. En este sentido, el Consejo tiene la posibilidad de remontar la mentalidad confrontativa que fue una constante en la historia argentina, que tiñó las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias y que ha sido el elemento impulsor de guerras civiles, disputas políticas, judiciales y otros desencuentros. La aplicación de un criterio realista en la distribución de los votos, le permite a la Nación tener una influencia importante en las decisiones del Consejo pero sin imposiciones y posturas unilaterales. El Consejo es sobre todo un espacio institucionalizado de diálogo que posibilita compartir información relevante y diagnósticos generales, que muchas veces es la única plataforma válida para encontrar soluciones operativas factibles dadas las restricciones del contexto.

Una función importante del Consejo Federal es la administración de las penalidades establecidas en la Ley, la cual se ejerce mediante el seguimiento de su cumplimiento y aplicando sanciones. Las sanciones se refieren a la divulgación de los casos de incumplimiento, restricciones en el derecho a voto en el Consejo, en el otorgamiento de nuevos beneficios impositivos nacionales, limitaciones en el otorgamiento de avales o denegación de pedidos de nuevos endeudamientos. Dadas las limitaciones constitucionales que existen en esta materia, las sanciones operan como un complemento en el logro de los objetivos de la Ley, pero no podría sobrellevar una situación en donde un importante número de los gobiernos representados en el Consejo retacearan en forma deliberada su cooperación o no actuaran de buena fe. En los hechos, todo el andamiaje del nuevo Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal va a depender a ultranza de que se imponga un espíritu de unidad y cooperación entre los representantes de las instituciones asociadas, evitando que el Consejo y los procedimientos previstos se transformen en un mero trámite burocrático.

B. Recomendaciones

Las recomendaciones, en cierto modo, están implícitas en los problemas enumerados. Sin embargo, reconociendo las dificultades que pueden existir para concretarlas (por ejemplo, un cambio en los criterios de imputación genera automáticamente problemas de homogeneidad y de comparación con las cifras anteriores, lo que puede provocar, a su vez, gruesos errores en cuanto a la interpretación de la verdadera situación fiscal), es necesario, al mismo tiempo, proponer las vías que permitan facilitar la introducción de los cambios.

a) Cálculo de los ingresos tributarios

Con relación al criterio a seguir con respecto a las proyecciones de ingresos tributarios, la experiencia indica que durante la ejecución del presupuesto es preferible que los recursos percibidos superen a los presupuestados que a la inversa. En consecuencia, se impone el mantenimiento de la prudente actitud que ha tenido el Poder Ejecutivo en las proyecciones incorporadas en las últimas

leyes de presupuesto. Para reforzar esta premisa y al mismo tiempo atenuar las críticas que algunos sectores realizan cuando se tiende a subestimar los ingresos, se recomiendan las pautas siguientes:

- En el próximo Presupuesto Nacional dejar de lado las sucesivas excepciones al artículo 9° de la Ley N° 25.152, que crea el Fondo Anticíclico, y destinar el 2% de los recursos corrientes del Tesoro Nacional a la integración del mismo. Esta medida a su vez operaría como una suerte de contraparte de los gastos no exigibles que se van generando por la capitalización de los intereses y el ajuste del CER. Sería por otra parte una señal de que existe voluntad política de cumplir con el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y un incentivo a que los gobiernos provinciales configuren e integren a su vez el Fondo Anticíclico.
- Incluir un artículo en el Proyecto de Ley de Presupuesto que disponga una distribución ex ante de hasta un determinado monto de gastos para programas no cubiertos suficientemente en las asignaciones crediticias del proyecto, el cual se haría efectivo si se verifica el excedente de ingresos. De este modo, el Congreso participaría en una asignación contingente de gastos, con lo cual no se daría pie al reclamo que sostiene el Poder Ejecutivo se reserva una parte de los ingresos para distribuirlos posteriormente en forma discrecional usando el mecanismo del Decreto de Necesidad y Urgencia. Teniendo en cuenta la necesidad de cumplir con el Régimen de Responsabilidad Fiscal, que obliga a sostener una política de desendeudamiento, sería conveniente que una parte de este excedente se destine a la cancelación de deudas. Otra condición necesaria sería que la preasignación de gastos no genere gastos permanentes, por lo que tendrían que estar destinados a reducir el tiempo de cumplimiento de programas no permanentes o de finalización de las obras públicas.¹²¹ Este procedimiento tiene como antecedente lo dispuesto en la Ley de Presupuesto Nacional 1997 (Ley N° 24.764), artículo 45.

b) Incidencia de los intereses devengados no exigibles

En este punto (véase Martirene 2006), la recomendación no consiste en modificar las normas técnicas de las clasificaciones del gasto, manteniendo, en consecuencia, el enfoque financiero del actual Manual de Clasificadores Presupuestarios. De este modo no se afectarían las series existentes y lo que es más importante se evitaría generar un elemento de confusión en la interpretación de las cifras por parte de los medios de comunicación y agentes económicos no especializados en las finanzas públicas. Se propone, en cambio, comenzar a producir un segundo Resultado Financiero, que incluya dentro del monto de los intereses a los devengados no exigibles, que podría denominarse Resultado Financiero Ampliado. Este cómputo se haría en un Cuadro de Ahorro-Inversión Financiamiento en Base Devengado, para no quitarle homogeneidad al esquema en Base Caja.

Cuando el Resultado Financiero Ampliado (que en tanto haya devengamiento de intereses no exigibles será menor al Resultado Financiero convencional) sea superavitario, implicará que en los flujos de las cuentas de financiamiento habrá como contrapartida la creación de un activo financiero, la disminución de un pasivo o una combinación de ambos efectos con un monto neto igual al excedente. Si fuera equilibrado, los movimientos de las cuentas de financiamiento serán igual a cero, y en el caso de déficit (suponiendo que éste es igual a los intereses no exigibles), mostrará la necesidad de constituir un activo financiero adicional u obtener una reducción mayor de la deuda. De estar en funcionamiento el Fondo Anticíclico, el crecimiento del mismo en el período podría ser la cobertura de ese déficit en tanto este aumento sea igual o esté por encima del mismo. De todos modos, estos razonamientos se tornan incompletos si no se tienen en cuenta los efectos sobre el stock de la deuda originada en los ajustes de valuación.

El criterio que se propone coincide con el Manual de Estadísticas Fiscales acordado por el Grupo de Monitoreo del MERCOSUR, creado en la primera reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales en el año 2000, y que tiene por misión la elaboración y

seguimiento de una metodología común para la armonización de las estadísticas fiscales. Se sigue el método de caja para el registro de los ingresos y egresos, salvo en el caso de los intereses, tanto sobre activos como pasivos, que se imputan por el criterio del devengado, sean exigibles o no. Se agrega que el criterio particular “será utilizado tanto para los indicadores de resultado fiscal (encima de la línea) como para los indicadores de Deuda (debajo de la línea).

c) La variación de la deuda pública como indicador fundamental en la medición del desempeño fiscal

La variación de la deuda, y las operaciones y demás efectos que explican su variación, están disponibles en la información que suministra el Ministerio de Economía y Producción en su sitio Web. Sin embargo no ha alcanzado la difusión y suscitado los análisis públicos que debería tener, sobre todo después de lo sucedido en el país. Para ello, es necesario hacer una tarea de docencia, centrada sobre todo en los medios de comunicación para que se comprenda su importancia como indicador que recapitula el conjunto de las transacciones de interés fiscal. La variación neta de la deuda, da una versión más exacta de la posición fiscal, en tanto incluye las modificaciones netas en el período de los activos financieros. En el caso de Argentina, este aspecto es importante porque muchas veces los pasivos son asumidos por el Estado pero con una transferencia simultánea de activos financieros, pese a que con cierta frecuencia estos activos tienen un alto riesgo de incobrabilidad o responden a transacciones intrasector público, como es el caso de los préstamos subsidiarios convenidos con los organismos multilaterales.

Más allá de estos reparos, la variación de la deuda pública, en tanto cubra el universo o, al menos, la mayor parte de las transacciones públicas, es un indicador más completo del desempeño fiscal de un período que el resultado primario o financiero, que en teoría responden solamente a las transacciones por arriba de la línea. Por otra parte, es la variable fiscal de flujo (“variación de la deuda fiscal neta del sector público consolidado”) aprobada por los Presidentes del MERCOSUR, más los de Bolivia y Chile, en la XIX Cumbre de Florianópolis del 14 y 15 de diciembre del año 2000.

Debe quedar claro que el énfasis radica en darle una mayor publicidad a este indicador, procurando que la información de ejecución se publique lo más próxima posible de las fechas de cierre de los períodos y que además se incluya en las proyecciones fiscales de mediano plazo. Además, debe existir una permanente conciliación entre el resultado fiscal y la variación del stock de la deuda.

Una recomendación relacionada con este punto, es la necesidad de asegurar dentro del ámbito del Ministerio de Economía¹²³ el funcionamiento de un sistema de señales de alerta para analizar y evaluar el desempeño fiscal, y que además permita efectuar proyecciones de las principales variables y tomar en forma temprana medidas correctivas.

d) Pasivos contingentes y situaciones de riesgo fiscal

La identificación y registro de los pasivos contingentes ha sido incorporada a la legislación fiscal del país. La Ley N° 24.156, por caso, establece una división de la deuda pública en directa e indirecta, siendo la indirecta la constituida por personas públicas o privadas, diferentes a la Administración Central, que cuenta con el aval, fianza o garantía de ésta. Además, dispone que los avales, fianzas o garantías requieren de una ley para ser otorgados. Asimismo, en el Balance General de la Administración Central que integra la Cuenta de Inversión figuran el saldo al cierre del ejercicio de la deuda indirecta y la constitución de provisiones para atender contingencias por juicios.

Por otra parte, como ya se comentó, la Ley de Presupuesto de cada ejercicio establece límites para el reconocimiento de deudas, por juicios perdidos, acuerdos transaccionales y otras situaciones similares que absorben recursos del Tesoro.

No obstante, resulta necesario ahondar más estos aspectos, con el propósito de darles más relevancia en el análisis de la situación fiscal, estudiando y evaluando la adaptación al país de los procedimientos y criterios desarrollados por las administraciones financieras de otros países. En

Argentina, el sistema de seguridad social ha padecido históricamente de las consecuencias de una importante informalidad con un alto desempleo, que genera a futuro un riesgo fiscal considerable por el lado de una probable demanda de cobertura social. Asimismo, en la medida que se desarrolle el sistema de financiación privada de la inversión pública, se intensificarán las garantías estatales para minimizar los riesgos al inversor.

e) Jerarquización del Presupuesto Plurianual

Desde que se comenzó a formular el Presupuesto Plurianual en el año 1998, se han acumulado suficientes conocimientos y experiencia en el plano técnico como para ofrecer un producto bien concebido y confeccionado. Sin embargo, en cierto sentido el Presupuesto Plurianual forma parte de esos recursos instrumentales que se producen en la administración pública pero que los verdaderos destinatarios no lo utilizan o no saben cómo utilizarlo. Por eso, falta un buen tramo para que los actores políticos lo usen como un instrumento que necesitan para acceder a una visión más amplia de la realidad fiscal y de sus principales condicionamientos, mediante la lectura del comportamiento de las cuentas fiscales en un horizonte plurianual, lo cual entre otros beneficios le permitiría iniciar en forma temprana las acciones correctivas que dicha realidad requiera.

De acuerdo con estas ideas, el Presupuesto Plurianual debería fortalecerse hasta lograr que funcione, en la tarea de conducción estratégica del Estado, como un puente entre el plan estratégico del gobierno y el presupuesto anual.

Actualmente la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda está trabajando en el fortalecimiento de esta herramienta presupuestaria. Uno de los objetivos es que el mismo sirva como instrumento impulsor de la programación de mediano plazo del gobierno, tanto en la definición del marco fiscal como en el reordenamiento de las asignaciones presupuestarias en función de los objetivos estratégicos del gobierno.

Es clave para este programa de fortalecimiento, articular el Presupuesto Plurianual con el sistema de inversión pública, sobre todo teniendo en cuenta el déficit que existe en materia de infraestructura básica, y también con las proyecciones de largo plazo del sistema de seguridad social y de la deuda pública.

f) Mantener al Congreso permanentemente informado del estado de las finanzas públicas

Se trata aquí de ir desactivando las inercias de una división de roles en donde al Congreso le toca solamente el de velar por los intereses sectoriales o geográficos. La forma de hacerlo es compartiendo la información relevante sobre los principales problemas que enfrentan y pueden enfrentar las finanzas públicas del conjunto de la Nación y de las Provincias. El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal puede ser un medio idóneo para que esta información fluya hacia al ámbito legislativo. En esta perspectiva, resulta recomendable hacer una revisión del formato y contenidos de los documentos que integran el proyecto de ley de presupuesto y los mecanismos de información durante la etapa de la ejecución del Presupuesto, para darle mayor peso a las cuentas de financiamiento.

En esta perspectiva se comparten las recomendaciones que muchos tratadistas han formulado sobre la constitución de una oficina técnica de presupuesto dentro del Congreso, la cual tendría que asistir a ambas cámaras y con pocos funcionarios especializados, elegidos por concurso público.

4. Consideraciones finales

Una conclusión del recorrido realizado es la constatación de que en lo instrumental hubieron falencias que no facilitaron un adecuado conocimiento del verdadero estado de situación de las

finanzas del Estado y de su dinámica, en donde se fueron generando desequilibrios financieros inconsistentes con la exigencia de extrema disciplina fiscal que marcaba la Convertibilidad.

Estas falencias no desmerecen de ningún modo la obra realizada mediante el programa de reforma de la administración financiera, impulsado en el año 1991. Gracias a este esfuerzo, el gobierno nacional cuenta hoy con un conjunto de instrumentos modernos, confiables y con una gran capacidad de producción de información, administrados con funcionarios de línea de primer nivel y con una gran experiencia acumulada.

Muchas de las falencias que se señalan han sido producto de las enseñanzas adquiridas con posterioridad a los hechos, aunque algunas de ellas ya habían sido advertidas por algunos especialistas en una etapa temprana del proceso que culminó en la crisis financiera y fiscal del año 2001. Lo importante es que estas enseñanzas todavía en la etapa post default, no han sido suficientemente internalizadas por muchos actores de la dirigencia y por una porción importante de la opinión pública especializada. Un indicio de ello es que, aún después de la reestructuración de la deuda en donde el flujo de intereses y las variaciones patrimoniales de la deuda han vuelto a ser representativas, la atención de la mayoría sigue estando puesta en el Resultado Primario, el cual muchas veces es considerado como sinónimo de excedente de libre disponibilidad y por lo tanto sujeto a un posterior reparto.

Justamente, uno de los principales propósitos del presente trabajo, más que el de agregar nuevos elementos de análisis y conocimientos a la materia fiscal, es poner en evidencia la necesidad de hacer una medición completa de las transacciones críticas en materia fiscal, logrando, además, que indicadores tales como el Resultado Financiero Ampliado y la Variación de la Deuda Pública (bruta y neta), tengan el mismo nivel de difusión como el que tiene hoy el Resultado Primario.

Desde el punto de vista institucional, estos avances constituyen en sí una iniciativa de difícil emprendimiento, porque ello implica un manejo muy cuidadoso de las decisiones con un alto impacto fiscal y que comprometen recursos futuros, además de requerir una esmerada política de prevención de las contingencias fiscales. De lo contrario, si se decidiera hacer esta difusión, en momentos de desequilibrios fiscales, las señales negativas emanadas de estos indicadores solo servirán para aumentar la desconfianza en la capacidad del gobierno de controlar sus finanzas.

Sin embargo, se considera que no quedan demasiadas opciones que intentar esa salida, dada la necesidad de avanzar hacia una sostenida y gradual reducción de los índices de endeudamiento.

El otro gran desafío es que, al mismo tiempo que el gobierno logre moverse dentro de los límites del marco fiscal de mediano plazo, el Estado salga fortalecido como para ampliar su capacidad para brindar, con calidad y suficiente cobertura, los bienes públicos y sociales más demandados por la población. El pasaje del estado de estancamiento a una etapa de concordia cívica y ascenso social de los sectores postergados dependerá de lo que se invierta en la educación, la salud, la infraestructura básica, la seguridad de bienes y personas y las políticas de promoción del empleo productivo.

Los instrumentos, sistemas y dispositivos normativos de administración financiera disponibles, amén de la lógica actualización y simplificación que en muchos aspectos es preciso realizar, constituyen una plataforma suficiente como para apoyar estos objetivos estratégicos.

III. Planificar y presupuestar en Brasil. Una experiencia de rigideces y reglas¹⁶

1. Introducción

El actual proceso presupuestario brasileño, especialmente en el gobierno federal, fue construido entre escenarios económicos y políticos antagónicos y adversos: de hiperinflación a estabilidad de precios, del centralismo dictatorial al ejercicio pleno de la democracia.¹⁷ Esas circunstancias posibilitaron el surgimiento de demandas sobre el traspaso de recursos públicos, que se concentraron en rigidecer la distribución de esos recursos, y también en buscar un ordenamiento de metas y mayor transparencia en la ejecución del presupuesto público. Así, el mayor desafío en presupuestar en Brasil es frente a la escasez de recursos y legítimas diferentes presiones de gastos atender las vinculaciones ya establecidas y alcanzar las metas fiscales para el equilibrio macroeconómico. Además, la sociedad ha demandado una mayor transparencia en la información, mejor monitoreo y evaluación del impacto de los gastos públicos.

¹⁶ Síntesis del documento preparado por Carlos Mussi.

¹⁷ Brasil es una federación con el gobierno federal (la Unión), 27 estados, más de 5500 municipalidades y un Distrito Federal. Una característica de la federación es que todos esos entes gubernamentales tiene mismo nivel constitucional, hecho que concede grados de autonomía a esos gobiernos de no existir mandato constitucional o legislación específica.

Este trabajo está dividido en tres partes. Iniciamos por el contexto institucional y fiscal en que el presupuesto en Brasil se encuentra actualmente, haciendo un pequeño resumen de los hechos operacionales y económicos recientes. La sección siguiente presenta el proceso de formulación presupuestaria en el gobierno federal, mostrando especialmente los procedimientos para mejorar la coordinación institucional, como con el Congreso, y coordinación ínter temporal, juntando los presupuestos anuales con la estrategia de planificación. En la última parte, se analizan los desafíos pendientes, tanto en los aspectos de ejecución, rigideces, evaluación y transparencia.

2. Contexto institucional y económico

El ejercicio de presupuestar en Brasil empezó en 1831, como parte del proceso de independencia y formación del país, con la Constitución de 1824. En las cinco constituciones posteriores (1891, 1934, 1946, 1967 y 1988), la actividad de presupuestar fue alterada como reflejo de los cambios de tipos de gobiernos, (imperio, república y sus regímenes autoritarios y democráticos). A lo largo de esos periodos, se observó los extremos de la concentración del poder de controlar el presupuesto federal entre el Ejecutivo y el Legislativo. En 1963, en uno de los periodos democráticos, el Congreso presentó cerca de 100 mil enmiendas al proyecto de presupuesto. Con la autoritaria Constitución de 1967, la participación del Congreso se limitó a homologar el presupuesto del Ejecutivo.

La actual Constitución de 1988 buscó garantizar un proceso más ordenado en la formulación del presupuesto, coordinando mejor las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo y buscando articular los presupuestos anuales con los instrumentos plurianuales de planificación. Así, se estableció la secuencia de leyes presupuestarias: del Presupuesto anual, del Plan Plurianual cada cuatro años y de Directrices Presupuestaria anual. Esa última ley es un esfuerzo de coordinar los parámetros en la formulación de presupuesto entre el Congreso y el Ejecutivo.

Otro esfuerzo consolidado en la Constitución de 1988 fue la cobertura del presupuesto. En la evolución presupuestaria, un desafío permanente fue incorporar en un único documento diferentes fuentes de recursos y gastos, distribuidos a través de fondos, institutos, líneas de créditos, incentivos y subsidios. La Constitución estableció el presupuesto general de la Unión, que incluye los presupuestos fiscales, de la seguridad fiscal y de las inversiones de empresas controladas por el gobierno federal. Además, se intentó la reducción de fondos especiales, estableciendo la necesidad de revisión de su aplicación.

Además, un paquete de legislación fue implementado para centralizar la gestión de recursos en el Tesoro Nacional y por lo tanto dentro del sistema presupuestario general. Ejemplos fueron la transferencia de la gestión de la deuda pública del Banco Central para el Tesoro y de los programas de financiamientos subsidiados a sectores como agricultura y, exportación, que eran de responsabilidad de bancos federales. Con esas iniciativas, el presupuesto federal brasileño ha alcanzado una amplia cobertura, que permite una visión completa de las fuentes y gastos públicos, como es reconocido por el FMI en su informe de mejores prácticas fiscales de 2001.

Sin embargo, hay algunas características del presupuesto brasileño que lo diferencian. Primero, su monto elevado, por ejemplo en 2005, los gastos totales del gobierno federal representaban cerca de 80% del PIB, pero de este total casi tres quintos se refieren al refinanciamiento de la deuda pública, que dado su corto plazo y elevados montos exigen la previsión presupuestaria. Así, el presupuesto efectivo se refiere a cerca de R\$ 671 mil millones, o aproximadamente 32% del PIB. En términos de ingresos tributarios y otras fuentes, el presupuesto federal alcanza cerca de 28% del PIB.

Segundo, el presupuesto brasileño no es mandatorio. El Congreso Nacional autoriza un límite máximo de gasto y no hay obligatoriedad de ejecución. En cambio, sí obliga el cumplimiento de las vinculaciones, según su formato, sea por el origen del recurso, vía contribuciones, o por una

distribución mínima de gastos, como en la educación. Ese grado de autorización permite al Ejecutivo grados de discrecionalidad tanto para alcanzar metas fiscales macroeconómicas, como para hacer negociaciones con el Congreso sobre la ejecución de proyectos de interés de sus miembros. Además, el Presidente puede vetar líneas presupuestarias en la presentación de la ley, aunque se busca evitarlo en el proceso de aprobación de la ley en el Congreso. El instrumento para hacer esos ajustes es el “contingenciamiento” del presupuesto, donde se disminuye “provisoriamente” la dotación presupuestaria disponible al ejecutor. A lo largo del año, hay posibilidad de revisar esos montos según la evolución de los ingresos.

Otra característica del presupuesto brasileño se debe al uso de mecanismos a lo largo de la ejecución para alterarlo. Dado el cuadro de alta inflación que prevaleció hasta 1994 y los límites máximo establecidos por el Congreso, los montos nominales listados en los presupuestos perdían su significado, ya que los ingresos nominales superaban las estimativas iniciales. Además, existen mecanismos donde el Ejecutivo directamente puede cambiar montos entre líneas presupuestarias previstas en la ley, en cerca de 20% del monto, si utiliza créditos suplementarios y especiales que necesita tramitar en el Congreso. También existen los créditos extraordinarios, que son previstos para casos de gastos urgentes, imprevisibles y situaciones de calamidades públicas. Esos créditos pueden ser abiertos inicialmente por el Ejecutivo, vía “medida provisoria” que necesita posterior aprobación por el Congreso. La interpretación más amplia sobre urgencia ha posibilitado que el Ejecutivo utilice de forma frecuente esos mecanismos, 9 veces en 2004 y 7 veces en 2005.

Una cuarta característica del proceso presupuestario brasileño es el vínculo entre el Plan Plurianual (PPA) y los presupuestos anuales. La Constitución estableció que cada cuatro años se presenta al Congreso un plan de los gastos públicos, especialmente de sus inversiones, para apoyar las actividades de planeamiento del país. Además, las leyes presupuestarias anuales solamente podrán distribuir gastos según la orientación de esos programas del PPA. Una solicitud especial que la Constitución incluye fue su preocupación con desequilibrios regionales, y determino que los planes y presupuestos deberían informar sobre la distribución de los gastos.

Los ingresos disponibles de libre distribución que llegaron a representar dos tercios del presupuesto en la décadas de 1970 y de 1980, hoy representan menos que 10%. Sin embargo, existe una mayor disponibilidad, cerca de 20%, por el mecanismo de desvinculación que la Constitución ha aprobado de forma provisoria.

La vinculación presupuestaria brasileña se observa tanto en los ingresos ya orientados como en la obligatoriedad de gastos mínimos. Ese direccionamiento está en el propio nombre del presupuesto brasileño al distinguir los presupuestos fiscales y de la seguridad social. En la recaudación, la legislación brasileña distingue impuestos y contribuciones, donde el primero es fuente de recursos para el financiamiento de los gastos generales del Estado, incluyendo para los procedimientos de reparto entre niveles de gobierno. En cuanto a las contribuciones, se destinan para el financiamiento de acciones de seguridad social (previsión/jubilación, salud y asistencia social) y sin reparto a los otros niveles gubernamentales por el carácter nacional de esas funciones.

De forma resumida, las principales vinculaciones establecidas por el tipo de ingreso son:

a) en los impuestos, las transferencias obligatorias que son hechas para Estados, Municipios y fondos regionales que representan cerca de 52% del monto recaudado por los dos principales impuestos federales: sobre renta y productos industrializados. Esta transferencia representa cerca de 18% de los ingresos totales federales. Hay otras transferencias en otros impuestos.

b) en las contribuciones: el conjunto de las contribuciones ya representan más de la mitad de los ingresos del gobierno federal.¹⁸ Su implementación fue ejecutada para diversificar la base de

¹⁸ Las principales contribuciones sociales son la previsión social, cobrada sobre los salarios, la del financiamiento social (COFINS), cobrada como tasas sobre ventas, la sobre movimentación financiera (CPMF), cobrada sobre los cheques bancarios, la sobre utilidades netas (CSLL), cobrada como una alícuota adicional del impuesto sobre la renta de las empresas. Hay otras dos

financiamiento de la seguridad social y prevenir contra políticas de cortes de gastos concentrados en esas áreas, como observado en los planes de ajustes del inicio de la década de los 1980. (Amorim, 2005). Se ha utilizado el concepto de las contribuciones para financiar los gastos de seguro de desempleo y fomento económico y más recién para la recuperación de estructura de carreteras.

En los gastos, las dos principales vinculaciones son referentes a la educación y a la salud. En esos casos, dada la federación brasileña, el objetivo es garantizar un monto mínimo de los ingresos a esos sectores. Para educación, el mínimo es de 18% de los ingresos tributarios y para la salud, desde el 2000, el gobierno federal ha debido mantener ese gasto constante en relación al PIB, y los estados deben aplicar 12% de sus ingresos propios y las municipalidades 15% de sus ingresos totales, incluyendo transferencias del sistema de reparto.

A esas vinculaciones, se adicionan los gastos “obligatorios”, los pagos de sueldos y de los intereses de la deuda. Los sueldos y las jubilaciones de los funcionarios público componen el principal gasto directo del sector público, retirando los pagos del sistema de previsión social. En el gobierno federal, el monto ha representado cerca de 5,0% del PIB, o cerca de un tercio de los ingresos netos del Tesoro. Sin embargo, fue con el objetivo de controlar esos gastos en los estados y municipalidades, que se concentraron varias leyes a lo largo del proceso de estabilización. Teniendo como base un mandato constitucional, se establecieron en 2000 los límites de 50% para el gobierno federal y 60% para estados y municipios de ingresos corrientes netos. El proceso de cumplimiento de esos límites aún no está completo, por cuestiones de interpretación de definiciones en el tipo de gasto y de ingreso y por las dificultades efectivas para hacer ajuste en el personal.

El otro gasto obligatorio es el costo de la deuda pública, cuya gestión ha requerido cambios importantes en la política fiscal, que se han trasladado al presupuesto. Los programas de renegociación de deuda y de privatización han reducido el peso de las empresas estatales y han estabilizado la deuda de los estados y municipios. El costo adicional del ajuste macroeconómico se ha concentrado en el gobierno federal.

El costo de la deuda pública es elevado. En el caso de los estados y municipios, los pagos de interés representan cerca de 20% de sus ingresos disponibles. Aunque, con los acuerdos de renegociación, los pagos efectivos son limitados a cerca de 13% de sus ingresos corrientes, la diferencia siendo capitalizada.

El último factor principal de gasto obligatorio es el pago de jubilaciones y pensiones del sistema general de seguridad social, que está en el presupuesto federal. Brasil tiene un sistema de previsión del tipo de reparto simple, que debería balancear sus ingresos propios con los beneficios ofrecidos, sin embargo, el sistema brasileño ha mostrado una creciente necesidad de financiamiento.

Esas crecientes presiones de gastos fueron atendidas, con un enorme esfuerzo de incremento de carga tributaria. Entre 1998 y 2004, el total de impuestos y contribuciones se elevó en siete puntos porcentuales del PIB de 28 hacia 35% del PIB, colocando la carga tributaria brasileña en niveles muy superiores al promedio de la región y próximo al de países con amplios servicios públicos.

Además del incremento en la recaudación, el ajuste fiscal macroeconómico brasileño ha resultado en la implementación de metas de resultados fiscales. Por ejemplo, desde 1998, se ha establecido una meta de resultado primario para el gobierno federal, que excluye los pagos de interés. El mecanismo presupuestario utilizado fue la Ley de Directrices Presupuestaria. Sin embargo, este mecanismo legal tenía cierta fragilidad, pues la LDO puede ser alterada con votación

contribuciones importantes con recursos dirigidos al seguro desempleo y fomento del capital del BNDES, a través de un cobro sobre las ventas y sueldos gubernamentales, (PIS/PASEP) y uno para infraestructura, especialmente transporte.

mayoritaria simple en el Congreso, iniciada por una “medida provisoria” del Ejecutivo y no había compromiso que los estados y municipios debían establecer sus metas.

La Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000 fue el instrumento legal necesario para forzar la inclusión de metas y procedimientos de control en la formulación y control de los presupuestos en todos los niveles gubernamentales. La LRF es una ley complementaria, que se superpone a leyes ordinarias, se aplican a los estados y municipios y especialmente a todos los poderes. Es un conjunto amplio de reglas con más de setenta artículos, cubriendo en cierto grado de detalle, el contenido de los instrumentos presupuestarios, como las LDO y leyes presupuestarias anuales, las formas de previsión de ingresos y gastos, los tipos de gastos y principalmente la inclusión de límites para gastos de personal y endeudamiento. A su vez, se establece la obligatoriedad de anunciar las metas para los tres próximos años y formas de cómo ajustarla a los límites establecidos. Un factor especial de la LRF es que fue acompañada de otra legislación para dar penalidades a su no cumplimiento.

De esa forma, el actual contexto institucional del presupuesto brasileño tiene las características descritas: amplia cobertura, vinculación entre piezas presupuestarias de corto y mediano plazo, un sistema de previsión futura, un sistema de metas y límites, formas de ajuste y una coordinación entre poderes y niveles de gobierno. Las otras características apuntadas, como no ser mandatorio y tener diferentes formas de ajuste a lo largo del año, son factores que posibilitan críticas sobre la factibilidad del presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso. Para la formación de expectativas macroeconómicas se ha ofrecido informaciones y transparencias, pero para el conjunto de programas y acciones aun hay una fuerte discrecionalidad, con poca transparencia en cuanto a los impactos efectivos de las políticas públicas.

3. El proceso presupuestario en Brasil

El proceso presupuestario brasileño tiene tres etapas básicas: el PPA – plurianual y planificador, la LDO – anual con metas, y la ley presupuestaria – anual y de implementación. Además, la Ley de Responsabilidad Fiscal actúa como el principal guía del régimen presupuestario. Las etapas de formulación en el Ejecutivo, de aprobación en el Legislativo y posterior implementación y monitoreo del presupuesto en ambos poderes serán analizadas en esta sección.

En el Ejecutivo, se ha construido una metodología presupuestaria para atender las determinaciones de las leyes. Para el Plan Plurianual, a lo largo de sus diferentes ediciones 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003 y 2004-2007, se ha establecido un conjunto de sistemas de informaciones, de estudios, de gerencia y de monitoreo. A través del uso de macro-objetivos, programas, acciones, proyectos y de indicadores y metas, se ha producido un esfuerzo de coordinar los gastos públicos anuales con los objetivos de mediano plazo.

Para la ley de Directrices Presupuestaria, fueron adicionadas informaciones por intermedio de anexos específicos, como las metas fiscales y su cumplimiento, el patrimonio neto, los resultados actuariales del sistema de seguridad social y de diversos fondos, los incentivos tributarios, los riesgos fiscales y los objetivos de política monetaria, crediticia y cambiaria.

Con los ministerios y otras unidades de gobierno, el sistema de planificación y presupuesto ha controlado el flujo de los datos, de las propuestas de gastos y la ejecución del presupuesto. Los sistemas informatizados del Presupuesto (SIDOR) y de la Tesorería (SIAFI) posibilitan la producción de informes periódicos, con disponibilidades on-line. El FMI ha reconocido las buenas prácticas del proceso del Ejecutivo en Brasil en su informe de 2001.

Con el retorno de la democracia, la Constitución de 1988 devolvió al Congreso su participación en analizar y aprobar las leyes presupuestarias. Se buscó establecer una coordinación entre las casas legislativas para asegurar la tramitación de los proyectos, creando la comisión mixta permanente. Esa comisión centralizó los análisis de las propuestas del Ejecutivo, como también de

las enmiendas de los congresistas. Para orientar esas enmiendas presupuestarias la Constitución colocó condiciones, como que no podrían ser aprobadas en caso de que identificasen el origen de recursos, respetar los objetivos del plan plurianual y normas de la ley de directrices presupuestaria y seguir el régimen común del Congreso.

La complejidad del sistema se debe a las características del proceso legislativo, donde se posibilita la discusión de las enmiendas de los congresistas, que llegan a decenas de miles. A lo largo de los años, el Congreso ha intentado reglamentar los tipos y valores de esas enmiendas. Así son establecidas enmiendas individuales, colectivas de congresistas de un estado o región y temáticas de las comisiones permanentes del Congreso. Hay prioridad para las colectivas. Esas reglas son revistas periódicamente en Resoluciones del Congreso (1993, 1995, 2001 y 2003) en un esfuerzo de acomodar las presiones tanto para posibilitar una mayor probabilidad de inclusión de enmiendas, como para dar límites a su número y montos.

Ese proceso presupuestario no ha sido sin conflictos o totalmente coherente. Para atender las condiciones y límites establecidos, algunos procedimientos fueron utilizados. Primero, las estimaciones de ingresos enviadas por el Ejecutivo son revisadas por el Congreso, donde en general se posibilita una previsión mayor para acomodar las enmiendas. En las enmiendas colectivas, se identifican programas de formas generales que posibilitan su desagregación en proyectos específicos. Por último, en el proceso de montar el presupuesto, los diferentes relatores sectoriales y el relator general pueden intervenir para ajustes en sus enmiendas especiales.

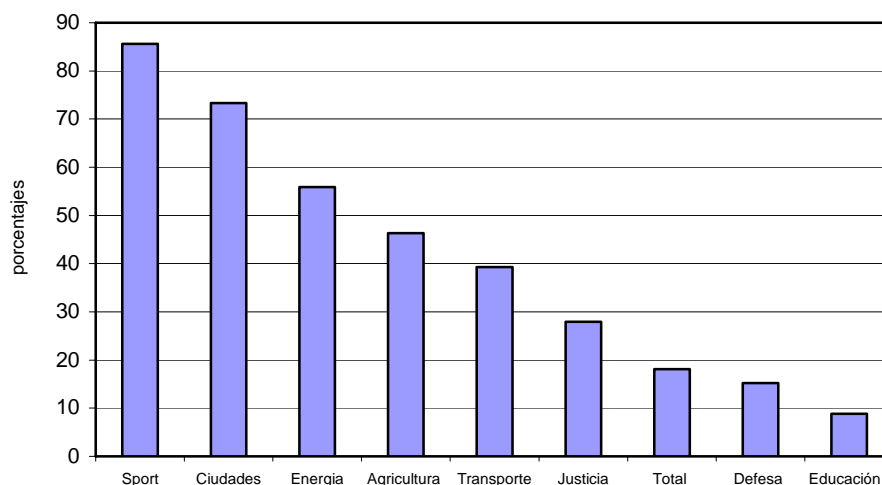
En la mayoría de los años, el sistema de formulación y aprobación del presupuesto se ha mantenido dentro de los plazos esperados, con la implementación del presupuesto a lo largo del primer trimestre. Sin embargo, hay reglas de transición para mantener en funcionamiento el gobierno, en por lo menos actividades prioritarias.

Sin embargo, en la ejecución presupuestaria las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo se tornan más tensas. Hay una atención mayor en la ejecución del presupuesto, en especial de las enmiendas de los parlamentarios. Para las enmiendas de los estados, su ejecución ha disminuido junto con el proceso de control fiscal., de una tasa de ejecución de 32% en el primer gobierno del Presidente Fernando Henrique a una de 21,3% en su segundo mandato, cuando hubo el cambio en la trayectoria del superávit primario, a un 12,4% en el primer mandato del Presidente Lula, que adoptó metas aun más ambiciosas de resultado fiscal.

En el caso de las metas fiscales, el resultado primario es el principal indicador para la ejecución presupuestaria. La obligación establecida en la LDO ha condicionado la operación de caja del Tesoro Nacional, que a su vez ha tomado precauciones para garantizar su viabilidad. El instrumento del contingenciamiento, o sea de limitar las dotaciones del presupuesto, se ha establecido como un mecanismo permanente en las finanzas públicas brasileña. Esta contención se concentra en los gastos no obligatorios, especialmente acciones de inversión o nuevas actividades. No es un corte definitivo, pero un ajuste a lo largo del año, con anuncios de una gradual recuperación de la dotación inicial de recursos, pero sin que se sepan los montos o la velocidad de esa recuperación. Esta incertidumbre crea serios problemas para las acciones o proyectos, pues los montos contingenciados o liberados son coordinados con su programación. Para evitar esos costos, algunos sectores han buscado formas de ser excluidos de este proceso, como salud, ciencia y tecnología y programas de transferencia de rentas. Así, sectores de infraestructura, como agua, transporte y comunicaciones, o de menor visibilidad como deportes, turismo y cultura sufren el impacto de esos límites. En el caso de esos últimos se llega a niveles de 70 a 85% de su dotación (ver en Gráfico 1 un ejemplo para 2005).

En los años recientes, se han reducido en 18% los gastos no obligatorios por el mecanismo de contingenciamiento, que representan a su vez cerca de 10% del presupuesto excluyendo el refinanciamiento de la deuda. El monto retenido representó en algunos años más que el total de inversión propuesto en el proyecto gubernamental.

Gráfico 1
PORCENTUAL “CONTINGENCIADO”, 2005



Fuente: Elaboración propia.

Otro punto a destacar relacionado al proceso de contingenciamiento es su impacto a lo largo del año. Se observa la estacionalidad introducida por el contingenciamiento, cuando los gastos se concentran en el segundo semestre. Más curioso es el impacto en los últimos días del año, cuando se accede a recursos financieros antes del cierre del presupuesto. La tasa de ejecución superior a 70% pasa de 26% al 62% de los programas.

En términos de monto, el resultado final del *fine tuning* hecho por el Tesoro Nacional es que se liquida cerca de 93% del presupuesto. Ese resultado tiene el impacto de las vinculaciones y gastos obligatorios, como seguridad, personal, etc. Sin embargo en los programas específicos sectoriales o sociales, la ejecución se mostró menor. La baja ejecución de algunos de estos programas puede estar asociada a problemas especiales como la regulación de sus actividades, como también a posibilidades en cada ejecutor de establecer sus prioridades en la distribución de los escasos recursos financieros. Hay una fuerte demanda para una mayor igualdad en el acceso a los recursos presupuestarios en todas las actividades. Algunos sectores buscan garantizar una vinculación, y todos desearían proteger sus dotaciones de esa discriminación. Surge una unión entre parlamentarios y sectores de la sociedad para discutir que el presupuesto se torne más impositivo.

4. Desafíos para una reforma presupuestaria

Varias han sido las propuestas para una reforma presupuestaria en Brasil. Pueden distinguirse tres tipos: macro fiscales inter-temporales, vía la creación de reglas o metas, las de coordinación entre la planificación y el presupuesto, y las de procedimientos en el Congreso y de participación y fiscalización del presupuesto. La Comisión Mixta de Presupuestos Públicos y Fiscalización del Congreso Nacional listó algunas propuestas sobre esos tipos de reforma.

Primero, en cuanto a los aspectos macrofiscales, con la introducción de metas fiscales en los presupuestos y con el reconocimiento del rol de las finanzas públicas en la formación de expectativas sobre la economía, el tema de reglas fiscales ha concentrado recientes discusiones sobre cómo establecerlas e implementarlas. Tres propuestas están en el debate: eliminar el déficit nominal, incrementar el superávit primario y priorizar la reducción de la relación deuda

pública/PIB. En el caso de la propuesta del déficit nominal cero, hay enmiendas constitucionales para establecer las formas de transición gradual para alcanzar ese resultado. Para el incremento del superávit primario, que en el pasado fue obtenido por aumentos de impuestos, el debate se concentra en disminuir las vinculaciones, aumentando el porcentual del mecanismo de desvinculación (el DRU) o limitar el monto real de los gastos corrientes. Por último, para aquellos que proponen priorizar la reducción de deuda como objetivo, hay una combinación de las opciones anteriores, pero concentrándose más en las cuestiones de personal y de gestión más competente de los gastos.

La Ley de Responsabilidad Fiscal es el instrumento base para esas cuestiones macrofiscales. Algunos mecanismos previstos aun no fueron reglamentados o implementados como los límites de endeudamiento para el gobierno federal y del consejo de gestión fiscal. Ese consejo podría atender también las demandas para una visión de conjunto de la política fiscal en la estrategia económica y de desarrollo del país. Eventualmente, actuar como asesor en las revisiones de metas y estimaciones de ingresos y gastos. Otra posibilidad es que el consejo colabore en las relaciones intergubernamentales orientando mecanismos de transferencias voluntarias entre el gobierno federal y estados y municipios, apoyando los esfuerzos de ejecución de la Secretaría del Tesoro.

El segundo grupo de propuestas es sobre el sistema de planificación y presupuestario en Brasil. Sin duda, el primer renglón es la ausencia de la ley complementaria sobre normas reguladoras de las finanzas públicas, que aun utilizan la Ley de 1964. Además de modernizar los conceptos económicos y contables de las finanzas públicas, la nueva ley es necesaria para consolidar definiciones, datos, informes y transparencia entre los diferentes niveles gubernamentales. Por ejemplo, dado los contratos de deuda entre los estados y el gobierno federal, el Tesoro ha creado mecanismos propios para poder establecer patrones de comparación y monitoreo de las finanzas de cada estado. Sin embargo, esos criterios no son exactamente los reportados en los informes públicos de los estados.

El segundo tema es sobre el Plan Plurianual, su funcionalidad, operacionalidad y procedimientos. En los últimos años se han establecidos metodologías para compatibilizar los programas, acciones y objetivos entre los diferentes presupuestos. Sin embargo, el PPA se expandió a todas las actividades permanentes del gobierno, incluyendo programas sociales y de transferencia de rentas. Si bien esta expansión permite una visión de mediano plazo para las finanzas públicas, se perdió el objetivo original del PPA, que es garantizar un ordenamiento y continuidad de las inversiones. Como éstas han sufrido los principales cortes para alcanzar las metas fiscales, hay problemas en su ejecución. Hay propuestas de crear otro mecanismo plurianual de inversión que sería parte del proceso presupuestario anual.

La LDO, especialmente por la Ley de Responsabilidad Fiscal, amplió su propósitos de ser un pre-presupuesto para ser la una ley de metas macro y de monitoreo de riesgos, límites y reglas de transición. Se propone consolidarla como principal instrumento de fijación de parámetros de la política fiscal, incluyendo elementos de política tributaria. También algunos proponen que la LDO debería establecer normas para cambios en la legislación ordinaria de tributos y hasta indicar fuentes de financiamiento del presupuesto de inversiones, tanto de las empresas como prioridades de los bancos federales.

El tercer grupo de propuestas se concentra en el presupuesto anual, en sus diferentes etapas: formulación, aprobación, ejecución y evaluación. La principal propuesta es tornar el presupuesto **impositivo**, eliminando el grado de discrecionalidad del Ejecutivo en su ejecución. Si es implementada, habría que cambiar de forma más precisa todo las partes del proceso presupuestario, dado que no se debería tener varios mecanismos de flexibilidad.

En el caso en que se mantiene el sistema de autorizaciones, hay varias formas para disminuir la discrecionalidad del Ejecutivo en la ejecución del presupuesto. Por ejemplo, tornar obligatorias la

ejecución de gastos no prioritarios cuando se alcance la meta nominal de la LDO o establecer un porcentual mínimo de ejecución para todas las dotaciones, o utilizar el criterio devengado en vez de caja para el cálculo de la meta, o crear dotaciones especiales plurianuales de inversión con sistema de liberación garantizada, etc.

Un punto importante es la inclusión de enmiendas por el Congreso. Hay que definir cómo garantizar una buena estimación de ingresos para evitar revisiones unilaterales, como metodologías conjuntas de previsión, incluyendo gastos, para evitar la sub-evaluación de esos gastos. Un ejemplo es la determinación del salario mínimo que todos los años es un punto central en el debate presupuestario por su impacto en la seguridad social.

Otro tema es la creación de criterios para la regionalización y formas de transferencias voluntarias a estados y municipios. En los últimos años se ha utilizado el criterio del IDH para focalizar algunos gastos públicos, pero se desea montar un conjunto de indicadores que puedan estimar mejor el impacto de esos gastos. En caso contrario permanece el incentivo para enmiendas generales o la exclusión de enmiendas de los parlamentarios según criterio de conveniencia política por parte del Ejecutivo.

Por último están las propuestas referentes a transparencia, participación, monitoreo y evaluación del presupuesto. En cuanto a participación, hay la oportunidad de ampliar audiencias públicas, haciendo audiencias regionales. Pero el principal es la normalización de cómo se presentan las enmiendas de los congresistas, que pueden representar demandas de la sociedad. La Resolución del Congreso ya está vencida y necesita de nueva aprobación. Puntos como normas para las enmiendas colectivas y para el rol de los relatores son polémicos. En cuanto al monitoreo, aun se necesita mejorar la base de datos entre las diferentes fuentes del Congreso y del Ejecutivo y de cómo el público puede acceder a ellos.

IV. Colombia¹⁹

1. Introducción

El Presupuesto General de la Nación es una de las herramientas fundamentales para la ejecución de la política económica por parte del Estado. Es el instrumento mediante el cual ejerce su función de financiador y/o proveedor directo de bienes y servicios. Es uno de los principales instrumentos a través de los cuales el Estado, una vez se ha determinado la restricción macroeconómica, hace explícita su función de bienestar y la ejecuta.

Un correcto proceso presupuestal es garante de una exitosa gestión económica y social. Igualmente, un proceso presupuestal sin fundamentos claros es garante de una gestión deficiente tanto en el campo económico, como en el campo social, independiente de la bondad de las intenciones que se tengan.

El objeto de este documento es el de documentar los diagnósticos del gobierno frente al sistema presupuestal y las acciones tomadas, encaminadas a mejorar las fallas encontradas. El documento consta de dos partes, en la primera se comentan las disposiciones constitucionales sobre el sistema presupuestal, se presentan las normas que regulan la focalización, así como las disposiciones para las leyes que organizan el proceso de preparación, aprobación y ejecución del

¹⁹ Síntesis del documento Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto, Carolina Rentarúa, Juan Carlos Echeverri (LC/L.2635, LC/IP/L.277) No de venta: S.06.II.161, 2006.

presupuesto. La segunda parte presenta los objetivos del presupuesto (el cuánto, el qué y el cómo del presupuesto), las inflexibilidades presentes en la legislación colombiana que impiden el correcto funcionamiento del sistema presupuestal y las acciones que tomó el Gobierno Nacional para cumplir con los tres objetivos de presupuesto. Al final se presentan unas breves conclusiones.

2. El estatuto orgánico de presupuesto

El presupuesto es una de las herramientas fundamentales para la ejecución de la política económica por parte del Estado. A través de su función como financiador y/o proveedor directo de bienes y servicios, contribuye a que se generen las condiciones para lograr un desarrollo social vigoroso y equitativo, que mejore las condiciones de vida de los ciudadanos, en especial de aquellos con menores recursos.

Por esta razón, lo primero que se debe reconocer es que el presupuesto es, ante todo, un instrumento técnico y político que busca traducir prioridades apoyadas democráticamente. Negar su naturaleza política es altamente perjudicial, tan perjudicial como no tener claridad sobre los objetivos del ejercicio presupuestal. Estos se pueden agrupar en 3 categorías:

Objetivos macroeconómicos de estabilidad y de consistencia entre la disponibilidad de recursos y el nivel del gasto total, lo cual llamaremos **El Cuánto del Presupuesto**, Objetivos respecto a la asignación sectorial o regional de recursos públicos, es decir, **equidad** en la distribución de recursos de acuerdo con los requerimientos sociales y sectoriales, lo cual denominaremos **El Qué del Presupuesto** y, Objetivos de **eficiencia en la ejecución** en cuanto a la utilización de los recursos públicos: **El Cómo del Presupuesto**.

Un contexto presupuestal adecuado debe promover una jerarquía institucional que defina, separe y ordene, secuencialmente, estos tres objetivos. En un contexto fiscal y presupuestal adecuado es indispensable que exista una jerarquía institucional en el manejo presupuestal en donde se establezca: (i) que el presupuesto está caracterizado por una mutua influencia entre encontrar recursos para financiar gastos y definir los gastos en función de los recursos sostenibles y consistentes con las reglas de ese marco jerárquico; (ii) una separación entre la fijación del monto total de los recursos y las decisiones sobre la distribución de los mismos.

Así, a la vez que se busca proteger la consistencia macroeconómica y se establecen canales de responsabilidad claros, se busca asignar los recursos a la consecución de unos fines sociales específicos. En Colombia en la actualidad existe debate respecto a si la institucionalidad actual cuenta o no con una restricción presupuestal fuerte, que dinamice las posibilidades de alcanzar un equilibrio fiscal.

En segundo lugar, quince años después de expedirse la Constitución de 1991, y como se mencionó en la sección anterior, todavía no se ha cumplido con el mandato de definir qué es gasto social, para lograr así una priorización y una focalización más progresiva del mismo. Este, sin duda, es uno de los principales retos que enfrentamos en el debate económico, político y social en Colombia.

Finalmente, en cuanto a la programación, ejecución y evaluación presupuestal aunque ha habido mejoras, todavía el proceso presupuestal colombiano tiene un camino por recorrer. Es de destacar que en los años recientes ha habido avances significativos, tales como que el presupuesto del año 2005 no tuvo adición presupuestal como había sucedido en más de una década. La disminución del rezago presupuestal que pasó de \$9,344 mm (US \$ 3,6 mm)²⁰ en 2004 a \$7,208 mm (US \$ 3,1 mm) en 2005, la ampliación de los recursos de caja para realizar los pagos de inversión en la vigencia en curso que subió de \$6,868 mm (US \$ 2,6 mm) en 2004 a \$8,151 mm (US \$ 3,5 mm) en 2005.

²⁰ En adelante los valores en dólares representan el equivalente en esa moneda aplicando la tasa de cambio promedio de cada periodo.

En cuanto a la evaluación del presupuesto, esta debe permitir la medición de metas cuantificables, teniendo en cuenta que el resultado final del mismo no debe limitarse a la ejecución de partidas presupuestales, sino a la obtención de resultados concretos. No es suficiente con que los subsidios de vivienda sean otorgados, lo importante es que se de acceso a los colombianos a una vivienda digna.

Concientes de estas limitaciones y buscando adelantar una reforma integral que modernizara el sistema presupuestal y le diera claridad en cuanto a sus objetivos y las herramientas para alcanzar los mismos, el Gobierno del Presidente Uribe radicó un proyecto de Ley para reformar el EOP, y por más de dos años se trabajó intensamente en este proyecto, sin que, desafortunadamente, se lograra su aprobación por parte del Congreso. El proyecto fue abandonado en el legislativo, revelando que se requiere de un inmenso esfuerzo legislativo para adelantar una reforma de los temas presupuestales de la Constitución Política y el EOP, siendo absolutamente necesario contar con un apoyo político y parlamentario fuerte, organizado y coherente.

El 16 de diciembre de 2003 el Gobierno radicó el proyecto de Ley “Por la cual se expide la ley Orgánica del Presupuesto”, con el propósito, entre otros, de contribuir a la estabilización de las finanzas públicas del país y de modernizar el sistema presupuestal vigente. A pesar de que a lo largo del trámite del proyecto en el Congreso de la República se contó con la participación activa de los actores involucrados en el tema, el proyecto no tuvo éxito. El 16 de junio de 2004 el proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión IV de la Cámara de Representantes; posteriormente, el 8 de noviembre, después de un amplio proceso de concertación con los ponentes y sectores interesados, fue radicada la ponencia para segundo debate. Durante el primer semestre de 2005, y después de año y medio de debates, el proyecto se incluyó 10 veces en el orden del día para ser discutido en la plenaria de la Cámara; lamentablemente, sin avances. Finalmente, el 31 de mayo el Congreso de la República archivó el mencionado proyecto, sin que hubiese siquiera llegado al Senado. De 4 debates requeridos, solo fue aprobado en uno de ellos.

3. El cuánto del presupuesto en Colombia

La pregunta sobre el cuánto del presupuesto hace referencia al monto de gasto y a su esquema de financiación, en la medida en que la estructura del presupuesto sea sostenible, sin generar desequilibrios macroeconómicos de alta regresividad social. Se debe enfatizar que el equilibrio macroeconómico constituye uno de los más públicos de los bienes públicos y, probablemente, una de las políticas económicas más progresivas socialmente.

Por un amplio período, el cuánto no fue limitado por las autoridades fiscales y el saldo de la deuda pública colombiana creció sistemáticamente. En el período entre 1991 y 2003, mientras los ingresos corrientes se incrementaron en una tasa promedio real del 7%, los gastos del Gobierno Central crecieron a una tasa del 11%, pasando así de un endeudamiento del Gobierno central de 12% del PIB en 1996 a 54% en el año 2003. En los últimos años se ha logrado revertir la tendencia, disminuyendo el endeudamiento del Gobierno Central a 49%, siendo el reto del Cómo del Presupuesto, validar que esta tendencia descendiente siga afianzándose.

Cabe entonces preguntarse: ¿Por qué no fue posible hacer cumplir el cuánto por un período tan largo? y ¿Por qué actualmente se ha dado un vuelco positivo mejorando la tendencia y las proyecciones hacia el futuro? Para responder la primera pregunta, se proponen dos hipótesis, que además de no ser excluyentes, no pretenden ser las únicas.

La primera hipótesis sería la existencia de presiones de gasto y un ritmo de crecimiento de las mismas que se ampliaron en gran medida en la CP, como en el caso de las transferencias a las entidades territoriales y las universidades públicas, la “generosidad” del sistema pensional vigente en el país y las necesidades de invertir recursos crecientes en áreas como gasto social, seguridad, defensa y el sistema judicial.

De manera independiente, cada uno de estos conceptos es totalmente necesario, sin embargo al adicionarse puede terminar en exceso de gasto, el cual al ser financiado con deuda, implica el consecuente incremento en el servicio de la misma, mayores pagos de intereses y amortizaciones.

La otra hipótesis tiene en cuenta la dinámica institucional. En los últimos 30 años se han realizado dos reformas presupuestales, que se podrían describir como “estructurales”. La primera se conoce como el Decreto-Ley 294 de 1973 y la segunda la Ley 38 de 1989, columna vertebral del actual estatuto orgánico. Mientras el Decreto 294 tenía como principal objetivo la estabilidad macroeconómica, bajo la Ley 38 la estabilidad macroeconómica se asumía como dada y el gran objetivo era lograr una ejecución del gasto más eficiente.

La principal diferencia es que bajo la normativa del Decreto 294, las apropiaciones que aprobaba el Congreso no pasaban de ser lineamientos de gasto, y tan sólo se convertían en autorizaciones reales una vez el Ministerio de Hacienda, con base en el seguimiento de los recaudos y del perfeccionamiento de los créditos, tenía certeza de que el gasto tenía una fuente efectiva de financiación. Mientras que el Ministerio de Hacienda no estableciera un acuerdo de obligaciones, no había contratación y mientras no diera acuerdo de pago, no había giro.

El Decreto 294 era más consciente de la restricción institucional existente en el país, de la existencia de presiones de gasto y de la necesidad de contar con instrumentos para hacerle frente a esta situación. No sólo había una noción de restricción presupuestal más clara, sino que existían mecanismos para hacerla efectiva.

En cuanto al proceso de determinación de rentas, era más estricto que el actual, ya que se requería de un aforo de la Contraloría General de la República y no era posible hacer apropiación alguna contra créditos no perfeccionados.

Este énfasis en el cuánto del presupuesto afectó la ejecución del mismo, el cómo. La ejecución era ineficiente en la medida en que era difícil programar el ciclo a partir de la contratación, dado que este proceso tan sólo se podía iniciar una vez el acuerdo fuese aprobado por el Ministerio de Hacienda. Por lo tanto, el giro mismo de los recursos obedecía más a un criterio fiscalista, que a un criterio de eficiencia.

La Ley 38 tuvo como objetivo central mejorar la productividad y la eficacia del gasto público, al generar condiciones para que las entidades ejecutoras pudieran tener una mayor eficiencia al gastar. Para esto las apropiaciones se convirtieron en autorizaciones máximas de gasto, eliminándose el mecanismo de los acuerdos, los cuales eran considerados como una excesiva intromisión del Ministerio de Hacienda. Esto implicó una pérdida de un instrumento clave de política fiscal, y el relajamiento institucional de la restricción presupuestal.

El reemplazo para los aforos de rentas y la verificación del perfeccionamiento del crédito fue el diseño de un programa macroeconómico y la intención establecida en el Estatuto Orgánico de que el presupuesto fuera consistente y coherente con la estabilidad macroeconómica de largo plazo. Ahora bien, estos nuevos instrumentos tardaron años en diseñarse e introducirse como leyes y reglamentaciones y su eficacia suele ser mucho menor que la de las herramientas que sustituyeron.

En resumen, la combinación de la Ley 38 de 1989, la Constitución de 1991, la evolución pensional, las necesidades de gasto en defensa y justicia, y un servicio de la deuda creciente, no sólo incrementaron los gastos obligatorios, sino que hicieron que las presiones de gasto se volvieran

efectivas, sin que necesariamente existieran ingresos para pagarlas, disparándose aún más el endeudamiento.

Los cambios en las tendencias fiscales del Gobierno Nacional Central, deficitarias de manera creciente para el período 1993 a 1999, relativamente constantes entre el 2000 y 2002 cuando se reversó la tendencia y empezó un proceso de recuperación fiscal, se puede explicar por dos factores. En primer lugar, ingresos inferiores (o superiores en el segundo período) a los originalmente estimados y en segundo lugar mayores gastos a los inicialmente programados, que generalmente se validan por medio de adiciones presupuestales, fenómeno que fue disminuyendo hasta el punto que por primera vez en quince años, en el año 2005 no se dio una adición de este tipo.

En el período de deterioro fiscal, detrás de estos dos factores, sobreestimación de ingresos y subestimación de gastos, están los mismos fenómenos: la inexistencia de una restricción presupuestal intertemporal que sea vinculante y la ausencia de mecanismos efectivos para controlar las presiones de gasto, junto con la posibilidad del gobierno de endeudarse ampliamente. En la medida en que la restricción presupuestal no es vinculante (binding” en la terminología anglosajona), las presiones, internas y externas al ejecutivo se convierten en obligaciones y, finalmente, en gasto, aun cuando la situación macroeconómica, el ritmo de crecimiento económico y la evolución del recaudo no garanticen la sostenibilidad.

Una de las más inequívocas señales de progreso de una sociedad se encuentra en los procesos políticos mediante los cuales identifica su patrimonio colectivo y establece reglas para protegerlo. El patrimonio colectivo que se considera como el más crítico, está constituido por el conocimiento y por las reglas institucionales y económicas dentro de las cuales los ciudadanos interactúan y se “organizan” en la búsqueda de su bienestar colectivo e individual.

Una de las reglas colectivas más elusivas desde un punto de vista conceptual y operacional, pero prerequisite decisivo del progreso económico y social, es la de restringir el nivel del gasto público al nivel de los recursos sostenibles. Es la restricción fiscal como marco institucional global, la que genera la estabilidad macroeconómica, a su vez elemento fundamental para el crecimiento económico y el pleno empleo.

Aunque Colombia ha conjurado en buena medida la crisis fiscal, no hay evidencia contundente respecto a si ha logrado cambiar las condiciones institucionales que generan esas crisis. La principal razón sería que no ha sido posible consolidar un amplio acuerdo político que excluya el desequilibrio fiscal como una opción para los actores públicos y privados. El marco de incentivos reales ha favorecido la explotación de la bolsa pública común (el “commons” público, caracterizado por la Tragedia de los Comunes) sin mayor riesgo en el corto plazo. Es decir, la rendición de cuentas a nivel político, como restricción que garantice la responsabilidad fiscal, ha sido débil.

En resumen, en la medida en que un presupuesto no sea sostenible, es decir, no tenga un cuánto viable, la economía puede caer en situaciones recesivas que vulneran el equilibrio macroeconómico y el progreso social.

4. El qué del presupuesto en Colombia

El qué del presupuesto representa el objeto del gasto. La definición plena del qué significa la determinación de la función de bienestar y del modelo de desarrollo que va adoptando democráticamente una sociedad: El Gobierno elegido determina a través del gasto público, cuáles son las prioridades y el tipo de sociedad que se pretende construir.

Una de las herramientas principales con que cuenta el Estado para determinar el qué, el objeto del gasto, es el presupuesto, que bien sea vía oferta o demanda, cumple con la función de provisión de bienes y servicios públicos. Mientras un presupuesto focalizado permite cumplir

objetivos específicos, se corre el riesgo de que un presupuesto disperso, que satisface en alguna medida muchos requerimientos de cada uno de los grupos interesados, revela la existencia de una función de bienestar definida con poca claridad y por ende, dificulta la generación de bienestar. Adicionalmente está la función reguladora del Estado que garantiza que los mercados funcionen de manera competitiva para maximizar la provisión de bienes a los menores precios.

Se puede plantear que hay una función de bienestar implícita en el ordenamiento presupuestal colombiano, pero su determinación es difícil, ya que, sin desconocer los avances que se han hecho en las últimas dos décadas en materia de focalización de gasto público, en muchos casos la necesidad de ajustar el déficit fiscal vía gasto ha tenido efectos negativos en términos del qué. En últimas, se le ha dado un carácter altamente operativo a una de las herramientas fundamentales de la política económica, el presupuesto, dejando a veces de lado el análisis sobre la asignación del gasto público. Ahora bien, esa función de bienestar cambia a través del tiempo en función de los pesos y contrapesos de una sociedad.

Es importante reconocer que la obtención de un déficit fiscal sostenible no puede ser el único objetivo de la política fiscal. El fin último, alcanzar una sociedad sostenible, próspera, justa, pasa en buena medida por garantizar la focalización y progresividad del gasto público, lo cual también debe ser un objetivo de la Hacienda Pública.

En cuanto a las características del qué en Colombia, y su estrecha relación con la situación del cuánto, además de que la Constitución de 1991 resultó en un nivel de gastos mayor al existente, se le suma la característica de una elevada inflexibilidad del gasto que impide un ajuste ágil del mismo, cuando las condiciones económicas así lo requieren. En la medida en que esto sea cierto, la solución requiere del nivel constitucional, y debe ser tal que reconcilie la solución de los problemas sociales del país con la capacidad de crecimiento del mismo y permita desarrollar un sistema de focalización del gasto público más definido, de manera que se pueda identificar qué gastos son prioritarios y cuáles no lo son y qué gastos son socialmente más rentables.

El “gasto social” en la Constitución Política de Colombia

Las apropiaciones presupuestales que atienden las necesidades básicas, individuales y colectivas, de la población deben efectuarse considerando dos principios de justicia: i) el respeto de las libertades y los derechos políticos, económicos y sociales de los individuos, y ii) la prioridad de aquellos grupos de la población que la Constitución considera vulnerables y requieren de atención especial.

En este sentido, atender las obligaciones esenciales del Estado Social de Derecho colombiano es hacer política pública orientada a incrementar el bienestar social y el desarrollo humano del país. El reto es distribuir los recursos públicos mediante un esquema de gasto público progresivo, que esté orientado a promover la acumulación de capital físico y humano, asistir a las poblaciones especiales, erradicar la pobreza y promover la movilidad social ascendente.

Sin embargo, lo social no puede ser “todo”, lo social debe tener dimensiones concretas y una medición específica. En gran medida, la definición de lo social hasta ahora la han ejercido los jueces, por vía del control constitucional, del control de legalidad de actos administrativos o en la resolución de las acciones previstas en la Constitución. En múltiples oportunidades esto se ha hecho en sentido contrario a algunas medidas originadas en el Ejecutivo o a decisiones del Congreso y haciendo caso omiso respecto a las restricciones presupuestales consignadas en la Constitución.

Esto ha sucedido en gran medida porque la Constitución delega la definición del gasto público social en la Ley Orgánica de Presupuesto, algo que hasta la fecha todavía no se ha realizado enteramente y que el proyecto presentado al Congreso buscaba resolver. En la medida en que se logre definir, para el nivel de desarrollo y de necesidades que actualmente tiene el país, qué cabe dentro de la categoría de gasto social, se habrá dado un paso importante.

5. El cómo del presupuesto

La noción del cómo trata sobre la calidad en la ejecución del presupuesto, tanto en lo correspondiente al cumplimiento de las metas de política a través del logro de los objetivos de los distintos programas, como en lo correspondiente a la eficacia, eficiencia, economía y calidad en el proceso de contratación y en la provisión de los bienes y servicios públicos. Mientras el qué representa la equidad, el cómo significa la eficiencia.

Un primer punto que hay que tener claro a este respecto es que en la medida en que el cuánto y el qué tengan fallas estructurales, el cómo no tiene posibilidad de operar correctamente. En Colombia, particularmente en lo que concierne a eficiencia en el proceso de contratación y en la medición del logro de las metas de política, los resultados dejan mucho que desear. Las ineficiencias en la contratación pública, originadas en gran medida en fallas estructurales del proceso de programación y ejecución presupuestal, resultan en elevados sobrecostos; los incentivos y el funcionamiento del servicio civil en contratación, desempeño y salida de funcionarios es también deficiente.

En materia de contratación, ésta solo se puede hacer correctamente en la medida en que haya una certeza frente a la fecha cuándo se va a contratar y cuándo se van a pagar los bienes y servicios que efectivamente se contrataron. En la medida en que estas dos condiciones se den, existirá competencia para la provisión de los bienes y servicios requeridos por el Estado y habrá una amplitud de proveedores que garantizarán bienes de mayor calidad al mejor precio.

Si el tiempo para efectuar la contratación no es suficiente respecto a las normas que la regulan, como resultado por ejemplo de adiciones tardías en la vigencia presupuestal, entonces la contratación va a sufrir de vicios y la transparencia va a ser sacrificada ya que el incentivo de toda entidad receptora es el de ejecutar las apropiaciones presupuestales y no perderlas. En la medida en que el seguimiento del proceso contractual implique la pérdida de la apropiación o del recurso, se acudirá a falsas ejecuciones, como es el caso de algunos contratos celebrados entre los órganos y los ejecutados a través de convenios de cooperación internacional.

Si el tiempo asociado a los pagos no es predecible, o si es extremadamente largo, los requerimientos de capital de trabajo de los proveedores se vuelven volátiles o muy elevados, y éstos, en cada licitación, tratarán de cubrirse al máximo, proyectando altos costos financieros. Adicionalmente, algunas compañías que normalmente son las más competitivas y que tienen mercados alternativos, distintos al gobierno, optan por no participar en el proceso licitatorio. Esta reducción de la competencia y disminución en la calidad de la oferta, es un factor adicional de sobre costos. En últimas, el uso inadecuado de recursos públicos es resultado en gran medida de razones estructurales e incentivos perversos generados por la misma institucionalidad. En términos del proceso presupuestal, el origen de los problemas anteriores, eje de la baja productividad del gasto público, está en los rezagos presupuestales y en la falta de unidad de caja en la Tesorería.

Un segundo concepto importante en lo correspondiente al cómo, tiene que ver con la clasificación contable y presupuestal. La validez de este principio es tan sencilla como el requerimiento que tiene cualquier empresa de tener su contabilidad en orden, de tal manera que quien la gerencia, en este caso el ejecutivo, y quienes son sus accionistas, en este caso los ciudadanos, sepan hacia donde va el presupuesto, la política fiscal y la economía.

Cabe anotar que en términos de la metodología internacional, el presupuesto colombiano no cumple con la clasificación establecida en el Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas (MEFP) del año 2001. Esto sin embargo, no es tan sorprendente, ni grave, ya que la implementación de este manual, incluso en países desarrollados, es muy compleja y ha enfrentado muchos problemas. Lo que sí es preocupante es que el EOP y las leyes anuales de presupuesto, tampoco cumplen con los lineamientos establecidos en el MEFP de 1986.

Un tercer punto del cómo, tiene que ver con la diferencia temporal entre apropiaciones y pagos, que es precisamente lo que se buscaba eliminar con la reforma presupuestal desarrollada por medio de la ley 38 de 1989. Esta diferencia desemboca en el rezago presupuestal, uno de los problemas más complejos del sistema presupuestal colombiano.

El origen del rezago presupuestal no es otro que un sistemático volumen de apropiaciones por encima de la capacidad de caja. Así pues, la caja se convierte en la restricción presupuestal real en la medida que en materia de ingresos no hay gran diferencia entre la causación y la caja.

En el período en que estuvo vigente el Decreto 294 la situación de exceso de apropiaciones no era tan notoria, en la medida en que para comprometer las apropiaciones del presupuesto era necesario que el Ministerio de Hacienda diera una autorización denominada “acuerdo de obligaciones”. La eliminación de los acuerdos, tanto de obligaciones como de gastos, en la Ley 38 de 1989 agravó esta situación hasta llegar a un punto donde el rezago de inversión del año 1999 fue equivalente al 37% del presupuesto de ese mismo año.

Pero los efectos de los problemas de la programación presupuestal no se restringen a los aspectos de eficiencia y equilibrio macroeconómico a los que se ha hecho mención. A esto se le suma el problema de la contratación innecesaria y aquello que se podría denominar la “ejecución presupuestal maquillada”.

Un fenómeno recurrente de la ejecución presupuestal colombiana es el de la concentración de la contratación en los meses de diciembre, con el objeto de no dejar perder las apropiaciones. Cuando la vigencia presupuestal está por terminar, se acelera contratación de modo que se induce una reserva presupuestal para ser ejecutada en el año siguiente o se comprometen los recursos con una entidad fiduciaria. Esto corresponde a una ejecución presupuestal en la cual no se contrata con el real ejecutor o proveedor del bien o servicio, sino con una entidad que hace de intermediario con el objeto de salvar la apropiación. Varios factores explican este comportamiento. De un lado, las adiciones de presupuesto son aprobadas uno o dos meses antes de la terminación de la vigencia presupuestal mientras que de otro lado los procesos de contratación pública son largos y complejos.

Es en el seguimiento y evaluación del gasto público, a través de funciones o programas, donde Colombia está más atrasada. A pesar de avances que se han dado, especialmente en el Departamento Nacional de Planeación con el programa llamado Sinergia y con la creación del Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados; con la implementación del Sistema de Programación y Gestión a las metas Presidenciales, SIGOB; con los Consejos Comunales de Gobierno donde el Presidente, junto con sus ministros y funcionarios mantienen permanente actividad y contacto con las regiones, generando un alto compromiso de los funcionarios con la comunidad al promover la vigilancia y el control comunitario hacia los funcionarios; en el país todavía no existe una cultura de presupuestación por programas. Incluso, los insumos, información y mecanismos requeridos para implementar esta metodología, por ejemplo el costeo de los insumos y la asignación de un presupuesto integral, que incluya los recursos para funcionamiento e inversión, no está disponible.

No hay una noción sobre los objetivos a alcanzar en forma clara y mensurable; tampoco hay claridad sobre las actividades a realizar para lograr los objetivos y, por ende, no es posible determinar los recursos financieros que habrá que poner a disposición de las entidades gestoras para la adquisición de los medios personales y materiales para el logro de los mismos. Se da un elevado grado de desarticulación entre la planeación, la presupuestación y la evaluación, así como ausencia de incentivos que estimulen la demanda de monitoreo y evaluación.

6. Interrelación entre los problemas del cuánto y el qué del presupuesto colombiano

En el caso del presupuesto en Colombia no es aventurado afirmar que hay falencias importantes en la interrelación entre el cuánto y el qué del presupuesto. Una sencilla relación permite identificar cuales son los tres principales retos fiscales que enfrenta el Presupuesto Nacional.

El presupuesto para el año 2005 incluye recaudos tributarios por \$38,8 billones (US\$ 16,710 m), cifra inferior en \$4 billones (US\$ 1,709 m) a las apropiaciones que alcanzan \$42.7 billones (US\$ 18,419 m) y que se requieren para cubrir tres obligaciones básicas: \$15,2 billones (US\$ 6,571 m) de transferencias a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones, \$13,8 billones (US\$ 5,934 m) para el pago de mesadas pensionales, el ahorro que hace el Gobierno para provisionar pensiones futuras y otros conceptos pensionales; y \$13,7 billones (US\$ 5,915 m) por concepto de pago de intereses sobre la deuda pública.

El resto de las obligaciones de la Nación, excluyendo amortizaciones de la deuda pública, \$24,0 billones (US\$ 11,210 m), corresponde a las apropiaciones necesarias para proveer otros bienes públicos básicos: la política de seguridad democrática (gasto en seguridad y defensa); gasto social diferente al financiado por medio de las transferencias a las entidades territoriales; la justicia; la inversión en infraestructura; las necesidades del servicio diplomático y la representación de Colombia en el mundo; las necesidades de la rama legislativa, los organismos de control, el funcionamiento del resto del Estado, deben ser financiadas por medio de otras fuentes tales como endeudamiento, venta de activos, etc.

A. Los tres retos fiscales: pensiones

En septiembre de 2004 se agotaron las reservas del Instituto de Seguros Sociales (ISS), de modo que el ISS quedó sin recursos para pagar las pensiones de los pensionados bajo su responsabilidad. En el año 2004, el Presupuesto General de la Nación pagó \$1,5 billones de las obligaciones pensionales del ISS y en el año 2005 \$3,9 billones.

Este Gobierno, con el apoyo del Congreso, tomó la decisión de atacar el problema. Mientras en 1999 con una tasa de descuento del 4%, se estimaba un déficit pensional en Valor Presente Neto de 206% del PIB, con la aprobación de las leyes 797 y 860 de 2003, y con los pagos entre 1999 y 2006 se logró una disminución de 60% del PIB en la carga prestacional del país.

Sin embargo, las sentencias C-1056-03 y C-754-04 declararon inexecutable la reforma al Régimen de Transición, reduciendo el ahorro de esta iniciativa en 22% del PIB. Finalmente, el Acto Legislativo de 2005 genera un ahorro adicional de 19% del PIB, lo cual implica que en la actualidad el pasivo pensional, con una tasa de descuento de 4%, asciende a 146% del PIB.

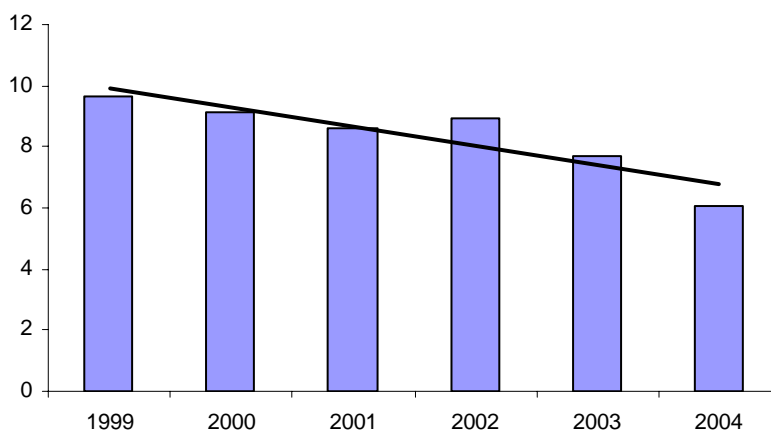
El principal reto en el tema pensional a futuro, sin embargo, no es el tema de la sostenibilidad del sistema, sino su bajo nivel de cobertura ya que, a pesar del elevado costo para el Gobierno, solo un mínimo número de colombianos tiene garantizada una pensión.

B. Los tres retos fiscales: transferencias a las entidades territoriales

En Colombia, a diferencia de otros países que también optaron por programas acelerados de descentralización fiscal, las finanzas territoriales no constituyen actualmente una presión fiscal exagerada. Desde mediados de la década de los noventa, apenas se vislumbraron problemas potenciales en ese frente, se fueron tomando decisiones que han resultado en unas finanzas territoriales a todas luces positivas. Se establecieron señales de alerta temprana para identificar y actuar sobre problemas en gestación, se definieron reglas y límites al gasto y su relación con los ingresos y se especificaron reglas sostenibles en materia de las transferencias.

En cuanto a los desafíos de imponer la restricción presupuestaria sobre las finanzas territoriales, en Colombia se tiene una larga y fructífera historia de cambio institucional que ha involucrado a tres gobiernos nacionales y al apoyo del Congreso. Este proceso se inicia en 1997 con la que se conoció como la “Ley de los semáforos” donde por primera vez se puso límite al endeudamiento territorial, sigue con la creación del FONPET (Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales), que ha generado un excedente pensional que ha contribuido en la generación de un superávit primario en las entidades territoriales; la ley 550 de reestructuración de entes territoriales; la ley 617 del 2000 que define normas para fortalecer la descentralización y limita el crecimiento del gasto; el acto legislativo 01 de 2001 que modifica el Sistema General de Participaciones; la ley 715 del 2001 que reasigna recursos y competencias entre los 3 niveles de Gobierno y la Ley 819 de 2003 sobre responsabilidad fiscal. Los resultados fiscales de esta cadena de decisiones y leyes son altamente positivos como lo demuestra el Gráfico 2, la deuda territorial bajó de 8,9% del PIB en 2002 (\$18,2 billones) a 5,4% del PIB en junio de 2005 (\$15,5 billones).

Gráfico 2
DEUDA PÚBLICA TERRITORIAL
GOBIERNOS CENTRALES Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
(Porcentaje del PIB)



Fuente: CONFIS.

En cuanto a las transferencias territoriales, que en el año 2005 sumaron \$15,2 billones, 5,4% del PIB, de los cuales \$8,6 billones son para educación, \$3,6 billones para salud, \$800 mm para agua potable y saneamiento básico y el resto \$2,3 billones para cumplir funciones varias de los municipios, el país ha logrado dos resultados muy importantes. El primero es que las transferencias

por habitante suban, lo cual es necesario en un país en el cual las transferencias son el fundamento de la política social, a la vez que subsisten limitaciones en materia de cobertura en educación, salud y saneamiento básico.

El segundo es que las transferencias, como proporción de los impuestos que pagan los ciudadanos, caigan o se mantengan estables. Este es un importante complemento del resultado anterior y significa que, sin perjuicio de aumentar los recursos per cápita, y por ende las posibilidades de solucionar los problemas de cobertura, quedan recursos adicionales para cumplir con los demás frentes de la actividad estatal.

La fórmula vigente para determinar el monto de las entidades territoriales vence en el año 2008. El reto que enfrenta el país es aprobar una nueva fórmula que permita fortalecer los 2 resultados obtenidos: que las transferencias per capita suban, a la vez que se estabilice o disminuya su participación dentro del recaudo tributario.

C. Los tres temas: intereses de la deuda

La relación entre la deuda pública y el PIB es el norte que define y orienta la política fiscal colombiana. Ello es así por diversas razones. Entre ellas porque cuando los niveles de la deuda exceden un nivel prudencial, los prestamistas empiezan a desconfiar y cierran el crédito o aumentan las tasas de interés, lo cual afecta negativamente la actividad económica.

Adicionalmente al esfuerzo de reducir el déficit fiscal, que implica un menor financiamiento y por ende menor pago de intereses, el Gobierno está implementando un manejo de su deuda pública pro-activo para reducir la vulnerabilidad a la tasa de cambio y aprovechar las ventajas derivadas del fortalecimiento del peso frente al dólar. Se ha implementado una estrategia de financiamiento que busca la diversificación de la composición de monedas, el desarrollo de instrumentos innovadores y la reducción de la exposición al riesgo cambiario.

Detrás de estos tres retos fiscales, se encuentra una coyuntura aún más compleja de las finanzas públicas colombianas: la arquitectura fiscal colombiana está montada en una compleja interrelación de transferencias del Gobierno Central con el resto del sector público, lo cual implica otro desafío adicional.

Frecuentemente se simplifica el análisis fiscal en Colombia expresando que las decisiones presupuestales del Gobierno Central son causantes de las preocupantes tendencias de las finanzas de la Nación. Sin embargo, si se analiza el sistema de una manera más integrada, se puede concluir que hay una relación de interdependencia fiscal en el sector público colombiano, y que contrario a lo que se cree, se ha avanzado mucho en el proceso de ajuste fiscal del Gobierno Nacional.

El proceso de ajuste fiscal en los últimos años es un hecho. Sin embargo la composición de este balance fiscal no es homogénea, en la medida en que persiste un déficit del Gobierno Central que neutraliza un superávit del resto del sector público. De aquí surge la idea de que la realidad fiscal de Colombia se puede caracterizar como una historia de “personaje bueno / personaje malo”, en donde, obviamente, el malo es el Gobierno Central y el bueno es el resto del sector Público Consolidado. Esta visión es injusta por que en buena medida el Gobierno Nacional ha asumido problemas pensionales heredados de cuarenta años de gobierno, y transfiere considerables recursos a las regiones y a la seguridad social.

Las relaciones básicas entre el Gobierno Central y el resto del Sector Público Consolidado se presentan a continuación. El Gobierno Central recibe recursos del resto del Sector Público en forma de impuestos y excedentes. Posteriormente, el Gobierno distribuye los recursos al resto del Sector Público. Estas transferencias, que en gran medida corresponden a decisiones presupuestales de años anteriores que se convierten en inflexibilidades presupuestales imposibles de ajustar en el corto plazo, constituyen la raíz del superávit que algunas entidades del Sector Público han mostrado por años.

Otros grandes receptores de los aportes del Gobierno Central son las Administraciones Locales. En 2006 estas transferencias²¹ ascendieron a 5,4% del PIB, siendo la principal fuente de recursos del nivel descentralizado. De esta forma, las transferencias a las entidades locales contribuyen al superávit fiscal agregado de 0,8% del PIB que mostraron estas entidades.

La recomendación de política más obvia y simple es “restringamos al malo”. Sin embargo, una vez que se empieza a explorar la arquitectura básica de los flujos de recursos intergubernamentales en Colombia, la historia del “chico bueno/chico malo”, pierde en gran medida su capacidad para describir tanto la situación actual, como las implicaciones de política, y nos muestra que en Colombia la asignación del gasto público a través del Presupuesto General es un proceso altamente complejo.

En primer lugar porque la mayoría del superávit del resto del Sector Público Consolidado está ligado al déficit del Gobierno Central. Por ejemplo, recortar todas las transferencias destinadas al pago de pensiones y aportes a entes descentralizados, no produciría un beneficio fiscal real, a pesar del enorme y aparentemente favorable impacto sobre las cuentas del Gobierno Central: El déficit simplemente cambiaría de un lado a otro de las cuentas del Sector Público, mientras que el problema fundamental (la deuda) permanecería intacto.

En segundo lugar, las implicaciones de política son simplistas. Lo que realmente necesitamos es un ajuste estructural en los gastos de todo el Sector Público. Estos esfuerzos, como veremos más adelante, no siempre se evidencian como recortes en el gasto del Gobierno Central, incluso en ocasiones se manifiestan como la reducción de pasivos implícitos y contingentes.

La historia del “chico bueno/chico malo” resalta un aspecto importante de la realidad fiscal: el problema de la rigidez del gasto. Como ya se mencionó anteriormente, si se suman todos los pagos por transferencias (los cuales obedecen al mandato constitucional), con los pagos de intereses de deuda externa e interna,²² y todas las transferencias destinadas al pago de pensiones, el resultado es equivalente al monto de los ingresos tributarios de nivel nacional.

Por lo anterior, para entender el progreso y los cambios de la política fiscal en Colombia y lograr un ajuste fiscal adecuado, el gasto debe ser analizado en un contexto amplio que incluya el ajuste estructural en pensiones, transferencias a entes descentralizados y el manejo de la deuda, así como en las interrelaciones fiscales existentes. No es suficiente, ni efectivo, la simple descripción del “chico bueno/chico malo”.

7. El complejo mundo de las inflexibilidades presupuestales en Colombia

Entre los desafíos fiscales que enfrenta el gobierno colombiano, el debate sobre la “inflexibilidad” del presupuesto tiene particular importancia. En efecto, el gobierno tiene un escaso margen de maniobra al preparar el presupuesto, dado que un alto porcentaje de los gastos que debe hacer cada año está predeterminado. Un numeroso conjunto de leyes y artículos constitucionales, determina hoy en día la manera como el gobierno debe asignar sus ingresos.

Este fenómeno, además de comprometer la capacidad de los representantes elegidos para ejecutar sus planes de gobierno, la inflexibilidad del presupuesto puede arriesgar la estabilidad macroeconómica, por cuanto dificulta los ajustes en situaciones fiscales deficitarias.

El uso del término “inflexibilidad” se puede prestar a equívocos, por lo cual es importante definirlo. Se considera como “inflexible” todo componente cuya inclusión en el presupuesto no está

²¹ Corresponden al Sistema General de Participaciones.

²² Es importante mencionar que el pago de intereses a las entidades del Sector Público con quienes el Gobierno Central tiene una deuda constituyó el 13% del total de servicio de deuda interna en 2004. Este es otro flujo de recursos intergubernamental importante que debe ser tenido en cuenta.

sujeta a la discreción de las autoridades de política en el corto plazo (entendido como una vigencia fiscal). Por ejemplo, desde esta amplia definición, el valor de la nómina o el servicio de la deuda pública son rubros inflexibles. Si bien decisiones de política sobre el reajuste salarial o el despido de funcionarios, así como los canjes de deuda, pueden afectar el monto de estos rubros, su alcance es limitado y demorado y está sujeto a considerables dificultades administrativas y políticas.

La composición del PGN en el año 2005 se presenta en el Cuadro 3. Como se puede observar en la última columna, y de manera consistente con la evolución presentada, los rubros inflexibles como el gasto de personal, las transferencias y el servicio de la deuda tienen una participación determinante. Es así como el 41% del presupuesto inflexible está compuesto por el rubro de transferencias, incluidas las transferencias a las regiones mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) y otras transferencias estipuladas por la Ley.

No obstante existen otros rubros cuya inclusión en el presupuesto está predeterminada de manera estricta por determinaciones constitucionales o legales. En particular, el 53% de los gastos generales y el 58% de las apropiaciones para inversión son inflexibles. El componente con mayor inflexibilidad, descontando el servicio de la deuda, es el de gastos de funcionamiento en el que se incluyen los gastos de personal, las transferencias y los gastos generales. Las inflexibilidades en las apropiaciones de inversión se derivan principalmente de vigencias futuras y fondos especiales. Incluso, sin tener en cuenta el pago de la deuda pública, el PGN se encuentra casi en su totalidad (94% para el 2005) asignado ex ante por algún tipo de mandato.

Cuadro 3
APROPIACIONES E INFLEXIBILIDADES 2005
(Recursos Nación, miles de millones de pesos)

Concepto	Apropiaciones	Inflexibilidades	% Inflexible	% Total de presupuesto inflexible
Funcionamiento	44 992	43 626	97	54
Gastos de personal	8 756	8 756	100	11
Gastos generales	2 882	1 516	53	2
Transferencias	33 335	33 335	100	41
SGP	15 249	15 249	100	19
Pensiones	11 603	11 603	100	14
Universidades	1 507	1 507	100	2
Otras transferencias	4 976	4 976	100	6
Operación comercial	19	19	100	0
Servicio de la deuda	32 674	32 674	100	40
Externa	13 100	13 100	100	16
Amortizaciones	8 568	8 568	100	11
Intereses	4 532	4 532	100	6
Interna	19 574	19 574	100	24
Amortizaciones	10 379	10 379	100	13
Intereses	9 195	9 195	100	11
Inversión	8 044	4 694	58	6
Total con deuda	85 710	80 994	94	100
Total sin deuda	53 036	48 320	91	-

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

En Colombia se pueden distinguir dos grupos de rubros dentro del conjunto de “inflexibilidades”. El primero se origina en normas que dictan un gasto de obligatorio cumplimiento (inflexibilidades en el gasto), el segundo ata alguna fuente de ingreso y la destina por Ley a un uso específico (inflexibilidades del ingreso o Rentas de Destinación Específica) que al no hacer parte del proceso presupuestal no serán tenidos en cuenta.

La tragedia de los comunes

Es importante discutir los criterios normativos que se pueden alegar en favor o en contra de la inflexibilidad de algunos rubros del presupuesto. En efecto, bajo una óptica particular, las

inflexibilidades en el PGN pueden considerarse deseables. Hay un conjunto de rubros presupuestales que no deben estar sujetos a vaivenes de corto plazo (por ejemplo, el pago de salarios y pensiones, el gasto en educación y salud). La adopción de leyes que generen inflexibilidad puede entenderse por lo tanto como un mecanismo para aislar a dichos rubros de la discusión anual del PGN y generar un compromiso sólido del Estado con dichas obligaciones.

No obstante, hay diversas objeciones a este argumento para un buen número de inflexibilidades del PGN. Es factible que algunos de los rubros inflexibles no sean prioritarios, sino que sean el resultado del “atrapamiento” de rentas por parte de grupos de interés. Dichas inflexibilidades pueden reflejar desconfianza frente a la acción futura del Estado, ante la cual algunos grupos, temerosos de no recibir atención del mismo, buscan atrapar determinadas rentas. Esta situación puede desembocar en un nivel demasiado elevado de inflexibilidades si cada cual intenta atrapar un “pedazo de la torta” sin contemplar la acción colectiva y simultánea de muchos agentes públicos y privados en la misma dirección. El efecto final serán niveles de impuestos o de deuda pública insostenibles, que ponen en juego la viabilidad de las finanzas públicas y el sano funcionamiento de la economía. En síntesis lo que se presenta en el proceso presupuestal es un claro ejemplo de la tragedia de los comunes.

Iniciativa parlamentaria en el presupuesto versus dictadura fiscal

El origen político de muchas inflexibilidades lleva a analizar la iniciativa que en su momento han tenido los congresistas, quienes representan a diferentes grupos de la sociedad, en la asignación de los recursos de la Nación. De hecho, parte de los gastos que debe realizar el gobierno y de las rentas de destinación específica son el resultado de la iniciativa parlamentaria, en la medida en que mediante la emisión de leyes se incluyen rentas a favor de ciertos grupos.

Este punto fue especialmente abordado por los Ministros de Hacienda en el siglo pasado. En 1911, el Ministro del Tesoro, Celso Rodríguez, hacía referencia al incremento en el nivel de endeudamiento del gobierno y las implicaciones que esto tenía sobre el equilibrio presupuestal. Sin embargo, en palabras del ministro “esto no debemos atribuirlo exclusivamente al Gobierno, pues es lo ordinario que el legislador decrete auxilios, gracias o nuevos servicios y se abstenga de incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto de Gastos, vacío que por fuerza ha de llenarse con la apertura del crédito adicional respectivo, rompiéndose de ese modo la ficticia nivelación verificada al comenzar la vigencia” (Serna, 1988, p. 23).

Un año después, el Ministro del Tesoro Carlos Rosales añadía que si bien “todos nuestros congresos han mostrado un noble empeño en balancear el presupuesto de rentas con el de gastos, haciendo todas las operaciones aritméticas para obtener ese equilibrio, [...] hecho el trabajo aritmético, es el mismo Congreso quien expide leyes que implican gastos y erogaciones que van a modificar el presupuesto que se creyó equilibrado; y como el gobierno, al liquidar éste, tiene que determinar cuáles gastos deben hacerse con preferencia a otros, es claro que sin solicitarlo, y aún repugnándole, ejerce él una verdadera dictadura fiscal” (Serna, 1988, p. 26).

El problema de la “dictadura” fiscal del ejecutivo en materia presupuestal “toma un carácter más serio, porque aquí aparecen a primera vista en pugna las atribuciones esenciales del Congreso y su soberanía en materia de presupuestos, con la necesidad de limitar y poner freno a la prodigalidad parlamentaria, que, como ya hemos visto, es una de las causas principales del enorme aumento de las cargas públicas” (Serna, 1988, p. 101) comentaba Esteban Jaramillo en su Tratado de Hacienda Pública del año 1930 mientras que el Doctor Lleras Restrepo en su informe como Ministro en 1939 decía que “lo que debería ocurrir es que el Ejecutivo cumpliera a cabalidad con el presupuesto votado y aprobado por el Congreso pero para esto hay que acabar con la iniciativa parlamentaria en materia de gastos” (Serna, 1988, p. 170).

Violación de la Unidad de Caja: transferencias y rentas de destinación específica

Uno de los principios presupuestales consagrado actualmente en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, contra el cual atentan las inflexibilidades generadas en el ingreso, es el de Unidad de

Caja. En la exposición de motivos a la Ley 110 de 1912, el Ministro del Tesoro, Carlos Rosales, hacía énfasis en dicho principio como elemento fundamental de un presupuesto sano. Rosales defiende enfáticamente el principio, señalando que facilita la contabilidad al hacer de los ingresos un solo acervo, permite priorizar la importancia de cada gasto basándose en su costo y beneficio y, finalmente, facilita el pago de las obligaciones en las situaciones deficitarias.

Sin embargo el principio de Unidad de Caja es sistemáticamente violado durante el s. XX por medio de la creación de Rentas de Destinación Específica. Son múltiples los inconvenientes que surgen por las rentas de destinación específica y han sido reconocidos por aquellos que han manejado las finanzas públicas en el país. Estos testimonios muestran que estos rubros son el resultado del temor de que ciertos gastos no sean incluidos en el presupuesto, en situaciones de dificultad fiscal. No obstante, esta práctica conduce a una rigidez nociva, que impide la distribución racional del gasto entre aquellos destinos que son prioritarios. Asimismo, establece erogaciones en sectores no esenciales, fuerza a que el ajuste fiscal afecte partidas prioritarias de inversión en otros sectores, entorpece la fiscalización y control presupuestal al aumentar la complejidad del proceso, genera un incentivo a no racionalizar el gasto y promueve el desbalance fiscal.

Estos problemas, que se presentaban hace 100 años, son los mismos que afectan hoy al presupuesto, generando inflexibilidad e imponiendo obstáculos para el logro de una asignación eficiente de los recursos y el equilibrio presupuestal. Lo que resulta paradójico es que en distintos momentos del tiempo, y tal y como establece en la actualidad el Artículo 359 de la Constitución, las rentas de destinación específica han existido a pesar de estar “prohibidas” y a pesar de que el principio de Unidad de Caja se encuentre explícitamente consagrado en la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 111, 1996, artículo 12).

Composición de las inflexibilidades presupuestales

Las transferencias territoriales y el pago de pensiones son los principales componentes de las inflexibilidades presupuestales, aunque las otras transferencias tienen una magnitud considerable al conformar cerca de una quinta parte del total de transferencias y 1.7% del PIB.

De otro lado, el gran número de transferencias le resta transparencia al proceso presupuestal por cuanto dificulta determinar la cantidad de recursos que están siendo destinados a los distintos fines sociales. Como estos recursos constituyen apropiaciones inflexibles, escapan a la discusión necesaria sobre la prioridad de los distintos renglones del gasto público.

8. La reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP): un intento de modificación al sistema presupuestal colombiano en el cual se debe insistir

En la reforma al EOP se establecían tres objetivos fundamentales: el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades del gasto, y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia. Aunque no fue posible su aprobación por parte del Congreso, dado que esta iniciativa buscaba superar dificultades existentes en el marco actual, que aún continúan, se presenta un breve resumen de lo que buscaba el proyecto de Ley. Asimismo, se presenta un resumen del Decreto 4730 de 2005 que recupera, dentro del marco constitucional y legal vigente, algunos de los puntos de la reforma que se presentó al Congreso.

Con el propósito de desarrollar dichos objetivos, la reforma proponía que el sistema presupuestal se fundamentara en una perspectiva de mediano plazo, mediante la incorporación de los siguientes instrumentos: el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto Público Nacional.

También establecía las siguientes herramientas para fortalecer la restricción fiscal: análisis del impacto fiscal de las normas, fijación de límites al alcance de las Disposiciones Generales del Presupuesto, límites a la vigencia de las rentas de destinación específica y evaluación de su uso y resultados, instrumentos para mejorar la programación presupuestal, creación de la cuenta de Compensación Presupuestal para incluir recursos que permitieran ajustar aumentos en apropiaciones que resultaran insuficientes sin recurrir a un proyecto de adición, eliminación de la reserva presupuestal, restricción automática a la ejecución presupuestal y límite a las adiciones presupuestales.

De igual forma, el proyecto proponía criterios sobre gasto público que permitieran su priorización, discusión y asignación; definía el gasto público social, en concordancia con el Estado social de derecho colombiano; establecía mecanismos para controlar la existencia de las rentas de destinación específica y reducía las inflexibilidades existentes.

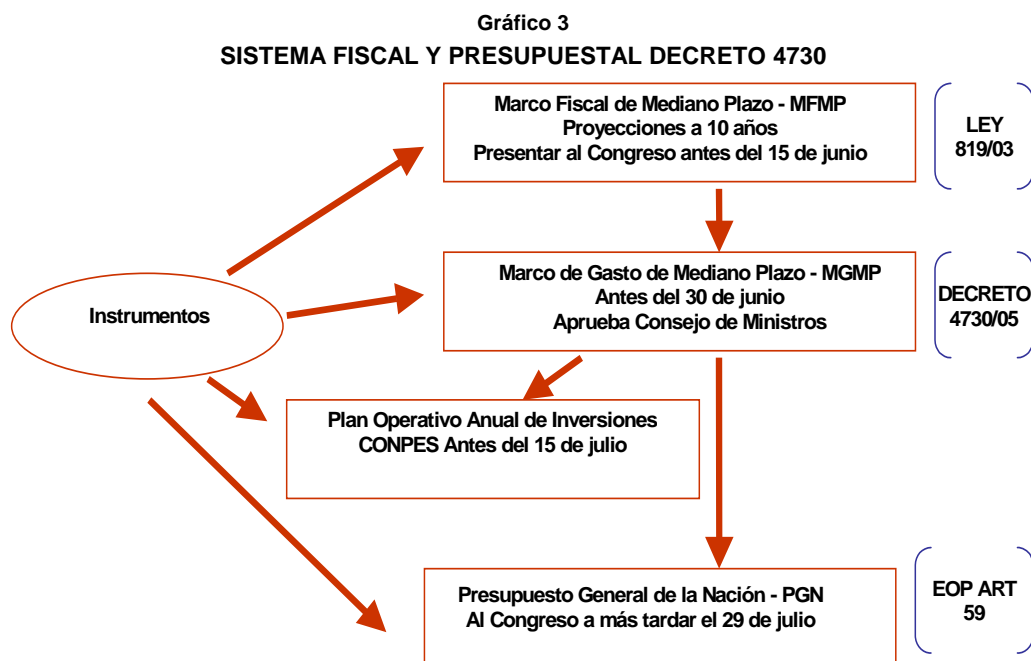
Con el propósito de desarrollar el objetivo de la utilización eficiente de los recursos, se establecía una estructura presupuestal consistente con las clasificaciones internacionales, respetando la Constitución Política y la legislación colombiana; se fortalecía el ciclo presupuestal (programación, presentación, estudio y aprobación por parte del Congreso, liquidación, ejecución y seguimiento y evaluación del presupuesto); se eliminaban las ejecuciones “maquilladas” del presupuesto, y se mejoraba el seguimiento y evaluación presupuestal.

De igual forma, el proyecto contaba con capítulos específicos para las personas jurídicas con participación de capital público (Empresas Industriales y Comerciales del Estado), crédito público y tesorería, y entidades territoriales.

A continuación se desarrollan ciertos aspectos del proyecto de Ley en detalle, destacando, cuando sea del caso, qué aspectos se lograron desarrollar por medio del Decreto 4730 de Diciembre de 2005.

1. Sistema Presupuestal. La reforma proponía que se estableciera una perspectiva plurianual que se organizaba a través de los siguientes instrumentos: el Marco Fiscal de Mediano Plazo²³ (MFMP); el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), el Plan Operativo Anual de Inversiones, y la Ley Anual de Presupuesto. El proyecto de reforma al EOP introducía el Marco de Gasto de Mediano Plazo como el puente entre las proyecciones fiscales a diez años y la Ley anual. El mencionado Decreto 4730, en desarrollo de las disposiciones del EOP vigente y la Ley 819 / 2003 (Ley de Responsabilidad Fiscal) crea el MGMP y permite la conformación del Sistema Presupuestal.

²³ El MFMP fue creado por la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003).



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

2. Marco Fiscal de Mediano Plazo. Se señalaba que éste debía contener, entre otros, el programa macroeconómico a diez años y las proyecciones fiscales que se desprenden del mismo, las metas anuales de gasto agregado y un análisis de la sostenibilidad de la deuda pública. Sin embargo, al no ser aprobada la disposición pertinente, el artículo 1 de la Ley 819 de 2003, quedó vigente, por tanto, el MFMP debe ser presentado al Congreso de la República en el mes de junio, con el fin de que la discusión presupuestal se fortalezca desde el semestre anterior a la presentación del proyecto de presupuesto.

El MFMP ha acompañado la presentación del Presupuesto a partir del año 2004, y en la actualidad se tiene como objetivo reducir la deuda neta de activos financieros a niveles del 30% del PIB. Dada la favorable evolución macroeconómica y fiscal reciente, en los dos años anteriores se han superado las metas del MFMP. Cabe destacar que este instrumento ha sido supremamente útil en modificar el análisis de las finanzas públicas al interior del equipo económico. Actualmente, el contexto para la toma de decisiones es de mediano plazo, lo cual permite un mejor cuidado del cuanto y el qué del presupuesto.

3. Marco de Gasto de Mediano Plazo. El proyecto de Ley incluía un nuevo instrumento, el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), por medio del cual el Gobierno Nacional, en el seno del Consejo de Ministros, adoptaría decisiones en materia de composición del gasto global sectorial para los siguientes cuatro años, teniendo en cuenta el techo de gasto derivado del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De otro lado, la Ley 819 de 2003 definió una secuencia para la toma de decisiones según la cual, primero, se aprobaría y presentaría al Congreso una actualización del MFMP y, luego, con base en dicho documento, se prepararía el Proyecto de PGN. Sin embargo, para que esta secuencia produzca los resultados esperados y, de este modo, sea posible construir un entorno estable para la ejecución de los recursos públicos, es necesario que el MFMP se traduzca en restricciones presupuestales de mediano plazo indicativas para cada uno de los sectores del PGN. Así mismo, es

fundamental que, a partir de estos límites, se adelante una programación estratégica de recursos a nivel sectorial que sirva de base para la preparación del presupuesto anual.

El Decreto 4730 de 2005 atiende lo señalado en el párrafo anterior, al incluir el MGMP, reglamentar su elaboración, y establecer los Comités Sectoriales de Presupuesto como espacios de alto nivel para que las autoridades presupuestales discutan las propuestas de distribución estratégica de recursos elaboradas por los sectores.

Adicionalmente, con la implementación del MGMP se incluye una fase estratégica al inicio del proceso de programación del presupuesto de cada vigencia. De este modo, las autoridades presupuestales definen y hacen explícita la restricción presupuestal de mediano plazo existente a través del establecimiento de techos preliminares de gasto sectorial a cuatro años y los diferentes sectores y subsectores del PGN asumen la responsabilidad de desarrollar mecanismos de priorización de políticas a partir de los techos preliminares establecidos por las autoridades presupuestales.

Así, el MGMP se consolida como un proceso de toma de decisiones para: i) Determinar oportunamente el monto de los recursos totales disponibles en el mediano plazo. ii) Repriorizar políticas y programas a partir de unas restricciones agregadas de gasto. iii) Asignar estratégicamente unos recursos escasos entre los sectores de acuerdo a las prioridades de la administración.

Bajo este enfoque de mediano plazo es posible (i) desarrollar propuestas de política y gasto sectorial que se ajusten a las restricciones de mediano plazo existentes, (ii) avanzar hacia una mayor correspondencia entre la programación anual y la ejecución definitiva de los recursos presupuestales (lo que se programa se ejecuta en el mismo año), (iii) prever las consecuencias en el mediano plazo de las decisiones de hoy (tanto en los resultados de política como en las necesidades futuras de gasto).

De esta forma, el MGMP se constituye en el nexo que permite articular el diseño de políticas, la planeación macroeconómica y fiscal de mediano plazo y la programación presupuestal anual.

4. Se introducían nuevos **principios presupuestales**: destacándose el principio de priorización del gasto público que significaba que el Gobierno Nacional, para la elaboración del proyecto de presupuesto, y el Congreso de la República, para su discusión y aprobación, debían priorizar las apropiaciones necesarias para atender con eficiencia y austeridad el funcionamiento de los órganos que conforman el Presupuesto Público Nacional, las destinadas al gasto público social y las necesarias para servir la deuda pública.

5. Para garantizar el cumplimiento de los principios presupuestales, en especial el de unidad de caja y priorización del gasto público, y para flexibilizar el presupuesto, el proyecto de Ley contenía mecanismos para controlar la creación de **rentas de destinación específica** y analizar la pertinencia de las ya existentes, particularmente aquellas relacionadas con el numeral segundo del artículo 359 de la Constitución Política.

De acuerdo con este principio, cada una de las rentas de destinación específica debía estar asociada al concepto de gasto público social y debía ser temporal, en función del cumplimiento de los objetivos sociales que la fundamentan mientras que su continuidad debía ser evaluada de manera periódica por el Congreso de la República.

En cuanto a las rentas de destinación específica ya existentes, establecía que dentro de los seis meses siguientes a la aprobación del proyecto, el Gobierno debía presentar al Congreso de la República una iniciativa de ley en la cual las rentas de destinación específica se ajusten a los criterios establecidos en el ordenamiento presupuestal y se proceda a eliminar las que no cumplan con dichos criterios.

El Decreto 4730 no se pronuncia sobre el principio de priorización del gasto público y solo logra un tímido avance en cuanto a las rentas de destinación específica al establecer una evaluación de

las rentas de destinación específica en el Proyecto de PGN y la presentación de un proyecto de ley paralelo al PGN que plantee su derogación en caso de que hayan cumplido con su objetivo.

6. Definición de gasto público social. En virtud del mandato contenido en el artículo 350 constitucional, corresponde a la Ley Orgánica de Presupuesto definir el gasto público social. Este artículo establece, adicionalmente, la prioridad de este gasto sobre cualquier otra asignación, con excepción de casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional.

El proyecto de Ley incorporaba una definición de gasto público social que se orientaba a la satisfacción de un grupo selecto de necesidades, consideradas prioritarias para el bienestar de la población. Pretendía que la aplicación de los recursos no se difundiese en múltiples actividades, situación a la que hoy está avocado el gasto público social, como consecuencia de la cláusula final del primer inciso de la definición de la Ley 179 de 1994, que establece “(...) y las tendientes al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”; en donde, ciertamente, tienen cabida múltiples posibilidades.

La propuesta contenida en el proyecto era taxativa, al considerar gasto público social sólo las actividades allí definidas. Se eliminaba la posibilidad de incorporar en este componente prioritario del gasto público, actividades que, aunque meritorias e incluso asociadas con preceptos constitucionales, no estén incluidas en la definición.

En consecuencia, la norma se refería a las apropiaciones destinadas a la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, deporte, saneamiento ambiental, agua potable, y subsidios para servicios públicos domiciliarios asociados a estos dos últimos conceptos. En el texto aprobado en primer debate por la Cámara de Representantes, se incluyó además la vivienda y la seguridad social.

Dado que la CP solo delega en el EOP la definición del gasto público social, con el decreto no se pudo avanzar en este tema, siendo entonces uno de los grandes retos que el Estado colombiano y la sociedad en general, debe enfrentar próximamente.

7. El proyecto de ley contemplaba un capítulo destinado al **desarrollo y organización del ciclo presupuestal**. Se establecía, entre otros, el Fondo Cuenta de Compensación Presupuestal, con recursos equivalentes al 1.5% de los ingresos corrientes de la Nación, para completar faltantes en el presupuesto para la respectiva vigencia fiscal, en condiciones excepcionales y ocasionados por hechos sobrevinientes.

8. **Se fortalecía el principio de anualidad** dado que las secciones presupuestales no podían celebrar compromisos cuya entrega de bienes o prestación de servicios pactada excediera la anualidad. Es decir, las entidades, al pactar sus contratos, debían prever que la entrega de bienes o servicios debe realizarse, a más tardar, el 31 de diciembre. Se señalaba que las apropiaciones incluidas en el Presupuesto son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para que, durante la vigencia fiscal respectiva, se adquieran obligaciones que desarrollen el objeto de la apropiación. Si a final del año las entidades respectivas no han obligado los recursos, dichas autorizaciones expiran. De esta manera, se eliminaba el concepto de reserva presupuestal, quedando únicamente el de cuenta por pagar, lo cual significa una reducción del rezago presupuestal.

El Decreto 4730 no pudo suprimir de la legislación colombiana las reservas presupuestales. Pero estableció, en concordancia con lo establecido en los artículos 89 del E.O.P y el 8 de la Ley 819 de 2003, que los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación sólo podrán adquirir compromisos cuya ejecución, entendida como entrega de bienes o prestación de servicios, se realice en la respectiva vigencia fiscal. También señaló que las vigencias futuras serán el mecanismo para utilizar cuando se requiera exceder la anualidad, y sólo en casos excepcionales, podrá utilizarse las reservas presupuestales. Estos casos excepcionales los fijará el Gobierno Nacional mediante acto administrativo.

9. Contenía mecanismos que posibilitaban un mayor control de la ejecución del gasto por parte del Ministerio de Hacienda en caso de que las condiciones macroeconómicas y fiscales así lo requirieran y, al mismo tiempo, otorgaba mayor flexibilidad a las entidades ejecutoras. El proyecto de ley contemplaba la existencia de **restricciones temporales a la ejecución del presupuesto**, a través de acuerdos de obligaciones con las entidades públicas.

Dada la cuantía y frecuencia de las adiciones presupuestales, se establecía que éstas sólo se pueden presentar cuando resulte insuficiente la apropiación del Fondo Cuenta de Compensación Presupuestal y se cumplan los siguientes requisitos: (i) La adición se ajuste al MFMP; (ii) los gastos destinados a ser financiados con los recursos adicionales, tienen el carácter de extraordinarios, imprevistos e imprevisibles; (iii) se contracredita el presupuesto en la misma cuantía adicionada y/o (iv) se cuenta con nuevos ingresos. De no cumplirse los anteriores eventos, los gastos que se adicionen afectarían el presupuesto de la vigencia fiscal siguiente.

En el Decreto se limita las adiciones presupuestales y señala que las modificaciones se realizarán preferiblemente mediante contracrédito, y cuando no sea posible, se podrá efectuar la adición siempre y cuando: i) Tenga el carácter de extraordinario e imprevisible. ii) Se cuente con mayores ingresos. Pero si no se cumple con lo anterior, el Ministro de Hacienda y Crédito Público preparará una actualización del MFMP, del MGMP, un análisis de las implicaciones y un conjunto de recomendaciones, para proceder con la adición.

El alcance del Decreto obviamente es limitado. Quedaron temas que incluía el proyecto de ley que no fueron objeto de reglamentación por considerarse que quebrantaban el orden constitucional y legal vigente tal como los capítulos sobre entidades territoriales y crédito público. Otros aspectos que no se trataron son la Priorización del Gasto Público, la definición de Gasto Público Social, la limitación a las Disposiciones Generales del Presupuesto, el Principio de Presupuesto Bruto, las restricciones a la ejecución presupuestal.

9. Conclusiones

Como se vio Colombia presenta fallas en su sistema presupuestal que impiden el cumplimiento de los tres objetivos de presupuesto (el **cuánto**, el **qué** y el **cómo** del presupuesto). En la reforma al EOP se establecían tres objetivos fundamentales: el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades del gasto, y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia.

Como no fue posible la aprobación de esta reforma por parte del Congreso, y teniendo en cuenta que esta iniciativa buscaba superar dificultades existentes en el marco actual, que aún continúan, se expidió el Decreto 4730 de 2005 que recupera, dentro del marco constitucional y legal vigente, algunos de los puntos de la reforma que se presentó al Congreso.

El alcance del Decreto obviamente es limitado. Quedaron temas que incluía el proyecto de ley que no fueron objeto de reglamentación por considerarse que quebrantaban el orden constitucional y legal vigente tal como los capítulos sobre entidades territoriales y crédito público. Otros aspectos que no se trataron son la Priorización del Gasto Público, la definición de Gasto Público Social, la limitación a las Disposiciones Generales del Presupuesto, el Principio de Presupuesto Bruto y las restricciones a la ejecución presupuestal.

Por ende, un reto fiscal adicional que enfrentará el país en los próximos años es la necesidad de generar el apoyo político y técnico para lograr una reforma integral al EOP.

V. Perú²⁴

1. Introducción

Elaborar el Presupuesto en el Perú, a pesar de los avances normativos y metodológicos del último quinquenio en torno al planeamiento estratégico, programación multianual, priorización y estructuración funcional programática del gasto, sigue siendo un ejercicio primariamente incremental. Es decir, con variabilidades menores, manteniendo las estructuras de gasto de los años previos, la discusión global se centra en cómo asignar (entre sectores y pliegos presupuestarios) los recursos marginales adicionales de los que se dispone. Al interior de los pliegos, no se observa mayor complejidad puesto que los recursos ganados son reasignados entre las diferentes unidades ejecutoras del gasto, sin seguir necesariamente, órdenes de prelación y prioridades preestablecidas.

La presupuestación incremental se explica en parte por la rigidez presupuestaria y la inercia metodológica, la misma que puede ser explicada por el énfasis prioritario dado a la función de estabilización como eje rector de la actividad del ente normativo presupuestal. En efecto, si el objetivo máximo es preservar el equilibrio fiscal, lo cual se logra con singular éxito: ¿por qué cambiar las normas y directivas?, ¿por qué evaluar y modificar las metodologías en uso?

²⁴ Síntesis del documento Presupuestar en Perú, Nelson Shack (LC/L.2557-P, LC/IP/L.273) N° de venta: S.06.II.G.85 (US\$10.00), 2006.

No obstante, en los últimos años, ha habido muy importantes innovaciones en materia de Transparencia Presupuestaria y en la institucionalización de diversos mecanismos para incrementar la Participación Ciudadana en el proceso de toma de decisiones respecto a la asignación del gasto público, por medio del desarrollo de planes concertados y presupuestos participativos.

Al respecto, consideramos que sólo ampliando la participación, el control y la vigilancia social en las acciones públicas, especialmente en materia de asignación y ejecución de recursos, en adición a los logros en materia fiscal, se podrá incrementar la productividad y calidad del uso de los mismos. Ello propiciará, en forma adicional y complementaria al logro de los objetivos nacionales, departamentales, provinciales y distritales de desarrollo, el fortalecimiento institucional en un marco de transparencia y probidad en la gestión pública, así como la construcción de una ciudadanía realmente activa y participativa, que incorpore a los grupos excluidos al ejercicio pleno de la misma, y fortalezca el proceso de consolidación democrática, descentralización y modernización del Estado Peruano.

El presupuesto público en el Perú es uno de los procesos administrativos con mayor nivel de institucionalidad. De hecho la creación misma del Ministerio de Hacienda en agosto de 1821 se fundaba sobre la importancia de administrar los fondos públicos. Posteriormente, en 1969 se modificó la denominación de Ministerio de Hacienda por la de Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la misma que luego de una variación temporal, de 1980 a 1985, hacia Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio, se mantiene igual, hasta hoy en día. Las funciones hacendarias recaen en el Viceministerio de Hacienda, que junto con el Viceministro de Economía constituyen las dos grandes áreas de línea a través de las cuales opera el MEF.

La presupuestación pública es normada a partir del Viceministerio de Hacienda, específicamente desde la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), dependencia que conjuntamente con todas las demás áreas del Ministerio, en 1993 enfrentó procesos de reestructuración de personal, ayudadas por el cambio tecnológico que simplificó el procesamiento, almacenamiento, clasificación y registro de información, aunque los métodos de presupuestación siguieron siendo en esencia los mismos. Esto se debe, principalmente, a que el énfasis del proceso presupuestario, recayó fundamentalmente en el control de la caja fiscal.

No obstante, la complejidad en la gestión de los recursos trasciende el tema del equilibrio fiscal. Diversos estudios y la experiencia práctica misma, muestran las severas limitaciones en la operatividad del Estado. Los bienes y servicios públicos prestados son en general deficitarios tanto en calidad como en cantidad. El Presupuesto Público es el principal instrumento de programación del Estado para el cumplimiento de sus funciones, misión y objetivos nacionales, a la vez que instrumento para la política económica. Por tal razón, las funciones de asignación, distribución y estabilización, inherentes al Estado en su conjunto, son (o deberían ser) instrumentalizadas a través del presupuesto.

Las cifras muestran, a todas luces, que el Estado ha sido exitoso en su cometido principal: mantener el equilibrio fiscal. De hecho los números, si bien marcadamente influidos por el ciclo económico, muestran una clara tendencia decreciente del déficit.

Sin embargo, la insatisfacción mostrada por la población cuestiona la calidad del gasto y los bienes y servicios públicos que este financia. Y es que la mejora de la calidad del gasto público implica desde una adecuada priorización de las acciones o de las asignaciones entre las alternativas diferentes (eficiencia en la asignación), desarrollo de acciones que garanticen el acceso a servicios básicos a los más pobres (distribución equitativa), maximización de resultados en el uso de los mismos (eficiencia en la ejecución), logro de metas y objetivos previstos (eficacia en el impacto), entre otros.

El Estado peruano es consciente de la necesidad de mejorar la calidad de gasto público y ha venido promoviendo políticas públicas tendientes a ello, como la descentralización, el presupuesto

participativo, la focalización del gasto social, el planeamiento estratégico multianual. No obstante, no ha habido aún un esfuerzo sistemático por vincular la presupuestación con dichos esfuerzos (paralelos) realizados.

Este documento, ordenado a través de las fases de desarrollo del proceso presupuestario, trabaja en torno a la idea de que no sólo la falta real de voluntad política o la inercia burocrática evitan tal articulación en el nivel operativo, sino que también, las propias estructuras de presupuesto y los métodos inerciales de presupuestación juegan un rol muy importante.

2. El contexto institucional de las reformas presupuestarias

Más que hablar de reformas presupuestarias en el Perú de los últimos años, debiéramos hacer referencia a un proceso de mejora en marcha. En efecto, si bien, la reforma de los 90's, en lo presupuestario, consistió en la introducción de la estructura funcional programática y en la operación del comité de caja para el control del gasto público, en el nuevo siglo se vienen desarrollando políticas públicas de mucho mayor envergadura como la descentralización, que vienen demandando ajustes en lo presupuestario.

Los procesos de reforma del último lustro han tenido que ver con la ampliación de la cobertura institucional del Presupuesto Público, la mejora sustancial de los niveles de transparencia fiscal y acceso público a la información, la nueva normatividad que inicia la integración de los procesos administrativos de la gestión financiera estatal, como son la contabilidad, tesorería, endeudamiento y presupuestación; y, fundamentalmente, el Presupuesto Participativo, que se inició en el 2003 en el marco de una operación piloto y se generalizó a los gobiernos subnacionales en el año 2004.

El Presupuesto Participativo ha sido consagrado como una política pública desde la Constitución Política del Perú e incluido explícitamente en la Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades, teniendo incluso su propia ley, la Ley Marco del Presupuesto Participativo. Representa un cambio paradigmático en la presupuestación, abarcando sólo la fase de programación, progresivamente inducirá cambios sustantivos en el resto de fases del proceso presupuestario.

Asimismo, la transparencia presupuestaria ha marcado transversalmente el desarrollo de innovaciones presupuestarias, a raíz de los lamentables sucesos de corrupción ocurridos durante la década del 90.

En efecto, el año 2001, el Estado peruano estableció el marco institucional (Decreto de Urgencia N° 035-2001) para que la ciudadanía pueda tener acceso a la información sobre las finanzas públicas, de tal manera que el seguimiento y evaluación de las políticas públicas sea factible.

Esta iniciativa se fundamentó en el convencimiento de que la transparencia en las Finanzas Públicas y la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas son importantes tanto para incrementar la confianza de los agentes económicos privados nacionales y extranjeros en el accionar gubernamental, como para luchar contra la corrupción y obtener eficiencia, eficacia y equidad en el manejo de los recursos públicos. Además, constituye el reconocimiento del derecho fundamental de la persona, consagrado en el numeral 5. del Artículo 2° de la Constitución Política del Estado, de solicitar sin expresión de causa la información que requiera y recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido, exceptuando aquélla que afecta la intimidad personal y las que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional.

El 13 de julio de 2002, con el nuevo gobierno elegido democráticamente, el Congreso de la República aprueba la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establece entre otras que “toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las

excepciones expresamente previstas en la ley⁸. Por tal razón, el Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

La ley también establece la obligatoriedad por parte de las entidades de designar funcionarios responsables para la entrega de la información, debiendo existir sanciones para el incumplimiento. Asimismo, se establece la difusión progresiva de información básica a través de Internet, tales como los datos de la entidad, disposiciones, adquisiciones de bienes y servicios. La ley también señala los procedimientos que todo ciudadano debe seguir para hacer la solicitud de información a las entidades, la misma que podrá ser provista en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, etc.; siempre y cuando se abone los costos de reproducción de los mismos de acuerdo a las disposiciones de cada entidad. Las entidades tienen un plazo máximo para la entrega de la información solicitada, pudiendo los solicitantes, si así lo desearan, acercarse a la entidad en horas de oficina y acceder directamente a la información deseada.

A. La programación

La programación presupuestaria se inicia, normalmente, a fines del mes de mayo. Constituye un ejercicio formal de planeamiento y asignación en el que los diferentes pliegos presupuestarios estructuran sus gastos siguiendo las pautas establecidas por la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP).

Los objetivos formales de la fase de programación normada por la DNPP son los de determinar:

- a) Los objetivos institucionales de corto plazo.
- b) La demanda global de gastos compatible con los objetivos definidos, las funciones y servicios que presta el pliego.
- c) La metodología a emplear para la estimación de los fondos, con el objeto de determinar el monto de la asignación presupuestaria total.

La programación representa, en teoría, la oportunidad para que las entidades públicas, que reciben créditos presupuestarios a través de la Ley Anual de Presupuesto, denominadas “Pliegos”, articulen su accionar con las prioridades sectoriales y nacionales, así como con sus propios objetivos estratégicos definidos en el proceso de planeamiento estratégico sectorial e institucional multianual.

Como señalan las directivas para la programación y formulación del presupuesto de la DNPP, en esta fase se debe:¹⁰

“Vincular los objetivos institucionales de cada Pliego con los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC) y los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), para lograr una armoniosa articulación entre las acciones de mediano y largo plazo con las acciones de corto plazo, reflejadas en los presupuestos institucionales...”

Figura 3
VISIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA DE PLANEAMIENTO



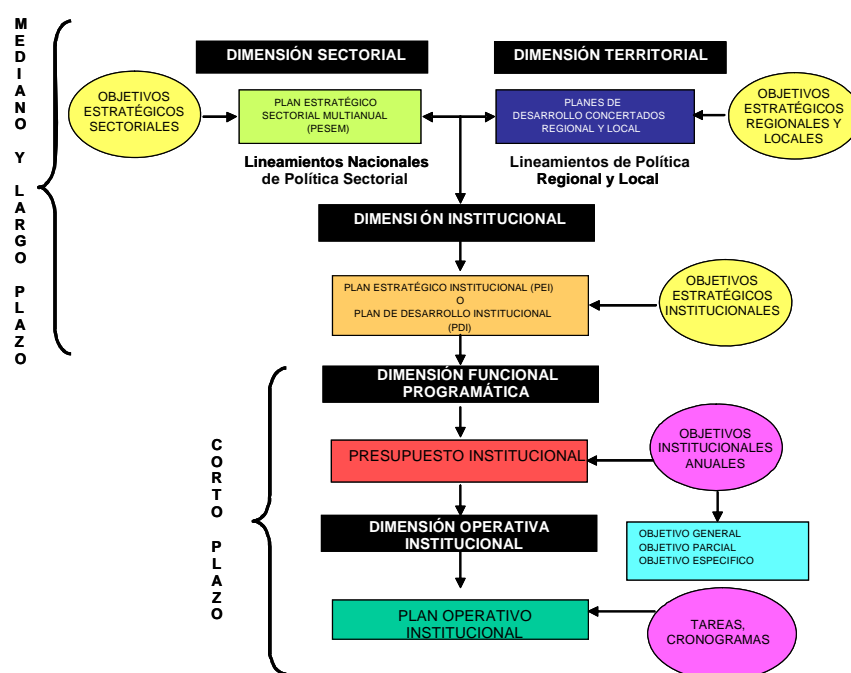
Fuente: DGPM – MEF

En la práctica, lo que las Directivas de la DNPP pretenden es establecer un esquema general de planeamiento, en parte para suplir la ausencia de muchos años de una institución responsable por dicho tema. Y en parte por la necesidad de darle una lógica más consistente y mayor perspectiva a la programación de las actividades a implementar. En este escenario, se trataría de vincular los planes y la visión nacional con los planes territoriales e institucionales, hasta aterrizar en el presupuesto institucional a ser aprobado anualmente.

Los objetivos institucionales de corto plazo se subdividen en objetivos generales, parciales y específicos, los cuales deben desprenderse de la planificación estratégica sectorial, institucional y territorial. De acuerdo a lo señalado por la DNPP deben reflejar los propósitos que en materia de servicios institucionales, administración, recursos humanos, infraestructura y equipamiento desarrollará el pliego.

Los objetivos institucionales de corto plazo, así definidos, son luego equiparados con las categorías de la estructura funcional programática. De este modo, un objetivo general debe vincularse a un Programa, un objetivo parcial a un Subprograma y un objetivo específico a una Actividad o Proyecto.

Figura 4
ESQUEMA DE ARTICULACIÓN DE OBJETIVOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO



Fuente: DNPP-MEF

Finalmente se establecen las prioridades entre objetivos y se procede a definir las metas presupuestarias que serán necesarias de alcanzar para lograr los objetivos ya definidos. Las metas presupuestarias son (o debieran ser) los productos cuantificables que permiten evaluar el avance en el logro de los objetivos del pliego.

Este esquema de programación de objetivos, acciones y metas que se ha venido desarrollando sin mayores variaciones en los últimos años adolecería de una inconsistencia conceptual. En la lógica sencilla del planeamiento institucional se debiera tener por un lado fines y por otro lado medios. Los fines se definen a través de los objetivos, es decir aquello que se quiere lograr y que en este esquema tiene un carácter netamente institucional. Es decir, qué quiere lograr la entidad, evidentemente en el cumplimiento de su misión. Luego se define qué (los medios) se tiene que hacer para lograr tales fines u objetivos. No obstante, en el desarrollo de la programación presupuestaria generalmente se confunden los objetivos específicos (fines) como equivalentes a las actividades y proyectos (medios) de la estructura funcional programática.

Por otro parte, la visión funcional programática y el planeamiento asociado a ella, debiera tener una mirada de los propósitos que se quieren lograr en el accionar del Estado y cuánto se quiere avanzar en ellos. A partir de allí se definirían las acciones concretas a implementar. Este esquema, sin embargo no se desarrolla en la práctica puesto que, pese a que el PESEM y el PEI señalan que el planeamiento se hace a través de los programas, persiste la visión institucional del presupuesto. Esto es lógico, puesto que los presupuestos se formulan a partir del accionar de las instituciones, que pueden realizar varios programas, y no a partir de los programas que no tienen asociada la responsabilidad unilateral de una entidad en su ejecución.

El intento de conciliar estos enfoques en las directivas de la DNPP, al equiparar los objetivos con los programas, subprogramas y actividades y proyectos de la estructura funcional programática, agrava la inconsistencia. Si bien conceptualmente se podría establecer una relación de analogía entre la perspectiva institucional del planeamiento y la funcional de la presupuestación, como se observa en el esquema adjunto, el impasse se genera en la rigidez de los programas, definidos normativamente y la flexibilidad de los propios procesos de planificación en la definición operativa de programas en los sectores y pliegos institucionales.

Planeamiento Presupuestación

Plan Función

Política Programa

Programa Subprograma

Proyecto Actividad/Proyecto

Esta situación en la que a pesar que Programa y Proyecto en ambas columnas se “escriben igual”, significan “diferente”, incrementa sustantivamente la complejidad de elaborar un presupuesto por productos y más aún por resultados, así como para efectuar una evaluación del desempeño.

La siguiente gran sección de la fase de programación es la “demanda global de gastos”. Si bien se señala que esta determinación se hace en el marco de los objetivos institucionales definidos previamente, en la práctica consiste en un ejercicio de establecimiento de gastos sobre la base de los realizados el año previo, de acuerdo a la clasificación económica del gasto. Es decir, de acuerdo a las previsiones en torno al gasto de personal y obligaciones sociales, bienes y servicios, atención de compromisos, y las inversiones determinadas por las oficinas correspondientes, muchas veces sin atención a los objetivos institucionales. Este ejercicio consiste en la determinación del “cuadro de necesidades”, que no es más que la agregación de las demandas de gasto de cada una de las áreas de cada pliego, determinados siempre con una metodología incremental, es decir estimando cuánto recurso adicional se requerirá sobre la base de lo utilizado el año previo, sin que ello esté conectado necesariamente, de manera directa con los bienes y servicios que se proveerán adicionalmente, ni con una evaluación exhaustiva del “rendimiento” de los recursos utilizados en el año anterior.

La estimación de los ingresos con los que cuenta el pliego es realizada también en esta fase sobre la base de los techos presupuestarios establecidos por el MEF, principalmente en cuanto a los recursos ordinarios, canon y sobrecanon, foncomún, regalías y endeudamiento interno y externo. En el resto de fuentes se espera que el pliego realice las estimaciones pertinentes con el objeto de poder completar la asignación total para el presupuesto. Los techos presupuestarios deben ser consistentes con lo establecido en el Marco Macroeconómico Multianual, en el total. Sin embargo, la determinación de los montos por pliego es un ejercicio discrecional (lo cual no significa que sea arbitrario) que responde a mecanismos no ligados a ejercicios de priorización sistemática y explícita sino más bien a la priorización de tipo político que hace el mismo gobierno.

En esta fase los pliegos realizan una estimación de las necesidades de gasto que cada una de sus áreas tiene para la elaboración de su Cuadro de Necesidades, de acuerdo a las categorías económicas de gasto. Es decir, se realiza una revisión de las obligaciones que el pliego tiene en: personal y obligaciones sociales; bienes y servicios; subvenciones a personas jurídicas no públicas; inversión; y, gastos de naturaleza social.

Este resultado se contrasta con el techo presupuestal disponible y se hacen los ajustes necesarios, dependiendo si el techo es insuficiente para cubrir los requerimientos realizados en los cuadros de necesidades.

B. La formulación

En esta fase del proceso presupuestario, los pliegos, de acuerdo a lo señalado por las directivas de la DNPP, deben:

- a) Definir la estructura funcional programática del presupuesto institucional del pliego.
- b) Seleccionar las metas presupuestarias propuestas durante la fase de programación en función de la escala de prioridades.
- c) Consignar las “cadenas de gasto”, los montos para comprometer y las fuentes de financiamiento.

La definición de la estructura funcional programática se inicia con la remisión de la “propuesta de estructura” que la DNPP le remite a cada pliego. Luego, los pliegos plantean los ajustes pertinentes. Cabe señalar que la propuesta que remite la DNPP abarca a toda la cadena funcional programática, la misma que es elaborada hasta nivel de Componente, pasando por los Programas, Subprogramas y Actividades y/o Proyectos, siempre sobre la base de la estructura utilizada el año anterior, en un claro reflejo de la aplicación del principio del presupuesto incremental.¹²

En esta fase, dado que el pliego ya conoce la información sobre los montos máximos disponibles, se realiza la asignación financiera según la estructura funcional programática definida para el pliego y los clasificadores del gasto. Dicha información es remitida a la DNPP para su consolidación en el proyecto de Ley de Presupuesto Anual del Sector Público para el año correspondiente.

C. Techos de gasto

Los techos de gasto son establecidos en la fase de programación y formulación del presupuesto. El techo general de los gastos es establecido en el Marco Macroeconómico Multianual, el mismo que se formula con un horizonte de tres años.

Parte significativa del techo presupuestario para cada uno de los pliegos es establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas, el mismo que a través de la DNPP comunica el monto a los pliegos con el fin de que estos puedan terminar la programación y formulación de su presupuesto.

El establecimiento de los techos a nivel de pliego no obedece plenamente a un procedimiento sistematizado y explícito de asignación de gasto. En una primera instancia, la DNPP establece los montos correspondientes a cada pliego sobre la base de:

- a) Los compromisos de gastos “ineludibles”, es decir aquellos que se tienen que realizar por vínculos contractuales tales como planillas, pensiones y pago de deuda.
- b) Los compromisos asumidos por el gobierno en el transcurso del año, que su ejecución se haya iniciado el año en curso o se inicie el siguiente año (aumentos salariales, principalmente).
- c) Las demandas recurrentes de los pliegos para atención de bienes y servicios principalmente.

En una segunda instancia, una vez establecida la propuesta DNPP, se evalúan las “demandas adicionales” de los pliegos, los cuales pueden ser incluidos con cierta discrecionalidad por parte de la DNPP en los montos finales.

Una tercera instancia lo constituye el Consejo de Ministros, sostenida sobre la base de la negociación política entre los responsables sectoriales, las esferas máximas del Poder Ejecutivo y el Ministerio de Economía para la priorización de determinadas acciones que sean de interés del

gobierno o como respuesta a las presiones sectoriales o territoriales. Las decisiones que se tomen en este nivel son consolidadas por la DNPP, la misma que le remite a cada pliego su “techo presupuestal” final, así como una propuesta de estructura funcional programática hasta nivel de actividad y proyecto.

Los pasos que se siguen son:

- a) Los pliegos contrastan los techos presupuestales con sus demandas estimadas de gasto.
- b) Los pliegos adecúan la estructura funcional programática a su accionar, produciéndose modificaciones sólo en el nivel de actividad y proyecto, principalmente en la de proyectos.

Luego de integrar el Anteproyecto de Ley de Presupuesto, la DNPP remite a la Alta Dirección del MEF el referido documento para su evaluación y después de recoger las modificaciones que hubiere lugar, el MEF propone al Consejo de Ministros dicho Anteproyecto, el cual generalmente es discutido en más de una sesión del gabinete hasta que luego que el Presidente de la República, el Primer Ministro y el Ministro de Economía, sobre la base de las exposiciones de los distintos Ministros, determinan las asignaciones presupuestarias definitivas con que se aprueba el Anteproyecto y es remitido en calidad de Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal siguiente al Poder Legislativo para su trámite correspondiente.

Los principales actores del proceso de programación y formulación son la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES), la DNPP del MEF y los pliegos presupuestarios. La DGAES establece, a través del Marco Macroeconómico Multianual, los límites máximos generales de gasto anual los cuales, luego son individualizados a nivel de pliego por la DNPP. En segunda instancia, la DNPP comunica estos límites de gasto a los pliegos conjuntamente con una propuesta de desarrollo del gasto a través de las cadenas de gasto Funcional Programática.

Sobre la base de esta información los pliegos diseñan la estructura de sus gastos, ajustando siempre su accionar a la estructura funcional programática, predefinida por el MEF y, teóricamente, a las prioridades de su accionar definidos en los múltiples procesos de planeamiento estratégico.

Uno de los avances en materia de transparencia presupuestaria lo constituye el progresivo incremento de la cobertura institucional del presupuesto anual de la república. En los últimos años se adicionaron las transferencias de los gobiernos locales y las Entidades de Tratamiento Empresarial, conocidas como ETEs.

Diversas han sido las iniciativas de innovación asociadas al proceso presupuestario. Quizás la más significativa y aún en proceso de consolidación fue la introducción de la Estructura Funcional Programática (EFP).

Efectivamente, a mediados de los 90s, con el propósito de facilitar el análisis agregado del gasto público de manera estandarizada entre los países en desarrollo, el FMI planteó la Clasificación Funcional del gasto, la cual se basa en el propósito (función) hacia el cual está dirigido el gasto, y la Clasificación Económica basada en las características económicas de las transacciones en las cuales se ejecuta el gasto, tales como gastos de capital, gastos corrientes, intereses de la deuda, etc. (FMI, Pamphlet Series N°48). Esta clasificación funcional permitiría identificar los deberes del Estado en los que se ejecuta el gasto para lograr sus objetivos. Para 1997, a partir de las experiencias de Argentina y Brasil en especial, la Ley de Presupuesto de la República (Ley N° 26706) incluyó esta clasificación bajo la denominación de Estructura Funcional Programática (Shack y Salhuana, 1999).

Este nuevo ordenamiento de los gastos en el Estado propició una mayor transparencia de las cifras y una mejor comprensión de lo que estaba haciendo el Estado y cuánto estaba realmente invirtiendo en ello. Asimismo, permitió un flujo ordenado de la información de egresos e ingresos públicos para el análisis de las variables macroeconómicas relevantes para la política fiscal.

Los cambios tuvieron también como objetivo lograr una presupuestación articulada con las variables macroeconómicas y con la programación del corto, mediano y largo plazo, a la vez que permitir una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos.

En cuanto a la prioridad presupuestaria, según el presupuesto aprobado para el 2005, las funciones con mayor prioridad son las de Administración y Planeamiento (que incluye el pago de la deuda), asistencia y previsión social, educación y cultura y defensa y seguridad nacional.

Los Programas, por su parte constituyen el desagregado de la Función y reflejan las acciones interdependientes que realiza el Estado con la finalidad de alcanzar objetivos y metas específicas. Los Subprogramas, por su parte, que son las divisiones de los programas, contienen Actividades y Proyectos que permitirán justamente lograr los objetivos y metas. Las Actividades y Proyectos comprenden las acciones destinadas a la materialización de los subprogramas, programas y funciones.

Proyecto: Operaciones limitadas en el tiempo, de las cuales resulta un producto final; pueden contener Gastos Corrientes cuando se encuentren referidos a incrementar la productividad del factor humano y Gastos de Capital, cuando incidan directamente en el incremento del patrimonio del Estado.

Actividad: Operaciones que se realizan de modo continuo y permanente, necesarias para el mantenimiento y operatividad de la acción de Gobierno; contienen costos operativos o de mantenimiento

Los componentes son "...las tareas y trabajos, cuya realización es necesaria para la materialización de los objetivos de las Actividades y Proyectos programados. Se denominará "tarea" a cada componente de una Actividad determinada y "trabajo" a cada componente de un Proyecto."

Finalmente, la meta (presupuestaria) constituye la cuantificación o descripción del producto final de los componentes considerados en la programación; siendo necesario acotar que su correcta identificación debe facilitar la evaluación presupuestal. Por ello su estructura, además de precisar su ubicación geográfica, debe considerar tres elementos básicos: finalidad, unidad de medida y valor a alcanzar.

La clasificación funcional programática del gasto ha permitido un ordenamiento de las cuentas públicas y junto con el SIAF han mejorado notablemente la administración financiera del gasto. Sin embargo, no ha dialogado perfectamente con los esfuerzos por consolidar el planeamiento en la administración pública.

En parte esto puede deberse a que tanto en la clasificación por funciones como por programas del gasto, no se pueden establecer conexiones unidimensionales con los responsables institucionales, ya sea en los ministerios y pliegos. Y, la presupuestación se realiza en los hechos en el nivel institucional, principalmente con los pliegos. Al no poder establecerse claramente responsabilidades unitarias por las funciones y los programas en el nivel institucional, no puede haber un planeamiento por programas que se reflejen posteriormente en la presupuestación. Esto se agrava si tomamos en cuenta, como se sostiene en este documento, que el presupuesto sigue parámetros incrementales, manteniendo más o menos constante las estructuras de gasto previas, año a año.

3. Integración entre planificación y presupuestación plurianual

De acuerdo a la normatividad vigente, la planificación en el sector público tiene carácter plurianual en tanto que la presupuestación es anual. La implementación de los PESEMs tenía como elemento a desarrollar un marco para la presupuestación plurianual. No obstante, si bien se ha logrado institucionalizar el PESEM y el PEI, la articulación de éstos con el presupuesto anual es deficiente.

Las razones que explican esta situación son diversas y poco exploradas en realidad. Una de ellas es que la programación duplica el trabajo que ya se realizó en el planeamiento, otra es que en general las áreas de planeamiento trabajan por separado de las de presupuesto y, al ser éstas últimas las que tienen más peso institucional (por el tema de los recursos), se priorizan los mecanismos y procedimientos propios de presupuesto a la hora de asignar.

En efecto, si bien las directivas de programación y formulación del presupuesto público señalan que en esta fase, sobre la base de los PESEM y PEIs, los pliegos definen los objetivos institucionales de corto plazo, esto en sí mismo podría significar un contrasentido ya que si en el PESEM y PEI se definen objetivos, para qué determinar nuevos objetivos, tal como lo señala la Directiva de la DNPP.

Según dicha directiva en esta fase los pliegos determinan los objetivos institucionales de corto plazo, los cuales a su vez se subdividen en generales, parciales y específicos. No queda claro, y más bien parece ser que no lo son, si estos objetivos son los mismos objetivos del PEI, que habla de objetivos estratégicos generales y parciales. Al duplicar el trabajo de planeamiento, se reduce el peso e influencia del PEI en la presupuestación y se crean nuevos objetivos que no necesariamente se alinean con las prioridades institucionales definidas por los planificadores.

Una complicación adicional se genera cuando se vincula la definición de objetivos con la estructura funcional programática. Es decir, cuando se afirma que los objetivos se reflejan en la categoría presupuestaria programática. Esto por que se están combinando dos perspectivas del planeamiento. Por un lado el planeamiento estratégico enfocado básicamente en lo institucional¹⁴ y por el otro lado el planeamiento, que se asocia a una perspectiva más programática (sobre la base de la estructura funcional programática). En esta perspectiva, uno podría definir objetivos asociados a los programas por un lado y objetivos asociados a los propósitos institucionales por el otro, pero no necesariamente los dos al mismo tiempo como si fueran las dos caras de una moneda. Esta debilidad conceptual, pareciera tener parte de la explicación del divorcio entre planificación plurianual y presupuestación anual.

Los lineamientos del PESEM y PEI actuales trabajan sobre la base de objetivos estratégicos para los programas funcionales. Es decir, se sigue una perspectiva de planeamiento programático y no institucional. Esta perspectiva que pareciera ser la “correcta” choca con la realidad de la presupuestación incremental que fortalece la perspectiva institucional.

4. El planeamiento estratégico multianual

El Planeamiento Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) fue reintroducido en el año 2000 en la administración pública peruana. Tenía un enfoque, básicamente institucional, puesto que tanto la visión, misión y objetivos estratégicos se definían a partir del rol mismo (formal) de los pliegos y sectores. El Planeamiento Sectorial tenía el propósito de definir lineamientos de política sectorial de mediano plazo que oriente la acción de las instituciones públicas a nivel nacional y subnacional, y sirva de marco de referencia para las acciones concertadas que emprenderán los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, el sector privado y la sociedad civil en general. El conjunto de Planes Sectoriales constituían el Plan Estratégico Nacional.

En un segundo nivel, se encontraban los Planes Estratégicos Institucionales, que eran desarrollados por los pliegos presupuestarios, es decir aquellas entidades que reciben una asignación en el proceso presupuestario anual y que a su vez, están adscritas a un sector determinado.

En una segunda etapa, a partir del año 2002, se introdujeron ajustes al planeamiento sectorial e institucional que consistieron básicamente en acercar la metodología a una perspectiva más funcional y programática. Es decir, ahora las estrategias y lineamientos de política debían establecerse para cada uno de los programas (funcionales) principales para cada sector.

Es decir, en adición a la visión, misión y la definición de prioridades y orientaciones sectoriales, se definen lineamientos de política y objetivos con sus respectivos indicadores de desempeño para cada uno de los programas prioritarios del Clasificador Funcional Programático (categoría que sistematiza la actuación gubernamental).

Contenidos mínimos de un PESEM

- Rol Estratégico del Sector
- Diagnóstico General, situación y perspectivas del Sector.
- Prioridades y orientaciones sectoriales
- Diagnóstico de los Programas Principales
- Identificación de los Programas Principales
- Análisis de la realidad sobre la cual actúan los Programas principales e Identificación de Acciones Estratégicas para solucionar problemas principales
- Lineamientos de Política por Programas
- Objetivos Estratégicos Generales por Programas
- Objetivos Estratégicos Específicos por Sub-Programas
- Actividades / Proyectos prioritarios
- Recursos proyectados para cada año del Plan
- Indicadores de seguimiento y evaluación
- Responsables Institucionales

En esta nueva perspectiva se espera que los PESEM permitan:

- i) Aprovechar el conocimiento que cada sector tiene de sí mismo,
- ii) Generar responsabilidades directas en el cumplimiento de sus propuestas de visión, misión y objetivos por programas
- iii) Facilitar los procesos de coordinación intersectorial, y
- iv) Que los sectores comprendan la importancia del planeamiento en el marco de una visión moderna del Estado que considere el mejoramiento del gasto público.

Si bien ni los PESEM ni los PEI constituyen instrumentos de evaluación o de control de gestión en sí mismos, dentro de sus componentes se establecen mecanismos para ello. Así, la evaluación sectorial, de acuerdo a las directivas que sobre esta materia ha emitido la Dirección General de Programación Multianual (DGPM) consiste en lo siguiente:

- a) Reporte de los avances en el cumplimiento de los objetivos sectoriales
- b) Avances en la implementación de las políticas sectoriales
- c) Principales normas que han incidido en el desempeño sectorial
- d) Resultados alcanzados en los indicadores de desempeño
- e) Actividades y proyectos más importantes
- f) Programa multianual de inversión pública
- g) Recursos programados y ejecutados por programas y subprogramas.

Si bien la orientación programática, diferente a la institucional que primó en la primera fase, puede ser vista como un avance en el planeamiento estratégico, aún adolece de una debilidad: su escasa vinculación con la toma de decisiones presupuestarias. Esto se aplica tanto a la fase de

formulación de los planes y su efecto en presupuesto como a la evaluación de los planes y su efecto en las modificaciones del accionar de las entidades del Estado.

5. Presupuestación por programas

La presupuestación por programas tiene como eje de su formulación los resultados esperados de la provisión de bienes y servicios públicos, es decir en lo que se desea lograr en un período determinado de tiempo (mayormente en el mediano plazo). Resulta fundamental la relación ingresos-egresos-objetivos-estrategias-resultados.

La presupuestación peruana no es programática, aunque los principios declarativos de la reforma hacia la estructura funcional programática así lo señalasen y aunque se cuente con instrumentos de planificación para el mediano y largo plazo.

A pesar de la introducción de la estructura funcional programática para el ordenamiento de las cifras de gasto público y la institucionalización del planeamiento estratégico vinculado a dicha estructura de gasto, no se desarrolla la presupuestación por programas, propiamente dicha. Efectivamente, pese a que se cuenta con una clasificación “programática”, del gasto, la asignación de los fondos públicos sigue teniendo un carácter netamente institucional-incremental. Es decir, no hay una organización del gasto a nivel de programas regidos por lineamientos de política a los cuales evaluar a través de indicadores de desempeño sino básicamente una organización del gasto institucional sobre la base de lo que los pliegos vienen realizando desde años anteriores.

En la práctica, la estructura funcional programática sirve para mostrar las cifras de gasto de una manera ordenada y con una clasificación por programas que involucra al íntegro del gasto público y no como instrumento real de presupuestación y de gestión.

A pesar de esto, las diversas iniciativas sobre planeamiento estratégico, sistema de seguimiento y evaluación, sistemas de indicadores, etc, configuran el escenario propicio para iniciar la introducción de la presupuestación por productos y eventualmente por resultados. Sin embargo, este escenario implicaría, en el mediano plazo, un cambio significativo en la metodología de presupuestación que requerirá, a su vez, un sustancial fortalecimiento de capacidades de la actual DNPP y de los operadores del Sistema Nacional de Presupuesto en general.

6. Desafíos pendientes

El desarrollo de la fase de programación y formulación presenta variados desafíos que superar. En este escenario, parece claro que se debe hacer esfuerzos por:

- a) Articular la planificación con la presupuestación, vinculando más los planes con los presupuestos.
- b) Aplicar adecuadamente la presupuestación por programas, creando el escenario apropiado para ello, en términos del fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales para la determinación de funciones de producción, estructuras de costos por servicio, identificación de insumos principales y precios unitarios de referencia, entre otros.
- c) Reducir el nivel de discrecionalidad¹⁵ y de inercia a la hora de asignar los techos presupuestarios, avanzando en el diseño de nuevos instrumentos de asignación como por ejemplo un fondo global concursable para nuevas iniciativas de gasto.
- d) Evaluar la utilidad de la estructura funcional programática como instrumento de presupuestación en relación con el planeamiento.

- e) Avanzar hacia la construcción de un presupuesto plurianual y su aplicabilidad dado el marco institucional peruano.
- f) Perfeccionar los actuales clasificadores presupuestarios, revisándolos de acuerdo a los estándares internacionales establecidos por las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional

VI. Costa Rica²⁵

1. Introducción

Un elemento que caracteriza la efectiva gestión financiera de los recursos públicos en la modernidad lo constituye la adopción de un marco de políticas públicas proactivas y transparentes que atiendan las exigencias de entornos macroeconómicos y fiscales dinámicos y complejos, en escenarios económicos cada vez más globalizados. Las posibilidades de fortalecer (6) la gobernabilidad en nuestra sociedad plantea desafíos, como son atender un proyecto país que consiga responder a las crecientes demandas de la ciudadanía, que progresivamente pulsa por más y mejores bienes y servicios públicos, mayor eficacia y eficiencia en sus prestaciones, con una clara exigencia en materia de transparencia de la gestión y rendición de cuentas. En este orden de ideas, el presupuesto público juega un papel central, por cuanto evidencia en forma tangible, las prioridades, objetivos y metas de las políticas gubernamentales, revelando en última instancia, la efectividad y calidad del gasto público y su transparencia.

Así, la temática relativa a la transparencia y a la rendición de cuentas se perfila como un imperativo insoslayable, mediatizando cualquier proceso de gestión pública, preocupación esta que tiene su germen en nuestra misma Carta Política, que ya en su artículo 11 exige sustanciar la adecuada aplicación de los procesos de rendición de

²⁵ Síntesis del documento Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario, Roberto Fallas Mora, Fabián Quiroz Álvarez (LC/L.2668-P, LC/IP/L.278) No de venta: S.07.II.G.19, 2007.

cuentas y transparencia en la gestión pública; y de cuya lectura ha sido posible la promulgación de gran parte de la normativa legal y técnica en el último cuatrienio, marcando con ello un importante hito en cuanto a la administración financiera de los recursos públicos.

El presente trabajo pretende contribuir al estudio del proceso de modernización de la administración financiera costarricense llevado a cabo en la última década, desde una perspectiva crítica, que busca rescatar los principales avances y desafíos del proceso presupuestario en Costa Rica en los últimos años.

2. El contexto institucional de las reformas presupuestarias

Con poco más de 4 millones de habitantes y un territorio de 51,100 Kms. cuadrados de extensión, la República de Costa Rica está situada en América Central, estratégicamente localizada como una unión entre América del Norte y América del Sur. Políticamente dividida en 7 provincias, que a su vez se dividen en cantones, que en total son 81 y éstos en distritos, que suman 467.

El Gobierno de la República²⁶ tiene un régimen constitucional compuesto por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, bajo el principio de separación de poderes, con las consecuentes independencias funcionales y administrativas. El Gobierno de la República está conformado por el Poder Legislativo (Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes de la República), el Poder Ejecutivo (conformado por 19 Ministerios), el Poder Judicial y, un Tribunal Supremo de Elecciones. El Gobierno de la República recibe su financiamiento a través del Presupuesto Nacional. La preparación del proyecto de ley corresponde al Poder Ejecutivo y se formula con base en los anteproyectos preparados por entes que conforman el Gobierno de la República. Su aprobación compete a la Asamblea Legislativa o Poder Legislativo; su ejecución está desconcentrada y se rige por un cuerpo de normas generales y la normativa técnica específica que emiten para tal efecto los rectores de los subsistemas del Sistema de Administración Financiera (SAF).

La administración de los intereses y servicios locales se establece a nivel de cada Cantón y está a cargo de un Gobierno Municipal. Las corporaciones municipales son autónomas y para efectos presupuestarios dictan sus presupuestos ordinarios o extraordinarios. Asimismo, las instituciones autónomas del Estado, cuentan con independencia administrativa y sujeción a la ley en materia de gobierno.

Corresponde a la Contraloría General de la República, órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en su función de fiscalización superior de la hacienda pública, y bajo mandato constitucional, el examen y aprobación de los presupuestos del sector público descentralizado, así como de los restantes entes u órganos públicos, estatales o no, así como de las empresas públicas, y otros sujetos de derecho privado, en cuanto administren o custodien fondos públicos por cualquier título.

Así las cosas, el ciclo presupuestario en Costa Rica, tiene una particularidad respecto a un amplio grupo de países de la región; está dividido en dos procesos. El presupuesto del Gobierno de la República, sea ordinario o extraordinario, es propuesto por el Poder Ejecutivo quien está facultado constitucionalmente para estos efectos y es aprobado por la Asamblea Legislativa.

Por su parte, las instituciones autónomas del Estado, cuentan con independencia administrativa y sujeción a la ley en materia de gobierno, y como se indicó supra, le corresponde a la Contraloría General de la República, examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las instituciones autónomas y los municipios así como fiscalizar su ejecución y liquidación.

De los gastos totales del sector público, solamente el 50% están sujetos al ejercicio del control político (aprobados por el parlamento como Ley de la República para el Año Fiscal); el

²⁶ Equivalente al Gobierno Central.

restante 50% es aprobado por el órgano contralor, a quien le corresponde por mandato Constitucional, realizar el control externo (fiscalización superior) de la hacienda pública. El sector público costarricense se caracteriza por ser cada vez más complejo y desarticulado en virtud de una práctica legislativa que data de los últimos dos decenios, la aprobación de leyes que crean órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental (autorizados para administrar integralmente su patrimonio por medio de contratos de fideicomiso), fundaciones de iniciativa pública sujetas exclusivamente a disposiciones de una Ley de Fundaciones defectuosa, y entes públicos corporativos no estatales que en realidad son instancias de naturaleza institucional.

Esta dinámica ha generado que en los últimos años se enfrente un esquema jurídico confuso y una profundización del problema de la falta de uniformidad orgánica de la Administración Pública, con las implicaciones macroeconómicas y financieras, que resultan de atribuirle a una instancia pública una denominación jurídica distinta a la que verdaderamente le corresponde, con el objeto de eximirla de la aplicación de determinadas disposiciones de Derecho Público. La proliferación desordenada de entes públicos menores dificulta seriamente la articulación de la acción estatal, dado que la existencia de una pluralidad de instancias, de naturaleza jurídica confusa en algunos casos, con tareas y objetivos afines, complica la posibilidad de poner en marcha una actuación estatal coordinada que permita atender de la mejor manera posible los intereses públicos que se persiguen y la mejor y más adecuada administración de los recursos públicos, en un momento en que en nuestro país se discute sobre el problema del déficit fiscal y el endeudamiento público.

Solo en el año 2005, la Contraloría General de la República aprobó el presupuesto para 252 instituciones, en las siguientes áreas: servicios municipales; servicios financieros, economía y comercio; servicios de educación, culturales y deportivos; servicios agropecuarios y medio ambiente; servicios de salud; servicios sociales; servicios públicos remunerados; servicios de obra pública y transporte; y servicios gubernamentales.

3. El Programa de Reforma de la Administración Financiera en Costa Rica

Antes de la aprobación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), Ley No. 8131 de 18 de setiembre de 2001, la situación del sistema presupuestario presentaba una serie de inconvenientes. El mayor de todos era la antigüedad de la Ley de Administración Financiera vigente en ese momento, que databa de mayo de 1951. Esta ley dio resultados positivos en los primeros años, en un esquema de Estado pequeño y poco complejo, pero que al ir creciendo y asumiendo nuevas competencias en sus procesos, paulatinamente fue quedando desfasada, y en una economía cada vez más globalizada, más abierta al sector externo, y de cara a las exigencias propias de los escenarios políticos, macroeconómicos y fiscales de finales del siglo XX, es claro que este marco jurídico ya no respondía a las nuevas, crecientes y más complejas demandas propias de la coyuntura moderna. Solo a modo de ejemplo considérese que el Presupuesto de la República se incrementó en el período 1951-2001, en términos nominales, alrededor de 6.000 veces.

La anterior Ley de Administración Financiera adoleció desde su promulgación, de un enfoque desarticulado, que no concebía la Administración Financiera como un sistema integral, y se limitó a crear y encomendar bajo el principio de legalidad, una serie de entes y competencias desvinculados en sus funciones. Esto se manifestó en serios problemas de integración de las instancias y procesos participantes en la administración financiera que potenciaron, en gran medida, esquemas de dilución de la responsabilidad por parte de los gestores, así como incorrectas aplicaciones de los principios y técnicas generalmente aceptadas en el proceso presupuestario.

Dentro de los principales problemas que se presentaron, y que resultaron ser una fuente importante de ineficiencias, que fueron identificados tanto por algunos Organismos Financieros Internacionales, como por las mismas autoridades y técnicos presupuestales del país, en áreas normativas, funcionales y de sistemas de información, dentro de los cuales se pueden citar:

- Un modelo organizativo con alta dispersión con gran fragmentación de competencias.
- Escasa coordinación institucionalizada de la política macroeconómica y fiscal.
- Desvinculación entre el Presupuesto Nacional y el proceso de planificación nacional (Plan Nacional de Desarrollo).
- Escasa o nula coordinación entre el presupuesto y los objetivos fiscales del gobierno.
- Desvinculación entre la programación y la presupuestación.
- Ausencia de presupuestación por programas
- Legislación escasa e indeterminada en materia de evaluación y rendición de cuentas.
- Deficiencias en la presupuestación por programas e incumplimiento de principios presupuestarios básicos, tales como la anualidad, especialidad cualitativa y cuantitativa, unidad de caja, entre los más relevantes.
- Falta de implicación de los gestores de los programas en el proceso financiero, y ausencia de un régimen de responsabilidad en los resultados de sus actuaciones.
- Ausencia de dirección de la política financiera, especialmente en cuanto a endeudamiento externo.
- Lentitud y fragmentación del proceso de contratación administrativa.
- Duplicidades y descoordinación en el proceso contable y de control interno.
- Exacerbada centralización operativa y sobredimensionamiento de las funciones del Ministerio de Hacienda en los procesos de ejecución presupuestaria y de contratación administrativa del presupuesto.
- Carencia de un sistema integrado de información de la administración financiera.

En ese contexto, se presentó a la Asamblea Legislativa de Costa Rica, en octubre de 1994, el Proyecto de Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, que se tramitó bajo el expediente 12063, cuyo principal objetivo fue proveer de un marco jurídico moderno que regulara y permitiera controlar el régimen económico- financiero de los órganos y entes que administran o custodian fondos públicos.

4. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos regula el régimen económico financiero de los órganos y entes administradores de fondos públicos, de acuerdo con su artículo primero se aplica a:

- a) La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.
- b) Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política.

- c) La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado.
- d) Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley.

También esta Ley se aplica en lo que concierna, a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público y las entidades privadas, en relación con los recursos de la Hacienda Pública que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante partida o norma presupuestaria, por los órganos y entes referidos en los incisos anteriores o por los presupuestos institucionales de los bancos del Estado.” (Ley 8131, 2001)

Los principales objetivos de la ley están establecidos en su artículo 3, como sigue:

- a) Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.
- b) Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión.
- c) Definir el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas aquí regulados.

Esta Ley 8131 representó un viraje fundamental en la forma de planificar, elaborar, ejecutar y evaluar los presupuestos públicos en Costa Rica. Las principales reformas introducidas por ese cuerpo normativo son:

- Adecuar todo el antiguo marco jurídico a las nuevas realidades del sector público costarricense.
- Hacer del Plan Nacional de Desarrollo el marco global de orientación de los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía establecido por el ordenamiento jurídico. Estos planes serán de mediano y largo plazo, de modo que se pueda determinar el posible impacto sobre las finanzas públicas.
- Fortalecer la unidad del proceso de asignación y ejecución presupuestaria. Con la introducción del enfoque sistémico se concibe al Ministerio de Hacienda como el órgano rector del sistema de administración financiera, cubriendo todo el proceso presupuestario y lo organiza por medio de cuatro subsistemas, a saber: Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad. Para cada uno, se definen con precisión los objetivos y prioridades con el propósito de coordinar los diferentes mecanismos de presupuestación y evitar la duplicidad de funciones.
- Desarrolla el tema de la gestión de bienes, modificando las funciones de la Proveduría Nacional, que pasa a ser la Dirección de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Se desarrollan sus competencias en materia de control de los bienes propiedad de la Administración Central. Al efecto, entre otros, se introduce la obligación de informar al cierre del período presupuestario sobre lo realizado en este campo.
- Otorgar a la Autoridad Presupuestaria la facultad de elaborar la propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria del siguiente ejercicio económico, que son de acatamiento obligatorio, para los siguientes órganos y entes: La Administración Central, los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus

dependencias y órganos auxiliares, así como para la Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado.

- Promover la formulación de los presupuestos con fundamento en las técnicas y principios presupuestarios aceptados, teniendo como base -entre otros- los criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y planes anuales (atendiéndose elementos tales como la prestación de servicios, la producción de bienes y las funciones generales de dirección y apoyo de cada órgano, entidad o institución).
- Obligar a la presentación de informes periódicos y finales de evaluación financiera de la ejecución de presupuestos, gestión de resultados y rendimiento de cuentas para la verificación del cumplimiento de metas y objetivos.
- Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.
- Desarrollar sistemas que facilitan información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión.
- Obligar a que los presupuestos se realicen con base a criterios funcionales, atendiendo elementos como la prestación de servicios, la producción de bienes, así como las funciones generales de dirección y apoyo de cada entidad pública.
- Propiciar que, dentro la programación presupuestaria, cada órgano o ente estatal establezca con claridad las metas y los objetivos que pretende alcanzar con determinada cantidad de recursos, lo cual permite, no sólo identificar las principales necesidades del Estado sino el costo de satisfacerlas. En ese sentido, las prioridades pueden ser evaluadas antes de su ejecución y no después.
- Fortalecer el necesario vínculo entre programación y presupuestación. De manera clara se establece la programación macroeconómica como marco para el proceso de asignación de recursos y el establecimiento de planes institucionales como elemento básico.
- Fortalecer el concepto de identificación de metas y resultados así como su evaluación, que pasan a ser elementos fundamentales del proceso presupuestario. Tanto en los principios presupuestarios, como en los artículos referidos a la formulación y evaluación presupuestaria se fortalece la obligatoria inclusión de metas en términos físicos como elemento propio de la presupuestación.
- Introducir el concepto de programación de la ejecución presupuestaria, a diferencia de la simple división por partes iguales de todas las partidas presupuestarias. De conformidad con la legislación anterior se presumía la división en cuotas trimestrales en todas las partidas presupuestaria como criterio de programación de la ejecución.
- Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión.
- Plantear una serie de principios de aplicación general para todos los órganos del sector público, tales como: la prohibición de financiar gastos corrientes con ingresos de capital, la sujeción a principios presupuestarios básicos y la obligatoriedad para todos los órganos cubiertos por la ley de contar con un sistema de control interno y externo, entre otros.
- Establecer un tratamiento particular para cada tipo de entidad u órgano que maneje o custodie fondos públicos, en razón de que las excepciones del régimen de autónomico

obligan a cualquier legislación a dar un tratamiento diferenciado entre los diversos órganos y entidades estatales.

- Introducir todo un régimen de responsabilidad, en el cual se definen tanto los hechos generadores de responsabilidad como los delitos y sanciones aplicables a cada uno de estos. De tal forma que se facilite la aplicación de sanciones claras, y fácilmente aplicables, para aquellos responsables del manejo de los recursos públicos que incumplan las metas y objetivos propuestos.
- Perfeccionar el fundamento legal para la desconcentración de la ejecución presupuestaria, con lo que se le dará mayor capacidad de gestión a los ministerios. Se menciona explícitamente el tema de la desconcentración de la ejecución presupuestaria, con lo cual se consolida este esquema operativo que, acorde con las tendencias actuales de reforma en el sector público, pretende dar a los ministerios mayor capacidad de gestión propia.
- Unificar la emisión de normativa básica en materia presupuestaria para todo el sector público. Como un avance hacia la unificación del proceso presupuestario, se establece la facultad de la Dirección de Presupuesto Nacional en coordinación con la Contraloría General de la República para establecer la normativa técnica básica en materia presupuestaria para el sector público. De esta manera se pretende eliminar las diferencias existentes entre el proceso presupuestario del Gobierno Central y del sector descentralizado.
- Introducir el delito informático en materia de sistemas de información de apoyo a la gestión financiera.
- Fortalecer el régimen sancionatorio en materia de administración financiera. Con la tipificación de los hechos generadores de responsabilidad y la introducción de nuevas sanciones, como es el caso de la imposición de multas por parte de la Contraloría General de la República y la amonestación publicada en el diario oficial.
- Introducir la posibilidad de sustituir los soportes documentales y autorizaciones físicas por controles automatizados. Se establece el respaldo jurídico para potenciar los sistemas informáticos, no solo como fuente de información, sino como herramientas para posibilitar una gestión financiera más eficiente.
- Fortalecer el principio de caja única en la administración de los recursos líquidos. Aunque en sentido estricto este principio tiene fundamento constitucional, en el proyecto se desarrolla y fortalece introduciendo elementos para su operación y la derogatoria explícita de las leyes que lo contrarían.
- Introducir la política de endeudamiento como marco orientador de las gestiones de endeudamiento externo e interno, con lo cual se pretende ordenar la utilización del crédito público por parte del sector público.
- Ordenar el tema de los sistemas contables en el sector público. Se establece la función rectora de la Contabilidad Nacional a los efectos de orientar la gestión contable en el sector público.
- Introducir, en materia contable, la elaboración de estados financieros agregados para todo el sector público, función que le corresponderá realizar a la Contabilidad Nacional.
- Eliminar el mecanismo de compromisos, con lo cual el ciclo presupuestario se reduce y se propicia el perfeccionamiento del proceso presupuestario. Antes de su aprobación el ciclo presupuestario se prorrogaba durante seis meses del período presupuestario siguiente, con lo cual se debilitaba el instrumento presupuestario (durante seis meses se ejecutaban dos

presupuestos) y se generaban presiones adicionales sobre la caja (se prorroga la ejecución del gasto independientemente de los ingresos para su financiamiento).

- Introducir mayor flexibilidad en materia de modificaciones presupuestarias. Con el propósito de facilitar la gestión, se regula con mayor amplitud la materia de las modificaciones presupuestarias, de manera que se aumenta la facultad del Ejecutivo para realizar traslados entre partidas presupuestarias.
- Establecer la prohibición de otorgar avales o garantías de operaciones de crédito en favor de personas físicas o jurídicas de capital enteramente privado, para cualquier órgano o ente del sector público, salvo las operaciones típicamente bancarias de los bancos estatales y el Instituto Nacional de Seguros.
- Establecer claramente que la Asamblea Legislativa no podrá aumentar los gastos propuestos por el Poder Ejecutivo, salvo que fije las nuevas rentas o los ingresos necesarios a los presupuestados que hayan de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal.

Como se puede advertir, esta Ley es de especial trascendencia, en tanto contiene los elementos necesarios que sin duda alguna podrán potenciar en el tiempo, la emergencia de una administración financiera de la República y una cultura orientada a la rendición de cuentas, marcada por un régimen especial de responsabilidad en la gestión de los recursos públicos; que permita a través del desarrollo de un sistema integrado de información de la administración financiera, un mecanismo real, efectivo y pertinente de transparencia. Esto es condición necesaria para un presupuesto orientado a los resultados, que coadyuve a la gobernabilidad fiscal, legitimando las políticas públicas y la vida en democracia.

En resumen, estas son las máximas que orientan el espíritu de la LAFRPP, cuyos principios rectores son por una parte, la desconcentración operativa –en abono a la simplificación- y por otra, el de centralización normativa; en donde se conceptúa a la Administración Financiera, a partir de un enfoque sistémico.

En lo referente al subsistema de Presupuesto, el rector es la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), de rango Constitucional, a quien le compete la preparación del proyecto ordinario y extraordinario de presupuesto y sus modificaciones, y cuyo jefe es de nombramiento del Presidente de la República, por un período de seis años. Este rector tiene la facultad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministros de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones.

En su página electrónica (www.hacienda.go.cr/presupuesto) se detallan los aspectos más relevantes sobre el Subsistema de Presupuesto, tales como la misión, su estructura, así como información referente a los informes técnicos, normativa, proyectos, modificaciones al presupuesto, series estadísticas y otra información relevante presentada en forma sencilla, como abono a los principios de publicidad y transparencia, también estatuidos a lo largo de la LAFRPP.

Misión:

“Ejercer la rectoría del subsistema de presupuesto del Gobierno de la República, a través de la emisión de normativa técnica y legal, en las etapas de programación, formulación, ejecución, control y evaluación; para contribuir con el desarrollo económico y social del país”

Visión:

“Consolidar nuestra organización como rectora del subsistema de presupuesto, contando con un recurso humano altamente capacitado, comprometido, íntegro, y con herramientas tecnológicas de avanzada, para brindar servicios de excelencia, y orientar la gestión, bajo criterios de transparencia y de rendición de cuentas”

Dos elementos introducidos por la LAFRPP marcan sin duda alguna un hito fundamental como nueva forma de organizar la gestión financiera de los recursos. Por un lado, el enfoque sistémico que permitirá avances significativos toda vez que se concibe la Administración Financiera como un sistema integral compuesto por cuatro nodos o subsistemas que aunque tienen rectorías con relativa independencia, establecen su gestión de manera articulada y unitaria. Por otro, la posibilidad de sustanciar los principios básicos de centralización normativa y de desconcentración operativa, con lo que se permiten avances importantes en la medida en que se deslindan las áreas y competencias de las administraciones activas respecto de las funciones de rectoría en materia de administración financiera.

Lo anterior, aunado al establecimiento de un Sistema complementario de administración de bienes y de contratación administrativa, augura importantes avances en la efectividad de la gestión por parte de los responsables programáticos que insumen recursos del Presupuesto Nacional.

No menos importante es la consideración expresa del papel de los sistemas y tecnologías de información, aprovechando las plataformas tecnológicas disponibles para el desarrollo de un sistema de información integrado de la administración financiera que permita los flujos de información fidedigna, oportuna y confiable para la toma de decisiones y con la que se mejore la calidad en las estadísticas fiscales, además de las economías que todo ello generarán en tiempo y recursos.

Pero quizá la finalidad última y más especial alcance de este nuevo marco normativo, resida en la posibilidad de asignar un régimen de responsabilidad en el uso de los recursos públicos, que fortalezca los procesos de transparencia en la gestión financiera, y abone a la rendición de cuentas como elemento clave que propicie una cultura orientada a la rendición de cuentas como eje de las actuaciones públicas, fortaleciendo por esa vía la gobernabilidad y la democracia del país.

No obstante lo anterior, persisten algunas deficiencias que más adelante serán analizadas en este trabajo, y que se traducen en algunos problemas que si no son tratados con el rigor del caso, pueden comprometer tan ambicioso espíritu de la reforma, aspectos en áreas tales como: i) sistemas de información, ii) funcionales y iii) normativas.

El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, para el ejercicio económico que va del 1° de enero al 31 de diciembre, por mandato Constitucional, y conforme lo dispuesto en el artículo 177 de ese cuerpo normativo, la preparación del Proyecto de Ley le corresponde al Poder Ejecutivo, a través de la Dirección General de Presupuesto Nacional, adscrito en la actualidad al Ministerio de Hacienda.

La ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República contiene exclusivamente los ingresos y gastos para el Gobierno Central,²⁷ que representa aproximadamente un 50% de los gastos totales del sector público;²⁸ quedando el restante 50% de los mismos, fuera del ámbito de control político, que como se retomará más adelante, constituye parte de una deficiencia en el proceso de presupuestación pública que le resta transparencia e integridad.

Los presupuestos de las corporaciones municipales, y el resto de las instituciones autónomas del sector público, son examinados y aprobados por la Contraloría General de la República, conforme lo dispuesto en el artículo 184 de la Constitución Política; siendo también fiscalizada su ejecución y liquidación por ese órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la fiscalización de la hacienda pública.

Otras reglas formales del proceso presupuestario están contenidas en la LAFRPP y su Reglamento, así como en legislaciones conexas como son la Ley de Planificación Nacional, No.

²⁷ Contentivo de los presupuestos del Poder Ejecutivo (19 ministerios), Poder Legislativo y sus órganos auxiliares (Contraloría General de la República y Defensoría de los Habitantes de la República), Poder Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones.

²⁸ Conciliados y consolidados.

5525 de 2 de mayo de 1974 y la Ley General de Control Interno, No. 8292 de 18 de julio del 2002, entre las más relevantes.

El Proceso seguido por el Sistema Presupuestario en Costa Rica es un proceso continuo, dinámico y flexible mediante el cual se programa, formula, discute y aprueba, ejecuta, controla y evalúa la actividad del Gobierno Central en sus dimensiones físicas y financieras, cuyas etapas se definen en este orden:

Planificación y programación

La planificación inicia con la confección del Plan Nacional de Desarrollo, responsabilidad que de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Planificación Nacional recae en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Con base en los lineamientos de la estrategia y las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, todas las instituciones públicas (órganos, entes públicos y empresas del Estado), deben elaborar, aprobar y adoptar un Plan Anual Operativo (PAO), el cual debe especificar los planes, políticas, programas y proyectos a su cargo, sus objetivos, la gestión institucional para desarrollarlos, y los resultados esperados de su ejecución. Los PAO's correspondientes al siguiente año, deben ser remitidos antes del 31 de marzo de cada año a MIDEPLAN y a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), y servirán de base para la formulación presupuestaria.²⁹

El PAO es el instrumento de programación institucional anual, formulado en concordancia con los planes de mediano y largo plazo, en el cual se concreta la política institucional mediante la definición de acciones estratégicas, cuya responsabilidad recae en la entidad, sus objetivos, indicadores, metas, responsables de su ejecución y el detalle de los recursos necesarios.

Formulación

Es la etapa que concreta el acto de presupuestar. Como los recursos presupuestarios son escasos, su asignación responde a directrices generales de política presupuestaria.

La formulación arranca formalmente cuando el Ministerio de Hacienda en conjunto con el Banco Central y el MIDEPLAN, establecen la programación macroeconómica, ejercicio que parte de la evaluación y proyección del estado de la economía, con base en el cual posteriormente se define mediante decreto ejecutivo, el marco cuantitativo a partir del cual se establecen limitaciones al gasto de las entidades o “techos presupuestarios”, y con base en los cuales se formulan los PAO's institucionales, que por disposición expresa de la LAFRPP, deben hacer lectura del Plan Nacional de Desarrollo y estar alineados con las propuestas presupuestarias que ulteriormente remitirán a la Dirección General de Presupuesto para que esta última las analice y consolide en el proceso de presentación del respectivo proyecto de ley de presupuesto de la República que el Ejecutivo debe someter a discusión de la Asamblea Legislativa para su posterior aprobación.

Con el fin de elaborar una adecuada formulación, cuya responsabilidad recae en la DGPN, se elaboran proyecciones que permiten estimar los ingresos y egresos correspondientes al proyecto de ley en elaboración, estos son:

Ingresos. Para tener una idea clara y confiable de los ingresos con que el Gobierno espera contar para el año siguiente, se elaboran proyecciones de los ingresos tributarios, mediante el uso de modelos econométricos. Con base en la estimación resultante y la proyección de los gastos, se determina el déficit presupuestario que deberá financiarse a través de endeudamiento, el cual se compara con el nivel de endeudamiento deseado, a efecto de determinar el límite de gasto de los ministerios. De esta forma con la proyección de ingresos se puede tener una idea del tipo de financiamiento que se tendrá para el siguiente ejercicio económico y las consecuencias macroeconómicas generadas del mismo.

²⁹ Según lo establecido en los artículos 3, 4 y 5 del Decreto ejecutivo No.24175-MIDEPLAN del 10 de mayo de 1995

Egresos. Se realiza con el propósito de tener una idea clara acerca del papel que puede jugar la política fiscal en el gasto público, se elaboran proyecciones que consideran niveles de crecimiento específico en el corto y mediano plazo, vinculados a variables fijas o flexibles que deben considerarse al momento de asignar los gastos. La proyección de los egresos resulta de la proyección global de los gastos de consumo y gastos de inversión; por esta razón, a efecto de poder alcanzar una meta fiscal acorde con el deseo de las autoridades hacendarias, el entorno económico del país y del mundo, así como con las conocidas limitaciones del Ministerio de Hacienda para restringir el gasto público y recaudar eficientemente los tributos, estas proyecciones son realizadas por una unidad técnica de la Secretaría de la Autoridad Presupuestaria, órgano técnico, de la Autoridad Presupuestaria.

La presupuestación de egresos se inicia en el nivel de actividad, en forma agregada, hasta llegar al nivel de programa, que consistirá en determinar, utilizando el clasificador presupuestario de los egresos, los montos por partida, grupo y subpartida de gasto que se requerirán para obtener los bienes y servicios que será necesario adquirir durante el periodo que se presupuesta para cumplir con las metas de gestión y producción estimadas. El presupuesto de egresos se elaborará considerando las clasificaciones: institucional, objeto de gasto, económica, funcional y fuente de financiamiento.

Discusión y aprobación

Este proceso se inicia en la Asamblea Legislativa, con el recibo del proyecto de ley de presupuesto formulado por el Poder Ejecutivo; en las instancias de discusión y aprobación definidas por ésta, que se desarrollan de la siguiente forma:

Ingresa a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios en los primeros días del mes de setiembre, donde se conforma una Subcomisión de Presupuesto, la cual analiza el Proyecto y le hace las modificaciones que considera pertinentes, conforme a su propio criterio, tras lo cual brinda un informe a la Comisión antes del 30 de setiembre.

La Comisión en el mes de octubre inicia la discusión y aprobación del presupuesto y antes del 30 de dicho mes, debe emitir su dictamen, dándose normalmente un dictamen de mayoría y uno de minoría.

El dictamen de mayoría pasa el primer día hábil del mes de noviembre al plenario legislativo, donde se discute y aprueba como ley a más tardar el 30 de ese mes.

Durante este proceso, el ejecutivo, a través de la Dirección General de Presupuesto Nacional, puede presentar mociones tendientes a corregir o gestionar alguna modificación en el proyecto de presupuesto presentado, las cuales sólo podrán ser analizadas y aprobadas a nivel de la Subcomisión y Comisión antes mencionadas.

5. Principales innovaciones en el proceso de formulación presupuestaria

En el marco del Programa de Reforma de la Administración Financiera en Costa Rica, y como resultado del proceso de reforma del sistema presupuestario, se han logrado resultados importantes, destacándose entre ellos:

A. Capacidad de formular y concertar política económica y aplicación de la técnica del presupuesto por programas

El proceso de modernización de la administración financiera, dentro del cual se enmarca la importante reforma normativa que culminó con la promulgación de la nueva LAFRPP; ha

evidenciado la necesidad de contar con un presupuesto público elaborado en estrecha coordinación con la programación macroeconómica y fiscal.

El Ministerio de Hacienda ha venido fortaleciendo y mejorando la capacidad de formular la programación macroeconómica como base para la elaboración del presupuesto; de forma tal que, con base en las proyecciones sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas, se puedan elaborar los escenarios fiscales.

De esta forma, se procura que al elaborar el presupuesto se aplique el concepto de gasto efectivo, permitiendo de esa forma disminuir la brecha entre la autorización presupuestaria y las disponibilidades reales de recursos del Gobierno Central.

En la LAFRPP se produce un cambio significativo en cuanto a las competencias en materia de programación macroeconómica, misma que desde 1951 y hasta a finales del 2001 tuvo asignada en forma exclusiva el Banco Centra. Ahora el responsable de realizar la misma -que constituye el marco de referencia para la preparación del presupuesto- es el Ministerio de Hacienda; quien coordina lo propio con el ente emisor y con el MIDEPLAN, pero es claro que esta competencia está mejor asignada como responsabilidad exclusiva del rector del Sistema de Administración Financiera; lo que permitirá en el tiempo, mejorar la capacidad de la Cartera de Finanzas en el diseño e implementación de la política fiscal.

B. Fortalecimiento y depuración en la aplicación de la técnica de presupuestación por programas

Con la finalidad de sustanciar el principio de responsabilidad en la gestión financiera de los recursos públicos, el Ministerio de Hacienda ha venido desarrollando importantes esfuerzos a través de la Dirección General de Presupuesto Nacional, tendientes a depurar la utilización de la técnica de presupuestación por programas (PPP), dentro de lo cual en una aplicación del principio de desconcentración operativa, progresivamente ha trasladado la presupuestación y ejecución de algunos rubros de gastos otrora concentrados y cargados dentro de su presupuesto, a los distintos gestores según corresponde.

A partir del año 1996, se empezó a presupuestar en cada Órgano del Gobierno según corresponde, las partidas de gasto que hasta entonces sólo aparecían reflejadas en el presupuesto del Ministerio de Hacienda, a pesar de que se empleaban para financiar al resto de entes. Los rubros presupuestarios que han recibido este tratamiento son: aguinaldo, contribuciones patronales a la Caja Costarricense del Seguro Social y al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, pago de primas de seguros, cuotas a organismos internacionales, prestaciones, salario escolar y las provisiones por concepto de reasignaciones o estudios integrales de puestos e incrementos por concepto de costo de vida.

A partir de 1996, se emplea un nuevo concepto de programa de gasto, eliminando la separación entre programas de funcionamiento, inversión y transferencias. Adicionalmente, para cada programa se solicita la identificación e inclusión de elementos de programación presupuestaria. En este sentido se han venido depurando los instrumentos técnicos y metodológicos utilizados (guías e instructivos) empleados por los órganos del Gobierno para la elaboración de sus presupuestos.

Como producto de la reforma normativa ha sido posible obtener importantes mejoras en la aplicación de principios presupuestarios de aceptación general, como son el de anualidad presupuestaria, especialidad cualitativa y cualitativa, de programación y de publicidad, entre los más relevantes.

C. Revisión de estructuras programáticas de los ministerios

En el año 1999 se efectuó un proceso de revisión de estructuras programáticas en los distintos entes con cargo al presupuesto Nacional, con el propósito de aplicar adecuadamente la técnica del PPP, pues un diagnóstico realizado sobre tales estructuras acusaban una estructura programática para el Gobierno que relacionaba la existencia de programas presupuestarios como reflejo de los organigramas administrativos para las distintas dependencias, por ejemplo: si en un ministerio existían 20 departamento o áreas administrativas, se reflejaba y correspondía igual número de programas presupuestarios, cuyas denominaciones eran consistentes con esa estructura administrativa.

Lo anterior indudablemente violentaba principios básicos en la técnica del PPP para la creación de un programa, al tiempo que generaba innumerables problemas como la imposibilidad de asignar responsabilidades por el logro de resultados, no poder identificar claramente la producción institucional y programática y obviamente ello incrementaba problemas de despilfarro de recursos y de dilución de responsabilidad, entre otros.

El proceso de depuración de estructuras programáticas fue complementado con un exitoso proceso de diseño de una metodología para el fortalecimiento de la programación presupuestaria, que permitió sentar las bases para una mejor asignación de recursos y el fortalecimiento del proceso de rendición de cuentas, además de propiciar la depuración en la definición de productos y metas en las instituciones incluidas en el proceso, lográndose como aspecto relevante orientar la programación institucional hacia la producción final y no intermedia como se enfocaba anteriormente.

En la actualidad, se utiliza la técnica de Presupuesto por Programas, la cual establece una estructura presupuestaria fundamentada en acciones presupuestarias que expresan un proceso de producción que agrega o combina acciones operacionales - microprocesos productivos - cuyos insumos y productos son definibles e independientes respecto a los de otros procesos de producción y están asociados con un centro productivo.

Las categorías utilizadas en la definición de las estructuras programáticas para los distintos órganos del Gobierno de la República son las de Programa, Subprograma, Proyecto, Obra y Actividad, siendo esta última la unidad de mínima presupuestación.

D. Perfeccionamiento de la metodología de programación presupuestaria del Gobierno

En el año 2000, y en el marco del Contrato de Préstamo BID-1030/OC-CR, subcomponente de Fortalecimiento de la Administración Financiera, el Gobierno contrató una consultoría internacional con el objetivo de apoyar el desarrollo e implantación de una metodología para la programación y evaluación física del Presupuesto Nacional. A partir de esta consultoría y del diagnóstico de la situación actual que la misma generó, se identificó una serie de aspectos que debían ser mejorados para que el proceso se convierta en un instrumento que apoye la toma de decisiones en el ámbito de las instituciones y facilite el proceso de asignación de recursos sobre la base de los resultados de la gestión presupuestaria.

Esta metodología fue introducida por primera vez como parte de un plan piloto, con un reducido número de instituciones del Gobierno Central en la programación correspondiente a la Ley de Presupuesto para el año 2001.

La implementación de esta metodología ha permitido introducir una serie de conceptos técnicos y herramientas de gestión necesarias para el desarrollo de planes estratégicos y planes de gestión, articulados con el Plan Nacional de Desarrollo y las prioridades institucionales, así como también propiciar las herramientas que permitan la adecuada construcción de indicadores de desempeño, mismos que posteriormente permitirán suministrar información confiable sobre el logro de las metas de gestión programadas.

Se continuó apoyando el perfeccionamiento de la metodología de programación y evaluación, aspecto en el cual radica su grado de éxito, siguiendo en el año 2001 con la asesoría internacional en esta materia, con el apoyo del mismo crédito BID-1030; logrando con ello profundizar la aplicación de las herramientas de gestión citadas, fortalecer las capacidades técnicas de los analistas de la Dirección General de Presupuesto Nacional y de los responsables de los procesos de evaluación a nivel ministerial en materia de programación y evaluación presupuestaria.

En forma combinada, las acciones y medidas descritas han permitido al país avanzar en forma significativa en la implementación de un modelo presupuestario basado en resultados, permitiendo a través del perfeccionamiento de la programación presupuestaria del Gobierno, orientar y mejorar significativamente el proceso de evaluación de la gestión pública, hasta hace poco desconocido en el país, basado en una programación acorde con las prioridades gubernamentales e institucionales.

E. Vinculación del presupuesto a la planificación

Quizá uno de los más importantes avances producto de la promulgación de la LAFRPP, lo constituya la exigencia de vincular el ejercicio de la planificación al presupuesto.

Vale recordar que uno de los problemas que caracterizó la gestión del presupuesto en Costa Rica, hasta el año 2001, estuvo marcado por un divorcio entre los procesos de planificación y presupuestación. Y es que en Costa Rica desde el año 1964 se creó la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN), con la clara encomienda de establecer los procesos de planificación económica y social que convirtieran en verdadero derrotero del desarrollo, los Planes Nacionales de Desarrollo.

Estas máximas sin embargo, quedaron muy lejos de concretarse, en gran medida debido a que el ejercicio de la planificación se caracterizó desde sus inicios por resultar en formulaciones abstractas y ejercicios académicos, loables en sus propósitos, pero sin mayores posibilidades de poder ser traducidos financieramente a través del presupuesto.

Como se ha dicho, este divorcio ya identificado era uno de los principales problemas que debía abordar la nueva Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Ya en la LAFRPP se obliga a sujetar todo presupuesto público a la planificación, tanto operativa como institucional, y al mismo tiempo deberá responder a las prioridades de políticas, objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo vigente; a efecto de coadyuvar a la consecución de la imagen objetivo de mediano y largo plazo fijada por el Gobierno como derrotero para el desarrollo económico y social.

Con el propósito de cumplir con lo establecido en la LAFRPP, desde el año 2002 se conformó una Comisión Interinstitucional constituida por funcionarios de los Ministerios de Hacienda y MIDEPLAN, así como de la Contraloría General de la República, quienes han venido trabajado en el desarrollo de una metodología que permita vincular el Presupuesto de la República, con la Planificación Operativa Institucional y a la vez éstos con el Plan Nacional de Desarrollo.

No obstante lo anterior, en virtud de disposiciones transitorias contenidas en el cuerpo normativo, fue en el año 2004 por primera vez que las Instituciones tuvieron que vincular su programación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y en el primer ejercicio hubo muchas dificultades originadas en lo novedoso y complejo del proceso, así como en problemas inherentes a la estructura misma del Plan Nacional de Desarrollo vigente que serán abordadas más adelante.

A la fecha se ha podido mejorar significativamente el proceso de integración Plan/presupuesto, como producto de un esfuerzo sostenido por parte de los actores involucrados (HACIENDA, MIDEPLAN y Contraloría), que se ha concretado la emisión del marco formal y metodología para la elaboración de la Estructura del Plan Anual Operativo, que es de sujeción para el conjunto de instituciones del sector público.³⁰

La metodología aplicada para establecer la vinculación con el PND, consiste en que las instituciones realicen un análisis para vincular la producción final con los objetivos de las acciones estratégicas contenidas en el PND vigente, para que a través de los objetivos de mejora, que a su vez reflejan niveles deseados de logros para la gestión operativa, se garantice el cumplimiento de éstos y se denote además, un planteamiento de mejora para brindar un mejor bien ó servicio.

De esta forma, en el presupuesto es posible asignar una codificación que relaciona los elementos propios de la programación presupuestaria para las instituciones, con los del Plan Nacional de Desarrollo vigente.

La normativa vigente establece que los ministerios a más tardar el 15 de junio de cada año deberán remitir a la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), la Estructura del Plan Anual Operativo junto con un dictamen técnico emitido por el MIDEPLAN sobre la vinculación con el PND. Con ello la DGPN puede realizar el análisis correspondiente, para reconocer la vinculación de la programación presupuestaria, con los planes anuales operativos y por lo tanto con el PND.

El proceso de vinculación Plan-Presupuesto, constituye por su naturaleza y novedad, un gran reto encomendado por la nueva ley de administración financiera a los entes rectores en la materia, los esfuerzos que se han venido desarrollando en estas líneas, iniciaron con la formulación del presupuesto 2004, y no obstante el solo hecho de conformar la Comisión precitada ya constituye un avance más que satisfactorio en relación con la situación precedente.

F. Haciendo posible la generación de estadísticas fiscales normalizadas. Emisión e implementación de clasificadores presupuestarios para el sector público

La anterior y cincuentenaria Ley de la Administración Financiera con que reguló el país hasta fines del año 2001, la gestión de las finanzas públicas adoleció desde su promulgación, de un enfoque desarticulado y fragmentado con que se concibió la gestión financiera pública, aspecto al que probablemente puede atribuirse el igualmente fragmentario y escaso interés de los órganos de responsabilidad financiera hasta entonces, para desarrollar un sistema normalizado de clasificaciones presupuestarias del sector público.

Solo el Gobierno Central había establecido dos décadas atrás, a través del Ministerio de Hacienda, un sistema de clasificadores presupuestarios pero que por competencia legal, solo regulaba en forma normalizada a los órganos del Gobierno de la República.

Merced al esquema de aprobaciones presupuestarias para el resto del sector público, y a la ausencia de una dirección en este sentido por parte del ente aprobador, la Contraloría General de la República; los entes del sector público descentralizado establecieron con base en criterios altamente arbitrarios, un sinnúmero de clasificaciones y codificaciones particulares para cada entidad, en donde

³⁰ Para mayor detalle sobre los instrumentos y metodología, véase Anexo I.

las imputaciones para los distintos renglones presupuestarios de ingresos y egresos, resultaba sencillamente imposible de armonizar; siendo doblemente difícil, la consolidación de estadísticas fiscales agregadas para el sector público que resulten homogéneas, que permitan sistematizar información estadística, realizar análisis y estudios en materia fiscal para el sector público en forma confiable y oportuna.

La nueva Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos regula este tema en un esfuerzo por subsanar la problemática señalada supra; al establecer que las clasificaciones presupuestaria de ingresos y egresos serían determinadas por el Ministerio de Hacienda en coordinación con la Contraloría General de la República, y que las mismas serían únicas para el Sector Público.

Fue así como desde el año 2001, se conformó una Comisión Interinstitucional compuesta por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República de cuyo seno fue posible emitir en forma consensuada los Clasificadores Presupuestarios Únicos para el Sector Público que son de sujeción obligatoria para cualquier ente público.

A la fecha se han publicado los clasificadores siguientes:

- De ingresos.
- De Egresos (gasto objeto).
- Por clasificación funcional.
- Por clasificación económica de los gastos.
- Por clasificación institucional.
- Por fuentes de financiamiento.

Adicionalmente fueron emitidos y publicados los diccionarios de imputaciones presupuestarias y sus respectivos catálogos de mercancías, así como un decreto conteniendo las normas y criterios operativos para la aplicación de los Clasificadores mencionados.

No obstante algunas entidades del sector público descentralizado ya han venido aplicando parcialmente los mismos, la totalidad de entidades del sector público, deberán aplicar obligatoriamente en el año 2006, todos los clasificadores emitidos; tanto para efectos de la formulación, como de la ejecución y liquidación de sus presupuestos.

Todos los clasificadores emitidos a la fecha, están disponibles en la página electrónica del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República, abonando con ello a los esfuerzos de transparencia y publicidad.

La implantación de clasificaciones presupuestarias únicas, homogéneas, simples y normalizadas, permitirá avanzar sin duda, en el desarrollo de sistemas de información pertinentes para la generación de estadísticas fiscales pertinentes, claras y confiables que apoyen el proceso de administración financiera pública.

6. Principales desafíos para mejorar el proceso de formulación presupuestaria

No obstante el balance en torno a los aspectos analizados anteriormente sitúan al país con notables avances en las áreas propias de programación y formulación presupuestaria, el Gobierno debe atender algunas debilidades que persisten en el proceso presupuestal, las que adecuadamente abordadas, podrán trocarse de desafíos a verdaderas fortalezas que optimicen el proceso.

En la actualidad, el Ministerio de Hacienda adolece de una programación macroeconómica de mediano y largo plazo, limitando con ello el ejercicio de la asignación presupuestaria, a un horizonte operativo, asignando “techos de gasto” con un fuerte componente inercial, que obedece mas bien a crecimientos porcentuales con base en las asignaciones del período fiscal precedente, sobre la base de un determinado porcentaje de inflación esperada; restando con ello la posibilidades de utilizar el presupuesto como herramienta de política financiera, y poniendo en tela de duda la capacidad de avanzar hacia una gestión por resultados, en tanto pierde su contenido estratégico al imposibilitar alinear la asignación de recursos con las estrategias y prioridades gubernamentales. Lo anterior no significa sin embargo que el Ministerio de Hacienda no esté tomando acciones para subsanar esta problemática, pues en el último año se está evaluando el diseño de una instancia especializada para acometer la programación macroeconómica, con plena conciencia de que ello implicará no solo asignar recursos financieros, sino, y especialmente, fortalecer las competencias del recurso humano para el desarrollo de la tarea.

La anterior situación se ve profundizada por algunas inflexibilidades en el proceso de presupuestación, mismas que tienen su origen por una parte, en la existencia de leyes que otorgan destinos especiales de giro, e incluso otros ingresos afectados de rango constitucional, como son el financiamiento del sector educación, que no puede tener menos que el 6% del PIB esperado, o bien el presupuesto destinado al Poder Judicial, que no puede ser menor que el 6% de los ingresos ordinarios esperados para el ejercicio en cada caso, entre otras rentas de destino específico que le restan espacio al proceso de asignación presupuestaria.

Los denominados “disparadores del gasto”, profundizan estos problemas en donde el nivel del pasivo, compuesto especialmente por los gastos asignados al pago de sueldos y salarios del personal, las pensiones con cargo al presupuesto de la República y las partidas que atienden el servicio de la deuda pública (interna y externa), mantienen una participación relativa en el orden del 90% del presupuesto del Gobierno Central para el año 2005, porcentaje este último que muestra una tendencia creciente en el tiempo, restringiendo por esa vía las posibilidades fiscales para privilegiar gastos de inversión que puedan dinamizar la economía. Esta situación se ve agudizada indefectiblemente por una coyuntura económica para el país que merced a su elevada dependencia del sector externo, le imprime aun mayores problemas en virtud de la caída en el crecimiento económico observado para el último cuatrienio.

Se ha venido avanzando en una mejor aplicación de la técnica de la presupuestación por programas, depurando las estructuras programáticas para que reflejen verdaderos centros gestores con producciones finales que amparen la existencia de programas presupuestarios como centros de asignación de recursos. No obstante se debe seguir capacitando el recurso humano asignado a la tarea en cada centro gestor.

La evidencia empírica analizada sugiere que el proceso de planificación en el país sigue siendo muy débil y de muy baja institucionalización técnica y política. Lo anterior requiere fortalecer las competencias del recurso humano instaladas en el rector del sistema de planificación nacional (MIDEPLAN); pues algunas dificultades que acusa el Plan Nacional de Desarrollo tienen que ver más con aspectos de una inadecuada aplicación y escaso conocimiento de metodologías,

técnicas y herramientas que permitan hacer del Plan Nacional de Desarrollo, una herramienta traducible de la política económica y social, y por tanto susceptible de concretar en acciones, objetivos y metas, que luego sean posibles de alinear mediante el presupuesto.

La incorporación excesiva de indicadores dentro del Plan Nacional de Desarrollo entraña serios problemas operativos para hacer efectivo el proceso de seguimiento y resultados de sus objetivos y metas, al dificultar una medida pertinente de las prioridades, que quedan diluidas entre un conjunto de indicadores. Se deben mejorar algunos aspectos, como son el fortalecimiento de las Unidades de Planificación Institucional y la depuración de los productos finales, para que realmente representen los bienes y servicios finales que produce cada ente público, a efecto de mejorar la identificación del quehacer de cada ente y con ello facilitar el proceso de asignación de los recursos y de vinculación de las propuestas de gasto con los planes operativos y los compromisos y estrategias gubernamentales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El trabajo que está desarrollando la Comisión compuesta por el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN y la Contraloría General de la República, para vincular la planificación al presupuesto, debe sostenerse y afianzarse para fortalecer el proceso presupuesto – planes anuales operativos; todo ello dentro del gran marco general denominado Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, deben mejorarse los niveles de coordinación entre los distintos actores participantes del proceso plan-presupuesto, y ejercerse una efectiva rectoría por parte del MIDEPLAN en torno a los tiempos de respuesta sobre modificaciones del PND y su respectiva actualización utilizando las plataformas tecnológicas disponibles, imprimiéndole al mismo tiempo una mayor transparencia al proceso, pues no obstante la mayor parte de la información relevante en este proceso, se encuentra publicada en las páginas electrónicas de los rectores en cada caso, es claro que su calidad, volumen y otros atributos deben evaluarse bajo criterios de simplificación y pertinencia.

VII. Ecuador³¹

1. Introducción

El presente documento contiene esencialmente apreciaciones de los autores sobre las fortalezas y debilidades de las distintas fases del proceso presupuestario, con una breve descripción de leyes y procedimientos. Concentrándose en el análisis de los problemas remanentes del proceso presupuestario nacional, como son la relación con el legislativo, la desvinculación con la planificación, la rigidez del gasto, la discrecionalidad en las asignaciones, entre otros; y en las innovaciones que se han realizado en temas de reglas macro fiscales, de evaluación de la gestión y en temas de transparencia.

En el Ecuador, un país dolarizado y con una grave crisis de gobernabilidad, se torna imprescindible replantear la importancia de la política fiscal y en particular de su principal instrumento el presupuesto, como elementos claves para la consolidación de la democracia y la gobernabilidad. De manera que el Estado pueda aumentar la capacidad de procesar los conflictos y presiones, no solo en el ámbito político sino también en el económico y social, a través de prácticas democráticas y mecanismos institucionales.

La falta de gobernabilidad y de sostenibilidad fiscal son producto de una sociedad fragmentada, que actúa frente a particulares

³¹ Síntesis del documento Gobernabilidad fiscal en Ecuador, María Dolores Almeida, Verónica Gallardo, Andrés Tomaselli (LC/L.2529-P, LC/IP/L.272) N° de venta: S.06.II.G.56, 2006.

intereses políticos, sociales y económicos, que no ha podido resolver sus disensos ni articular una visión de país de largo plazo que apunte al crecimiento económico y al bienestar colectivo.

El país ha funcionado en base a un modelo “spend and tax”, en el cual los incrementos en los ingresos han servido para financiar gastos inflexibles, volviendo ilusoria la vinculación entre la planificación de mediano plazo y la presupuestación, donde los mecanismos sostenibles de financiamiento, como son la generación de ingresos tributarios y/o el control del gasto han sido relegados y se ha optado principalmente por la deuda pública.

El presupuesto es el instrumento indispensable para la implementación de una reforma del Estado orientada a aumentar la capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad, así como también la calidad de los servicios que presta, tanto desde el punto de vista de la gestión como de los resultados.

El presente trabajo contiene esencialmente apreciaciones de los autores sobre las fortalezas y debilidades de las distintas fases de las políticas y del proceso presupuestario, con una breve descripción de leyes y procedimientos.

En el primer capítulo, se tratará sobre el contexto institucional de las reformas presupuestarias, describiendo las condiciones generales de gobernabilidad fiscal del país, el contenido de los programas de ajuste que se han aplicado en el país desde la década de los 80's y las relaciones entre los principales actores del proceso presupuestario, tanto del Ejecutivo como del Legislativo y entre niveles de gobierno.

En el segundo capítulo, se abordará la formulación presupuestaria analizando las fortalezas y debilidades del funcionamiento de esta fase, los actores principales que intervienen, las principales innovaciones que se han implementado como fue la promulgación de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF), en la que se establecen entre otros temas: reglas de control del gasto primario, límites al endeudamiento nacional y subnacional y un fondo de estabilización petrolera; y finalmente, los desafíos pendientes en temas como son los presupuestos plurianuales, diálogo político de las inflexibilidades presupuestaria y el tratamiento de los pasivos contingentes.

En el tercer capítulo, se analizará el proceso de ejecución presupuestaria, describiendo las fortalezas y debilidades de los procedimientos, los actores principales, la evolución reciente de las finanzas públicas del Sector Público no Financiero, las rigideces del Presupuesto del Gobierno Central y subsidios.

En el cuarto capítulo, se estudiará el proceso de evaluación presupuestaria, examinando las iniciativas recientes de control de la gestión pública, las lecciones y aprendizajes de la aplicación de indicadores de desempeño y el análisis de presupuestos sensibles al género.

Finalmente, en el quinto capítulo se describirán las iniciativas recientes en materia rendición de cuentas, transparencia fiscal y participación ciudadana en el proceso presupuestario, como son la expedición de la LOREYTF, la Ley de Acceso a la Información, Sistemas de Transparencia Fiscal, y las iniciativas de la sociedad civil organizada, como son el Observatorio de Política Fiscal y el Contrato Social por la Educación.

2. El contexto institucional de las reformas presupuestarias

A. Condiciones generales de gobernabilidad fiscal

Los problemas de gobernabilidad pueden ser vistos como un déficit en la capacidad de los gobiernos e instituciones democráticas para procesar conflictos/disensos, y esta falta de eficacia deriva en un debilitamiento de su legitimidad.³² La gobernabilidad fiscal corresponde a la capacidad institucional de la autoridad para conducir al cumplimiento de la política definida en coherencia con

³² CORDES, La Ruta de la Gobernabilidad, Informe final del Proyecto “CORDES-Gobernabilidad”, pág. 7, Feb. 1999, Quito.

metas macroeconómicas, lo cual supone una adecuada armonización de las funciones institucionales, económicas y gerenciales del presupuesto.³³

El Ecuador sufre de una serie de obstáculos en su capacidad de gobernarse que han impedido que progrese satisfactoriamente en los campos económicos y sociales y que construya una sólida institucionalidad. Varios son los elementos que influyen en la gobernabilidad fiscal del país, entre los que se pueden destacar el sistema político y la gestión pública.

Según la Constitución Política de la República, el sistema político ecuatoriano tiene una estructura administrativa de carácter unitario, su gobierno es republicano, presidencial y de administración descentralizada.³⁴ Si bien este tipo de estructura implica una coordinación más fácil dentro del ejecutivo, también requiere de una fuerte relación entre el ejecutivo y el legislativo, así como con los gobiernos subnacionales,³⁵ tornando más compleja la toma de decisiones y posibilitando que las responsabilidades se diluyan.

El presidente, vicepresidente, alcaldes, prefectos y diputados nacionales son electos cada 4 años.³⁶ En el país existe un alto grado de fraccionamiento político, con 13 partidos y 22 movimientos políticos,³⁷ y una fuerte pugna de poderes. Un sistema de partidos como el ecuatoriano ha facilitado la expansión de la corrupción y el clientelismo, el populismo y la demagogia, obstáculos que han encontrado los gobiernos para lograr apoyo y cooperación en la elaboración de políticas públicas.

Existe una preeminencia de autoridades elegidas de partidos o movimientos políticos populistas, que han realizado una serie de ofertas en sus campañas que no han podido ser concretadas, mermando la credibilidad de la sociedad y la confianza en las instituciones. Al interior del Congreso, los diputados forman “mayorías móviles” que se arman y desarman de acuerdo a temas coyunturales, lo que ha complicado aún más el manejo de la política fiscal y económica, por el interés de corto plazo de los políticos que afecta a la concreción de políticas y programas de mediano o largo plazo.

Esta visión de corto plazo ha conducido a que no exista una clara definición del rol y de las políticas de Estado, centrándose en políticas de gobierno. Dificultando aún más la adopción de políticas públicas que permitan afrontar las reformas estatales necesarias y ha ahondado los problemas en relación con la gobernabilidad y las capacidades institucionales de los organismos que integran la administración pública nacional.

Por otra parte, la falta de capacidad institucional de la gestión pública se vincula con la desactualización de los modelos de administración implementados hasta el momento, los cuales han generado altos niveles de burocratización en las funciones que desarrollan. En la administración pública existe una fuerte debilidad institucional, una alta inestabilidad y rotación de los responsables del manejo económico y una falta de credibilidad por la incapacidad de alcanzar acuerdos con la sociedad y los sectores políticos.

Es así, que cuando las medidas económicas provocan reacciones sociales, la renuncia de las autoridades económicas es la única salida de los gobiernos para disminuir la tensión social. Desde el retorno a la democracia en 1979 hasta la fecha, el Ecuador ha tenido 11 Presidentes y 33 Ministros de Economía y Finanzas, con una duración menor a 10 meses en promedio. Esta tendencia se ha agravado en los últimos 9 años, donde la elevada inestabilidad política y económica ha llevado al país a tener 16 ministros, alcanzando un promedio de un ministro cada 7 meses. Esta situación explica la falta de continuidad en la política económica del país ya que a la mayoría de las autoridades económicas les

³³ Valdivia, Gonzalo, Presupuestos plurianuales no son suficientes: Experiencia Chilena, IV SEMINARIO NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO, 7 y 8 de Septiembre de 2001, Paraguay.

³⁴ Constitución Política del Ecuador, Art. 1.

³⁵ Los gobiernos subnacionales son: los consejos provinciales (22), los municipios (219) y las juntas parroquiales (793). Se les conoce como Gobiernos Seccionales Autónomos.

³⁶ Constitución Política del Ecuador, Art. 1 y 126.

³⁷ www.tse.gov.ec.

faltó tiempo para que su trabajo dé resultados.³⁸ Esto podría ser superado fortaleciendo las instituciones económicas, marcando una clara división entre los funcionarios políticamente designados (y, por lo tanto, sujetos a inestabilidad), y unos cuadros técnicos especializados, que trabajen en función de resultados de largo plazo.

En el campo jurídico, existe una abundante base legal sobre el proceso presupuestario, a veces complementaria, otras veces contradictoria y repetitiva. En la normativa presupuestaria existen conceptos innovadores y favorables para una política presupuestaria eficiente y efectiva. Sin embargo, en la práctica no son aplicados o existe una excesiva discrecionalidad en su aplicación.

En lo referente al sistema presupuestario, el principal problema es el marcado divorcio existente entre el sistema de planificación y el presupuesto. No existe una clara definición institucional de los clientes ni de los productos y/o servicios a ser prestados para atender la demanda. Todo lo anterior ha determinado que exista una ruptura entre la misión de la institución, su planificación, su organización y su presupuesto. Esto ha dado lugar a la superposición y duplicidad de funciones, atribuciones y responsabilidades que les corresponden a las diferentes instituciones públicas; al uso ineficiente de los recursos públicos; así como a conflictos y dificultades para el control social del presupuesto.

En el manejo presupuestario se priorizan las asignaciones a los grupos con mayor capacidad de presión y/o a decisiones subjetivas de quienes toman la decisión de distribuir los recursos. Es así, como a través de leyes aprobadas en el Congreso Nacional se han preasignado recursos a un fin específico y/o a determinadas instituciones, sin que estén relacionadas a sus necesidades ni a su capacidad de ejecución, tornando inflexible al presupuesto y reduciendo la capacidad de gestión de la política fiscal.

La toma de decisiones por parte de las autoridades económicas debería hacerse con el respaldo de sistemas de información macroeconómica y fiscal adecuados. La información presupuestaria está dispersa y no se integran todas las cifras del Sector Público, yendo en contra de los principios presupuestarios de universalidad y unidad.³⁹ Esto se agrava cuando, por un mal entendimiento de la desconcentración y autonomía financiera, se han creado más de 2.756 unidades ejecutoras que negocian su presupuesto directamente con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sin coordinar ni informar al ministerio sectorial al que pertenecen. Esto dificulta aún más la planificación, el rol rector que deberían tener los ministerios sectoriales y la consolidación de la información fiscal. Limitando la posibilidad de mantener una base adecuada de información que apoye el proceso de toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control social.

Otro aspecto que incide en el grado de gobernabilidad fiscal, es la forma como se halla organizada la función de control. En los últimos años se ha avanzado en la estructuración de un control interno en las instituciones públicas. Pero éste se ha limitado, en la mayoría de los casos, a temas de procedimiento y sus recomendaciones rara vez han sido ejecutadas con la oportunidad requerida, tomando en cuenta que están referidas a un período corto de tiempo, como es la anualidad de un presupuesto. Además, no ha existido un análisis real de la eficiencia y de la calidad del gasto.

En lo referente al control externo, en el país la Contraloría General del Estado está facultada para ejercer el control de las instituciones del Estado, entre las cuales se encuentran los entes del sector público con autonomía financiera y el gasto desconcentrado. Sin embargo, en la práctica pocas veces se publican o no se tiene acceso a los informes de control. Adicionalmente, a la fecha de edición de este documento, ya habían transcurrido dos años y medio sin que se nombre un Contralor General del Estado, estando en funciones un contralor subrogante. Estos hechos debilitan los procesos de fiscalización del país. Existen disposiciones que permiten el manejo reservado de ciertos gastos, como los de defensa, restringiendo la posibilidad de fiscalización.⁴⁰ Para evaluar la manera en que se ejecuta el gasto público, y mejorar la eficiencia y eficacia del mismo, es indispensable contar con órganos

³⁸ CORDES, Op. Cit., pág. 409 – 411, Feb. 1999, Ecuador.

³⁹ Ley de Presupuesto, Art. 4.

⁴⁰ Varios autores, Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria: una comparación de 10 países, pág. 53, Oct.2003, México.

internos confiables dedicados a la fiscalización del presupuesto. Además, son también de gran importancia las recomendaciones que estos órganos puedan emitir para la mejora de la práctica administrativa, de evaluación y ejecución de recursos.

En suma, el país se caracteriza por un Estado capturado por grupos privilegiados, donde la distribución de la renta se la hace con base a clientelismo -“rent-seeking”-, donde los conflictos sociales son apaciguados con mayores asignaciones de recursos; y donde los actores políticos y sociales tienen dificultades para llegar a consensos. Como resultado, la gobernabilidad y las instituciones son muy débiles, la eficiencia y la eficacia de la administración pública están severamente afectadas; y las oportunidades para la discrecionalidad y la corrupción en este ejercicio de poder se multiplican. En palabras de Jaime Carrera: “...la falta de sostenibilidad fiscal y la permanente inestabilidad de las cuentas públicas son producto de la indisciplina fiscal derivada de la indisciplina social asociada a patrones culturales de comportamiento de una sociedad en desorden, fragmentada, que actúa frente a particulares intereses políticos, sociales y económicos y que es incapaz de articular una visión de país de largo plazo que apunte al crecimiento económico y bienestar colectivo”.⁴¹

La gobernabilidad fiscal en el país se puede mejorar a través de un cambio cultural de la sociedad, de la clase política, que destaque en todos los niveles jerárquicos de la organización pública la importancia de la disciplina y la eficiencia para lograr los resultados fiscales y los efectos macroeconómicos a los que apunta la política fiscal. En este proceso de cambio es importante valorar el rol que desempeña cada uno como parte de una organización que tiene objetivos comunes.

B. Contenido de los programas de ajuste

A partir de la década de los ochenta, el Ecuador ha realizado una serie de programas de ajuste sin que se haya conseguido recuperar el equilibrio macroeconómico requerido para que la economía crezca. El proceso de reformas económicas conocidas como de “ajuste estructural” tuvo como sentido fundamental definir un rol del Estado más restringido como actor en el proceso de desarrollo del país y que sea el mercado el principal regulador de los procesos económicos.

Se describen en lo que sigue los elementos más importantes de la política económica desde el restablecimiento de la democracia, caracterizando la gestión fiscal durante los diferentes gobiernos.

En la década de los 70, se registró una alta tasa de crecimiento debido a que el auge petrolero introdujo un cambio en la estructura económica, que antes había dependido de la exportación de bienes agrícolas, básicamente del banano, café y cacao.

El boom petrolero cambió radicalmente el manejo de las finanzas públicas. La riqueza petrolera permitió al gobierno militar expandir considerablemente el tamaño del Estado a través de inversiones gubernamentales en infraestructura económica y servicios públicos; en la creación de empresas públicas; y en el incremento de la inversión en el sector petrolero. Es notable el incremento en el tamaño del Estado medido por el número de empresas públicas creadas, que proliferaron en casi todos los sectores de la economía. Este incremento de recursos petroleros relajó o disminuyó el esfuerzo por generar ingresos tributarios.⁴² Se incurrió en déficit presupuestarios, que fueron financiados con deuda externa.

De otra parte, gracias a las rentas del petróleo el sector privado se benefició de créditos subsidiados, incentivos a las exportaciones, políticas de sustitución de importaciones, reducción de los impuestos para las actividades no-petroleras y políticas proteccionistas. Los trabajadores se beneficiaron de una legislación laboral muy favorable. Una proporción importante del gasto público se utilizó para ampliar la burocracia y para financiar a las Fuerzas Armadas. El principal generador de empleo en la década de los setenta fue el sector público.

⁴¹ Carrera Jaime, En 20 años de Presupuestos del Estado. Ha cambiado algo?, Revista Gestión, Feb. 2004, pág. 41, Ecuador.

⁴² CORDES, Op. Cit., pág.376, Feb. 1999, Quito.

Por otra parte, la liquidez de los mercados financieros internacionales hizo que los capitales fluyeran al país con relativa facilidad y en condiciones que podrían calificarse como aceptables, lo que indujo al Ecuador a endeudarse con rapidez a fin de sostener sus políticas expansivas y cubrir los crecientes déficit comerciales y en cuenta corriente que de ellas se derivaban.

De esta manera, se empezaron a generar desequilibrios que colocarían a la economía ecuatoriana en una situación muy vulnerable y que determinarían la evolución económica de las siguientes décadas. Debido a que la expansión del gasto público se financió fundamentalmente con deuda externa, el país alcanzó un alto índice de endeudamiento que se sumaría a los problemas estructurales del país.

A inicios de los años ochenta, la denominada crisis de la deuda, que se caracterizó por crecientes tasas de interés internacionales, y por el abrupto freno de las entradas de capitales, provocó que las transferencias netas de capital, que hasta entonces se habían mantenido positivas, se tornaran negativas; y que las reservas internacionales disminuyeran rápidamente. Esto obligó al Ecuador a declarar la moratoria de sus deudas en 1982,⁴³ en un contexto de crisis y de pronunciada caída de los términos de intercambio. En tales circunstancias, la economía ecuatoriana, cuyo crecimiento venía financiándose de forma creciente con recursos externos, debió buscar nuevas fuentes de ingreso -en divisas- para atender el servicio de sus deudas y financió sus inversiones a través de recursos del Presupuesto del Gobierno Central.

El alcanzar este propósito sólo fue posible por la vía de un severo ajuste, externo e interno, que buscaba corregir los desequilibrios inducidos por el entorno internacional,⁴⁴ revertir el saldo de la balanza comercial a fin de cubrir las exigencias externas; al tiempo de garantizar la continuidad de las inversiones públicas y privadas y el crecimiento económico.

Aunque en primera instancia el objetivo del proceso de reformas fue corregir estas brechas favoreciendo y ampliando las exportaciones, en los primeros años del ajuste estos propósitos emergentes fueron alcanzados básicamente por la vía de un estricto control de las importaciones -en lugar de la ampliación de las exportaciones-, al tiempo que se viabilizaban crecientes recursos al gobierno y a las empresas públicas alcanzados a costa de constantes y crecientes devaluaciones de la moneda.

En 1982, en el gobierno de Osvaldo Hurtado, las medidas de ajuste consistieron en devaluar el sucre en un 32%, implementar una reforma tributaria; reducir el subsidio de la gasolina y al trigo; renegociar la deuda externa y el salario mínimo; y adoptar medidas de restricción del gasto público.⁴⁵ En marzo de 1983 se inició un esquema de mini-devaluaciones y el Banco Central asumió la deuda externa del sector privado, mejor conocido como “sucretización de la deuda”. En 1983, el saldo del Sector Público no Financiero (SPNF) fue de 2,9% del PIB y en 1984 cerró con un déficit de 0,5% del PIB.

El gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) determinó que la crisis se debía a factores endógenos, que podían resolverse con reformas estructurales como fueron la reforma tributaria; la liberalización comercial, y del sector financiero; suspensión de las mini-devaluaciones; flotación libre del tipo de cambio; eliminación de los controles de precios de productos agrícolas; y congelamiento de la tasa de interés y tipo de cambio de la deuda sucretizada al sector privado, esta última, con un efecto terrible sobre el déficit cuasi-fiscal. Al final del período en 1988, el déficit del SPNF fue de cerca del 5,3% del PIB.

En este período se evidenció la alta dependencia de los precios del petróleo y las debilidades del sector político para corregir los desequilibrios estructurales. No existió la voluntad política para llevar

⁴³ Rivera Patricio y León Xavier, Impacto macroeconómico de una cesación de pagos de deuda en la economía ecuatoriana, Mar. 2005, Documento sin publicar, Ecuador.

⁴⁴ CORDES, Op. Cit., pág. 380, Feb. 1999, Ecuador.

⁴⁵ Ídem, pág. 380.

adelante un programa fiscal ordenado y por el contrario, se expandió el gasto público con el objeto de calmar las presiones de regiones y sectores políticos.

La presidencia de Rodrigo Borja (1988 - 1992) gozó de un entorno interno y externo favorable. Durante los dos primeros años de su mandato tuvo mayoría en el Congreso y no afrontó mayores choques externos adversos. En este gobierno se diagnosticó que la crisis económica se debía a factores del mercado externo, como la vulnerabilidad de ser básicamente mono-exportadores.

El programa de ajuste se caracterizó por una intervención activa del Estado en la economía en su función de estabilización. Es así como le dio al Banco Central la capacidad de fijar el tipo de cambio, nivel de encaje y negociar las divisas de comercio exterior. Se realizó una fuerte devaluación; y luego se reinstauró el esquema de mini-devaluaciones. Simultáneamente, se ajustaron las tarifas de los servicios públicos. Al finalizar su período el déficit del SPNF fue de 1,1% del PIB.

Como se puede apreciar, durante los ochenta, los programas de ajuste se caracterizaron por la falta de continuidad en las políticas o la tendencia a revertir algunas de las medidas, que puede atribuirse tanto a la resistencia de grupos importantes de la población afectados por ellas, como a que nuevos repuntes de los precios del petróleo hacían creer que ya no eran necesarias.

En la presidencia de Sixto Durán Ballén (1992 - 1996), el programa de ajuste tendió a restar la intervención directa del gobierno y a favorecer el empleo de mecanismos de mercado en la asignación de recursos. La política fiscal favoreció la austeridad en el gasto y redujo subsidios. El precio de los combustibles se ajustó varias veces hasta alcanzar niveles internacionales y se indexó mensualmente. A inicios de su período, los resultados económicos fueron favorables e intentó iniciar algunas reformas estructurales como la flexibilización del mercado de valores y privatizaciones, y expidió en 1992 la Ley de Presupuestos del Sector Público, con el objeto de asegurar la ejecución eficiente del presupuesto público, fortaleciendo la capacidad de control en la asignación y en el gasto público por parte del MEF. Las reformas fiscales buscaron fortalecer los ingresos del Presupuesto del Estado a través de la ampliación de la base de contribuyentes, de la incorporación a esta base de los agentes del sector informal; y por otro lado, de la restricción del acceso del SPNF al crédito interno del Banco Central. En política cambiaria, se sustituyó el esquema de tipo de cambio fijo por uno de bandas cambiarias.

La nueva política fiscal de la Ley de Presupuesto se diseñó para tratar el manejo del presupuesto en un contexto mucho más amplio que el financiero o de caja. Se definió un conjunto de reformas tendientes a redimensionar las funciones y el tamaño del aparato del Estado.

En 1995 se inicia una nueva fase de shocks adversos que vuelven a interrumpir el crecimiento económico y a generar nuevas crisis, debido a una serie de factores exógenos como el conflicto bélico con el Perú; la crisis política y energética; y los efectos de la crisis mexicana sobre América Latina.⁴⁶ Es así como el déficit del SPNF alcanzó niveles del 1,2% del PIB.

En 1996 con el gobierno de Abdalá Bucarám, el equipo económico se propuso llevar adelante un programa de convertibilidad del sucre con el dólar. La poca credibilidad que tenía el gobierno restó factibilidad política a su propuesta económica. El déficit del SPNF fue del 2,8% del PIB, financiado principalmente con deuda externa (2,5% del PIB) y con deuda interna (0,6%).⁴⁷ A los seis meses de gobierno, como consecuencia de una serie de eventos adversos que culminaron con la crisis política de los primeros meses de 1997, Bucarám fue cesado del cargo por el Congreso aduciendo “incapacidad mental”.

En febrero de 1997, el Congreso nombró como presidente de la República a Fabián Alarcón por un período de 18 meses. Durante su período no contó con el apoyo del Legislativo y enfrentó una serie de paros. Dada su falta de legitimidad, el Gobierno no pudo mantener una política fiscal austera y

⁴⁶ Banco Central del Ecuador, Memoria Anual 1996, pág.27, Quito.

⁴⁷ Ídem, pág. 40, Quito.

llevar adelante una política económica ordenada, es así como en 1997 el déficit del SPNF alcanzó el 2,1% del PIB.⁴⁸

En el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000), con el propósito de reducir el nivel del déficit fiscal de 1998, se adoptaron medidas tendientes a incrementar ingresos y reducir los gastos. En este sentido, a partir del último trimestre de 1998, se eliminaron los subsidios al gas de uso doméstico, a las tarifas eléctricas, se corrigió la distorsión en el precio de venta del diesel y se incrementaron los precios de venta interna de los derivados del petróleo en aproximadamente 12%. Los subsidios generales fueron reemplazados por el “Bono Solidario”, con el objetivo fundamental de compensar a las clases más pobres. Adicionalmente, el país enfrentó el fenómeno de El Niño cuyo incidencia directa en el Presupuesto del Estado fue del 1,3% del PIB, la caída de los precios del petróleo, la incertidumbre política por la expectativa de un nuevo gobierno y la crisis en los mercados financieros internacionales, llevaron a un déficit del SPNF fue del 5,2% del PIB.⁴⁹

El 30 de noviembre de 1998 el Gobierno decretó la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el área Tributario-Financiera,⁵⁰ a través de la cual se estableció el impuesto del 1% a la circulación de capitales que involucró todas las transacciones monetarias que realizaban las instituciones del sistema financiero. Este impuesto establecido en lugar del impuesto a la renta entró efectivamente en vigencia en 1999. Adicionalmente, en esta ley se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) para garantizar al 100%⁵¹ a los depositantes del sistema bancario.

En abril de 1998 se inicia la crisis bancaria, en la cual una serie de bancos pequeños y medianos empiezan a cerrar, hasta profundizarse en 1999 donde se evidenciaron dificultades de liquidez y solvencia. Ante la crisis del sistema financiero, el BCE en cumplimiento del papel de prestamista de última instancia y para reducir los riesgos de una crisis sistémica solventó las deficiencias de liquidez de algunos bancos. En febrero de 1999, se deja a la libre flotación del tipo de cambio para limitar la pérdida de la Reserva Monetaria Internacional (RMI).

En los primeros meses de 1999 se registraron choques adversos que desestabilizaron la economía y que se reflejaron en el comportamiento de los indicadores macroeconómicos: devaluación monetaria, inflación, menor crecimiento económico y la caída del precio internacional del petróleo que llegó a US \$ 7 por barril exportado, contribuyendo a un mayor deterioro del contexto macroeconómico, y perjudicando gravemente el desenvolvimiento de las finanzas públicas, con un déficit del SPNF de 4,9% del PIB.⁵²

Es así como los choques que enfrentó la economía conjugados a la presencia de importantes desequilibrios internos de las variables macroeconómicas, profundizaron la debilidad estructural y la fragilidad macroeconómica, deteriorando la confianza de los agentes económicos. Lo que conllevó a que en enero de 2000 el presidente Mahuad fuera derrocado después del anuncio de la adopción de la dolarización, en la cual la política fiscal se convierte en el principal instrumento de política macroeconómica.

El Congreso nombra como presidente a Gustavo Noboa (2000 - 2002), quien debe tomar una serie de reformas institucionales y legales que permitieron encaminar a la economía ecuatoriana hacia la estabilización. El 13 de marzo del 2000, se aprueba la Ley de Transformación Económica del Ecuador,⁵³ la cual modificó el régimen monetario y cambiario e introdujo cambios a la legislación en el ámbito financiero y fiscal, entre otros cuerpos legales.

Durante el 2000, se tomaron una serie de medidas económicas como el incremento de los precios de los servicios básicos, de los derivados de petróleo y del gas; así como la disminución del

⁴⁸ Banco Central del Ecuador, Memoria Anual 1997, pág.59, Quito.

⁴⁹ Banco Central del Ecuador, Memoria Anual 1999, pág.69, Quito.

⁵⁰ R.O. 78-17 del 2 de diciembre de 1998.

⁵¹ Porcentaje reemplazado por hasta un valor equivalente a cuatro veces el PIB per cápita, por persona natural o jurídica, en el Art. 38 de la Ley para la Transformación Económica.

⁵² Banco Central del Ecuador, Memoria Anual 2000, pág. 42, Quito.

⁵³ Ley 2000-4, del 13 de marzo de 2000.

impuesto a la circulación de capitales; la casi eliminación de la cláusula de salvaguardia; y la reestructuración de la deuda Brady y Eurobonos por Bonos Globales.⁵⁴

La necesidad de reforzar la estructura de las finanzas públicas exigió la aplicación de una serie de acciones y medidas económicas, entre las más importantes fue la promulgación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal (LOREYTF) en mayo del 2002. La ley establece la integración con la planificación y el presupuesto plurianual; reglas macro-fiscales de gasto y endeudamiento para todos los niveles de gobierno; la transparencia y el control ciudadano de las cuentas fiscales; y un fondo de estabilización y recompra de deuda pública (FEIREP) con los recursos provenientes del Oleoducto de Crudos Pesados. (Ver detalles más adelante).

En el gobierno de Lucio Gutiérrez (2003 a abril 2005), la economía ecuatoriana se había recuperado debido a los altos precios del petróleo, las bajas tasas de interés internacional, remesas de los migrantes, y aumento de la inversión privada por la construcción del oleoducto de crudos pesados (OCP). Adicionalmente, el país junto con Perú y Colombia estaba negociando un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. Sin embargo, el nivel de descontento de la clase media de Quito, entre otros factores, provocó la caída del gobierno de Gutiérrez, el 16 de abril del 2005.

El Congreso posesionó al Dr. Alfredo Palacio, quién, dentro de las primeras medidas económicas que tomó fue la modificación de la LOREYTF y continuar con las negociaciones del TLC. Las principales reformas a la LOREYTF fueron la redistribución del Fondo de Estabilización (FEIREP) y las modificaciones a los límites al gasto primario. (Ver detalles más adelante).

C. Relaciones con otros organismos del Ejecutivo, con el Legislativo y con los entes subnacionales

Dado que la política fiscal, no es solo un tema de política económica sino también de economía política, es importante analizar las relaciones, intereses e incentivos entre los actores del Ejecutivo, del Legislativo, y de los diferentes niveles de gobierno en las diferentes fases de la presupuestación.

El país tiene un sistema presupuestario centralizado donde la distribución de poderes del proceso presupuestario favorece al poder ejecutivo, en desmedro del resto de actores.

Las principales instituciones responsables del manejo presupuestario son: la Presidencia de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Congreso Nacional (CN), la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Banco Central del Ecuador (BCE), la Contraloría General del Estado (CGE), y los gobiernos seccionales autónomos (GSA).

El Art. 260 de la Constitución establece que la formulación y ejecución de la política fiscal es de responsabilidad de la función ejecutiva. Al Presidente de la República le compete promulgar el presupuesto del Gobierno Nacional y, por medio del Ministro de Economía y Finanzas, dirigir las finanzas públicas, administrar y evaluar dicho presupuesto.⁵⁵ En suma, el MEF es el órgano rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Por tanto, a dicha cartera de Estado le corresponde determinar las políticas, normas técnicas, acciones y métodos para elaborar, ejecutar, coordinar, evaluar y liquidar los presupuestos del sector público.⁵⁶ Las entidades públicas deben observar durante el proceso presupuestario, las líneas generales de acción, directrices y estrategias de política económica y social, así como los planes y programas nacionales de desarrollo de mediano y corto plazo, dictadas por el Gobierno Nacional.⁵⁷ La función del MEF no está en el nivel micro-institucional, sino en el nivel macro-económico, ya que una de sus funciones fundamentales es velar por el equilibrio global entre ingresos y gastos fiscales y el correcto manejo del erario nacional.

⁵⁴ Ídem, pág., Quito.

⁵⁵ LOAFYC, Art. 47.

⁵⁶ Excepto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

⁵⁷ Ley de Presupuesto, Art. 9.

En la Constitución se establece que: “El sistema nacional de planificación establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado”. En el mismo artículo se especifica que el sistema nacional de planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República,⁵⁸ con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales. A su vez, en los organismos del régimen seccional autónomo existen departamentos de planificación responsables de los planes de desarrollo provincial o cantonal, en coordinación con el sistema nacional.⁵⁹

Quizás una de las instituciones que más debilitamiento institucional ha tenido, a lo largo de la etapa de la democracia, es la oficina nacional de planificación. Esto se ha debido a una fuerte desacreditación originada en una visión de corto plazo, donde todo es prioritario, lo que se planifica no se concretiza en el presupuesto; y lo poco que se incorpora en el presupuesto no se ejecuta y/o no cumple con los objetivos planteados. En la actualidad existe un vacío legal en lo que respecta al Sistema Nacional de Planificación,⁶⁰ dado que no se ha logrado proponer un proyecto de ley de manera concertada.

En la Constitución de 1997 se afianzaron las potestades del ejecutivo en el proceso presupuestario al limitar las facultades del legislativo en esta materia, limitándolas sólo al conocimiento, aprobación o reforma de la proforma. Se prohibió al Congreso incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma enviada por el Ejecutivo.

Por su parte el Banco Central del Ecuador es el encargado de entregar las proyecciones de las principales variables macroeconómicas para la elaboración de la proforma. Una vez que el ejecutivo remite este documento, el BCE debe formular un informe sobre el mismo.

Durante la ejecución presupuestaria, el ejecutivo debe informar trimestralmente al Congreso Nacional⁶¹ y su liquidación anual. El Congreso ha tenido poca eficacia en su rol de fiscalización del proceso presupuestario, en el debate de los objetivos del manejo de los fondos públicos, y en la rendición de cuentas. Su efectividad ha sido limitada por capacidades técnicas limitadas en materia presupuestaria y en la propia organización legislativa.

La Contraloría General del Estado –que, como ya se ha dicho, es el organismo técnico superior de control- tiene atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Es la responsable del control externo, para lo que puede realizar auditorías de gestión a las entidades del sector público y sus servidores, y se pronuncia sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales. Su acción se extiende a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan.⁶²

Por otra parte, para tener una visión completa de los actores del proceso presupuestario, es importante analizar las responsabilidades y la coordinación que existe en el país en temas presupuestarios con los diferentes niveles de gobierno.⁶³ En el país, no existe un marco legal que establezca claramente las competencias por niveles de gobierno, presentándose duplicación de funciones. Adicionalmente, el esquema de descentralización establecido en la Constitución (Artículo 226)⁶⁴ establece la obligatoriedad de entregar la competencia por parte del Gobierno Central y la voluntariedad para solicitarla por parte del gobierno subnacional. Es así, como un gobierno seccional

⁵⁸ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

⁵⁹ Constitución de la República, Art. 258-255.

⁶⁰ Llegando en un momento a tener 4 propuestas legales, trabajadas por diferentes instituciones del mismo ejecutivo y que eran contradictorias entre sí.

⁶¹ LOREYTF, Art. 1.

⁶² Constitución de la República, Art. 211 y Ley de Presupuesto, Art. 46.

⁶³ En el país existen cuatro niveles de gobierno: Gobierno Central, Provincial (22), Municipal (219) y el de las Juntas Parroquiales Rurales (798).

⁶⁴ Constitución de la República, Art. 226.

puede solicitar una competencia entera o un pedazo de la misma si así lo desea, complicando aún más el desmontaje de la competencia en el nivel central y la coordinación intergubernamental.

Si bien en la Constitución se establece que “...en virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias”, con la promulgación de la Ley del 15% para Gobiernos Seccionales se entregaron recursos sin que los gobiernos subnacionales asuman competencias, y actualmente, para las competencias que soliciten, se les debe asignar fondos adicionales, comprometiendo de ésta manera aún más la sostenibilidad fiscal.

Las reformas legales de los últimos años han buscado centralizar la responsabilidad fiscal y el sistema presupuestario en el Ejecutivo; y han buscado aislar a las instituciones económicas de la influencia política (BCE, MEF, SENPLADES, SRI). Mantener la disciplina fiscal y la responsabilidad presupuestaria centralizada por la autoridad presupuestaria en el ejecutivo (MEF) es positiva y deseable. Sin embargo, es necesario replantear la participación del poder legislativo en el presupuesto, ya que por una parte, debería fungir como principal contrapeso al ejecutivo y, por otra, representar los intereses y prioridades de la población que los eligió. Es por medio del legislativo que estos intereses y prioridades pueden ser incorporados, en términos monetarios, al presupuesto. La gobernabilidad fiscal, por ende, refleja un delicado balance entre los poderes del ejecutivo y del legislativo en el presupuesto público.

Finalmente, para poder comprender el problema presupuestario en el Ecuador se requiere analizar bajo un enfoque de gobernabilidad sistémica,⁶⁵ en el que las políticas económicas se han centrado en las reformas por sí mismas y muy poco en los procesos políticos que se generan con ellas; que junto con la inestabilidad política, las debilidades institucionales, las resistencias de grupos de poder, la falta de consensos y de liderazgo, no han logrado generar políticas públicas orientadas al bien común del país, ni que permitan garantizar la sostenibilidad fiscal.

3. La formulación presupuestaria

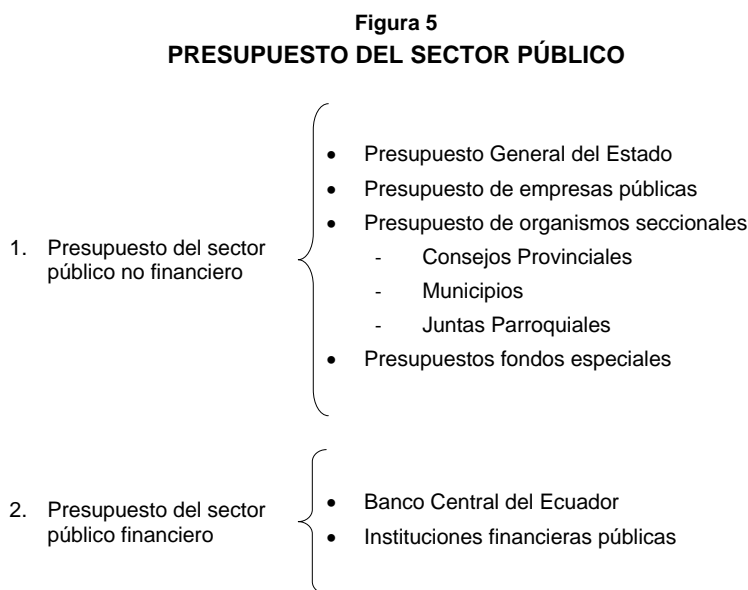
A. Asuntos de procedimiento, principales actores, y debilidades institucionales

En este capítulo, se abordará la formulación presupuestaria analizando las fortalezas y debilidades del funcionamiento de esta fase, los actores principales que intervienen, las principales innovaciones que se han implementado como fue la promulgación de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, en la que se establecen entre otros temas: reglas de control del gasto primario, límites al endeudamiento nacional y subnacional y un fondo de estabilización petrolera; y finalmente, los desafíos pendientes en temas como son los presupuestos plurianuales, diálogo político de las inflexibilidades presupuestaria y el tratamiento de los pasivos contingentes.

⁶⁵ Christian von Haldenwang, Una mirada sistémica al fomento del Good Governance en América Latina, Santiago de Chile, abril 2004.

a) Asuntos de procedimiento y principales actores

El sector público (SP) ecuatoriano está constituido por todas aquellas instituciones de derecho público, que han sido creadas para ejercer las atribuciones establecidas en la ley, encaminadas a la consecución del bien común. Con base en la Constitución de la República⁶⁶ y a lo establecido en las leyes pertinentes,⁶⁷ el SP está conformado de la siguiente manera:



Fuente: Elaborado por los autores.

Si bien vamos a realizar un análisis general del proceso de formulación presupuestaria, el mismo se centrará principalmente en el Presupuesto General del Estado (PGE), ya que es sobre el que se han emitido la mayor parte de las regulaciones en todas las fases presupuestarias, así como también las reglas de responsabilidad fiscal.⁶⁸ Para efectos de la estructuración del PGE, se consideran las siguientes agrupaciones institucionales: Gobierno Central, Entidades Autónomas, Instituto de Seguridad Social y Universidades.

En la programación y formulación del PGE, se pueden identificar los siguientes actores: i) La Oficina de Planificación Nacional (actual SENPLADES); ii) Unidades Ejecutoras; iii) el Ministerio de Economía y Finanzas; y iv) El Banco Central del Ecuador.

En la Constitución se estipulan algunas reglas de responsabilidad fiscal, que deben ser acatadas al momento de la programación, formulación y aprobación de la proforma del PGE, como son: i) el Congreso no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma; ii) no se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público; y iii) sólo para fines de la defensa nacional se destinarán fondos de uso reservado.

La formulación de la proforma del PGE le corresponde a la función ejecutiva, que la elaborará de acuerdo con su Plan de Desarrollo.⁶⁹ La SENPLADES es quien debe definir los lineamientos y políticas nacionales para cada ejercicio acorde con el Plan Nacional de Desarrollo. el

⁶⁶ Constitución Política, Artículo 118.

⁶⁷ Ley de Presupuestos; Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y Normativa Presupuestaria

⁶⁸ Para el resto de instituciones del sector público, ver Anexo N° 4.

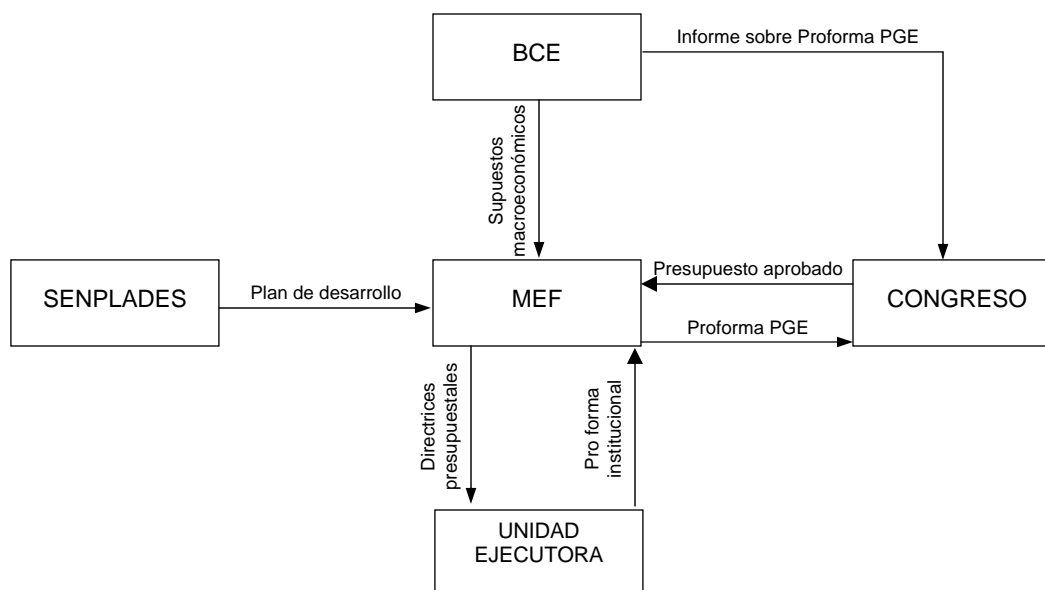
⁶⁹ Constitución Política, Art. 258.

Banco Central tiene la responsabilidad de elaborar y entregar al MEF, los supuestos macroeconómicos para la elaboración de la Proforma del PGE cada año.

Con base al programa macroeconómico, al Plan de Desarrollo y a las disposiciones legales,⁷⁰ el MEF debe establecer los techos presupuestarios⁷¹ y las “Directrices Presupuestarias”. Hasta fines de abril de cada año, las directrices deben ser enviadas a las unidades ejecutoras y deben contener los indicadores macroeconómicos, las políticas de ingresos, gastos, inversiones, endeudamiento y aspectos metodológicos.

Las entidades deben elaborar sus proformas considerando las directrices presupuestarias y la restricción estipulada en la LOREYTF que establece que: “...los presupuestos que contienen los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del sector público financiero, no se incrementarán anualmente en más del 2.5% en términos reales...”⁷² Una vez aprobada internamente la proforma debe ser enviada al MEF hasta el 30 de junio de cada año.⁷³ Por otro lado, el MEF es el responsable de asesorar y vigilar los procesos que se desarrollan en la estructuración de las proformas presupuestarias en cada entidad y sector.

Figura 6
PROCESO DE PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO



Fuente: Elaborado por los autores.

El MEF es el responsable de la formulación presupuestaria que consiste en la articulación de las propuestas de acción y producción de los entes demandantes de recursos fiscales con los catálogos y clasificadores presupuestarios. Representa la estructura formal del presupuesto en los términos técnicos definidos por el MEF.⁷⁴

Considerando las políticas establecidas y la disponibilidad real de recursos, el MEF debe aprobar, reformar o negar justificadamente las proformas institucionales.⁷⁵ Posteriormente, debe

⁷⁰ LOREYTF.

⁷¹ Techos presupuestarios: global del PGE, por sector y por institución.

⁷² LOREYTF, Art. 4.

⁷³ Ley de Presupuesto, Art. 16.

⁷⁴ Acuerdo 182.

⁷⁵ Ley de Presupuesto, Art. 16.

integrar y consolidar las proformas institucionales y sectoriales, para constituir la proforma del PGE⁷⁶ que debe ser entregada al Congreso Nacional, máximo hasta el 1 de septiembre de cada año. La proforma del PGE se presenta consolidada en tres cuerpos:

- Proforma consolidada del Presupuesto del Gobierno Central por sectores
- Proforma consolidada del Presupuesto de las Entidades Autónomas
- Proforma del Presupuesto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

El BCE debe presentar un informe al Congreso respecto de la Proforma del PGE, el mismo que contendrá un análisis de los ingresos, egresos, financiamiento y del cumplimiento de las reglas macro fiscales establecidas en la LOREYTF. De igual forma, una atribución privativa del Directorio del Banco Central es la de informar acerca del límite de endeudamiento público.⁷⁷

El Congreso, en pleno, conoce la proforma y la aprueba o reforma hasta el 30 de noviembre,⁷⁸ en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos. Si no la aprueba hasta esta fecha, entra en vigencia la enviada por el Ejecutivo. El Congreso conoce también los presupuestos de las empresas públicas estatales.

b) Debilidades en la formulación presupuestaria

En esta materia, la realidad en el proceso de formulación presupuestaria es muy distinta a lo establecido en las leyes ecuatorianas.

La normativa del sistema nacional de planificación tiene graves vacíos y en la práctica resulta ilusorio. El país no cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo que establezca con claridad y precisión los objetivos permanentes en materia económica y social, y las metas de desarrollo a mediano y largo plazo. La mayoría de los Planes de Desarrollo elaborados por los diferentes gobiernos han sido una lista de buenas intenciones en donde “todo” puede ser considerado prioritario.

Al ser el Plan de Desarrollo un insumo básico para la elaboración de las Directrices Presupuestarias, estas últimas adolecen de problemas similares. En la práctica, las directrices no guardan coherencia con el Plan de Desarrollo, no incluyen los techos presupuestarios y son una repetición rutinaria, año tras año. El MEF ha empezado a trabajar en el establecimiento de techos, pero éstos son por grupo de gasto y no por sectores e instituciones como lo manda la ley.

Por su parte, en la mayoría de instituciones públicas no están definidos o no son visibles los productos, bienes y/o servicios que generan las mismas, ni tampoco los beneficiarios de éstos. Al no existir una claridad en estos temas, se presupuesta sobre la base del gasto de mantener el funcionamiento de la institución, que está constituido básicamente por gastos en personal, pago de servicios básicos y mínimamente en inversión. Esta forma de financiamiento sobre la oferta ha dado lugar a que las instituciones se estructuren como entes administrativos y no como centros de producción de bienes y servicios públicos.

Adicionalmente, la programación presupuestaria de las instituciones públicas se ha venido dando de manera inercial. La asignación de recursos se hace sobre la base del gasto histórico, donde los objetivos, metas, actividades y resultados institucionales son un simple formalismo que no corresponde a lo incorporado en las proformas institucionales. Esta manera de elaborar la proforma sobre la base de las programaciones pasadas, si es que alguna vez hubo ha determinado que durante la ejecución se deba modificar el presupuesto en innumerables ocasiones.

Como ya se había mencionado, existen cerca de 2.756 unidades ejecutoras. Cada una de ellas remite su proforma al MEF sin que sea analizada e integrada sectorialmente, previo a su envío. Es así

⁷⁶ Acuerdo 182.

⁷⁷ Ídem, Art. 263

⁷⁸ En el año en que se posesione el Presidente de la República, la proforma deberá ser presentada hasta el 31 de enero y aprobada hasta el 28 de febrero, considerando que el Presidente de la República se posesiona el 15 de enero del año inmediato superior a su elección. Entre tanto, rige el presupuesto del año anterior.

como los diferentes ministros sectoriales, en muchos casos, sólo conocen la proforma de la administración central y desconocen las proformas del resto de instituciones que conforman su sector. Lo que a su vez ha ocasionado que el ministro del sector no pueda ejercer a plenitud su función de rectoría en la definición de políticas sectoriales, ni pueda tomar decisiones con base a información completa. Similar problema se da durante el proceso de ejecución del presupuesto.

Por lo expuesto, uno de los problemas más graves que tiene el país es la falta de vinculación entre la planificación y presupuestación, lo que ha generado en todo el sector público ecuatoriano ambigüedad, duplicidad de funciones, subjetividad para analizar los resultados y un imperceptible impacto social, económico y político de las políticas públicas aplicadas y del presupuesto fiscal.

Por otra parte, cuando el MEF realiza ajustes a las proformas institucionales, lo hace en función del monto necesario para equilibrar la proforma del PGE. Como la mayoría de las entidades públicas conocen estos antecedentes, sobreestiman sus proformas porque saben que el MEF les recortará. Por su parte, el MEF les recorta porque sabe que existe este tipo de sobrestimación, cayendo en un ejemplo clásico del “Dilema del Prisionero”.

El recorte, por lo general, es un porcentaje que se disminuye a todas las partidas institucionales, excepto a aquellas que son inflexibles. Dado que el 92% del presupuesto es inflexible (Ver Acápite de Ejecución Presupuestaria), no existe una real programación y formulación presupuestaria, sino que se convierte en una simple repartición de los ingresos para los gastos inflexibles, afectando de esta manera a la equidad en la asignación y disminuyendo el gasto de inversión, con el consiguiente impacto sobre el crecimiento de la economía en general.

B. Principales innovaciones y resultados

Las principales innovaciones en la formulación presupuestaria en el Ecuador fueron introducidas en el 2002 en la LOREYTF y son la integración entre la planificación plurianual y la presupuestación, las reglas de responsabilidad fiscal y el fondo de estabilización petrolera.

a) Integración entre Planificación Plurianual y la Presupuestación

El sistema de presupuestación aplicado en el país ha sido el de “presupuestación por programas”, en el que cada institución debería asignar los recursos públicos por objetivos para satisfacer la prestación de bienes y servicios. Uno de los principales objetivos de la LOREYTF era lograr la integración entre la planificación plurianual y la presupuestación. En este sentido, la mencionada ley dedica un capítulo entero a regular esta temática y establece lo siguiente:

“Al inicio de cada período de gobierno, hasta el 31 de enero, el Presidente presentará al país, ante el Congreso Nacional, un plan plurianual para cuatro años, el mismo que contendrá los objetivos, metas, lineamientos estratégicos y políticas de su gestión. Este plan de gobierno servirá de referencia para que los Gobiernos Seccionales autónomos elaboren sus planes plurianuales.

Los planes plurianuales orientarán las decisiones de gasto y de inversión pública con carácter obligatorio. Las metas de estos planes se expresarán mediante indicadores cuantitativos y cualitativos...”⁷⁹

Igualmente manifiesta que cada institución del SPNF debe elaborar un plan plurianual institucional para cuatro años que servirán de base para la programación presupuestaria y que debe ser consistente con el Plan Plurianual del Gobierno. Por otro lado, las directrices que emite anualmente el Ministerio de Economía y Finanzas, deben mantener correspondencia con los objetivos y metas establecidos en los planes plurianuales.

Se establece que los presupuestos deben ser consistentes con los respectivos Planes Plurianuales de Gobierno e institucionales, directrices presupuestarias y disposiciones de la LOREYTF.

⁷⁹ LOREYTF, Art. 1.

El concepto de planificación y presupuestos plurianuales es relativamente nuevo y no se han establecido los mecanismos para operativizarlo. En la mayoría de los casos, lo que se está realizando es una planificación plurianual con un presupuesto para el primer año del plan, sin elaborar presupuestos plurianuales como tal. Por lo tanto, los resultados obtenidos de esta normativa han sido muy pocos, casi nada de lo estipulado en la ley con respecto al tema de integración y presupuesto ha sido aplicado.

Como ya se mencionó, existe una falta de vinculación entre el sistema de planificación y el presupuesto, ha provocado una ruptura entre la misión de la institución, su planificación, su organización y su presupuesto. Dando lugar a la duplicidad de funciones entre las diferentes instituciones públicas; al uso ineficiente de los recursos públicos; así como a conflictos y dificultades para el control social del presupuesto.

Si a esto le sumamos las debilidades del Sistema Nacional de Planificación, ya referidos en el primer capítulo, como son el vacío legal existente, las debilidades institucionales de la oficina nacional de planificación, la visión de corto plazo, y donde lo que se planifica y presupuesta pocas veces se ejecuta, ahonda aún más el problema de gobernabilidad del país.

b) Reglas de responsabilidad fiscal

Para garantizar la sostenibilidad fiscal bajo un esquema de dolarización, en la LOREYTF se establecen “Reglas Macro-fiscales” con respecto al gasto público y al endeudamiento, tanto nacional como subnacional. Es así como la LOREYTF establecía que la proforma del PGC de cada año estará sujeta a las siguientes reglas fiscales:

- El gasto primario del Gobierno Central no se incrementará anualmente en más del 3.5% en términos reales.⁸⁰
- Que el déficit no petrolero,⁸¹ se reducirá anualmente en 0,2% del PIB hasta llegar a cero.
- Los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del SPNF, no se incrementará anualmente en más del 2,5% en términos reales.

Esta regla fue fuertemente criticada, sobre todo por los sectores sociales, que indicaban que limita el gasto de inversión y por ende, el crecimiento. Por lo expuesto, el gobierno de Alfredo Palacio reformó la LOREYT el 27 de julio del 2005,⁸² en lo que respecta a las Reglas Macro-Fiscales estableciendo que:

- Las asignaciones para remuneraciones, sueldos, salarios, bienes y servicios de consumo, transferencias corrientes y otros gastos corrientes del gobierno central ... no se incrementarán anualmente en más del 3,5% en términos reales...
- Los recursos destinados a la inversión pública, no se encuentran incluidos en dicha limitación. El crecimiento de gastos de inversión pública por encima del 5% en términos reales, se destinará exclusivamente a infraestructura física, equipamiento e inversión financiera, destinados al incremento patrimonial del Estado. Prohíbese expresamente utilizar estos recursos en gasto corriente.

En la ley no se establece claramente con respecto a qué gasto se compara, si con el valor aprobado por el Congreso (Inicial) o sobre el ejecutado (Codificado) del año anterior, pudiendo utilizar la que más le convenga a la autoridad económica. Por otra parte, el cumplimiento de las reglas macro-fiscales se verifica sólo en la pro forma, pero nunca se lo evalúa en la ejecución ni al final del mismo, cuando usualmente el presupuesto ha sufrido una serie de modificaciones.

En lo referente a la reducción del déficit no petrolero en 0,2% del PIB hasta llegar a cero, se debe anotar que es una regla bastante restrictiva. Si partimos del hecho de que el déficit no petrolero en el 2003 fue de 2,4% del PIB, puede deducirse que es posible alcanzar la meta en 12 años. El país tiene

⁸⁰ Considerando el deflactor implícito del Producto Interno Bruto (PIB).

⁸¹ El déficit resultante de los ingresos totales, menos los ingresos por exportaciones petroleras y menos gastos totales.

⁸² Registro Oficial N° 69, 27 de julio del 2005.

estimada reservas petroleras para al menos 17 años más, lo que significaría que la tasa podría ser menor a la establecida.⁸³

4. Evaluación de la rigidez del presupuesto del Gobierno Central⁸⁴

El Presupuesto del Gobierno Central presenta un 92% de inflexibilidad debido a que existen una serie de “gastos fijos”: preasignaciones, sueldos, subsidios, gastos atados a proyectos y el pago de los intereses de la deuda pública. Esto compromete la capacidad de los representantes elegidos para ejecutar sus planes de gobierno, pone en peligro la estabilidad macroeconómica al favorecer el exceso de apropiaciones por parte de grupos dispersos, dificulta la posibilidad de llevar a cabo ajustes en situaciones fiscales deficitarias, impide la discusión necesaria sobre la prioridad de los diferentes sectores temáticos del gasto público, favorece la duplicidad de erogaciones para un mismo fin, y eleva la complejidad del proceso presupuestal restándole transparencia.⁸⁵

En el Ecuador, el presupuesto no presenta todos los ingresos y gastos, ya que existen ingresos preasignados que se entregan directamente a los beneficiarios antes de que ingresen al Tesoro de la Nación; y gastos, como por ejemplo los subsidios al gas y a la gasolina, que al estar incorporados en los costos de Petroecuador, se descuentan de los ingresos petroleros antes de que entren en el presupuesto.

A. Preasignaciones

Las preasignaciones son ingresos o gastos asignados a destinos específicos basados en una normativa de más de 50 cuerpos legales. Las preasignaciones nacen como una forma del Legislativo de asegurar la asignación de recursos para determinados programas o instituciones y contrarrestar su falta de acceso formal al presupuesto,⁸⁶ limitando la discrecionalidad del Ejecutivo y el clientelismo que beneficia a otros.

Pero la expansión de esta práctica en la última década, ha restringido la flexibilidad del gobierno para formular y ejecutar el presupuesto en respuesta a las prioridades públicas, promoviendo la ineficiencia y la inequidad. Al ser difícil realizar ajustes en situaciones fiscales deficitarias, se incurren en recurrentes déficits, que se deben financiar mediante deuda, poniendo aún en más riesgo la sostenibilidad fiscal y macroeconómica del país.

Existen preasignaciones que reparten recursos provenientes de ingresos petroleros y tributarios a las entidades beneficiarias, antes de que estos fondos ingresen al presupuesto. A estas obligaciones se las conoce como “**preasignaciones en el ingreso**”.

Por otra parte, existen leyes que también han preasignado a los ingresos que sí entran en el presupuesto. A estas obligaciones se las conoce como “**preasignaciones en el gasto**”.

a) Preasignaciones en ingresos

En el 2004, las preasignaciones en ingresos representaron el 3,80% del PIB, del cual 2,29% corresponden a partícipes en ingresos tributarios y 1,5% a partícipes en ingresos petroleros.⁸⁷

De la recaudación total de los ingresos tributarios el 81,75%⁸⁸ ingresó al presupuesto, en tanto que el 18,25% se repartió a diferentes partícipes. Los principales beneficiarios de las

⁸³ Banco Mundial, Ob. Cit., pág. 29.

⁸⁴ Dado que a nivel del SPNF se presentan cifras consolidadas y se netean las transferencias entre instituciones del mismo, para evaluar las preasignaciones y rigideces en el gasto nos centraremos en el análisis de las cifras del Presupuesto del Gobierno Central.

⁸⁵ Echeverry, Ferguson y Querubín, La batalla política por el presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o supervivencia fiscal, Universidad de los Andes, enero 2005.

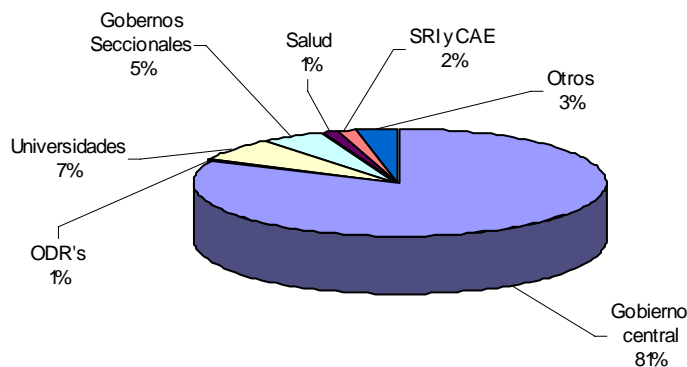
⁸⁶ Estipulado en la Constitución.

⁸⁷ Incluye el FEIREP (1% del PIB).

preasignaciones en los ingresos tributarios fueron las universidades y los Gobiernos Seccionales. Los impuestos que más recursos entregaron a partícipes son el Impuesto a la Renta (0,97% del PIB) y el IVA (0,63% del PIB).

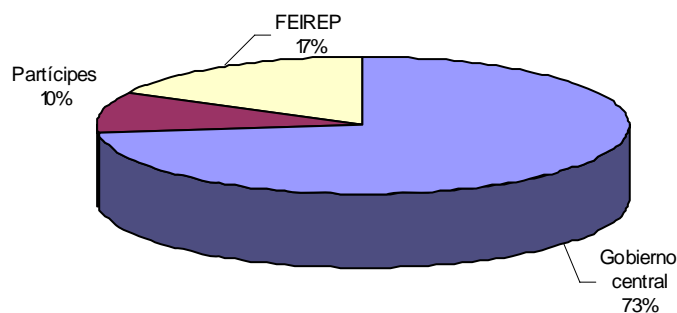
Gráfico 4
PREASIGNACIONES EN LOS INGRESOS
(porcentajes)

a) Distribución ingresos tributarios 2004



b) Distribución de ingresos petroleros netos 2004

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas; justificativo de ingresos.



⁸⁸ Sin considerar los aportes voluntarios del Impuesto a la Renta.

Los ingresos petroleros provienen de más de 10 fuentes.⁸⁹ Cada fuente con una base legal de costeo y distribución que toman extremadamente confuso el mecanismo por el cual se asignan los recursos a los distintos partícipes. En el 2004, el 73,6% de los ingresos netos petroleros⁹⁰ entraron al presupuesto, el 9,5% se repartió a diferentes partícipes y el 16,9% entró al FEIREP.

El principal partícipe de los ingresos petroleros netos son los gobiernos seccionales, especialmente los amazónicos, con un 55,1% del total (0,3% del PIB). El segundo beneficiario es el pago de la tarifa de transporte por el OCP con un 29,7% del total (0,16% del PIB), seguido por CORPECUADOR con el 7,31% del total (0,04% del PIB). Por otra parte, se puede observar traspasos de recursos como 17 dólares al Banco Central o 93 dólares al IECE, los que son una clara evidencia de un marco legal caduco.

Si bien se estima que el 73,6% de los ingresos netos petroleros entran al Presupuesto, sólo el 49,34% son de libre disponibilidad, ya que el 24,2% son gastos atados hacia distintos ministerios, fuerzas armadas y actividades específicas.

b) Preasignaciones y obligaciones por el lado del gasto

Además de las preasignaciones en los ingresos existen gastos fijos e inflexibles como son los sueldos; preasignaciones y compensaciones en el gasto; subsidios; proyectos con deuda interna y externa; e intereses de la deuda pública.

En el 2004, los componentes inflexibles con respecto al presupuesto (Gasto total + Amortizaciones) fueron cerca del 89,1%. Correspondiendo el 26% a sueldos, 10% a transferencias corrientes,⁹¹ 8% a transferencias de capital a gobiernos seccionales, 3% a proyectos de inversión atados, 10% a pago de intereses, y 32% a amortizaciones. Pero si consideramos que existen gastos financiados con recursos de autogestión, este valor podría subir a cerca del 92,4%, quedando poco o casi ningún espacio fiscal para atender necesidades y ejecutar la política fiscal.

Los egresos por sueldos y salarios ascendieron a US\$ 2.049 millones, los mismos que equivalieron al 6,8% del PIB y el 44,9% del gasto primario. Las presiones sociales y políticas hacen extremadamente difícil el reducir o reformar el peso salarial dentro del gasto. Además, cerca del 88% de este grupo de gasto está básicamente constituido por sueldos de maestros, médicos, Policía y Fuerza Armadas.

Dentro de las preasignaciones del gasto, los recursos entregados a los Gobiernos Seccionales son la principal fuente de egreso. Existen alrededor de 17 leyes que proveen de recursos, de las cuales sólo tres son de carácter general y las restantes leyes benefician a determinados territorios en particular. Las tres leyes de carácter general son: i) Ley del 15%; ii) FODESEC (2% capitales de provincia); y iii) Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO). La Ley del 15% y FONDEPRO entregaron 14,3% del gasto primario, correspondiente al 2,2% del PIB, en tanto que la ley del FODESEC representó el 0,3% del gasto primario. Las leyes de FONDEPRO y el FODESEC en el pasado, representaron una importante fuente de recursos para los Gobiernos Seccionales, pero a partir de 1997, con la aprobación de la Ley del 15% han ido perdiendo espacio e importancia.⁹²

Por su parte, las compensaciones son asignaciones que se han creado para suplir ingresos de determinadas entidades públicas por la eliminación de impuestos o para compensar alguna externalidad.⁹³ Dentro del presupuesto, las compensaciones no son un rubro representativo (0,23%).

⁸⁹ Exportación de crudo, venta interna de derivados, regalías, entre otros.

⁹⁰ Descuento los costos, transporte y comercialización de Petroecuador.

⁹¹ Incluye preasignaciones a Gobiernos Seccionales, universidades, bono de solidaridad, entre otros.

⁹² Tomaselli Andrés, La equidad de las transferencias del Gobierno Central hacia los Gobiernos Seccionales: El caso ecuatoriano durante el período 1990 – 2002, Pontificia Universidad Católica, Quito, 2004.

⁹³ Por ejemplo, externalidades generadas por la producción de cemento, cigarrillo o las ventas de energía eléctrica producida en plantas generadoras de una localidad.

Sin embargo, son entregadas a Gobiernos Seccionales y Universidades, con lo que se concentra aún más los recursos en estos sectores.

Otro grupo de inflexibilidades está compuesto por una serie de subsidios que se encuentran dentro del presupuesto, como son el Bono de Desarrollo Humano, transferencias a instituciones de seguridad social, el subsidio al sector eléctrico y a la banca pública, entre otros.

Las transferencias a instituciones de la seguridad social (IESS, ISSPOL⁹⁴ e ISSFA⁹⁵) son subsidios que el Estado da al trabajador al pagar el 40% de las pensiones. En el 2004 alcanzaron el 7,3% del gasto primario. El Bono de Desarrollo Humano fue creado en sustitución de otros subsidios que no focalizaban la entrega de recursos, representó el 3,8% del gasto primario (US\$ 172 millones). El subsidio eléctrico, que es la diferencia entre la tarifa objetivo que establece el CONELEC y la que efectivamente se cobra a través de las distribuidoras eléctricas, fue el 0,3% del gasto primario. Finalmente, en el mismo año se le entregaron fondos equivalentes al 2,2% del gasto primario a diferentes entidades (Empresa de Ferrocarriles, Bienestar Social, Junta de Defensa, Banca Pública, universidades, autoridades portuarias, entre otras) que también son beneficiarias de subsidios y transferencias.

Los gastos inflexibles son en parte causantes de los constantes déficits en los que incurre el Gobierno Central, generándose la necesidad de financiar con nuevo endeudamiento. En el 2004, el servicio de la deuda pública (amortizaciones e intereses) ascendió a US\$ 3.400 millones que representa el 8,76% del PIB, y el 42% del gasto del presupuesto del Gobierno Central.

Dado el gasto inflexible, al Gobierno le queda alrededor del 8% para financiar el gasto de inversión y la compra de bienes y servicios, básicamente con recursos fiscales. Sin embargo, siendo el Ecuador deficitario en cuanto a inversión, el cortar el gasto destinado a capital significaría, en buena medida, restringir las oportunidades de desarrollo futuro para el país. Adicionalmente, dentro del rubro de bienes y servicios se encuentran una serie de egresos necesarios para el correcto funcionamiento de las instituciones. En este ítem se encuentra el gasto en insumos médicos, el pago por servicios, material educativo, etc.

El presupuesto debería ser el principal instrumento para alcanzar los objetivos del gobierno, pero estas inflexibilidades le dejan al gobierno con poco espacio de acción. Adicionalmente, la flexibilidad es vital en el caso de una economía poco abierta y altamente vulnerable a shocks externos. El tener flexibilidad no implica volver a las viejas prácticas de discrecionalidad y gastos no contabilizados que fueron la antesala de las preasignaciones. Es necesario iniciar un fuerte proceso de rendición de cuentas y transparencia fiscal, como un instrumento que permita generar un diálogo político para racionalizar las inflexibilidades presupuestarias.

B. Subsidios fuera del presupuesto

Además de los subsidios que están explícitos en el Presupuesto del Gobierno Central, existen otros de los que no existen estimaciones claras y que no se registran en el presupuesto. Estos son los subsidios al gas de uso doméstico y al diesel, cuyos montos están incluidos dentro de los costos de Petroecuador.

Petroecuador utiliza los dólares de la exportación de petróleo y venta de combustibles para importar directamente el gas de uso doméstico y el diesel para el sector eléctrico y para el resto de consumidores. Como los precios a los que se importa son mayores a los que se vende a los consumidores existe, una diferencia que se cubre con los ingresos petroleros y que no se registra en

⁹⁴ Instituto de Seguridad Social de la Policía.

⁹⁵ Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

ninguna parte. De otra parte, Petroecuador entrega a las empresas eléctricas combustibles que no son pagados por las mismas. Este dinero deja de ingresar al fisco y por ende no se registra.⁹⁶

Según datos estimados por el MEF, al Estado le cuesta US\$ 282 millones el subsidio al gas y US\$ 357 millones el subsidio al diesel, sumando en total US\$ 638,8 millones, que representan un 2,1% del PIB. Este monto es aproximadamente igual a la recaudación total del impuesto a la renta en el 2004.

Por lo expuesto, es urgente generar acuerdos con la sociedad, que permitan la gradual disminución de estos subsidios. Esto debería ir acompañado de reformas estructurales al sector eléctrico y de hidrocarburos, que permitan reducir los costos vía aumentos en la eficiencia e incentiven la inversión.

5. Evaluación de la gestión pública

Un aspecto importante para analizar la gobernabilidad fiscal es la forma cómo se ha organizado la función de evaluación y control de la gestión. La evaluación presupuestaria comprende básicamente la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas con la determinación de sus causas y la recomendación de medidas correctivas.⁹⁷

El MEF es el responsable de la evaluación de los presupuestos del sector público, en función de sus objetivos y metas, considerando la situación económica y de las finanzas públicas. La misma que debe ser remitida trimestralmente al Presidente de la República y a través de éste, al Congreso Nacional. El MEF, sin perjuicio de la competencia de la Contraloría, emite las normas técnicas para el control y evaluación del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

El control externo de los recursos de los presupuestos del sector público, está a cargo de la Contraloría General del Estado (CGE), que lo realiza obligatoriamente de manera previa, durante y posterior al proceso de ejecución de los presupuestos.⁹⁸ La Contraloría establece y ejecuta anualmente un Programa de Auditorías, que tiene un carácter selectivo, concurrente y aleatorio. Del resultado de dicho programa se debe informar al MEF y a la máxima autoridad de la entidad respectiva, a fin de que se adopten las medidas correctivas y las recomendaciones.

Un aspecto a destacar del Ecuador es que el Estado garantiza legalmente el control externo, que es uno de los elementos claves en el ejercicio de la evaluación y control. Sin embargo, la existencia de un marco legal, que ampare las mencionadas atribuciones, no garantiza su eficiencia y, por lo tanto, tampoco su confiabilidad. Es así como, aun contando con normas específicas que regulan las atribuciones de la Contraloría, existe una percepción negativa sobre su confiabilidad, lo cual debería ser visto en el contexto de una coyuntura de grave debilidad institucional. Por otra parte, el Congreso, hasta la fecha, no ha logrado llegar a acuerdos para establecer la terna para Contralor.

Si bien la base normativa es muy clara y completa, por desgracia, en la práctica, poco o nada se cumple. No se realizan evaluaciones periódicas de las acciones desplegadas por las instituciones públicas, ni del desempeño administrativo y productivo de sus funcionarios, ni de las autoridades. Los sistemas de evaluación de personal son muy débiles y están orientados más al cumplimiento de procedimientos administrativos, antes que a la producción, gestión y desempeño. El control se limita a una revisión de los registros contables, puesto que los ingresos y los gastos no guardan relación con la planificación.

⁹⁶ OPF, Publicación Mensual, Oct. 2003.

⁹⁷ Ley de Presupuesto, Art. 61 y 62.

⁹⁸ Ley de Presupuesto, Art. 46 a Art. 53.

La evaluación de la gestión es muy débil o escasa. Para poder evaluar la manera en que se ejecuta el gasto público y mejorar la eficiencia y eficacia del mismo, es indispensable contar con órganos internos confiables dedicados a la fiscalización del presupuesto. Si bien en los últimos años se ha avanzado en la estructuración de oficinas de control interno en casi todas las entidades públicas, existe poca confianza en su eficiencia y en su confiabilidad. Por otra parte, los resultados de las auditorías se presentan tardíamente, o no se realizan, y los funcionarios encontrados culpables no siempre son sancionados conforme a derecho.

Una innovación importante fue la introducción del concepto de recursos públicos en la Ley Orgánica de la Contraloría del Estado, entendidos como “todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales”.⁹⁹

Además, los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por entidades de derecho privado. Por lo tanto, la Contraloría puede realizar control externo a las personas jurídicas de derecho privado con participación estatal y con finalidad social o pública cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria este integrado en el 50% o más, con recursos públicos. El resto de instituciones están sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia de Compañías, de Bancos y Seguros según sea el caso. La Contraloría, en estos casos, efectuará el control de los recursos públicos administrados por ellas, a través del accionista, socio o partícipe del sector público.¹⁰⁰

Por su parte, cuando el Estado o sus instituciones hayan delegado a empresas privadas la ejecución de obra pública, la explotación y aprovechamiento de recursos públicos mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de propiedad accionaria, de certificados de aportación o de otros títulos o derechos, o por cualquier otra forma contractual, la vigilancia y control de la CGE no se extiende a la empresa delegataria, pero sí, a la gestión referida a esa delegación por parte de la institución del Estado delegante.

A. Lecciones y aprendizajes de la aplicación de indicadores de desempeño

En el país todavía está en vigencia el Presupuesto por Programas, aunque con la expedición de la ley de Presupuestos se intentó pasar al Presupuesto por Resultados, con la intención de poner un mayor énfasis en los impactos o resultados alcanzados con la gestión gubernamental e institucional en la sociedad y que es financiada con recursos fiscales. De igual manera, con la expedición de la LOREYTF, se buscaba sentar las bases para hacer presupuestos plurianuales. Sin embargo, en la práctica no se ha avanzado en el tema.

La técnica del Presupuesto por Resultados y la aplicación de indicadores de desempeño se fundamentan en la identificación y cuantificación de los resultados de la acción pública, analizando comparativamente los impactos sociales y económicos para jerarquizar las acciones públicas que otorguen mayor beneficio a la población. En este contexto se inscribe la búsqueda de eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión pública, como también la introducción del análisis de las acciones de menor costo y mayor beneficio para la sociedad. De ahí la necesidad de modernizar, simplificar y desburocratizar trámites y formas de gestión para alcanzar niveles óptimos de eficiencia administrativa que permitan hacer del presupuesto un verdadero instrumento de gestión política del Gobierno.

⁹⁹ Ley Orgánica de la Contraloría del Estado, Art. 3.

¹⁰⁰ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 4.

En el país existen pocos casos de aplicación de indicadores de desempeño para el control y evaluación presupuestaria, a pesar que se han hecho varios intentos para que sean incluidos en la gestión pública. Es así como en las directrices presupuestarias para el 2006 establecidas por el MEF, se especifica que:

“...las instituciones deberán presentar indicadores con los que se medirá su gestión en términos de eficiencia, eficacia y efectividad de las acciones institucionales. La medición de los resultados e impactos constituye un eslabón entre el cumplimiento de la misión y la asignación de recursos. En este sentido, el proceso de seguimiento de la ejecución presupuestaria se debe convertir en una evaluación continua del cumplimiento de metas, de efectividad de la gestión, de impactos en los usuarios, más que en el control de la ejecución de ingresos y gastos. Para el año 2006 las instituciones deberán diseñar indicadores de gestión básicos que serán examinados y validados por la Subsecretaría de Presupuestos para su incorporación como parte integrante de las proformas institucionales...”¹⁰¹ Habrá que analizar las proformas enviadas por las instituciones para evaluar si cumplieron o no con estas directrices, o si sólo quedaron como buenas intenciones.

Otra experiencia relevante en el tema ha sido la inclusión de indicadores de alerta temprana para el seguimiento de la gestión financiera y el endeudamiento de los gobiernos seccionales en el Sistema de Sostenibilidad de las Finanzas Seccionales, desarrollado por el MEF. Para esto fue necesario crear canales de flujo de información de varias entidades del Estado y al interior del mismo MEF, homologar la información disponible a la normativa vigente para la publicación de estos indicadores, llegándose incluso a realizar un ranking de desempeño de gobiernos seccionales en cada uno de los campos mencionados.

Al no existir muchas experiencias en lo referente a la implementación de indicadores de desempeño, se puede identificar algunos de los obstáculos que no han permitido su aplicación, entre los que podemos mencionar los siguientes:

- No existe vinculación entre la planificación y la presupuestación. En el país se han desarrollado más de 300 planes de desarrollo, entre nacionales y subnacionales. Muy pocos están coordinados entre niveles de gobierno y tampoco se hace un costeo de los mismos o de cómo se alinea la organización al cumplimiento de los objetivos estratégicos planificados.
- Para el establecimiento de indicadores de desempeño, es necesario vincular el monto de recursos asignados y el volumen de producción de bienes y servicios de una institución para satisfacer las necesidades de los beneficiarios. Pero si en las instituciones públicas no se tiene claro cuáles son los clientes y sus necesidades, así como con qué productos o servicios se pueden satisfacer esas demandas, difícilmente podrán entrar en procesos de presupuestación por resultados y menos aún en presupuestos plurianuales.
- Para la implementación de indicadores de desempeño, es necesario contar con información sistemática de las variables involucradas en los indicadores de desempeño y de los resultados obtenidos de los proyectos o actividades. El inconveniente es que en el país la información se encuentra dispersa en varias entidades, no es periódica y sus niveles de cobertura y confiabilidad son muy bajos.
- Al tener un 92% de gasto inflexible, los recursos son asignados a estos gastos primero y queda poco espacio fiscal para la inversión o para otra actividad. Por su parte, la norma que los preasigna en pocos casos establece la obligatoriedad del seguimiento de la calidad del gasto asignado.

¹⁰¹ MEF, Directrices presupuestarias, 2006.

Por otra parte, el país son pocos los avances en el tema de los **presupuesto públicos desde una perspectiva de género**. Entendido como el análisis que permite mostrar la importancia de que los gobiernos rindan cuenta de los compromisos que han adquirido para alcanzar la equidad entre mujeres y hombres. Permite conocer el vínculo de estos compromisos con la distribución, el uso y la generación de recursos públicos, y constituye una herramienta útil para examinar las prioridades presupuestarias del gobierno. Además, permite identificar las implicaciones que itene el ejercicio presupuestario sobre la condición de mujeres y hombres.¹⁰²

Uno de los pasos fundamentales para desarrollar un análisis del presupuesto con enfoque de género es el desarrollo de indicadores que buscaría medir el impacto que el presupuesto tiene en mujeres y hombres, así como en distintos grupos de mujeres y en distintos grupos de hombres.¹⁰³ Ya que todo gasto público tiene algún impacto, y éste no es necesariamente igual para grupos de mujeres que para grupos de hombres.

Algunos avances que se han dado en el país con respecto al tema han sido.¹⁰⁴

- Desde el año 2001 el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) viene apoyando iniciativas a nivel local en Quito, Cuenca y Esmeraldas.
- En el municipio de Cuenca, los presupuestos incluyen la provisión de fondos para la aplicación del Plan de Igualdad de Oportunidades, y en el 2004 se estableció un Departamento de la Mujer con fondos asignados para la aplicación y fiscalización del Plan. En el Municipio de Quito, se estableció la Secretaría de Género y Equidad Social y el Municipio de Esmeraldas creó un Consejo de Equidad integrado por concejalas y ONGs con el objeto de garantizar la inclusión de una perspectiva de género en los presupuestos municipales.¹⁰⁵
- En el 2002 el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) trabajó en el diseño de indicadores de género para la inversión pública validados posteriormente en talleres con el MEF y SENPLADES.
- En el 2004 el CONAMU con apoyo de UNIFEM realizó una investigación sobre el presupuesto nacional.
- Actualmente UNIFEM y CONAMU trabajan formando alianzas con MEF, SENPLADES, Ministerios Sectoriales, Congreso, organizaciones de la sociedad civil y academia para formular e implementar sus presupuestos de una manera más eficaz y que contribuya a la equidad social y de género.

Cabe destacar, que dentro del Presupuesto del Gobierno Central existen programas que han incorporado el enfoque de género, como son la Ley de Maternidad Gratuita y el Bono de Desarrollo Humano.

La Ley de Maternidad Gratuita tiene como una de sus finalidades el financiamiento para cubrir los gastos por medicinas, insumos, micronutrientes, suministros, exámenes básicos de laboratorio y exámenes complementarios para la atención de las mujeres embarazadas, recién nacidos o nacidas y niños o niñas menores de cinco años de edad.¹⁰⁶

El Bono de Desarrollo Humano busca contribuir al fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y pobreza en el Ecuador como base para ejercer el derecho a una vida digna. La población objetivo del Bono son

¹⁰² UNIFEM, Presupuestos Sensibles al Género, septiembre 2005.

¹⁰³ UNIFEM, Presupuesto con enfoque de género: herramientas metodológicas, diciembre 2000.

¹⁰⁴ Coello Raquel, Incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto, septiembre 2005, Quito.

¹⁰⁵ UNIFEM, Presupuestos Públicos y Género en América Latina y el Caribe: Iniciativas apoyadas por UNIFEM.

¹⁰⁶ Ley de Maternidad Gratuita, Art. 2. Aprobada el 23 de Julio de 1998, RO. 381 del 10 de agosto de 1998.

aquellas personas que se ubican en los quintiles 1 y 2 de mayor pobreza de acuerdo al índice de bienestar SELBEN y que tienen las siguientes condiciones: madres con hijos menores de 16 años; mujeres menores de 65 años; personas con discapacidad menores de 65 años y personas de la tercera edad. En el 2004 se entregaron 173 millones de dólares, equivalente al 0,6% del PIB. De acuerdo a la propuesta del Bono de Desarrollo Humano: “Como enfoque de género la entrega del apoyo monetario se personalizará en la madre o en aquella persona que tenga como responsabilidad las decisiones de compra y preparación de los alimentos, del cuidado de la salud de los menores; así como de la vigilancia de la asistencia de los menores a la escuela. Con ello se reconoce a la madre como la persona mejor capacitada para administrar el ingreso percibido. Se espera que las madres inviertan en sus hijos estos recursos adicionales y así mejoren la calidad de vida de sus familias”.¹⁰⁷

No obstante, las principales barreras para avanzar en el enfoque de género en el presupuesto son: i) la poca claridad que existe en los departamentos financieros del concepto del presupuesto con enfoque de género, y ii) la falta de comprensión del vínculo entre género y el papel de estos departamentos. Adicionalmente, es importante señalar que dada las inflexibilidades que existen en el presupuesto existe poca movilidad para avanzar en el presupuesto con enfoque de género o que permita la reasignación de recursos públicos hacia el tema de género.

Por todo lo expuesto, resulta imprescindible el surgimiento de una nueva lógica presupuestaria que ponga énfasis en una gestión orientada a resultados que establezca metas medibles, que institucionalice la evaluación de resultados, que otorgue mayor autonomía a las distintas instituciones, que flexibilice la asignación de recursos, y que desarrolle la capacidad gerencial.

No se puede pensar en una reforma orientada a la obtención de resultados mientras persista la desvinculación entre el proceso presupuestario y la planificación que lleva adelante un organismo. Solo así el presupuesto se consolidará en un verdadero instrumento de gestión que, sobre la base de la gestión por resultados que guíe las acciones de un organismo.

Se debe orientar la gestión pública hacia el ciudadano, enfatizar el control de los resultados en lugar del control de procedimientos –al mismo tiempo que instaurar nuevas formas de control social- y fomentar la descentralización. En este sentido, orientar la gestión al ciudadano implica planificar las políticas públicas atendiendo la satisfacción de su demanda, a la vez que implementar un adecuado control del efectivo cumplimiento de los objetivos establecidos en ese sentido. Ya no se trata meramente de cumplir con los procedimientos burocráticos sin importar si los fines se cumplen o no, sino que la gestión debe necesariamente orientarse a la obtención de resultados concretos.

6. Conclusiones y recomendaciones

En el contexto de una economía mundial que tiende a la globalización y en un país dolarizado, donde los instrumentos de política económica, como son los monetarios y externos están limitados, es vital la importancia que tiene la política fiscal, en particular de su principal instrumento, el presupuesto; y su efecto en el desenvolvimiento macroeconómico del país.

Un manejo eficaz del presupuesto implica un esfuerzo en todas sus fases por obtener más ingresos permanentes, asignar eficientemente los recursos públicos y entregarlos oportunamente a las unidades ejecutoras para proveer, en las cantidades y calidades necesarias, los servicios a su cargo, controlar el gasto, y rendir cuentas sobre su uso.

El Ecuador ha funcionado en base a un modelo en el cual los incrementos en los ingresos han servido para financiar gastos inflexibles, profundizando aún más el marcado divorcio entre la

¹⁰⁷ Bono de Desarrollo Humano, Acuerdo Ministerial N° 512, agosto del 2003.

planificación de mediano plazo y la presupuestación, generando a su vez en todo el sector público ecuatoriano ambigüedad, duplicidad de funciones, subjetividad para analizar los resultados y un imperceptible impacto social, económico y político de las políticas públicas aplicadas y del presupuesto fiscal.

Por su parte los mecanismos sostenibles de financiamiento, como son la generación de ingresos tributarios y/o el control del gasto han sido relegados y se ha optado, principalmente, por el de la deuda pública. Lo que pone en peligro la sostenibilidad de las cuentas fiscales, ya que una proporción creciente de los ingresos es absorbida por el servicio de la deuda. Es importante que las autoridades de turno comprendan la importancia de fortalecer la percepción de solvencia del Estado y dar un ambiente de seguridad jurídica, que permitan atraer la inversión y acceder a fuentes adecuadas de financiamiento.

Uno de los principales avances que realizó el país en vías de asegurar la sostenibilidad fiscal fue la promulgación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia fiscal, a pesar de su limitada aplicación y de las modificaciones propuestas a la misma. Es indispensable avanzar en el desarrollo de las instituciones y en la construcción de procedimientos presupuestarios idóneos que permitan su implementación dentro del sector público.

Como se ha podido apreciar a lo largo del trabajo, en la normativa presupuestaria existen conceptos innovadores y deseables para la política presupuestaria. Sin embargo, en la práctica no son aplicados, o existe una excesiva discrecionalidad en su aplicación. El Ejecutivo, en coordinación con el Legislativo, debería propiciar la depuración técnica de la legislación, con el objetivo de limitar al máximo la discrecionalidad al momento de elegir la norma aplicable.

Dado el alto grado de inflexibilidad presupuestaria es necesario partir de presupuestos base cero, que permitan iniciar un diálogo político/técnico sobre cuáles son los fundamentos teóricos y de equidad para orientar los fondos a los sectores que reciben las preasignaciones y cuáles son los criterios para elegir a esas instituciones o provincias. Esto permitirá orientar la política fiscal en función de objetivos de mediano plazo a través de presupuestos plurianuales, con supuestos económicos prudentes, enfocarse en los resultados, aumentar la transparencia presupuestaria y modernizar las prácticas de gestión presupuestaria.

Al analizar los resultados de la ejecución presupuestaria con los períodos presidenciales, podemos ver que el país se caracteriza por el llamado “ciclo político de la economía” y sus dos efectos más notables: el efecto “monumento” y el efecto “funeraria”. En el primer caso, se trata de acciones de política económica destinadas a levantar la imagen del gobernante y en el segundo, aunque parezca increíble, de aquellas acciones orientadas a dificultar la gestión del próximo gobierno. Un ejemplo claro de este fenómeno fue una declaración de un ex-presidente en la que expresó “...que no iba a dejar tendida la mesa al gobierno entrante...”. Es necesario tener políticas de Estado y no de Gobierno, que busquen el bienestar común en toda la gestión pública y no el trasladar el problema para el próximo gobierno o a las próximas generaciones, en desmedro de un buen funcionamiento y organización de las finanzas públicas.

En lo referente a la función de evaluación presupuestaria, es necesario fortalecer al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General del Estado para que asuman, de manera eficaz, oportuna y transparente, las atribuciones de evaluación, control y fiscalización presupuestarios. Además, se requiere optimizar el uso de recursos públicos mediante compromisos de mayor eficiencia, para lo cual se necesita implementar técnicas de medición y evaluación de desempeños institucionales. Para mejorar este tipo de evaluaciones, es ineludible crear las condiciones para que en la discusión, la formulación presupuestaria de recursos esté centrada en los programas, servicios y productos esperados, mediante una evaluación previa que justifique el por qué de dichos programas.

A pesar de la expedición de la LOREYTF y de la Ley de Acceso a la Información, el proceso presupuestario tiene un bajo grado de transparencia, no siempre sujeto al cumplimiento de la normativa respectiva, y con escasa participación ciudadana. Mas la transparencia no es suficiente; se precisan además acciones orientadas hacia el bien común que incidan en las finanzas públicas y reduzcan las inequidades del PGE, para lo cual es necesario un pacto fiscal y social. Hace falta promover desde el Estado y de las diferentes organizaciones, la sensibilización y capacitación intensiva de la sociedad civil sobre el proceso presupuestario, a fin de permitir el debate informado y la participación proactiva en el tema.

En general, a lo largo del estudio se puede apreciar la fuerte preponderancia del Ejecutivo, especialmente del Ministerio de Economía y Finanzas, y una marcada debilidad institucional en el resto de actores del proceso presupuestario, incluyendo al propio Congreso. Dada la debilidad institucional y la alta rotación de los responsables del manejo económico es necesario fortalecer las instituciones económicas con personal técnico especializado que trabaje en función de resultados de largo.

Es interesante resaltar, que en el caso ecuatoriano a pesar de la fuerte centralización de la política fiscal, en el Ejecutivo y en particular en el Ministerio de Economía y Finanzas, no se han logrado llevar a la práctica muchas normas que se han desarrollado y que garantizarían una sostenibilidad fiscal por la inestabilidad política, las debilidades institucionales, resistencias de grupos de poder y la falta de consensos y liderazgo.

Es necesario aumentar la eficiencia poniendo un mayor énfasis en la función gerencial del presupuesto, mejorando las relaciones de confianza entre los responsables institucionales y la autoridad económica, readecuando la distribución de responsabilidades, a través de una mayor descentralización y flexibilidad en la formulación y ejecución del presupuesto.

Es imprescindible el replanteamiento del proceso de toma de decisiones en el Sector Público, para aprovechar los espacios de gobernabilidad que existen en las instituciones. El mejoramiento de la gestión fiscal a través de las alternativas esbozadas, es necesario abordarlo bajo un enfoque sistémico, donde es necesario fortalecer a las instituciones públicas y donde se debe consolidar las estructuras de representatividad democrática, en su capacidad de respuesta a los problemas de los grupos sociales más necesitados; para que no privilegie los particulares intereses políticos, sociales y económicos; sino que se oriente a una visión de país de largo plazo que apunte al crecimiento económico y al bienestar colectivo de todo el país.

Solo así el presupuesto se tornará en un elemento clave para la consolidación de la democracia y la gobernabilidad, de manera que el Estado pueda aumentar la capacidad de procesar los conflictos y presiones, no solo en el ámbito político sino también en el económico y social, a través de prácticas democráticas y mecanismos institucionales.

VIII. Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México¹⁰⁸

1. Introducción

Este documento busca exponer distintas valoraciones sobre el proceso presupuestario en México, así como establecer un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades de las distintas etapas del proceso presupuestal. La pregunta que se busca responder es si la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria mejora o sólo preserva el estado actual de dicho proceso.

Para ello, se realiza un breve esbozo del concepto del proceso presupuestario y de cada una de sus etapas. Posteriormente, se analiza tanto el marco institucional en el que está inmerso el proceso presupuestario, como los diferentes actores que participan en él. La siguiente sección señala diferentes aspectos de la formulación presupuestaria como son su característica plurianual, su capacidad para valuar el patrimonio público y su posibilidad de vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo. En la cuarta sección se examina la forma en la que se ejecuta el presupuesto y se estudia el gasto neto total a través de tres dimensiones de gasto: administrativa, económica y funcional. En ésta misma sección también se expone la característica inercial del presupuesto y el control que ejerce la SHCP sobre su ejecución. En la quinta sección se mencionan los principales para la

¹⁰⁸ Síntesis del documento Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México, Laura Sour (LC/L.2801-P; LC/IP/L.281) N° de venta: S.07.II.G.134, 2007.

evaluación de la gestión pública y se indican los requisitos de los indicadores de desempeño para aumentar la probabilidad de su implementación exitosa. A continuación, en la siguiente sección, se realiza un recuento de los principales aspectos y preocupaciones en materia de transparencia y de rendición de cuentas del proceso presupuestario. Finalmente en las conclusiones se ofrece una serie de reflexiones sobre las carencias del proceso presupuestario y se formulan recomendaciones para solventar las insuficiencias encontradas.

El objetivo de este trabajo es describir las fortalezas y debilidades de las distintas etapas de la política presupuestaria en México a la luz de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) aprobada el marzo de 2006. Este análisis constituye la base de las propuestas para las reformas que se consideran necesarias para mejorar la rendición de cuentas y la evaluación de los resultados obtenidos por el gobierno. El análisis de cada uno de los puntos comenzará con la fotografía de la problemática, detallando los aspectos críticos a considerar dentro del análisis. Posteriormente, se establece si la LFPRH mejora o sólo preserva el estado actual de estos aspectos. Para el análisis de la evaluación por desempeño, considerado en la LFPRH donde se incluye una propuesta para la construcción del Sistema Nacional de Evaluación y Desempeño, misma que empezará a funcionar para el ejercicio 2008, se revisará la literatura académica correspondiente para establecer qué se puede esperar de la evaluación del gobierno por su desempeño en el manejo de los recursos públicos. En la última sección del trabajo se recogen las conclusiones y las recomendaciones específicas de política económica correspondientes a cada uno de los aspectos analizados.

El presupuesto tiene como objetivo la planeación económica, social y cultural del país, con miras a su desarrollo. Es la base del funcionamiento gubernamental y contiene información contable y de política económica aplicable durante un ejercicio fiscal. Se puede decir que el presupuesto es el mapa que señala las preferencias de un gobierno. Su naturaleza es esencialmente política. Los montos destinados a sus ingresos y sus gastos muestran las prioridades y los objetivos del gobierno, mismos que incide fuertemente en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social y tienen efectos sobre las acciones cotidianas de la mayor parte de la población (desde el financiamiento del alumbrado público hasta los servicios de salud y educación). Conocer a detalle los actores y el diseño del proceso presupuestal en México es una tarea esencial para entender las fortalezas y debilidades de las recientes reformas introducidas en las distintas etapas presupuestales.

En México el ciclo presupuestario está conformado por cuatro etapas: i) formulación del presupuesto, ii) aprobación, iii) ejercicio del gasto y iv) revisión de la Cuenta Pública. Cada una de ellas supone procesos de negociación y actores diferentes. La primera etapa es obligación y responsabilidad única del poder Ejecutivo. El proceso presupuestal comienza cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), bajo el mandato del Presidente, elabora presupuestos preliminares basándose en sus propias previsiones de ingresos y de los criterios generales de política económica establecidos para el siguiente año fiscal. Posteriormente, establece techos presupuestales y los comunica a cada dependencia. Por otro lado, las dependencias y las entidades federales elaboran sus propias proyecciones de gasto. Normalmente este proceso se lleva a cabo a puerta cerrada en la SHCP. Sin embargo, en algunos casos el mismo proyecto se discute con algunos grupos parlamentarios, esencialmente con quienes se prevé cuentan con capacidad de veto durante la fase de discusión y aprobación. Después de una última revisión, la SHCP integra el presupuesto y lo prepara para presentarlo a la Cámara de Diputados. Este proceso tiene una duración aproximada de ocho meses. Finalmente, el Presidente somete el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

La segunda etapa se inicia una vez que la Cámara de Diputados recibe el PEF a más tardar el 8 de septiembre, y cuenta hasta el 15 de diciembre para aprobarlo en caso del inicio de un sexenio. De lo contrario, el 15 de noviembre es la fecha límite para su aprobación en el Congreso. Inmediatamente, la mesa directiva de la Cámara envía el PEF a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP), que tiene un plazo no mayor a treinta días para formular y presentar un

dictamen a la Cámara con comentarios, modificaciones o reasignaciones. Este dictamen se tiene que aprobar nuevamente por la mayoría en el pleno después de su discusión general y particular. Es importante mencionar que en cualquier momento los diputados pueden llamar a comparecer al Secretario de Hacienda para que proporcione información y datos que expliquen mejor las solicitudes de recursos. Por lo general, esta segunda etapa recibe casi toda la atención pública.

Una vez aprobado el PEF, inicia la tercera etapa en la que se ejerce el gasto, es decir, se erogan a lo largo del año los recursos previstos al inicio del año fiscal. Durante esta etapa, la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal, los poderes Legislativo y Judicial y los organismos autónomos -como el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)- utilizan los recursos presupuestados para desempeñar sus funciones.

Finalmente, la última y cuarta etapa es cuando se evalúa el gasto ejercido a la luz del proyectado originalmente (Dávila, et. al., 2004). En esta etapa participan el poder Legislativo -mediante la actuación del órgano de fiscalización que es la Auditoría Superior de la Federación (ASF)-, y el poder Ejecutivo -a través de las actividades de control ejercidas por la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Durante todo el año fiscal, la SHCP elabora la Cuenta Pública, documento que es revisado por la ASF, en el que se hacen públicos los tres niveles sobre los cuales se analiza y evalúa el ejercicio del gasto: 1) el presupuesto aprobado, 2) el modificado y 3) el ejercido durante el año fiscal. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la SHCP debe presentar la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando lo solicite el Ejecutivo, debiendo comparecer el Secretario de la SHCP ante la Cámara de Diputados para informar las razones de la demora.

2. Contexto institucional del presupuesto en México

México es un régimen presidencial que tiene previsto un sistema de pesos y contrapesos en su Constitución entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Constitucionalmente el Congreso mexicano es uno de los más fuertes de toda América Latina, pero la existencia de un partido hegemónico y la fuerte disciplina partidista, ocasionó que por décadas el Legislativo se comportara como un actor secundario frente al Presidente (Casar, 2002). En un escenario sin competencia política y sin pluralidad en la Cámara de Diputados, el control unipartidista del Partido Revolucionario Institucional (PRI) promovió el enorme poder del Presidente.

El proceso presupuestal no fue la excepción y durante varias décadas el Congreso se abstuvo de modificar sustancialmente la propuesta del Ejecutivo. Así, la revisión y aprobación del presupuesto se mantuvo como un mero trámite constitucional. La propuesta presidencial era aprobada sin modificaciones significativas: durante el periodo de 1939 a 1996, las modificaciones que la Cámara de Diputados hizo a la propuesta del Ejecutivo fueron ocasionales y en ningún caso representaron más del 0.1% del gasto total (Wilkie, 1973, 18).

En un estudio sobre la influencia legislativa en materia presupuestal durante el periodo 1960 a 1994, Alberto Díaz-Cayeros y Beatriz Magaloni (1998) identificaron las modificaciones a la propuesta del Ejecutivo en materia presupuestal a partir de 1982, momento en el que los mecanismos de funcionamiento del presidencialismo mexicano comenzaron a deteriorarse con la llegada de una mayor competitividad electoral, tanto en las instancias locales como federales (Díaz-Cayeros y Magaloni, 1998, 504). De esta manera, se halló que en la década de los 80, las modificaciones por parte del legislativo comenzaron a ser cada vez más sustantivas.

La llegada del primer gobierno sin mayoría legislativa en 1997 redefinió la manera como se discute y aprueba el PEF. A partir de 1997, la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados por

parte del PRI, modificó las prácticas cotidianas de siete décadas de hegemonía. “La composición de la cámara [en 1997] colocó a los partidos de oposición como jugadores con potencial de veto, determinó el tipo de negociación que se requería y las alianzas posibles” (Casar, 2000). Bajo un contexto donde el partido del Presidente ya no cuenta con la mayoría en el Congreso, la Cámara de Diputados retomó el papel que le confiere la Constitución como principal contrapeso al poder Ejecutivo en lo relacionado a la aprobación del PEF. A partir de 1997 la propuesta presupuestal del Presidente ha sido modificada sistemáticamente por los diputados (Sour, 2006). Esta evidencia indica que la pluralidad ha tenido un papel importante en la intensidad de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, al actuar este último como contrapeso del poder Ejecutivo (Weldon, 2002).

La mayor pluralidad política permitió que los partidos aumentaran su activismo legislativo y contrarrestaran o modificaran las preferencias del Presidente en función de las propias. Así, la participación legislativa en la aprobación del PEF en México ha aumentado significativamente si la medimos por medio de dos tipos de indicadores: i) el número de ramos modificados por cada Legislatura y ii) el monto de recursos reasignados (Sour, 2006).

En principio, con base en el número de ramos modificados, así como también por el monto de recursos reasignados, podemos afirmar que el gobierno sin mayoría legislativa permitió que los diputados funcionaran como un contrapeso a la agenda presidencial de gasto. De esta forma la participación del Legislativo ha ido en aumento y el presupuesto retomó su papel de documento político principal del gobierno. Las diferencias encontradas entre el Proyecto de PEF y el aprobado por el Legislativo permiten mostrar que a partir de 1997 la Cámara de Diputados ha contado con la posibilidad real de incidir sobre el tipo de política presupuestaria que se diseña en México.

Ante la mayor pluralidad política de la Cámara de Diputados el arreglo institucional en México se caracteriza por dos aspectos: 1) el Ejecutivo tiene la exclusividad en la elaboración del proyecto del PEF y 2) la Cámara de Diputados, específicamente la CPCP, tiene la exclusividad en su modificación y aprobación sobre la Cámara de Senadores. Este cambio en el sistema político mexicano modificó las prácticas de quienes diseñan, discuten y aprueban el presupuesto. Sin embargo, dado que el presupuesto pasa directamente a la CPCP, la incidencia de otras comisiones es indirecta y complicada. De esta manera, la CPCP controla los puntos del proyecto del Ejecutivo que se discutirán, modificarán y se someterán a aprobación en el pleno, tal que, cuando se realiza la votación, únicamente se pueden rechazar ciertos artículos particulares.

Este embudo insititucional faculta a la CPCP para actuar como un cártel legislativo de control de agenda presupuestaria. Amorim et al. (2001) utiliza el término de cártel legislativo de control de agenda para referirse a “un grupo de agentes que poseen dos propiedades clave. La primera es que tienen una posesión compartida de puestos relevantes con capacidad de agenda en una asamblea, [...] un cártel de agenda monopoliza un recurso legislativo: los puestos con poder de agenda. Segunda, la ley faculta al cártel para acordar a qué propuestas se les permitirá el acceso a una sesión plenaria” (2001, 552. La traducción es mía).

Dado que la CPCP monopoliza la agenda presupuestal y concentra el proceso de discusión y aprobación del PEF, no es posible conocer más sobre la negociación política que se desarrolla durante esta etapa. Más allá de saber quién sustenta la presidencia de la CPCP y de qué partido procede, nadie sabe la forma en la que los diputados votan en el interior de la CPCP. No existe un seguimiento de manera clara y accesible sobre qué se negocia, ni quién o quienes son los autores de las propuestas presentadas. Es decir, otra variable relevante en la aprobación del presupuesto es el juego partidista.

Si la CPCP se comporta como un cártel en la determinación de la agenda legislativa presupuestal, es indispensable preguntarse cómo se constituye dicha comisión y cómo establece su agenda de trabajo. Es decir, cuáles son los mecanismos que se emplean para seleccionar a las personas que ocuparán un puesto dentro de esta comisión. La reforma de 1994 estableció que la

composición de las comisiones tiene que reflejar la constitución de la Cámara de Diputados. Casar (2001) señala que, “de los 30 miembros que suelen integrar las comisiones regulares, ningún partido reuniría a los 16 votos requeridos para aprobar los dictámenes legislativos que pueden ser enviados al pleno”. Entonces, además de los requisitos legales de representación, los partidos políticos seleccionarán diputados con la capacidad necesaria para generar los acuerdos políticos que permitan negociar la aprobación de los dictámenes enviados al pleno.

Sour (2006) encuentra que cuando existe coincidencia política entre la fracción partidista del presidente de la CPCP y la del Presidente de la República, la comunicación entre estos actores fluirá mejor y se realizarán menores modificaciones al PEF, a diferencia del caso contrario. Más allá de este análisis, la información sobre quiénes han sustentado la presidencia de la CPCP no proporciona más pistas para entender la causa o sentido de las modificaciones que ésta somete al pleno de la cámara en relación a la propuesta del Ejecutivo.

Resulta prioritario revisar la distribución real de poderes y facultades entre el Ejecutivo y el Legislativo con respecto al presupuesto, específicamente en materia de aprobación de gasto. Si bien la controversia presupuestal surgida durante la aprobación del presupuesto para el 2005 aclaró las facultades del Ejecutivo para vetar el PEF aprobado por la Cámara de Diputados -mismas que son mayores a las del presidente en los Estados Unidos de América- es necesario replantear si son necesarios contrapesos a las acciones de la Cámara. Por ejemplo, que los Diputados tengan capacidad para cambiar el nivel de gasto puede crear incentivos perversos para que los legisladores respondan más a sus agendas políticas de corto plazo, sin que éstas coincidan con los lineamientos de política a largo plazo establecidos por el Ejecutivo en su Plan Nacional de Desarrollo (PND).

La supervisión del Congreso en lo relacionado al gasto es escasa. Se dice que los Diputados tienen pocos incentivos para insistir en la revisión de las finanzas públicas, ya que no pueden ser reelectos. Sin embargo, al analizar las cifras del poder Legislativo en la siguiente sección se identifican algunas alertas sobre la transparencia presupuestal de esta institución que, está encargada precisamente de vigilar al poder Ejecutivo. Por lo que, proponer la reelección como medio para mejorar la rendición de cuentas en las cuestiones de gasto público es una empresa aventurada, dados los problemas actuales de transparencia y contabilidad pública que enfrenta México.

3. Formulación presupuestaria

A. Previsibilidad multianual del presupuesto

La LFPRH publicada en marzo de 2006, menciona en su artículo 32 que el presupuesto deberá prever los compromisos plurianuales de gasto que se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. De esta forma, la LFPRH permite proyecciones presupuestarias plurianuales, lo cual contribuiría aliviar el problema de previsibilidad del gasto en México. Sin embargo, la LFPRH no garantiza que el presupuesto contenga la totalidad de los compromisos adquiridos, ya que en México la Ley de Obra Pública (LOP) sólo requiere que se presente un 25 por ciento del total de un proyecto para que la unidad ejecutora apruebe este desembolso. En este sentido, aun con el nuevo marco legal, se puede estar subestimando el total de los compromisos adquiridos a largo plazo al no contarse con proyecciones detalladas y completas para cada proyecto de obra pública y sus componentes en el momento de su aprobación. Este no es un aspecto menor si se piensa que durante el 2005, por ejemplo, el gasto ejercido en obra pública fue de casi 300 mil millones de pesos.

Otra cuestión que puede estar subestimando la magnitud de las operaciones incluidas en el presupuesto es que la LOP permite que el titular de la oficina responsable del proyecto en cuestión autorice aumentos al presupuesto original hasta en tres ocasiones adicionales. Los espacios que abre

ésta ley en la ejecución del gasto impiden que la LFPRH promueva una mayor certeza sobre la totalidad de los compromisos adquiridos por el gobierno, es decir, evita que éstos se reflejen completamente en las cuentas gubernamentales que se aprueban anualmente.

Si el monto total de recursos que se comprometen en estos proyectos no está definido desde el principio, tampoco se puede garantizar que en el futuro existan recursos que permitan la ejecución de estos gastos. Lo anterior se debe no sólo por la posibilidad de que los ingresos públicos sean insuficientes, sino también porque la LFPRH especifica que todos aquellos compromisos excedentes, no previstos originalmente, aun cuando tendrán preferencia respecto de otras previsiones de gasto, quedarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria de cada año. Esta misma situación también puede surgir para todas las erogaciones cuya vigencia supere la anualidad del presupuesto aprobado. Tal es el caso de la deuda pública y el sistema de pensiones, por ejemplo.

B. Desafíos pendientes

a) Valuación del patrimonio público

La contabilidad gubernamental debe contemplar y vincular todos los rubros necesarios que permitan realizar la valuación del patrimonio del Estado. El Título Quinto de la LFPRH, se refiere a la Contabilidad Gubernamental y, específicamente, el Capítulo I se ocupa de la valuación del patrimonio del Estado. El artículo 86 establece que los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos y gastos. La implicación de incluir costos en la contabilidad gubernamental obliga a utilizar una contabilidad patrimonial a fin de tener una medida del costo de capital, y por lo tanto generar información no sólo en términos de flujo de efectivo erogado sino de costo en el uso de todos los recursos. En consecuencia la contabilidad gubernamental debe orientarse a la medición de los avances en la ejecución de los programas y los proyectos. Asimismo, debe permitir la evaluación de la eficacia y la eficiencia del gasto público federal, de los ingresos y de la administración de la deuda -incluyendo las obligaciones contingentes- y el patrimonio del Estado.

Desafortunadamente, al analizar los reportes de la Cuenta Pública se observa una realidad diferente a la que plantea el artículo 86, no se encuentran registros de los activos, ni de los ingresos que permiten la ejecución de los proyectos y los programas públicos, ni el costo de los mismos. Tampoco existe una vinculación de las cifras de la Cuenta Pública con la contabilidad interna de la SHCP, en su lugar, sólo se observa la información de los gastos efectivamente realizados comparados con los que originalmente fueron aprobados por la Cámara de Diputados.

En este sentido es necesario conectar la contabilidad interna de la SHCP con los registros que se presentan en la Cuenta Pública. Si bien el Capítulo II de la LFPRH habla de los catálogos de cuentas y del registro contable de un sin fin de rubros (activos, pasivos, capital o patrimonio, cuentas de orden, ingresos, costos, inversiones, gastos, asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y cuentas de gasto de su propio presupuesto), en las cifras de la Cuenta Pública sólo se pueden estimar algunos de estos registros indirectamente. En este sentido, y contrario a lo que se establece en el artículo 86, la contabilidad pública no transparenta la información necesaria para valorar el patrimonio público.

b) Vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Otro desafío que permanece sin atenderse es la falta de información para poder seguir el Plan Nacional de Desarrollo del Ejecutivo con base en las cifras de la Cuenta Pública. Dada la importancia del gobierno federal como cuerpo organizado con recursos, resulta necesario entender el proyecto político del Ejecutivo al ejercer el gasto público. Desde esta perspectiva, la Cuenta Pública es la fotografía que indica los recursos presupuestarios ejercidos, es decir, el proyecto de desarrollo nacional que se ha llevado a cabo.

El artículo 24 de la LFPRH establece que todas las dependencias y entidades deben cumplir con las directrices estipuladas por el Ejecutivo en el PND, proyecto de trabajo que presenta el Ejecutivo y que (teóricamente) contiene, en términos generales, todos los compromisos que deberá cumplir durante la administración.

Desafortunadamente no se pueden establecer equivalencias entre las prioridades del gasto establecidas en el PND, el gasto ejercido y los resultados obtenidos, ya que no existe forma de encontrar una vinculación entre el PND y la contabilidad gubernamental (aunque la ley de planeación obliga a ello). La primera desconexión se debe a las diferentes temporalidades, pues la del PND es sexenal y la de los reportes de la Cuenta Pública es anual. En segundo lugar, el PND no presenta objetivos específicos, planes sectoriales, indicadores de desempeño o metas cuantitativas específicas. Por eso, es difícil evaluar el avance en las políticas establecidas por el Ejecutivo desde el inicio de su mandato utilizando la Cuenta Pública. De igual forma, el descuido en esta materia se encuentra en el hecho de que la Ley de Planeación, aprobada en 1981, carece de reglamento hasta la fecha.

Otra falta de vinculación en la contabilidad gubernamental, se refiere a la diferenciación entre el PND y los catálogos de cuentas y del registro contable de las operaciones gubernamentales, lo cual es de gran necesidad para transparentar el ejercicio del gasto público. En pocas palabras: la planeación del PND está desligada de la programación presupuestaria en México.

4. Ejecución presupuestaria

A. Ejecución del gasto en los últimos años

Las instituciones del Gobierno Federal realizan una gran cantidad de operaciones para cumplir con sus funciones durante la ejecución del presupuesto. El PEF contiene toda la información que permite conocer el nivel de gasto neto total presupuestal, por ejemplo, es posible saber que durante la administración del presidente Fox el gasto neto total aumentó de 25.2 por ciento respecto al PIB en 2001 a 30.7 para el 2006.

Una de las clasificaciones del gasto neto total con mayor frecuencia utilizadas permite distinguir entre el gasto programable y el no programable. Este último es el monto que puede variar durante el año, ya que depende de diversos factores (tasas de interés, ingresos petroleros, necesidades de las Entidades Federativas). Incluye además el gasto destinado a cubrir la amortización de la Deuda Pública, los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) y las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios. En la administración del presidente Fox, el gasto no programable aumentó de 6.57 en 2001 a 7.2 en el 2006 como porcentaje del gasto neto total.

El gasto neto total también se puede analizar a través del sistema de clasificación que organiza todo el conjunto de información conforme a tres dimensiones de gasto: Administrativa, Económica y Funcional (artículo 28 de la LFPRH).

B. La dimensión administrativa

La clasificación administrativa permite identificar a las unidades responsables dentro de cada uno de los ramos del PEF, es decir, a los ejecutores del gasto público, lo que hace más específica la identificación de los responsables y los proyectos que cada uno de ellos realiza. El artículo 27 de la

LFPRH establece que la estructura programática contendrá como mínimos ciertas categorías - aunque no define cuáles, ni cuál es el porcentaje máximo de los recursos asignados a las unidades responsables que pueden clasificarse en cada una de ellas. Lo anterior representa un problema sobre todo en lo relacionado con el empleo de la categoría de proyecto denominado “actividad institucional no asociada a proyecto”. Esta categoría se creó con el objetivo de otorgar flexibilidad a las unidades responsables en el manejo de los recursos, sin embargo, ha habido un abuso en todos los ramos que conforman al PEF en el empleo de dicha categoría, misma que no es más que una forma de decir “otros”. Este problema no es menor si se observa que la Administración Pública Centralizada reportó bajo esta categoría 268 mil millones de pesos del PEF, lo cual representa 12 por ciento del gasto neto total del país durante el 2005 ó 13.12 por ciento del gasto programable.

Quizá lo más grave es que tanto el poder Legislativo como el poder Judicial han abusado de esta categoría. Ambos poderes reportan el 100 por ciento del presupuesto asignado a sus unidades responsables bajo este rubro, a pesar que de acuerdo con el artículo 30, deben sujetarse también a la LFPRH y observar que sus clasificaciones y su estructura programática sean compatibles con los artículos 27 y 28 de la misma Ley.

Específicamente, las cifras de la Cuenta Pública nos indican que en el poder Legislativo existen tres unidades responsables (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Auditoría Superior de la Federación). Si bien se conocen los recursos que se gastan en este ramo, la contabilidad gubernamental actual no especifica a qué proyecto o proceso se ha dirigido estos recursos en cada una de estas unidades responsables. La contabilidad del poder Judicial también se presenta en esta forma. El problema con la falta de detalle en la contabilidad de los poderes Legislativo y Judicial radica en que ambos carecen de una normatividad interna de presupuesto.

El problema de que la contabilidad gubernamental guarde silencio cuando se le pregunta cuáles han sido los proyectos realizados por los poderes autónomos se magnifica ante la mayor apertura política del país. Frente a la clara apertura política de los poderes, es importante que las instituciones encargadas de vigilar al Ejecutivo transparenten también sus acciones. Si recordamos que el presidente Felipe Calderón, durante su campaña electoral, propuso una reforma al sistema político que permita la reelección de los legisladores. Sin embargo, frente a la opacidad que presenta la contabilidad gubernamental, es todavía más importante poder vigilar cómo gastan los recursos públicos que se les asignan a los legisladores.

Los creyentes de la reelección argumentan que su beneficio más claro es el control al que se someten los representantes populares por medio de la fiscalización de su desempeño, la cual efectúan los otros aspirantes al cargo. Ante la falta de instrumentos dentro de la contabilidad pública que permitan la rendición de cuentas y la poca transparencia que muestran las cifras de Cuenta Pública, la reelección resultará ineficaz para producir una administración eficiente y honesta, e incluso puede llevar a vicios de gestión y transparencia peores de los que hoy ya existen. Proponer la reelección como medio para mejorar la rendición de cuentas en las cuestiones de gasto público es una empresa aventurada frente a las limitaciones que existen en la contabilidad pública.

C. La dimensión económica

La clasificación económica divide el gasto en corriente y de capital. Esta clasificación presenta datos que permiten cuantificar el nivel de inversión pública del país, medir los volúmenes de mano de obra que paga el sector público y la demanda que ejerce sobre los bienes y servicios que se producen en la economía nacional.

El gasto corriente ha sido el mayor componente del gasto neto del país en los últimos nueve años. Este ordenamiento se refiere a todos los gastos en insumos y servicios personales que no constituyen un activo duradero tangible y que no demandan una contraprestación. Son los gastos

destinados a servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, de los cuales el mayor porcentaje se destina al pago de servicios personales y pensiones.

El gasto de capital comprende el total de las asignaciones destinadas a la adquisición de bienes inmuebles y de valores del gobierno y a la creación de más bienes de capital y conservación de los ya existentes. En 1997, el gasto en obra pública representaba el 39.8 por ciento del total gastado en capital como porcentaje del gasto neto total dentro del país. Para 2006, este porcentaje aumentó hasta llegar a 94.7 por ciento.

D. La dimensión funcional

¿Para qué se gastan los recursos públicos? La clasificación funcional responde a esta pregunta. Esta clasificación indica los programas de acción del gobierno. Las clasificaciones de gasto son complementarias, pues identifican a las instituciones que ejercen el gasto, los diferentes rubros en donde se gasta, los proyectos y programas para los cuales se gasta y las regiones a las que se destina.

En México la clasificación funcional cambia anualmente su definición, su clave numérica y los programas que éstas contienen. Es decir, la función gobierno no significa lo mismo año con año, ni necesariamente involucra a los mismos ramos o unidades responsables. Esta falta de sistematización dificulta la evaluación del impacto de las funciones gubernamentales sobre el desarrollo nacional. En consecuencia, es imposible realizar evaluaciones a lo largo del tiempo de la clasificación funcional, lo cual dificulta examinar con este criterio el gasto para informar la toma de decisiones.

En la LFPRH quedaron definidas las categorías y elementos programáticos a utilizarse en la clasificación funcional del gasto, pero no se precisa si todas se deberán utilizar al mismo tiempo, ni si es obligatorio utilizarlas cada año (artículo 27). Desde 1998, cuando se creó la Nueva Estructura Programática (NEP), cada año se han presentado cambios en el catálogo programático tal que las partidas que conforman las funciones varían anualmente. Es decir, de acuerdo con la contabilidad gubernamental, las actividades que realiza el gobierno en aras de cumplir con la función de provisión de la salud, por ejemplo, no son las mismas en cada año, ni necesariamente involucran a los mismos ramos o unidades responsables. Esta falta de obligatoriedad en la sistematización de la información sigue presente en la LFPRH, lo que dificulta la evaluación del impacto de las funciones gubernamentales sobre el desarrollo nacional.

El artículo 28 de la LFPRH establece que el presupuesto incluirá una clasificación del gasto con base en su destino por entidad federativa, y en su caso, municipios y regiones. En este mismo sentido, el artículo 84 establece que toda erogación incluida en el PEF para proyectos de inversión deberá tener un destino geográfico específico que se señalará en los tomos respectivos. Los programas y proyectos en los que sea susceptible identificar geográficamente a los beneficiarios deberán señalar la distribución de los recursos asignados entre entidades federativas en adición a las participaciones y aportaciones federales. En el caso de las entidades de control presupuestario indirecto, éstas también deberán indicar la regionalización de los recursos susceptibles a ser identificados geográficamente. Por su parte, el Ejecutivo Federal deberá señalar en el PEF la distribución de los programas sociales, estimando el monto de recursos federales por entidad federativa.

La LFPRH y su reglamento deben de especificar los catálogos que se utilizarán (sobre todo para la identificación de los municipios) y solicitar explícitamente que esta categoría se utilice anualmente (artículo 27). De lo contrario sucederá lo mismo que en el 2002 cuando apareció una categoría similar denominada “programa regional”. Esta categoría nunca fue utilizada de nuevo en la contabilidad gubernamental, lo que únicamente complicó el seguimiento del desempeño gubernamental con base en las cifras de las Cuenta Pública. Para evitar lo anterior, se deben de

aprobar los catálogos a utilizar para el registro geográfico y solicitar explícitamente que su uso sea obligatorio tanto para la programación y aprobación, como para el ejercicio del gasto. Asimismo, debe quedar establecido, sobre todo a nivel municipal y regional, que se utilizarán los mismos catálogos a lo largo de los años para mejorar la calidad de las cifras que se reportan anualmente y facilitar así su análisis.

El artículo 58 de la LFPRH establece que de surgir modificaciones presupuestarias se realizarán las adecuaciones correspondientes en las estructuras funcional, administrativa, económica y geográfica. La primera limitación que se observa es que esta previsión dejó fuera la dinámica que se observa a nivel municipal en México. Ya que, cada año, el número de municipios se modifica, lo que sugiere que las actualizaciones que incluyan la dinámica territorial dentro de las cifras de contabilidad gubernamental serán necesarias más pronto que tarde para que esta clasificación no pierda vigencia.

De igual forma, el diario actuar del gobierno abre la posibilidad para que se modifiquen sus actividades y, en este sentido, sea necesaria la previsión de cambios en los registros e informes gubernamentales. Desafortunadamente, el artículo 58 no solicita que se generen tablas de conversión entre la categoría funcional de un año y la del otro. Sin estas tablas la clasificación funcional no permite realizar comparaciones a lo largo del tiempo que no sean arbitrarias o sujetas al criterio del investigador interesado en el tema. Hoy en día, éste continúa siendo el principal obstáculo para analizar la clasificación funcional de la gestión gubernamental. Además éste mismo artículo establece que de efectuarse modificaciones presupuestarias se realizarán las adecuaciones correspondientes en las estructuras funcional, administrativa y económica, sin mencionar a la regional.

Martí (2006) señala que la forma de clasificar el gasto y asignar los recursos públicos dependerá de la tradición cultural contable, de las necesidades de cada país y de la naturaleza del tipo de operación a registrar (gasto militar, pensiones, ingresos y gastos de las generaciones futuras, infraestructura, etc.). Este argumento coincide con el de Pina y Torres (2003) quienes, después de haber revisado los sistemas contables y presupuestarios devengados de los países de la OCDE, concluyen que no existe un modelo contable único entre estos sectores públicos: cada uno de los diferentes países estudiados adecua su sistema contable a sus necesidades. A pesar de estas aseveraciones, es importante mencionar que la forma de contabilizar las operaciones del gobierno no debe ser vista como un fin en sí mismo. La manera de registrar las operaciones no corregirá, por sí misma, los problemas de control o de administración gubernamental. Los registros contables son únicamente una herramienta útil para dar seguimiento a la actividad gubernamental -una vez que se fortalezcan los prerrequisitos de implementación y se ponga atención en factores como el control de los recursos y la existencia de auditorías externas adecuadas- por ejemplo.

E. Presupuesto inercial y control de la SHCP en la ejecución

En México, el presupuesto no se elabora partiendo de cero cada año, sino que se utiliza el presupuesto aprobado para el ejercicio inmediato anterior como punto de partida. Cada agencia gubernamental hace sus estimaciones presupuestales y, al tomar como base el presupuesto del año anterior, propone un incremento porcentual anual considerando la inflación y las expectativas de ingresos públicos. Esta técnica presupuestaria provoca que las asignaciones resulten inerciales en cada período, lo cual reduce la posibilidad de incorporar nuevos programas, ya que actualmente todo el presupuesto está clasificado a nivel programático (la única excepción desde 1999 es el ramo 28 para el 2002 y el 2003). El catálogo de programas del PEF consta de alrededor de 1000 categorías, lo que significa menos de 40 registros por año durante el periodo 1997 al 2005. El sistema presupuestario en México no permite que el gasto sea mayor a los techos de gasto aprobados. Como resultado, el ejercicio del presupuesto en México se enfoca más a un control fuerte del gasto, que a la producción de resultados que permitan la evaluación de los objetivos alcanzados mediante el ejercicio de estos recursos.

Durante la ejecución, el papel de la SHCP –a través de la Subsecretaría de Egresos– es vital, pues el régimen centraliza la ejecución del gasto. Así, durante el año fiscal, el Secretario de Hacienda puede realizar modificaciones al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. Año con año se observan diferencias al alza entre el presupuesto aprobado y el ejercido a lo largo del año fiscal, lo que indica que durante la ejecución el Ejecutivo retoma el control del gasto, a pesar de las modificaciones que hayan realizado los Diputados durante el proceso de aprobación. Esta facultad del Ejecutivo no se limita en la LFPRH y se reitera que el control presupuestario de las dependencias y entidades se sujetará a las políticas y disposiciones generales que determine la SFP. A pesar de que el gasto total aprobado es mayor al propuesto por el Ejecutivo, se ejercieron menos recursos de los originalmente aprobados. Los ramos ganadores durante la aprobación presupuestaria no coinciden con los ramos que durante el ejercicio del gasto resultaron ganadores. De esta forma se puede afirmar que hay una disociación entre las preferencias de gasto del Legislativo y el Ejecutivo en México.

5. Evaluación de la gestión pública

A. Indicadores de Desempeño

El sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 111 de la LFPRH debe estar implementado a más tardar en el ejercicio fiscal del 2008. Este sistema deberá incluir mecanismos de participación de la Cámara de Diputados, a través de sus Comisiones Ordinarias, coordinadas por la CPCP. Para los efectos de este artículo, la SHCP deberá presentar a la Cámara su propuesta del sistema de evaluación del desempeño a más tardar en marzo de 2007. La CPCP entregará sus observaciones a la propuesta a más tardar en junio de 2007, para lo cual realizará consultas con las distintas Comisiones Ordinarias de la Cámara.

Si bien éste es un buen intento por mejorar la rendición de cuentas, en la medida en la que estos resultados no puedan ser replicables por terceros, perderán toda validez. Tal es el caso de los informes trimestrales a los que se refiere el artículo 107 de la LFPRH que el Ejecutivo entrega al Congreso de la Unión. En este sentido, los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deben formar parte del PEF e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública y explicar en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico (artículo 11 de la LFPRH). De hecho, estos resultados, en principio, deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos. Sin embargo, si la autoría de estos indicadores continúa a cargo de las unidades responsables, sigue abierta la puerta para que estas unidades tengan incentivos a maquillar las cifras de los resultados alcanzados, lo que dificulta el seguimiento objetivo del ejercicio del gasto.

El sistema presupuestario en México se basa en principios que orientan la vigilancia de los procedimientos para la presupuestación y el ejercicio, pero carece de elementos que permitan mejorar la planeación y evaluación del gasto. La LFPRH plantea un importante avance en términos de evaluación al solicitar que el Congreso de la Unión presente un Sistema de Evaluación y Desempeño que incluya no sólo indicadores, sino también los lineamientos de desempeño que debe cumplir cada dependencia y que someta los programas ejecutados por éstas a la evaluación de asesores externos. Este sistema representa una gran oportunidad para mejorar la transparencia de la Cuenta Pública, la evaluación de la asignación de recursos por parte de los legisladores y la de los funcionarios públicos en el ejercicio del gasto.

Los retos que plantea esta propuesta para el sector público son enormes: el artículo 27 de la LFPRH establece que la finalidad de la estructura programática es facilitar la vinculación de los ejecutores del gasto con el PND a través de la inclusión de indicadores de desempeño (ID) anuales. Por su parte, el artículo 87 menciona que la contabilidad gubernamental debe facilitar el

seguimiento y la fiscalización del PEF. A continuación se analizan los pendientes por resolver para que los ID puedan cumplir cabalmente con estos artículos establecidos en la Ley y su implementación sea exitosa.

En primer lugar, hay que evitar que la implementación de ID desemboque en un proceso mecanicista; es decir, que la evaluación de los resultados termine sólo como una tarea automática y que deje de lado la revisión del cumplimiento y el alcance de los objetivos. El éxito de los ID depende de la habilidad de las autoridades para desarrollar una cultura apropiada de evaluación y aprendizaje, y no solamente de la creación de estructuras, sistemas y procesos relacionados con la evaluación del desempeño (Sanderson, 2001). ID exitosos requieren de la continua participación de las autoridades en la elaboración y evaluación de las medidas de desempeño.

Para que la probabilidad de que la implementación de los ID sea exitosa, las dependencias gubernamentales deberán estar preparadas para reconocer y aceptar de forma voluntaria los beneficios y costos que traerán consigo estos cambios. Necesitarán personal capacitado en el nuevo tipo de contabilidad, si éste es el caso, además de estar abiertos a apoyos de asesoría externa y personal de otras entidades del gobierno. A su vez, deberán establecer programas de capacitación y entrenamiento para los funcionarios que estén relacionados con la contabilidad (Hepworth, 2003).

Dentro de las reformas necesarias para la implementación de los ID también se debe contemplar el fortalecimiento de aspectos administrativos, sin perder de vista que este aspecto organizacional debe tomarse en cuenta a la luz de la naturaleza de cada país. Las deficiencias en los factores administrativos u organizacionales son un reflejo de problemas culturales en países en desarrollo cuyo sistema político ha presenciado problemas de corrupción y falta de transparencia y control durante largo tiempo. Por esta razón, los factores organizacionales naturalmente varían entre los países, esto implica que no existe una reforma única para el desarrollo de los ID.

Por otro lado, las variables del sistema político también juegan un papel muy importante dentro del proceso de presupuestación. En cada una de las etapas del proceso presupuestario existe una fuerte negociación política donde en la mayoría de las situaciones el criterio que menos se utiliza para asignar los recursos es el de la eficiencia (Chan, 2003). El proceso presupuestario está íntimamente ligado con la ideología política de cada gobierno, su sistema económico y cultural. Así, en el ámbito político confluyen sistemas de valores distintos que dependen, por un lado, de la ideología que sigue cada grupo y, por el otro, de los valores éticos y morales que posee y comparte el grupo de personas al que se representa. Entonces, los gobiernos requieren de sistemas de ID contruidos en forma muy particular para que se ajusten a su complejidad institucional.

No está claro que México esté preparado para realizar esta serie de reformas para la implementación de ID de manera exitosa. Antes que eso, es necesario atender problemas de fondo como el de la transparencia, control y evaluación del gasto público en los términos que hoy en día están establecidos en los tres niveles de gobierno. Por ejemplo, la contabilidad gubernamental a nivel federal sólo permite el seguimiento hasta ciertos niveles dentro de la estructura burocrática de la administración pública. Es decir, como unidades responsables aparecen los altos niveles directivos, lo cual en un principio no es un problema por sí mismo, sin embargo, no hay forma de dar seguimiento ni siquiera a este nivel cuando el organigrama de una dependencia cambia. Esto es más claro durante la transición de una administración a otra, como lo fue el caso de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la administración del presidente Zedillo devenida en Secretaría de la Función Pública en la administración del presidente Fox. Asimismo, la contabilidad gubernamental excluye los detalles al nivel estatal y local.

A pesar de que cada país tiene sus propios retos en cuanto a los factores políticos, un primer paso consiste en transparentar y hacer más eficientes los procesos de asignación y, en especial, los esquemas de control y rendición de cuentas del presupuesto. Mientras no exista acceso a la información presupuestaria en un nivel ampliamente desagregado, cualquier esfuerzo por

profesionalizar el proceso político del presupuesto será en vano, ya que no habrá forma de que la sociedad conozca los resultados de la asignación y utilización de los recursos del país.

6. Transparencia y participación

A. Cuenta pública

Es fundamental crear las condiciones para que exista una mejor rendición de cuentas entre los funcionarios públicos electos y los ciudadanos. En este sentido, la contabilidad gubernamental debe permitir que el electorado pueda identificar el manejo de los recursos públicos que los funcionarios electos han realizado. Por ello es importante señalar la opacidad presupuestaria que muestra el poder Legislativo en sus cifras de Cuenta Pública. Sabemos que existen tres unidades responsables dentro de este poder autónomo (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y ASF), se conocen los recursos que se gastan en este ramo, pero no se especifica a qué proyecto o proceso se han dirigido estos recursos. Otra institución que ahora ha tomado mucha importancia es el poder Judicial, cuyo gasto, dicho sea de paso, se ha duplicado en los últimos ocho años en términos de porcentaje del gasto neto total anual. Esta es otra organización que también carece de una normatividad interna de presupuesto y cuya contabilidad no permite que se pueda conocer cuál ha sido el beneficio que el país ha alcanzado con el uso de estos recursos.

Durante el sexenio de Salinas se ventiló en la opinión pública la existencia de una partida secreta dentro de las cuentas de la Presidencia de la República. Los tiempos han cambiado, y no en vano han pasado varios años donde el objetivo en México ha sido poder auditar al Ejecutivo. De hecho, el término de partida secreta se ha sustituido en la LFPRH por el de erogaciones especiales. Hay que destacar que la Ley determina que estas podrán destinarse exclusivamente a gastos de seguridad pública y nacional y que estarán sujetas a fiscalización por la ASF. En el Reglamento de la LFPRH, Capítulo XV, artículo 210, Fracción IV, se especifica que en ningún caso estos recursos se podrán traspasar a otras partidas.

Sin embargo, las cifras de la Cuenta Pública nos revelan que siguen presentes las partidas secretas, sólo que se llaman de otra forma y se localizan dentro del poder Legislativo y del poder Judicial, principalmente. Es decir, la experiencia de vivir durante un régimen presidencialista imprimió mejoras en las cifras de la Cuenta Pública del Ejecutivo. Ahora, con una mayor pluralidad del sistema político, donde ha habido una clara fragmentación entre poderes, toca analizar qué están haciendo las instituciones que en el pasado se encargaban de vigilar al Presidente.

B. Auditoria externa a las entidades federativas y gobiernos locales

La información que anualmente se presenta en la Cuenta Pública permite transparentar muchas de las actividades del gobierno federal. Sin embargo, para que la vida jurídica de la transparencia sea completa, también ésta debe residir en las diferentes entidades federativas y en los gobiernos locales del país. En este sentido, las Aportaciones Federales, que se transfieren vía el Ramo 33 a los estados y municipios, son otra de las actuales partidas secretas que hay que eliminar.

Si bien la Cuenta Pública proporciona el monto de los recursos transferidos a cada una de las entidades federativas de México a través de los Ramos 28, 33 y 39, día con día aumenta la necesidad de conocer con más detalle y precisión hacia dónde se dirigen los recursos públicos que se transfieren, si se ejercieron de forma eficaz y eficiente y si se cumplieron los objetivos y metas previstos. No sólo se trata de transparentar los recursos de estos ramos, sino de armonizar los estándares contables y legales para mejorar la calidad de la información que se reporta, con el fin de

mejorar tanto la evaluación cuantitativa como cualitativa del uso de estos recursos públicos en los tres niveles de gobierno.

Tal vez porque nacieron juntos –aunque no son idénticos– el concepto de transparencia se relaciona con los mecanismos de acceso a la información. Sin embargo, el concepto de transparencia puede definirse como un instrumento cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran según lo establecen las reglas del juego, esto es, según el marco jurídico. También sirve como un instrumento y como un incentivo para recordarles a los servidores públicos que sus funciones solamente se justifican en la medida en que se correspondan con el interés público, que se atengan a las reglas del juego públicamente fijadas y que rindan cuentas de las decisiones que toman a nombre de todos (Merino, 2005: 17).

A la luz de lo anterior, las aportaciones federales que ejercen las entidades federativas y los municipios vía Ramo 33 del PEF deben integrarse de lleno a la cultura de transparencia y buen gobierno en México. Para ello, son necesarias reformas tanto administrativas como jurídicas que permitan homogeneizar la contabilidad de las cuentas de las haciendas públicas estatales y municipales y, de paso, elevar a nivel constitucional la transparencia en México. Sólo así, el ciudadano común podrá valorar críticamente las acciones seguidas por el gobierno.

Anteriormente, estos recursos se transferían a través del esquema de descentralización que llevaba a cabo directamente cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada (APC). Dichas dependencias eran las responsables de determinar el destino de las Aportaciones, de realizar la aplicación de los recursos y de rendir cuentas sobre el ejercicio de este gasto, conforme a lo dispuesto por los artículos 39, 40 y 44 del anterior Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (RLPCGPF). Los recursos transferidos eran claramente federales y, en todo momento, se sujetaban a las disposiciones federales aplicables al ejercicio y comprobación del gasto.

Al ser las dependencias de la APC responsables de la aplicación de los recursos de los estados, da origen a una gran problemática para las Secretarías de Estado, debido a que les correspondía comprobar erogaciones que se realizaban a nivel estatal (en cumplimiento con el artículo 44 de la RLPCGPF debían contar con los documentos comprobatorios originales). A pesar de la problemática que les presentaba, las dependencias solicitaban a los estados los documentos e información sobre las erogaciones que realizaban, lo cual en cierta medida garantizaba la adecuada aplicación de los recursos.

Aunque actualmente los recursos federales se distribuyen a los Estados principalmente vía el Ramo 33 apegándose al marco legal definido tanto por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) como por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), el marco legal es complicado y carece de una definición clara sobre la competencia de las autoridades Federales para la fiscalización del Ramo 33 como se explica a continuación (Moreno, 2006).

La LCF, en su artículo 46, prevé que es responsabilidad del Gobierno Federal entregar los recursos que corresponden a cada Estado (de acuerdo a las fórmulas y criterios de distribución), por lo que corresponde a la SFP vigilar que dicha entrega se realice en tales términos (fracción V del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Así, la SFP es la instancia que, en primer lugar, debe verificar que la presupuestación del Ramo 33 sea adecuada conforme a los criterios y fórmulas previstas en la LCF, la Ley de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público Federal, así como del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.

La participación del SFP como órgano de control interno del Ejecutivo Federal en la integración del Ramo 33 se justifica porque los recursos nunca dejan de ser federales y porque el control presupuestario de este Ramo está a cargo de la SHCP. Sin embargo, el artículo 46 de la LCF establece que las aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y,

en su caso, por los municipios que las reciban conforme a sus propias leyes, asimismo establece que deberán registrarlas como ingresos propios. Este último aspecto no permite la determinación clara del ámbito de competencia para la fiscalización del Ramo 33, ya que por un lado, las aportaciones se registran como ingresos propios o locales una vez que ingresan a las cuentas estatales y, por otro, se consideran como recursos federales que tienen su origen en un ramo del PEF. Es decir, la participación de la SFP en la fiscalización y control de los recursos federales transferidos está limitada, ya que la LCF plantea que son las autoridades locales de control y supervisión del ejercicio del gasto de cada entidad federativa quienes tienen la responsabilidad exclusiva de ejercer la vigilancia directa que corresponda a los ejecutores del gasto.

Por su parte, la LFSF considera como entidades fiscalizadoras a las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales. En este sentido, corresponde a la ASF coordinarse con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con la Auditoría en la verificación de la aplicación concreta de los recursos federales que por concepto de aportaciones reciban los estados y municipios.

Esto cobra mayor importancia ante el fracaso de las reformas realizadas en algunas entidades federativas por dotar a sus Auditorías Superiores Estatales (ASE) de una verdadera autonomía ante sus diputados locales, al fortalecer sus atribuciones y establecer con claridad el límite de actuación del Congreso en su atribución de revisar y fiscalizar las Cuentas Públicas. En realidad, con las reformas realizadas a sus marcos jurídicos, fortalecieron a sus Congresos estatales en lo relacionado con sus atribuciones de revisión y fiscalización de las Cuentas Públicas estatales y municipales, en detrimento de la autonomía que originalmente les habían conferido a sus ASEs.

Jalisco y Zacatecas son dos casos que ejemplifican este problema (Acosta, 2006). Específicamente, ambas legislaciones establecen que los Auditores Superiores de cada Estado tienen la atribución de sugerir a la Legislatura el Reglamento Interior de las ASE. Asimismo, las respectivas legislaciones señalan que los Auditores Superiores deben proponer al Congreso Estatal, su programa anual de actividades, así como también el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones. Este punto es importante porque de esta forma los Congresos están facultados para incluir o eliminar visitas dentro del programa de auditorías estatales de acuerdo con sus intereses políticos, si este fuese el caso (Art. 64, fracción V, y 58 fracción XI, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas (LFSEZ) y Art. 17, fracción V, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco (LFSEJ)). Lo recomendable sería que los Congresos puedan sugerir la práctica de ciertas auditorías, visitas e inspecciones y que el órgano fiscalizador, en uso de su autonomía, decidiera incluirlas o no en su programa de actividades.

A diferencia del caso de Zacatecas, las reformas realizadas en Jalisco dieron como resultado que el Auditor Superior no cuenta con autonomía para nombrar o remover al personal de la ASE (Art. 17 fracción VII de la LFSEJ). Si bien se puede concluir que la ASE de Zacatecas tiene mayor autonomía que el órgano de fiscalización superior de Jalisco, éste es un buen ejemplo de cómo una reforma a la legislación puede significar un retroceso en los avances obtenidos en cuanto a la autonomía que se le confiere a un órgano de fiscalización superior. Por otra parte, en el caso de que existan desviaciones de recursos, la ASF está imposibilitada para sancionar estas acciones de acuerdo con la LCF; no así la LFSF, quien lo permite en la medida en que existan convenios de coordinación y colaboración entre la ASF y las entidades federales.

C. Transparencia

La LFPRH en su artículo 106 establece que los ejecutores de gasto deberán observar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (LFTAIPG) en el manejo de los recursos públicos. Así también, en el artículo 109 se establece que la información de cartera de programas y proyectos de

inversión, así como la relativa a los análisis costo beneficio, se pondrá a disposición del público en general a través de medios electrónicos observando las disposiciones de la LFTAIPG.

A pesar de lo establecido en esta disposición, el problema de rendición de cuentas a nivel estatal persistirá mientras en México no se pueda hablar de un criterio de transparencia compartido entre las 28 entidades federativas, quienes ya aprobaron su Ley de Transparencia, de las cuales tres no contemplan hacer pública la información sobre los resultados de las auditorías: Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz. De estas mismas 28 entidades, sólo dos hacen referencia explícita a los informes de transparencia que tendrán que rendir los órganos encargados de la materia: Baja California y Estado de México. Finalmente, siete omiten la obligación de hacer pública la información de Cuenta Pública: Aguascalientes, Durango, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

El presidente Felipe Calderón, como candidato a la presidencia, propuso la reelección de los presidentes municipales. Si bien, como se mencionó anteriormente, quienes favorecen esta propuesta esperan que la reelección mejore el desempeño de estos funcionarios, ésta no será suficiente si no se establecen criterios generales mínimos sobre la transparencia a nivel constitucional que permitan que en todo el país el derecho al acceso a la información pública sea el mismo, sin importar el lugar de residencia del ciudadano.

7. Conclusiones y recomendaciones

En el pasado el proceso presupuestario en México se desarrolló en un entorno económico y político diferente, justamente, la mayor pluralización de la Cámara de Diputados, la cual se dió hasta 1997, permitió que –por primera vez en la historia contemporánea de este país- tanto el Ejecutivo como el Legislativo intervengan activamente en la negociación y aprobación del gasto público en México.

Durante la etapa de discusión y aprobación del presupuesto se sugiere el establecimiento de mecanismos de vigilancia que den transparencia a la toma de decisiones; por ejemplo, en la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de los Diputados en lo relacionado a los recortes y aumentos al gasto aplicados a la propuesta del Ejecutivo, con la correspondiente información sobre la filiación partidista de cada Diputado responsable. Esta información permitiría al electorado conocer las prioridades de las fracciones parlamentarias con respecto al proyecto de presupuesto propuesto por el Ejecutivo.

La transparencia presupuestaria es fundamental para el desarrollo de un sistema democrático. Esto es debido a la importancia que tiene el gasto público en la política gubernamental y en los objetivos de desarrollo del país. La información sobre el presupuesto ofrecida por el gobierno debe indicar el grado de eficiencia y eficacia del gasto público y permitir identificar posibles casos de corrupción y de usurpación de funciones por parte de los funcionarios públicos. La transparencia presupuestaria debe expresarse a través de la información ofrecida en los documentos sobre presupuesto presentados por el Ejecutivo, en la información ofrecida por los Diputados con respecto a las modificaciones propuestas al proyecto de presupuesto, en la información que ofrece el gobierno al público a través del Diario Oficial de la Federación y en los documentos presentados en la Cuenta Pública.

Para eliminar la falta de transparencia en los recursos públicos federales que se transfieren a las entidades es requisito indispensable determinar la naturaleza de las aportaciones; esto es, si se trata de recursos que no pierden su carácter federal o si, por el contrario, son recursos que deben registrarse como propios. Es importante advertir que, bajo el actual marco legal, es sencillamente imposible identificar la naturaleza de estos recursos, ya que existen muchas contradicciones entre la LCF, el Decreto de PEF y la LFSF. En suma, es urgente transparentar los recursos del Ramo 33, así como también armonizar los estándares contables y legales en los tres niveles de gobierno.

La definición de categorías programáticas de la clasificación administrativa ha permitido el abuso de las mismas. Se necesita establecer hasta qué porcentaje del gasto se puede definir dentro de la categoría “actividad institucional no asociada a proyecto” o la categoría “otras actividades”.

Si bien, para coordinar las acciones para la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, la ASF y los respectivos órganos de vigilancia de las legislaturas de las entidades federativas ya están celebrando convenios de colaboración, se propone que se pueda sancionar a quién incumpla con la celebración de los convenios o con alguna de las disposiciones estipuladas en los mismos. Una posible alternativa para la sanción sería la reducción de recursos que se transfieren a estas entidades.

Se necesita que la contabilidad gubernamental sea transparente y vincule todos los rubros necesarios que permitan realizar la valuación del patrimonio del Estado y darle seguimiento al PND. La planeación continúa desligada de la programación presupuestaria en México: la Ley de Planeación todavía carece de un reglamento. Así, resulta imposible establecer equivalencias entre las prioridades del gasto establecidas en el PND, el gasto ejercido y los resultados obtenidos.

Resulta fundamental que en México se desarrollen reglas precisas que permitan encuadrar el uso de fondos dentro del período para el cual fueron autorizados. Si la LFPRH contempla en la programación del gasto las proyecciones de contratos multianuales, también debería de permitirse la aprobación de su ejecución multianual para proporcionar más certeza sobre la implementación de los proyectos de inversión comprometidos por el gobierno federal. Esto último requeriría una reforma al artículo 74 constitucional, que ordena la anualidad para discutir y aprobar el presupuesto en el país.

Es impostergable la aprobación de un reglamento interno de control aplicable a la tesorería o equivalente del poder Legislativo, poder Judicial, IFE y CNDH, tal que la información gubernamental permita conocer cuestiones como las que se citan a continuación: 1) ¿cómo se van a destinar los recursos al interior de estos organismos?, 2) ¿cuáles son los criterios de asignación al interior?, 3) ¿qué tipos de gastos se pueden realizar? y 4) ¿cuáles son los objetivos que se buscan alcanzar con estos recursos?

Hay que evitar que la implementación de los ID desemboque en un proceso mecanicista; es decir, que la evaluación de los resultados termine siendo solamente una tarea automática, que deje de lado la revisión del cumplimiento y alcance de los objetivos.

Para que la evaluación cobre importancia en términos de mejoras administrativas, es necesario que la contabilidad gubernamental esté más vinculada con el presupuesto de tal forma que las unidades responsables se puedan identificar con mayor definición con la asignación de recursos que reciben y que esta información esté presente en la evaluación de resultados y desempeño.

Así también se requiere aprobar los catálogos a utilizar para el registro geográfico y solicitar explícitamente que su uso sea obligatorio tanto para la programación y aprobación, como para el ejercicio del gasto. Debe quedar establecido, sobre a todo a nivel municipal y regional, que se utilizarán los mismos catálogos a lo largo de los años para mejorar la calidad de las cifras que se reportan anualmente y facilitar así su análisis.

La homogeneización de los catálogos de las clasificaciones y vinculación de la contabilidad interna de la subsecretaría de egresos de la SHCP con las cifras de la Cuenta Pública son requisitos indispensables para poder auditar la gestión gubernamental. Es necesario resolver el problema de contabilidad de la Cuenta Pública para ampliar el alcance de la auditoría de la gestión gubernamental. La LFPRH define las categorías y elementos programáticos a utilizarse en la clasificación funcional del gasto. No obstante, es indispensable precisar que todas se deberán utilizar al mismo tiempo y para cada año (artículo 27 de la LFPRH). Es necesario generar tablas de

conversión entre la categoría funcional de un año y la del otro, para poder realizar comparaciones a lo largo del tiempo de las actividades que realiza el gobierno.

Finalmente, queda pendiente generar las condiciones técnicas e institucionales para que la auditoría de la acción gubernamental permita transparentar los ingresos que sirven para financiar este gasto público. El presupuesto debería mostrar las prioridades del gobierno a través de cómo se destinan los recursos obtenidos por la venta del petróleo para el cumplimiento de sus funciones, por ejemplo.

IX. Uruguay¹⁰⁹

1. Antecedentes

Exponer el ciclo presupuestario y sus singularidades institucionales y de procedimiento permiten visualizar la mecánica del sistema con sus fortalezas y debilidades, así como los temas pendientes a ser encarados.

El sistema presupuestario vigente en el país surgió en ocasión de aprobarse la Constitución Política de 1966 que recogió en sus disposiciones normativas las ideas más frecuentes en la década del 60. La visión en dichos años tendía a destacar el papel del Estado en la planificación del desarrollo y se valoraba la acción del mismo a través de la aplicación de técnicas de programación de la economía.

En materia presupuestal, por entonces, existía una serie de reparos que tenían que ver con aspectos tales como la falta de claridad y concreción de objetivos, el reducido número de alternativas que abarcaba la solución de los problemas, la brevedad del lapso dentro del cual se efectuaban los análisis, la falta de especificidad de las metas alcanzadas, y la carencia de técnicas de planificación formal y multianual, lo cual ocasionaba que la proyección de costos apenas cubriera el lapso de vigencia del presupuesto.

¹⁰⁹ Síntesis del documento Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal, Isaac Umansky, (LC/L.2486-8, LC/IP/L.268) N° de venta: S.06.II.G.19, 2006.

En especial, las principales objeciones que se planteaban, en la época, convergían en el denominado presupuesto tradicional que regía por entonces. En términos generales, dicho sistema presentaba las siguientes características:

El documento presupuestario se circunscribía a la presentación de un listado de objeto de gastos clasificados por unidades administrativas y con indicación de los respectivos montos de dinero. El análisis presupuestario era de naturaleza básicamente incremental, o sea que el monto a disponerse en determinado año era calculado sobre las cifras de los créditos asignados el año anterior los cuales se ajustaban por algún parámetro específico (índice de costo de vida, nuevas actividades, etc.) con lo cual se otorgaba al año precedente un peso decisivo en la determinación de las estimaciones financieras del año siguiente.

En los hechos, por otra parte, se asignaban recursos financieros a unidades administrativas ya constituidas y no a objetivos y metas a alcanzar. El sistema de clasificación de cuentas –de gran importancia para la ejecución de los gastos– abarcaba únicamente la clasificación institucional y por objeto del gasto. El control de la ejecución era básicamente de tipo legal-contable, dirigido a verificar la legalidad de las erogaciones y la regularidad de los saldos contables.

Como resultado de lo anterior, la responsabilidad que el sistema podía exigir a los administradores era solamente de tipo legal y financiero sin importar las realizaciones y la pertinencia de las mismas. No existía un método ordenado de seguimiento y evaluación de los resultados que facilitara la determinación de los niveles de eficiencia y efectividad de las actividades públicas. En general, el sistema operaba con base en una rutina un tanto mecánica y empírica con pocos elementos de racionalidad.

En lo que hace a las experiencias comparadas, cabe constatar que la administración presupuestaria –al haber establecido su ordenamiento normativo en el marco constitucional– dota de enorme rigidez a una temática que en otros países se resuelve en los niveles legales.

En ese sentido, la consideración anual del presupuesto, aprobando una norma legal por cada ejercicio, supone no solo cumplir con el principio presupuestario de anualidad, sino que brinda una enorme ventaja operativa dado que brinda mayor flexibilidad en la gestión en la medida que las decisiones presupuestarias se pueden instrumentar en una ley eventualmente sustituible por otra posterior que puede recoger las modificaciones planteadas por las exigencias reales que se van planteando durante la ejecución.

En general, en América Latina, se ha preferido la elaboración de leyes orgánicas presupuestales lo que ha permitido un fluido manejo en el área. En el Uruguay ese ordenamiento lo han cumplido las normas establecidas sobre Administración Financiera, la primera de las cuales fue el Decreto 104/68, del año 1968, que luego fue recogido en la ley presupuestal N° 15903, del año 1986 y que tuvieron variadas modificaciones posteriores.

Con ese instrumento, que tiene un señalado enfoque formalista, se orientó a la administración pública uruguaya hasta la aprobación del TOCAF (Texto Ordenado de Control y Administración Financiera) en 1991 por la ley 16170.

Las normas de administración financiera han permitido brindar un marco racional y ordenado de actuación al administrador a través de una legislación que ha procurado establecer los mayores niveles de transparencia.

Los procesos de formulación, gestión, control y evaluación disponen de normas claras y nítidas que revelan la profunda conexión entre las distintas fases del ciclo presupuestario y han logrado que en la comparación internacional el país haya sido calificado con altos niveles de transparencia.

Sin embargo, la utilización de dicha normativa, a pesar del buen desempeño que es posible obtener –en materia de fiscalización de la regularidad y veracidad (lo cual promueve adecuados controles legales al sistema presupuestal en su conjunto)– no facilita la aplicación fluida de sistemas de gestión gerenciales.

Se pretendió salvar esta restricción estableciendo en las normas constitucionales de la hacienda pública la obligación de utilizar la técnica presupuestaria programática. La primera formulación con esa técnica se realizó una vez aprobada la Constitución de 1966 en condiciones muy precarias que apenas permitieron la implantación de unidades ejecutoras en los distintos programas sin un estudio muy detallado de base, por lo cual podría afirmarse que las unidades institucionales preexistentes en la época fueron designadas como unidades ejecutoras o programas.

En los hechos no se realizó un análisis detallado de las objetivos, metas, acciones, sino que meramente se reconoció y validó una estructura de entidades que ya existían cuya lógica de funcionamiento respondía a los mecanismos operativos del presupuesto tradicional basado en tareas orientadas por la mecánica de la ejecución de gastos.

Este handicap en materia de elaboración de un presupuesto por programas —que no se realizó sobre la base de lo que el gobierno pensaba realizar como lo indicaban los principios de la propia técnica aplicada— constituyó un factor limitante a la hora de establecer la racionalidad del sistema.

En su descargo cabe mencionar que al inicio de su aplicación –fines de los años 60– ninguna administración pública latinoamericana contaba con los cuadros requeridos ni tampoco existían equipos electrónicos apropiados para el procesamiento de la información adaptable a los propósitos de la técnica promovida.

Luego del interregno del gobierno de facto –1973-1984– el tipo de presupuesto que emerge a mediados de los ochenta, y que aun se conserva, es un típico presupuesto tradicional con todas sus restricciones, que utiliza denominaciones de presupuesto por programa de acuerdo a lo requerido por las normas constitucionales.

Esas denominaciones no pueden ocultar la escasa y casi nula utilización efectiva de las técnicas programáticas que sólo son utilizadas formalmente para la presentación y exposición de las actividades presupuestarias.

Tras la restauración democrática en 1985 el Poder Legislativo, como correspondía, comenzó a exigir el cumplimiento de las normas constitucionales. Durante el primer lustro democrático – entre 1985 y 1990– el gobierno y la administración en su conjunto procuraron fortalecer los instrumentos constitucionales y legales de la administración presupuestaria y afianzar el relacionamiento de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el ámbito de sus competencias.

Como resultado de estas acciones es posible reconocer una adecuada fortaleza institucional construida a partir de la reconstrucción del escenario regulador de la hacienda pública lo cual permitió restablecer las bases para la negociación política en el marco del proceso presupuestario cuya consolidación se extiende hasta nuestros días.

En ese sentido es válido recordar, para esta situación, el enfoque siempre vigente de Wildavsky, que aun reconociendo la base económica sustentadora de la decisión presupuestaria, destaca la importancia y verdadera preferencia por la elección de los bienes públicos que se manifiesta en el proceso de aprobación del gasto la cual se expresa en la negociación política y sus diversas variantes. Visto como negociación política debe admitirse que el proceso presupuestario exige un acuerdo para formar las mayorías requeridas en lo que tiene que ver con la dirección de las políticas públicas.

Los poderes Ejecutivo y Legislativo negocian sobre los programas existentes y más que nada, dada la mecánica legal, la forma de obtener acuerdos se plasma sobre los parámetros que marca la

Constitución, los cuales obligan al Poder Ejecutivo a exponer sus políticas presupuestales en las siguientes categorías:

- Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada Inciso por programa.
- Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada Inciso por programa.
- Los recursos y la estimación de su producción.
- Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.

De esta manera, los compromisos políticos y las apropiaciones derivadas de sus resultados, en este contexto, conforman institucionalmente la trama de la hacienda que genera la infraestructura básica donde se desenvuelven las decisiones gubernamentales.

Era evidente, cuando se establecieron las normas presupuestales en la Constitución de 1966, que las características del modelo tradicional de presupuesto, expresadas a través del énfasis en la verificación de la sinceridad, legalidad y disponibilidad financiera de los gastos, se tornaba insuficiente para satisfacer las exigencias de las nuevas realidades económicas y administrativas que se planteaban.

A su vez, quienes destacaban el papel de la planificación entendían que uno de los requisitos de la preparación de los planes nacionales de desarrollo era la formulación de los presupuestos a través de técnicas programáticas y en especial el llamado presupuesto por programas y actividades. De aquí surgirían preguntas acerca de cuál sería la mejor alternativa para gastar, estructurar las actividades y dotar de personal a una unidad administrativa cualquiera fuera su nivel.

Por otra parte se aspiraba a conocer cuál sería la mejor combinación de funciones entre las oficinas centrales y las desconcentradas procurando seleccionar el mejor proyecto factible de aprobar entre los que se encontraran disponibles en un organismo. Las opciones debían tomarse a partir de la información proporcionada por los distintos clasificadores presupuestarios: por instituciones, por objeto del gasto, por programas y actividades, por funciones, por renglones económicos y por recursos.

Esta elección se canaliza haciendo mayor énfasis en la planificación indicativa que en la administración de los sistemas de gestión y va a marcar profundamente el manejo del presupuesto nacional que más de treinta años después padece de las restricciones ya existentes en la opción original adoptada, aunque actualizado en lo que hace a la utilización de los diversos clasificadores.

Existe una manifiesta confusión entre planificación y presupuesto trasuntada en el texto constitucional que establece que el Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de gobierno.

El período de gobierno en el Uruguay es de cinco años, similar al plan de largo plazo existente en los planes de desarrollo. Esto obliga a formular presupuestos quinquenales, lo que lleva a infringir el principio de anualidad presupuestaria y es una notoria limitación en la gestión a desenvolverse en el marco de la administración presupuestaria.

La exigencia de elaborar presupuestos quinquenales proviene del equívoco de tomar el período que las técnicas de planificación indicaban apropiado para el plan de largo plazo e identificarlo, en forma elemental, con el presupuesto general.

Sin embargo, en los hechos, las prácticas presupuestarias –con posterioridad y en períodos limitados– lograron salvar este fuerte impedimento haciendo uso del inciso final del artículo 214 constitucional que expresa: “El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o

recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas”.

Este mecanismo –convertir a las Rendiciones de Cuentas en verdaderos presupuestos anuales– permitió mantener en forma fluida la operatividad del sistema, durante períodos reducidos, aún con exageraciones notorias como el de haberse aprobado rendiciones de cuentas de más de quinientas normas legales que igualaban o superaban los textos presupuestales.

En determinado momento la rigidez del sistema que plantea la normativa constitucional y la sobreutilización indiscriminada del mecanismo modificadorio de las Rendiciones de Cuenta citada depararon un muy laxo disciplinamiento fiscal que tuvo influencia notoria en el momento de la discusión política de las instancias presupuestarias. En los últimos tres lustros este mecanismo perdió vigencia en la misma medida que los programas macroeconómicos requirieron un cumplimiento estricto de las metas fiscales.

Estas metas exigían resultados previamente programados por las autoridades económicas en los entornos de los parámetros que son de uso habitual en la política fiscal, por lo cual el mecanismo de anualizar los presupuestos a través de las rendiciones de cuentas dejó de utilizarse, en la misma medida que era preciso exigir el control del déficit presupuestario.

Con esa finalidad se establecieron techos de gastos que impedían la utilización de créditos presupuestales mas allá de lo que la propia recaudación permitía. Al no existir fondos de estabilización no se ha podido evitar que la ejecución presupuestaria fuera procíclica, agravando las dificultades en los períodos de caída de la actividad económica e incentivando los gastos en momentos de auge.

Para considerar la ejecución y sus porcentajes es preciso describir el ordenamiento hacendístico institucional que es el que determina en última instancia los procedimientos y en especial la importancia concedida al control de los organismos responsables y al Poder Legislativo que son elementos que influyen fuertemente sobre el grado de cumplimiento presupuestal.

La verificación y supervisión legislativa deben ser analizadas no sólo en lo que hace al denominado Presupuesto General de la Nación, que comprende a organismos del gobierno central y algunos entes desconcentrados (conocidos como los Incisos del 220 por el número de artículo de la Constitución que regula sus presupuestos) sino que debe comprender el régimen general del Sector Público que incluye a las empresas públicas que disponen de otro régimen de aprobación.

Es preciso, por tanto, conocer los procedimientos para cada uno de esos casos y su ulterior tratamiento legislativo dado que la intervención de este Poder será distinta de acuerdo al organismo que se trate.

Respecto a los ministerios, al inicio de la formulación presupuestaria, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) envían las metas –o pautas– a cada uno de ellos para que los mismos formulen sus proyectos presupuestales.

Estos, a su vez, deben elaborar sus presupuestos quinquenales para luego ser reenviados a las instituciones rectoras económicas (MEF y OPP), que habrán de cotejar las metas macroeconómicas globales del plan económico con los anteproyectos elevados a su consideración pudiendo introducirle modificaciones a las propuestas que le han llegado.

Distinto es el régimen para las entidades del art. 220 de la Constitución que están taxativamente enumerados en dicha norma.

El Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos (no comerciales ni industriales) y los Servicios

Descentralizados, proyectarán sus respectivos presupuestos y los presentarán al Poder Ejecutivo, incorporándolos éste al proyecto de Presupuesto.

El Poder Ejecutivo podrá modificar los proyectos originarios de los organismos y someterá los mismos en conjunto con las modificaciones introducidas al Poder Legislativo quien decidirá en última instancia sobre el presupuesto a aprobarse finalmente.

Las empresas públicas comerciales e industriales tienen un tratamiento diferente y están normatizadas por el art. 221 de la Constitución. Sobre estos organismos se dispone que los presupuestos de los Entes Industriales o Comerciales del Estado serán proyectados por cada uno de estos y elevados al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas cinco meses antes del comienzo de cada ejercicio, con excepción del siguiente al año electoral, en que podrán ser presentados en cualquier momento.

El Tribunal de Cuentas dictaminará dentro de los treinta días de recibidos. El Poder Ejecutivo con asesoramiento de la Oficina de Planeamiento podrá observarlo, y, en este caso, así como en el que mediasen observaciones del Tribunal de Cuentas, lo devolverá al Ente Respectivo.

Si el Ente aceptase las observaciones del Poder Ejecutivo y el dictamen del Tribunal de Cuentas, devolverá los antecedentes al Poder Ejecutivo para la aprobación del presupuesto y su inclusión con fines informativos en el Presupuesto Quinquenal. En caso contrario, la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras resolverá en cuanto a las discrepancias por el voto de dos tercios del total de sus componentes.

Como se observa, la intervención del Legislativo es perceptiva en el caso del Presupuesto General de la Nación y eventual en el caso de las empresas públicas comerciales e industriales.

El presupuesto del Poder Legislativo como Poder del Estado queda excluido del constreñimiento que significan las pautas que la OPP sugiere, debido a la norma constitucional que expresa que cada Cámara aprobará dentro de los doce primeros meses de cada legislatura, sus presupuestos, por tres quintos de votos del total de sus componentes, y le comunicará al Poder Ejecutivo para que los incluya en el Presupuesto Nacional.

De esta manera puede afirmarse que el Poder Legislativo posee la mayor autonomía en la Hacienda Pública uruguaya dado que formula independientemente su presupuesto y tiene competencias para aprobarlo sin ninguna intervención de otro Poder Estatal.

En síntesis, hay grados de constreñimiento diversos, que se expresan en normativas diferenciadas. Mientras que el límite de la Administración Central está dado en el entendido de que es la Presidencia de la República junto con OPP la que proyectará el Presupuesto Quinquenal, los márgenes que concede la Constitución a los organismos de mayor autonomía financiera están expresamente determinados, en los casos del artículo 220 y 221 y el Poder Legislativo respectivamente.

En resumen, junto al denominado Presupuesto General de la Nación existen los presupuestos de las empresas públicas, industriales y comerciales que tienen un régimen de aprobación propio y distinto al Presupuesto General y que no forman parte de este, y a su vez está cada uno de los presupuestos locales -los diecinueve gobiernos departamentales- que disponen de su propio mecanismo de aprobación por medio de los legislativos comunales, las Juntas Departamentales.

A su vez, en los últimos años se han manifestado nuevas realidades emergentes, como son las personas públicas no estatales, que de alguna manera han sido uno de los instrumentos más dinámicos que se han encontrado para darle mayor flexibilidad y elasticidad al Presupuesto, cuyos balances y rendiciones de cuentas no son expuestos públicamente aunque deben tener control del Tribunal de Cuentas de acuerdo a disposiciones sancionadas en su oportunidad.

Estas entidades fueron creadas de distinta manera y muchas veces se carece de información de sus normas constitutivas y la administración de la gestión de sus patrimonios, sin perjuicio de que existan controles, que los realiza el Tribunal de Cuentas. En algunos casos, esas personas públicas están en relación de dependencia con algún Ministerio y otras veces tienen suficiente autonomía como para desarrollar sus actividades.

Otras entidades que reciben fondos públicos, en algunos casos, todavía no tienen bien identificada su naturaleza jurídica y generan serios problemas interpretativos en cuanto a las normas que le son aplicables y cual es el mecanismo de administración financiera que los rige.

2. El proceso de decisión presupuestal y sus etapas

Para analizar la gestión presupuestaria, y por ende la etapa de ejecución, es preciso describir el mecanismo que lleva a la aprobación del documento presupuestario y sus resultados en el que intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo conformándose el proceso de decisión presupuestal en el que participan variados actores.

Planificación y ejecución

En primera instancia –de acuerdo a la normativa del país– el Poder Ejecutivo hace llegar a la Asamblea General (unión de ambas Cámaras) el denominado Mensaje Original presupuestario en los primeros seis meses de su mandato, o sea al inicio del gobierno quinquenal de una nueva administración.

Este nombre refiere a la propuesta inicial efectuada por el Ejecutivo que puede –dado que no es preceptivo– desarrollarse adicionalmente con dos Mensajes Complementarios al Mensaje Original mencionado.

Es acompañado de un informe macroeconómico genérico en que se describen los fundamentos que sirvieron para elaborar el presupuesto y una proyección estimada sobre el periodo que abarca el mismo.

La propuesta consta de dos partes: el denominado articulado por un lado, y el planillado por el otro.

El **articulado** refiere al conjunto de disposiciones legales que se proponen al Poder Legislativo, mientras que el **planillado**, es un extenso detalle de créditos presupuestales discriminados por Incisos, programas, unidades ejecutoras, y principales rubros o sea créditos categorizados según los nomencladores de gastos, los cuales se exponen en varios tomos de información. Ambas agrupaciones son sometidas al escrutinio parlamentario con el propósito de analizar los montos asignados a las distintas entidades.

Las cifras que se expresan en el planillado recogen los créditos concedidos en su oportunidad sea a través del Presupuesto y / o las Rendiciones de Cuentas anteriores y que, habitualmente, son ajustadas por las variaciones acaecidas en el íter periodo, o sea entre el último planillado promulgado y el que se presenta en la oportunidad y que responden a diversos conceptos, a saber:

- Los propios mecanismos previstos en la ley presupuestal que permiten realizar ajustes salariales (índices medios de salarios, beneficios sociales proporcionales, etc.).

- Modificaciones de los distintos rubros de gastos previstos en instancias presupuestales previas que se ajustan a través de índices específicos en cada caso –previamente establecidos por normas presupuestarias anteriores– atendiendo a los incrementos de precios ocurridos en el lapso de tiempo transcurrido (combustibles, energía, agua, etc.).

A esos conceptos se le puede agregar los refuerzos de rubros (aumento de los créditos otorgados) que son concedidos a partir de los pedidos que se originan en cada organismo y que el Ministerio de Economía y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto hayan considerado conveniente asignar dadas las carencias constatadas durante la ejecución presupuestal.

Esta facultad se encuentra contemplada en el ordenamiento financiero y es posible implementarla dado que al principio del ejercicio se realiza la apertura de un crédito global para atender situaciones no previstas y cuyo monto es un porcentaje del presupuesto total.

Todos estos movimientos a lo largo de los cinco años del período que transcurre entre un presupuesto y otro –y habida cuenta de los posibles ajustes que se realizan anualmente en las rendiciones de cuentas– contribuyen a conformar el denominado crédito permanente. Esta es la asignación presupuestal que cada entidad tiene la certeza de poder disponer para desenvolver sus acciones y que se expone en el denominado planillado en el momento de considerarse la nueva ley presupuestal.

En el articulado se expresan las propuestas modificativas en términos de normativas legales que innovan en lo que hace a los montos crediticios preexistentes o establecen una forma de distribución distinta a la original.

La lectura a la que obliga esta forma de presentación exige que para conocer la verdadera propuesta del Poder Ejecutivo y su costo final deba considerarse en su conjunto el articulado y el planillado, pues en el primero deben estimarse los costos de las propuestas normativas y en caso de ser aprobadas se adicionarán más tarde como los nuevos artículos que se incorporarán al total de los créditos permanentes expuestos en el planillado.

Una vez que se comunica el documento presupuestal al Poder Legislativo, éste decide cuál será la Cámara que los estudiará en primera instancia y cada una de ellas dispone de 45 días para pronunciarse. La ejecución en conjunto con el control presupuestario previo y concomitante se realizan en el marco de una normativa variada que tiene sus fuentes en la Constitución Nacional, las distintas y sucesivas leyes presupuestales y lo preceptuado en el ordenamiento conocido por sus siglas, TOCAF, que es el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera.

En los hechos han existido ajustes y modificaciones al TOCAF original así como en las leyes presupuestales quinquenales y las Rendiciones de Cuentas anuales lo que ha derivado en un marco normativo de administración financiera altamente complejo.

A partir de la ley presupuestal del período 1995-2000 se instauró un nuevo régimen de control financiero en ocasión de aprobarse una amplia reforma administrativa del Estado impulsada por el Poder Ejecutivo a través del CEPRE o sea el Comité Ejecutivo de la Reforma del Estado.

Por este sistema las unidades administrativas de cada ministerio o Inciso son responsables de la ejecución de todas las fases del gasto: crédito autorizado, modificaciones del mismo, compromisos, obligaciones y pagos.

Para esto se ha implementado un sistema integrado de información financiera conocido por su acrónimo SIIF compuesto de varios módulos que pretende superar algunos problemas tradicionales en la administración pública uruguaya.

Las alternativas que la administración financiera pública ofrece a través de sus distintos órganos y estructuras, se muestran altamente constreñidas por las metas económicas que el gobierno establece. Los distintos agentes presupuestales deben someterse a un proceso de negociación con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Si bien las pautas macroeconómicas limitan algunos objetivos y la posibilidad de llevar a cabo ciertas políticas por parte de cada órgano, la responsabilidad por la elaboración presupuestaria queda librada a cada institución.

Esto significa que a pesar de las obligaciones emanadas de las pautas, los márgenes de movilidad en este punto de la elaboración presupuestal están determinados por la negociación interna desenvuelta en cada órgano.

Por este motivo, es preciso destacar en este proceso cómo los resultados que se van obteniendo en la negociación interna promueven presiones ascendentes hacia las autoridades superiores que se van a reflejar en la negociación que se realiza con el Ministerio de Economía (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Sin embargo, este proceso no es neutro dado que se halla fuertemente condicionado por el proceso político, al margen de la toma de decisiones en el Poder Legislativo.

El diseño del trámite presupuestal marca un fuerte predominio del Poder Ejecutivo a través de la OPP y el MEF sobre los restantes órganos y poderes del Estado a excepción del Poder Legislativo.

Los dispositivos constitucionales prevén que los agentes presupuestales incluidos en el artículo 214 de la Constitución (Gobierno Central y entidades adscriptas) se vean constreñidos por las modificaciones que el Ejecutivo establezca a los anteproyectos enviados por esos organismos en los casos que no se ajusten a las metas del Ejecutivo.

A su vez, los organismos del artículo del 220 (Otros Poderes del Estado y órganos constitucionales, entes autónomos no comerciales ni industriales) elaboran su presupuesto y lo elevan al Poder Ejecutivo para ser incluido en el Presupuesto General a enviarse al Legislativo. En este caso el Ejecutivo puede preparar una versión propia del proyecto de presupuesto que está dispuesto a conceder a la entidad y ambos proyectos son tratados por el Parlamento que es quien en última instancia resuelve.

Los presupuestos de los entes industriales o comerciales del Estado son proyectados por cada uno de estos y elevados al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas cinco meses antes del comienzo de cada ejercicio, con excepción del siguiente al año electoral, en que podrán ser presentados en cualquier momento. Dichos presupuestos habitualmente siguen las normas de ejecución presupuestal emitidas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el art.221 de la Constitución establece un procedimiento para su aprobación, **aun cuando no establece un plazo final para la misma**, mas allá de que el Tribunal de Cuentas dispone de 30 días para emitir su dictamen.

De esta forma pueden coexistir en un ejercicio diversos proyectos de presupuesto de las diferentes empresas –correspondientes a distintos períodos anuales– que han cumplido desiguales fases del proceso de aprobación pero que al no haberse completado sus procedimientos quedan pendientes del asentimiento para su sanción por parte del Poder Ejecutivo.

Esta situación ha llevado al caso de que existieran empresas que no han tenido presupuesto aprobado para determinado ejercicio lo que se ha podido salvar a través de otra disposición constitucional que establece que mientras no se aprueben los proyectos de presupuesto continuarán rigiendo el presupuesto vigente.

En su conjunto existe una gran dificultad para obtener la legalmente exigida consolidación anual del balance del sector público en su integridad, lo que se refleja en la pobreza informativa que existe al tratar de analizar este tema. Anualmente OPP solicita a estos organismos la elaboración de un plan estratégico de desarrollo y un presupuesto anual que debe incluir las siguientes estimaciones

- Recursos
- Presupuesto de compras
- Egresos operativos
- Inversiones

- Servicio de deuda
- Costo presupuestario total
- Actividades deficitarias
- Estado de Resultados
- Flujo mensual de Caja
- Cuadro de financiamiento global
- Partidas presupuestales

Una vez promulgada la ley presupuestal continúa el desarrollo del relacionamiento iniciado durante la formulación entre Ejecutivo y Legislativo, y se inicia el proceso de ejecución del Presupuesto Quinquenal. Es posible observar a partir de ese momento la existencia de mecanismos diferentes en la faz de ejecución así como en las actividades controladoras.

En una primera instancia se encuentra una etapa de coordinación de la ejecución presupuestal, y luego otra de ejecución propiamente dicha. En la primera etapa que comprende los casos del gobierno central y los órganos incluidos en el artículo 220, la coordinación está a cargo del MEF por medio de la Contaduría General de la Nación y la OPP. En cambio, para los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la coordinación es entre cada institución con la misma OPP. Por tanto, la injerencia del Ejecutivo en la coordinación de los organismos del 220 y el conjunto de las carteras ministeriales es mayor que la que se presenta en el ámbito descentralizado.

En lo particular, para su propio Presupuesto el Poder Legislativo es el único caso en que su coordinación durante la ejecución no depende de ninguna entidad externa, aunque habrá de sufrir las alternativas del financiamiento y por lo tanto, en los hechos, dependerá de la programación de Caja del Poder Ejecutivo que es quien recauda. Una vez puesto en ejecución el presupuesto, las formas de control comprenden una serie de pasos complejos, asociados a dos tipos de contralor.

Existe una primera fase que comprende un control interno, en el cual nuevamente sus actores centrales son la OPP y el MEF, interviniendo adicionalmente el Tribunal de Cuentas en la Administración Central y los organismos del art. 220. Una segunda fase se asocia con un tipo de control externo en que el Tribunal de Cuentas adquiere un papel protagónico y se presenta un control compartido del Tribunal con OPP sobre los entes del ámbito descentralizado.

Desafíos pendientes en materia de ejecución

No debe olvidarse que la aplicación de la técnica de presupuesto por programas exige por lo menos contar con el mayor número de los siguientes requisitos:

- El Presupuesto debe formularse sobre la base de lo que el gobierno piensa realizar y no sobre las cosas que desea adquirir, esto último es el criterio habitual que guía al presupuesto tradicional.
- Esta visión significa destacar y dar primacía a los objetivos y las metas y no a los medios e instrumentos para alcanzar aquellos.
- La toma de decisiones acerca de la asignación de recursos públicos debe efectuarse – **efectiva y no nominalmente**– en términos de programas y funciones con sus respectivos objetivos y metas y no decidir guiándose por la finalidad del gasto.
- El trabajo a realizar debe sujetarse a sistemas de medición que faciliten el conocer detalladamente la naturaleza y magnitud del esfuerzo a realizar.
- A cada programa o función presupuestaria debe imputársele todos aquellos costos inherentes al mismo, discriminados adecuadamente y con la debida consideración de los costos directos e indirectos.

- Los cálculos presupuestarios deberán incluir la producción de estándares de rendimiento con la finalidad de determinar el grado de eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- Se procurará que el propósito del sistema global consista en racionalizar los procesos de toma de decisiones.
- En términos generales será preciso internalizar en la administración presupuestaria el concepto referido a que la utilidad del presupuesto por programas en la toma de decisiones se basa en la utilización de un sistema de información físico (para establecer unidades de insumo-producto) y financiero que ponga a disposición de los niveles ejecutivos la información requerida para enriquecer sus decisiones.
- Como sistema de información el presupuesto deberá operar detectando desviaciones entre lo programado y lo ejecutado de forma tal que puedan crearse instrumentos para la toma de decisiones correctivas del programa.

La simple enumeración de las exigencias para desarrollar la técnica de presupuesto por programas demuestra la necesidad de contar con cuadros gerenciales de calidad y extendidos, así como de complejos sistemas de información oportunos y confiables.

Sin perjuicio de estos requerimientos cabe destacar una serie de esfuerzos que se han ido desarrollando en las últimas décadas.

El Parlamento, tras el restablecimiento de la democracia, en 1985, comenzó a exigir nuevamente el cumplimiento de las normas constitucionales mientras que el proceso de decisión presupuestaria fue cobrando vigor aun cuando el mismo puede ser perfeccionado en varios sentidos.

El mejoramiento debe tener su origen en una acción mancomunada de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. El Ejecutivo deberá orientarse en el sentido de aplicar la técnica programática en forma efectiva, y no meramente formal como ha sido la práctica habitual de las últimas décadas, en todas sus dependencias de manera de brindarle al Legislativo elementos para elaborar juicios de valor apropiados para valorar las acciones del Poder Administrador.

El Legislativo tendrá que designar cuerpos asesores idóneos para introducirse en el lenguaje especializado de la administración financiera de manera de poder calificar el nivel de sus pedidos de información realizados a la Administración para perfeccionar su control.

En ese contexto se debería promover la transformación del presupuesto por programas en un sistema que prevea el establecimiento de contratos anuales para los administradores superiores que incluyan la definición de responsabilidades, incentivos y metas precisas en cuanto a resultados y plazos, exigiéndose desempeños acordes a la programación convenida y una registración contable que refleje los costos de las actividades.

Programación de mediano plazo

Será necesario que la legislatura exija del Poder Ejecutivo la presentación de un plan de mediano plazo que contenga la formulación de la política fiscal por un período plurianual.

Los presupuestos están basados, cada vez más, en una perspectiva de mediano plazo. Por lo tanto, el potencial impacto de un presupuesto incrementado año tras año es limitado, en la medida que muchos aspectos del presupuesto son sumamente inflexibles para promover cambios inmediatos.

Si bien el país tiene un presupuesto quinquenal la realidad indica que éste opera como la sumatoria de cinco presupuestos anuales: una vez establecida las cifras del primer año, los años posteriores se limitan a ajustar los montos originales sin replantear un verdadero análisis.

La revisión anual del presupuesto que se posibilita al hacerse la presentación de la Rendición de Cuentas requeriría que la misma pudiera ser ampliada para obtener un conocimiento preciso de la dirección en que se orienta la política presupuestaria.

Por esta razón, es deseable que la legislatura debata y analice las políticas de mediano plazo de la misma manera que lo hace con el Presupuesto. Para alcanzar este propósito debería presentarse por parte del Ejecutivo un plan estratégico de mediano plazo de manera que previamente a la discusión del presupuesto pudiera discutirse la política que lo sostiene.

Si bien el Presupuesto se expone con la proyección de los créditos por cinco años, esta proyección es mecánica e incremental y no expone los supuestos y fundamentos de las políticas en que se basan y el posible impacto en el período presentado.

Otro desafío pendiente se encuentra en la necesidad de poner en marcha una asesoría parlamentaria presupuestal permanente y de buena calidad técnica en la estructura actual del Poder Legislativo.

La asesoría parlamentaria actual comienza a operar una vez que es enviado el Presupuesto General de la Nación –presentado en forma quinquenal– en los primeros seis meses de un nuevo gobierno. Cada una de las Cámaras analiza al Presupuesto y aprueba su versión del mismo para lo cual dispone de 45 días a partir de su recepción. En caso de no pronunciarse se considera rechazado. Si existen modificaciones propuestas por una de las Cámaras, la otra tiene 15 días para considerarlas y presentar su versión. Después de su aprobación o rechazo de las modificaciones pasa a la Asamblea General que a su vez tiene 15 días para expedirse. En caso de no hacerlo se considera rechazado.

El documento presupuestario es discutido en la Comisión de Hacienda y Presupuesto integradas. El análisis se centra principalmente en los artículos de la ley y no tanto en las cifras o en los anexos presentados por el Poder Ejecutivo. Fuera del primer año, en los restantes cuatro años de la legislatura existe poca atención al Presupuesto salvo en ocasión de la presentación de la Rendición de Cuentas y prácticamente las Comisiones de Hacienda y Presupuesto no se reúnen. La Comisión de Hacienda y Presupuesto de cada Cámara escucha las propuestas de los diferentes ministerios en ocasión de la presentación del proyecto presupuestario y cuentan con el asesoramiento de los técnicos del Poder Ejecutivo no disponiendo de asesores institucionales. En ciertos casos los legisladores disponen de asesores partidarios por su cuenta.

Existe una notoria debilidad en el análisis por parte de los legisladores en las diferentes etapas del gasto: formulación, ejecución, control y evaluación dado que no se cuenta con técnicos propios del Parlamento que se especialicen en las complejidades del sistema presupuestario. La carencia de capacidad técnica impide el uso de la información, aun cuando se dispone de un acceso total a la misma, y por tanto no se cumple con plenitud la obligación **efectiva** de controlar las actividades del Ejecutivo que tienen los legisladores

En términos de flujo de información el sistema presupuestario es de amplio acceso para analizar y diseminar la información y ha sido enriquecido en los últimos años por la existencia de buena tecnología de información en ambas Cámaras. Los recursos puestos a disposición de los comités presupuestales son similares a los que utilizan las distintas comisiones parlamentarias y pueden ser considerados suficientes. Existen más de cincuenta terminales conectadas al sistema central del S.I.I.F. que se encuentran en línea y sin embargo son escasamente utilizadas. Adicionalmente, los legisladores pueden hacer uso del pedido de informes, comparecencia de los ministros, enjuiciamiento de los mismos y crear comisiones especiales investigadoras, por lo que sus recursos son amplios.

3. El proyecto de presupuesto 2005-2010

La nueva administración que comenzó a gobernar en Marzo de 2005 elevó su proyecto de presupuesto para el período 2005 –2010 a los seis meses de la toma de posesión del gobierno en el plazo constitucional previsto.

En el mensaje que se eleva a la Asamblea General se comienza por destacar la situación en que se encontraba el país caracterizada por haber heredado la nueva administración un endeudamiento público que era el mayor de la historia, condicionando fuertemente las relaciones con los mayores acreedores financieros o sea los organismos multilaterales. Se señala que al cierre del 2004, la deuda bruta del sector público ascendía a 13.300 millones de dólares representando alrededor del 100 por ciento del producto bruto interno lo que convertía a Uruguay en uno de los países mas endeudados del mundo.

Las autoridades económicas consideraron esencial definir las orientaciones programáticas a seguirse las que se basarían en una visión de mediano y largo plazo, dado que en el corto plazo se estima que el país no está en condiciones de resolver sus problemas estructurales como ser el incremento de la pobreza, la carencia de puestos de trabajo en número y calidad suficiente para su población y el recrudescimiento del proceso emigratorio que ha agravado el envejecimiento de la población.

En ese sentido se enfatiza que la primera prioridad nacional consiste en mejorar la cantidad y calidad del empleo para lo cual se reconoce un único camino genuino: el incremento sustancial de la inversión productiva.

Tras reconocer una trayectoria declinante de la misma durante los últimos años –que apenas registró una formación bruta del capital 13% del PIB del 2004– se señala que la inversión realizada por el gobierno central y las empresas públicas apenas alcanzó al 2,6% del PIB en dicho año.

Para sustentar un proceso de mediano y largo plazo de crecimiento –se sostiene– se requiere inyectar confianza y estabilidad en la economía uruguaya, y dado la vulnerabilidad del país cobra relieve el acceso al crédito internacional que se valoriza como de singular importancia, y en especial la relación con los organismos financieros multilaterales principales acreedores de la economía nacional.

Más adelante se presentan los principales criterios que han servido de base para la elaboración del presupuesto. El primero de ellos es el que se refiere a la responsabilidad fiscal, la que es entendida como la imprescindible coherencia a exigir entre el presupuesto y el programa financiero del gobierno, con resultados fiscales que se han acordado con los organismos multilaterales de crédito.

Se identifica, *a posteriori*, como uno de los grandes activos del país la administración responsable que fue desenvuelta hasta el momento cumpliendo con los compromisos asumidos a través de su historia económica y en especial la competencia exhibida por las autoridades económicas anteriores que permitieron la salida de la crisis del año 2002 a la cual la nueva administración ya había reconocido en el mensaje que acompañó la Rendición de Cuentas del año 2004 presentada a consideración del Poder Legislativo, previo a la presentación del Presupuesto.

En ese sentido se reitera la necesidad de practicar una actitud muy cuidadosa de las cuentas procurando realizar un tránsito progresivo hacia el equilibrio de las mismas, por lo cual se declara que la columna vertebral del proyecto presupuestal que se presenta es que se hayan previsto los recursos necesarios para el financiamiento de los gastos a realizar por los organismos del sector público durante el transcurso del período de gobierno.

Se presentan, a renglón seguido, según la nueva administración, cuatro innovaciones enmarcadas en una orientación que procura la realización de compromisos de gestión tendientes a mejorar la gestión pública a todo nivel. La primera de ellas es referida al papel a desempeñar por las rendiciones de cuentas, de las cuales se les rescata un viejo cometido caído en desuso: además de

revisar la ejecución presupuestal del año precedente serán concebidas como oportunidades para corregir errores y superar vacíos que se fueran detectando en el presupuesto quinquenal.

En esa tesitura también se pretende innovar en materia de recursos humanos, para lo cual se prevé legislar en las próximas rendiciones de cuentas una gran transformación estructural sobre la base de comenzar a ligar las retribuciones con el desempeño, tras algunas experiencias de débiles resultados obtenidos por las administraciones anteriores.

Un tercer criterio fundamental es el referido al ahorro presupuestal, al que se procura estimular como una herramienta de promoción de un mejor gasto, permitiendo la utilización de las economías generadas en proyectos de inversión a ejecutar en próximos ejercicios.

La cuarta innovación que se procura alcanzar es la referida a la instauración de un régimen de mayor transparencia en la generación y utilización de los recursos públicos, para lo cual ha sido inaugurada una página Web en la Contaduría General de la Nación.

En materia macroeconómica se presenta –por primera vez en la historia presupuestal– las proyecciones del quinquenio, acerca del posible comportamiento de las principales variables. La estrategia fiscal a seguirse procura, asimismo, reducir la carga de los intereses de la deuda pública e ir disminuyendo el financiamiento de los organismos multilaterales acudiendo a los mercados voluntarios de crédito. La trayectoria fiscal prevista se orienta hacia el equilibrio de las cuentas públicas, tal como lo señala el siguiente cuadro:

Se reconoce la intención de las autoridades económicas de aumentar el gasto de la administración central en el quinquenio –el cual subiría un 16%– por debajo del crecimiento del producto bruto interno que en las estimaciones alcanzaría un 18% por lo que se trasunta el esfuerzo propuesto de mantener la disciplina fiscal.

Algunos analistas, sin embargo, plantean que las proyecciones de las principales variables económicas que se incluyen en el mensaje son muy optimistas, dado que plantean un crecimiento de la actividad económica durante siete años ininterrumpidos, (los dos posteriores a la crisis más el quinquenio proyectado) lo que no ha sido frecuente en el país y menos con tasas de crecimiento que sólo se dieron a lo largo de la década del noventa hasta que comenzó la caída del producto a fines del decenio.

Se señala, por otra parte, que para el período 2005-2009 el avance en el resultado global del sector público sería de casi un punto del producto como consecuencia de las menores erogaciones a realizar por concepto de intereses y un superior resultado primario.

Este éxito se estima que sería relativo dado que estaría fundamentado en los mejores resultados de las empresas públicas que dado su carácter monopólico y el mantener el precio de sus productos por encima de los precios internacionales no parece ser un resultado plausible ni de calidad.

Profundizando en este argumento se destaca que la leve mejora en el resultado primario se basa en dos supuestos que pueden resultar fuertes a la hora de contrastarlos con la realidad: el crecimiento real del 20,5% de la actividad y el aumento en los ingresos del 1,8% del PIB a obtenerse por el organismo recaudador que requiere no sólo del incremento del producto previsto sino también de una mayor eficiencia en la recaudación.

Sin embargo, las autoridades económicas han señalado en el mensaje presupuestario que la reestructura de la Dirección General Impositiva permitiría establecer un compromiso de gestión con ese organismo que se traducirá en un ingreso adicional creciente desde niveles de 0,5 ciento del PIB hasta alcanzar el 1% del producto en el 2009.

Se afirma que esa mejora se derivará de un mayor control de la evasión, conjuntamente con el impulso que seguirá imprimiendo el aumento de la actividad económica y los mayores ingresos que

se espera obtener durante los primeros años de la reforma tributaria a proponerse en una ley posterior al Presupuesto.

Reafirmando este concepto, la autoridad económica sostiene que el aumento previsto en los ingresos del sector público, equivalente a alrededor del 1,6 del producto bruto interno, será distribuido de manera responsable. Ello supondrá, no sólo alcanzar las metas del resultado primario consistentes con una trayectoria decreciente de la deuda pública, sino también incrementar –en la medida de lo posible– aquellas partidas del gasto que se consideren prioritarias.

Así, en los primeros años se abocarán los recursos al Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social y existen compromisos para enfrentar el deterioro real sufrido por los salarios y las pasividades así como contribuir a recuperar la inversión pública.

4. Síntesis y conclusiones

Es notorio que al estar los procedimientos presupuestarios insertos en la Constitución convierten en dificultosa la gestión de los recursos. La confusión original entre Planificación y Presupuesto ha sido una carga gravosa desde el inicio del sistema. Mientras que la Administración Central y el Gobierno General han sentido el impacto de esta rigidez y lo manifiestan en un débil desempeño gerencial lo que no obsta, sin embargo, para que en términos administrativos hayan cumplido con lo esencial de sus funciones (aunque a altos costos), las empresas públicas comerciales e industriales disponiendo de mayor autonomía han podido incorporar una dinámica empresarial que les permite encarar con mayor flexibilidad sus cometidos. Distinta es la realidad de los gobiernos departamentales que en general han padecido, con su propia legislación, la rigurosidad de las normas de control financiero, lo que en forma conjunta con su endeble administración, no le ha permitido lograr una utilización eficiente de sus recursos.

El desafío que en la actualidad enfrenta el país de renovar su administración presupuestaria cuenta con ciertas fortalezas donde apuntalarse para realizar transformaciones, aun cuando las amenazas que se ciernen, en los próximos tiempos, no son desdeñables dado la escasa respuesta que se ha obtenido en ocasión de intentar realizarse algunas reformas de primera generación en la década del noventa.

Una inquietud adicional que tiene probabilidad de resolverse positivamente es el grado de cambios que podrían realizarse en caso de conseguir una adecuada respuesta de las instituciones políticas representativas, dada la sensibilidad de la ciudadanía a la influencia de las mismas la que se expresa en los intentos de actuar proactivamente en los asuntos de interés público, basándose en una sostenida adhesión democrática.

Bibliografía

- Abuelafia, Emmanuel; Berensztein, Sergio; Braun, Miguel y Di Gresia, Luciano (2005), “Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina”, CIPPEC-BID, Mimeo.
- Acosta Ramírez, Claudia María. (2006) “Importancia de la Legislación Secundaria para Garantizar la Autonomía Técnica y de Gestión de las Entidades de Fiscalización Superior”, en Sexto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, Noviembre 2006.
- Afonso, J., Biasoto, Geraldo, e Araújo, Erika (2005). “Fiscal space and public investments in infrastructure: a Brazil case study”. Texto para Discussão n. 1141. Brasília, IPEA, Dezembro 2005.
- Afonso, José R. (2004). “Las Relaciones Intergubernamentales dentro de Brasil”. *Revista de la CEPAL n. 84* : 135-157. Santiago do Chile, CEPAL, Diciembre 2004.
- Afonso, José R., e Mello, Luis de (2000). “Brazil: an evolving federation”. In: Ehtisham Ahmad; Vito Tanzi (org.), *Managing Fiscal Decentralization*, pp.265-285. London e New York, IMF, 2000.
- Alesina, A. y R. Perotti (1996), “Budget Deficits and Budget Institutions,” *NBER Working Paper* No. 5556.
- _____(1994), “The Political Economy of Budget Deficits,” *NBER Working Paper* No. 4637.
- Alesina A. y G. Tabellini (1990), “A Positive Theory of Budget Deficits and Government Debt”, *Review of Economic Studies*.
- Alesina, A. y A. Drazen (1991), “Why are Stabilizations Delayed?” *American Economic Review*, CXXXI, 1170-1188.
- Alesina, A., G. Cohen y N. Roubini (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge, MA., MIT Press.

- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1996), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America,” NBER Working Paper No. 5586.
- Almeida, Maria H. (2004). “A Política Social no governo Lula”, *mimeo*. S.Paulo, USP, 2004.
- Amorim Neto, Octavio, Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins, (2001). Agenda power in Brazil’s Camara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, vol. 55, núm. 4, pp. 570-578.
- Arpon, Andréia (2004). “Contribuições para uma avaliação do programa cheque cidadão”, *mimeo*. (dissertação de mestrado). Rio de Janeiro, COPPE, Dezembro 2004.
- Asamblea Legislativa (2001, Octubre). *Ley No.8131: Ley de la administración financiera de la república y presupuestos públicos*. San José: Imprenta Nacional.
- ____ (1984, Setiembre). *Ley No.6955: Ley para el equilibrio financiero del sector público*. San José: Imprenta Nacional.
- ____ (1951, Abril). *Ley No.1279: Ley de administración financiera de la república*. San José: Imprenta Nacional.
- ____ (1949), *Constitución política de la república de costa rica*. San José: Imprenta Nacional, noviembre.
- Asociación paraguaya de presupuesto público, Presupuestos Plurianuales no son suficientes: experiencia Chilena, <http://personales.conexion.com/py/tato/apapp/plurianuales.htm>
- Aureliano, Liana, e Draibe, Sonia (1989). “A Especificidade do “welfare state” brasileiro”, *mimeo*. (Capítulo 3, Projeto Política Social em Tempos de Crise). Brasília, MPAS e CEPAL, 1989.
- Banco Central del Ecuador, Memorias Anuales 1997 a 2003, Quito.
- Banco Mundial, Ecuador (2005), Creating Fiscal Space por poverty reduction, Fiscal management and public expenditure review, pág. 27, febrero, Quito.
- Barreix, Alberto y Jerónimo Roca (2003), Un nuevo modelo de administración Tributaria. Universidad Católica. Montevideo.
- Barris, Guillermo y Martín, Fernando R. (1998), “Método de estimación de los recursos tributarios para el presupuesto de la Administración Nacional de la República Argentina”, *Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público*, vol. II. Compilador: Ginestar, Angel. UBA, CITAF-OEA, Buenos Aires, junio.
- Batista, Elisangela (2005). “Balanço do Fome Zero”. *Estudo Técnico n. 20/2005*. Brasília, Câmara dos Deputados, Agosto 2005.
- Blondal, Jón R. (2005), “The reform of public expenditure management systems in OECD countries”, 7th Banca d’Italia Workshop on Public Finance, Perugia, Italy, Abril.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela (2005), “Indicadores de desempeño en el sector público”, *Serie Manuales N°45*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile. <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/6/LCL2416P/manual45.pdf>
- Bono de Desarrollo Humano (2003), Acuerdo Ministerial No 512, agosto.
- Boschetti, Ivanete, Teixeira, Sandra, e Dias, Adriane (2004). “Programas de Transferência de Renda: a “Nova” Face da Assistência Social no Governo Lula”. *Nota Técnica n. 1*. Brasília, UnB – IH, Novembro 2004.
- Brasil (2002). *Brasil 1994/2002 - a Era do Real*. Brasília, Presidência da República, 2002.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2002), “The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer”, en Ben Ross Schneider and Blanca Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami: North-South Center Press.
- Caetano, Gerardo y Romeo Pérez Antón (1998), Parlamento y Presupuesto. CLAEH. Montevideo.
- Cámara de Diputados, www.cddhcu.gob.mx, consultada el 13 de septiembre de 2006.
- Camargo, José M. e Ferreira, Francisco (2001). “O Benefício Social Único: Uma proposta de reforma da política social no Brasil”. *Texto para Discussão Depto. Economia n. 443*. Rio de Janeiro, PUC-RJ, Março 2001.
- Carrasco, Marx (2004), Foro de Transparencia de la Política Fiscal, 25 de noviembre, Cuenca.
- Carrera, Jaime (2004), En 20 años de Presupuestos del Estado. Ha cambiado algo?, *Revista Gestión*, febrero, Pág. 41, Quito.
- Casar, Ma. Amparo (2006), “Análisis de Tres Gobiernos sin Mayoría”, MIMEO.
- ____ (2002), "Executive-Legislative relations: The Case of Mexico (1946-1997)" en S. Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Politics in Latin America*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- ____ (2001), El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un caso de estudio. Documento de Trabajo 137, CIDE, México.

- ____ (2000), La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y Cohesión Partidaria. Documento de Trabajo 113, CIDE, México.
- Castro, María H. (2004). “A política de combate à pobreza no Governo do Estado de São Paulo”. São Paulo em Perspectiva, 18(4): 3-7. S.Paulo, 2004.
- ____ (2005). “Política Social no Brasil: Continuidades e Mudanças”, *mimeo*. (Seminário Brasil x Chile). Santiago, CEPAL, Setembro 2005.
- Castro, María H., Prado, Iara, e Tiezzi, Sérgio (2004). “Política Social sob Governo Lula”. *Revista Política Democrática*. S.Paulo, Janeiro 2004.
- CEPAL (2004), *Panorama de la Gestión Pública*, ILPES (LC/IP/L.243), Santiago de Chile. http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/3/LCIPL243/PanoramaGP_Parte_II.pdf
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2003), “Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad”, Serie Gestión Pública, N° 35, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Oficina de la CEPAL de Buenos Aires, Santiago de Chile, mayo.
- Chan, James L. (2003) “Government Accounting: An Assessment of Theory, Purposes and Standards” *Public Money & Management*, 23 (1), pp. 13-20.
- Chávez Presa, Jorge A. (2000) “Para Recobrar la Confianza en el Gobierno: Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público” Fondo de Cultura Económica.
- Coello, Raquel (2005), Incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto, septiembre, Quito.
- Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado de Uruguay (2005-a), “Guía metodológica de planificación estratégica”, Montevideo. http://www.cepre.opp.gub.uy/index.php?option=com_content&task=view&id=322
- ____ (2005-b), “Documento de Trabajo N°4: Pautas de Recursos Humanos y Estructuras organizativas y de Puestos de Trabajo”, Montevideo. http://www.cepre.opp.gub.uy/index.php?option=com_content&task=view&id=321
- CONPES (2003), “Reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto”, Documento CONPES 3252.
- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, Sitio Web ([http://www2.mecan.gov ar/cfrf/](http://www2.mecan.gov.ar/cfrf/))
- Constitución Política de Colombia (1991)
- Constitución Política del Estado, 1997, Quito.
- Conterno, Elena (2004). Evaluación Rápida del Proceso de Descentralización. Informe de Hallazgos sobre el Proceso de Presupuesto Participativo 2004. PRODES. Lima, Perú.
- Contraloría General de la República (1988), *Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República*. San José: Imprenta Nacional, septiembre.
- Cordero, H. (1992). *El Sistema Presupuestario del Gobierno Central*. San José: Dirección Presupuesto Nacional.
- CORDES (1999), La Ruta de la Gobernabilidad, Informe final del Proyecto “CORDES-Gobernabilidad”, Pág.409 – 411, febrero.
- Cortázar, Juan y Carla Lecaros (2003). La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal: el caso de Villa El Salvador en Perú 2000-2002. INDES. Washington, EEUU.
- Costa Rica. Comisión Técnica Interinstitucional (2005), “Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Elaboración de la Estructura del Plan Anual Operativo para las Entidades Públicas, Ministerios y demás Órganos”, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República, San José.
- Dain, Sulamis, e Lavinias, Lena (2005). “Proteção Social e Justiça Redistributiva: como promover a igualdade de gênero”, *mimeo*. Rio de Janeiro, Abril 2005.
- Delpiazzo, Carlos (2001), Desafíos actuales del control. Fundación de Cultura Universitaria (FCU. Montevideo.
- Diamond, Jack (2003). From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. *IMF. Working Paper*.
- Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni (1998), “Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación”, en *Política y gobierno*, Vol. 5, núm. 2.
- DIPRES (2005), “Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2006”, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.
- Draibe, Sonia (2002). “Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais nos anos difíceis”, *mimeo*. - Taller Inter-Regional Protección Social. Santiago, PNUD, Mayo 2002.
- Echeverri, Juan Carlos, Leopoldo Fergusson, Pablo Querubín (2005), La batalla política por el presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o supervivencia fiscal, Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

- Echeverry, J. C., L. Fergusson, P. Querubín (2004) “La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal”, Universidad de los Andes, Documento CEDE 2004-01
- Eliás, Antonio (2000), (Des) Ajuste fiscal, Desajuste presupuestal. Trilce. Montevideo.
- Escola Nacional de Administração Pública (2000), “Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública”, Cadernos ENAP N° 19, Fundação ENAP, Brasília.
- Estatuto Orgánico del Presupuesto. Decreto 111 de 1996 “*Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994, y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*”.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2004), “Informe sobre la Evaluación del papel de FMI en Argentina 1991-2001”, Oficina de Evaluación Independiente (OEI), Fondo Monetario Internacional, junio.
- ____ (2003), “Sustainability Assessments, Review of Applications and Methodological Refinements” documento SM/03/206, Fondo Monetario Internacional, junio.
- ____ (2002), “Assessing Sustainability”, documento SM/02/166, Policy Development and Review Department, Fondo Monetario Internacional, mayo.
- Forteza, Álvaro (1998), Los efectos fiscales de la reforma de la Seguridad Social uruguaya. Universidad de la República. Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.
- Francke, Pedro, J. Castro, R. Ugaz y J. Salazar (2003). Evaluación del proceso presupuestal peruano, con énfasis en su transparencia. CIES. Lima, Perú.
- Garson, Sol e Araújo, Erika (2001). “Ações Sociais Básicas: Descentralização ou Municipalização?” *Informe-SE n. 23*. Rio de Janeiro, BNDES, Janeiro 2001.
- Gómez, Arlina y Quirós, Fabián (2006), “Costa Rica: Análisis Crítico del Proceso Presupuestario”, *Serie de Gestión Pública* (en prensa), ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Hepworth, Noel. (2003) “Preconditions for Successful Implementation of Accrual Accounting in Central Government” *Public Money & Management*, 23 (1), pp. 37-44.
- Herrera Vega, Yensy (2002): Propuesta para la Gestión con las Diputadas 2002 –2006. Documento para la discusión. Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local. INAMU.
- Hogye, Mihaly. Theoretical approaches to public budgeting. <http://lgi.osi.hu/publications /2002/216/101-Theory.pdf>.
- ILPES – CEPAL (2004), Panorama de la gestión pública, mayo.
- ILPES (2004). Panorama de la Gestión Pública. Capítulo II. Santiago, Chile.
- Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003, México, 2003.
- International Budget Project. (2003, Octubre). *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria. Una comparación de 10 países 2003*. México D.F.: Martínez y Gamboa, S.A. de C.V.
- Kamil, Herman y Fernando Lorenzo (1998), Caracterización de las fluctuaciones cíclicas en la economía uruguaya. Universidad de la República. Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo
- Lagomarsino, Gabriel y Carlos Grau-Pérez (2002), Estructura Tributaria. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- Las Heras, José María (2000), Estado Eficiente. Eudecor. Buenos Aires.
- Lavinas, Lena (1998). “Programas de Garantia de Renda Mínima: Pespectivas Brasileiras”, *-Texto para Discussão n. 596*. Rio de Janeiro, IPEA, Outubro 1998.
- ____ (2004a). “Universalizando Direitos”, *mimeo*. Observatório da Cidadania, 2004.
- ____ (2004b). “Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil”, *mimeo*. Rio de Janeiro, Setembro 2004.
- Ley de Administración Financiera y Control
- Ley de Maternidad Gratuita (1998), RO. 381 del 10 de Agosto de.
- Ley de Presupuestos del Sector Público (1992), Registro Oficial Suplemento 76, 30 de noviembre.
- Ley de Régimen Municipal (2004), incluye las reformas del RO 429 diciembre.
- Ley de Régimen Provincial (2001), Codificación No 000. RO/ 288 de 20 de marzo.
- Ley de Reordenamiento en Materia Económica (1998), RO. 78-17 del 2 de diciembre.
- Ley de Transparencia y acceso a la información (2004)n, Suplemento R.O. 18 de mayo
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo 2006.
- Ley N° 24.156 (1992), De Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Buenos Aires, octubre.
- Ley N° 25.152 (1999), De Solvencia Fiscal, Buenos Aires, septiembre.
- Ley N° 25.917 (2004), Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, Buenos Aires.

- Ley Orgánica de Responsabilidad (2002), Estabilización y Transparencia Fiscal, mayo.
- Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas (1999), Suplemento RO. No 181 del 30 de abril.
- Ley para la Transformación Económica (2000), Ley 2000-4, 13 de marzo.
- Leyes de Presupuesto de la Administración Nacional de los Ejercicios 1992 a 2005, Buenos Aires, 1991 a 2004.
- López Ayllón, Sergio. (2005) “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una Perspectiva desde el Ejecutivo Federal” en Hugo A. Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein, (Coords.), *Transparentar al Estado: La experiencia Mexicana de Acceso a la Información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Margulies, Isaac y Martha Vidal (2001), *La administración financiera y la contabilidad en el sector público uruguayo*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- Marques, Rosa Maria – coord. (2004). “A importância do bolsa família nos Municípios brasileiros”, *mimeo*. Brasília, MAS, Novembro 2004.
- Martí, Caridad. (2006) “Accrual budgeting: Accounting Treatment of Key Public Sector Items and Implications for Fiscal Policy” *Public Budgeting and Finance*, 26, pp. 2- 45
- Martín, Fernando R. (2005), “El Método directo de proyección de los ingresos tributarios. Un modelo para su aplicación”. *Revista de la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) N° 57*, marzo.
- Martner, Ricardo y Tromben, Varinia (2004), “La sostenibilidad de la deuda, el efecto bola de nieve y el pecado original”, *Serie Gestión Pública 46*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, junio.
- MB Associados (2005). “Impactos econômicos e eleitorais dos programas de transferência de renda e do aumento do salário mínimo por região do país”, *mimeo*. (Comentário Mensal). S. Paulo, Agosto 2005.
- MDS (2004). “Análise comparativa de programas de proteção social: 1995 a 2003”, *mimeo*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social, Abril 2004.
- Melconian, Carlos; Santángelo Rodolfo A.; Barceló, Diego y Mauro, Claudio, “La deuda pública argentina entre 1988 y 1996”, Programa de Consolidación de la Reforma Administrativa y Financiera del Sector Público Nacional Préstamo BID 826 / OC-AR
- Mello, Luiz de (2004). “Fiscal Decentralization and Subnational Expenditure Policies”, *mimeo*. IMF, World Bank Conference, February 2004.
- Merino, Mauricio (Coord.). (2005) *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, CIDE- IFAI.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1998), “Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998”, *Cadernos MARE N°15*, Brasília.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios (1996), *Aspectos teóricos y metodológicos del Sistema de Presupuesto*. Argentina: Secretaría de Hacienda
- ____ (1995), *Aspectos teóricos y metodológicos del Sistema de Presupuesto*. Argentina: Secretaría de Hacienda
- Ministerio de Economía y Finanzas (2005), Proyecto de Reforma a la LOREYTF, mayo.
- ____ (2004a), Justificativos de ingresos.
- ____ (2004b), Preasignaciones: ingresos y gastos atados a fines específicos contemplados en el PGE y fuera de él, Quito, septiembre.
- ____ (2001), Normativa del Sistema de Administración Financiera, Acuerdo Ministerial 182, Registro Oficial Suplemento 249 de 22 de enero.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2001), Acuerdo Ministerial 182, Registro Oficial Suplemento 249 de 22 de enero.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección Nacional de Presupuesto Público. Diversos informes. 2004 y 2005.
- Ministerio de Hacienda (1998). *Conceptos teóricos básicos para el empleo de la técnica del presupuesto por programas*. San José: 1998
- ____ (1997), Decreto Ejecutivo No.26402-H: *Reglamento general del Sistema Presupuestario de la Administración Central*. San José: Imprenta Nacional, octubre.
- ____ (1996), Reproducción del discurso emitido por el Lic. José Luis Araya Alpizar a los funcionarios de la Dirección General de Presupuesto Nacional en el primer informe de avance sobre el proceso de reforma presupuestaria. San José: Dirección General de Presupuesto Nacional.
- ____ (1996), *Hacia un presupuesto como instrumento de política económica y de gerencia pública moderna*. San José: Dirección General de Presupuesto Nacional.
- ____ (1996), *Anteproyecto del plan piloto para la implementación de la reforma presupuestaria*. San José. Dirección General de Presupuesto Nacional.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2004), Ley 921 de 2004 Por la cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2005. Diario Oficial 45774, 23 de diciembre/2004.
- ____ (2003), Exposición de Motivos, Proyecto de Ley por el cual se Expide la Ley Orgánica de Presupuesto, Gaceta del Congreso 689 de 2003.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (1998). Plan nacional de desarrollo: 1998-2002. San José: MIDEPLAN
- ____ (1994), Plan nacional de desarrollo: 1994-1998. San José: MIDEPLAN
- Moreno, Castillo Eugenia. (2006) “Ámbito Competencial de la Fiscalización del Ramo General 33 de Fondo de Aportaciones Federales”, en Sexto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, Noviembre 2006.
- Mosquera, Roberto (2004), Los Impuestos como estabilizadores Automáticos de la Economía: Análisis de la Carga Tributaria el Ecuador, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, marzo.
- Mostajo, Rossana (2004). Perspectivas para una reforma tributaria integral con equidad: Hacia un pacto fiscal en el Perú. DFID. Lima, Perú.
- ____ (2002). El sistema presupuestario en el Perú. *Serie Gestión Pública N°17*, ILPES. Santiago, Chile, marzo.
- Musgrave, R. (1987). Hacienda Pública: Teoría y Práctica. Madrid, España.
- Mussi, Carlos (2006-a), “Planificar y Presupuestar en Brasil – Una experiencia de rigideces y reglas”, *Serie de Gestión Pública* (en prensa), ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- ____ (2006-b), “A Renovação do Planejamento no Brasil: A Experiência dos Planos Plurianuais- (PPA)”, en preparación.
- Nunes, Selene (2005). “O Controle Oficial e o Controle Social na Avaliação de Desempenho dos Programas de Governo: o caso do Bolsa Família”, *mimeo*. Brasília, INESC, Novembro 2005.
- Nuñez Miñana, Horacio (1998), Finanzas Publicas. Macchi. Buenos Aires.
- Observatorio de la Política Fiscal (2003), Publicación Mensual, octubre.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1994), El Gasto Público Social en el Uruguay (1999-2003). Asesoría Técnica en Políticas Sociales.
- Olivieri Alicia, Reforma del Estado y Presupuesto Público. Una relación necesaria, www.santafe.gov.ar/tribunal/congreso/data.
- Petrei, Humberto (1997), Presupuesto y Control. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Petrei, Humberto (1997). Presupuesto y Control: Pautas de Reforma para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. Estados Unidos.
- Pina, Vicente y Lourdes Torres. (2003) “Reshaping Public Sector Accounting: An International Comparative View” *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 20 (4), pp. 334-350.
- PNUD (2004), La Democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, abril, Lima – Perú.
- Poister, Theodore y Streib, Gregory (2005), “Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two decades”, *Public Administration Review*, Jan/Feb 2005, Vol. 65:1.
- Premchand, A. (1989), Government Budgeting and expenditure controls. International Monetary Fund. Washington
- Presidencia de la República de Colombia (2004) Mensaje Presidencial Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2005, Un presupuesto para consolidar la confianza, Giro Ed., Bogotá.
- Presidencia de la República (2005), Decreto Ejecutivo No. 32364-H-PLAN: Lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de la estructura de plan anual operativo, para as entidades públicas, ministerios y demás órganos. San José: Imprenta Nacional, mayo.
- ____ (2001), Decreto Ejecutivo No. 30058-H-MP-PLAN: Reglamento de la ley de administración financiera de la república y presupuestos públicos. San José: Imprenta Nacional, diciembre.
- Prud’homme, Remy. On the dangers of decentralization. *Working paper*. World Bank, Washington.
- Rentería, C. (2004a), “Una salida al laberinto fiscal: Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto”, Carta Financiera ANIF, No. 127, junio 2004.
- ____ (2004b), “La Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto”, Debates de Coyuntura Económica, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo FEDESARROLLO, No. 55, Junio 2004.
- 1994.
- Rivera, Patricio, Xavier León (2005), Impacto Macroeconómico de una Cesación de Pagos de Deuda en la Economía Ecuatoriana, marzo, Documento sin publicar.

- Rocha, Sonia (2004). “Impacto sobre a Pobreza dos Novos Programas Federais de Transferência de Renda”, *mimeo*. Rio de Janeiro, FGV, 2004.
- Rosenberg, Phillip. Program Budgeting: Modernizing Financial Management for Hungarian Local Governments. Urban Institute and Metropolitan Research Institute.
- Sánchez Albavera, Fernando (2003). Acuerdo Nacional y gestión presupuestal en el Perú. Serie Gestión Pública N°43, ILPES. Santiago, Chile.
- Sanderson, Ian. (2001) Performance Management, Evaluation and Learning in “Modern Local Government”. *Public Administration*, 79 (2), pp. 297-313.
- Santiso, Carlos (2005), Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process, Paper prepared for the XVII Regional Seminar on Fiscal Policy, United Nations Economic Commission for Latin America (ECLAC), Santiago de Chile, 24-27 January.
- Secretaría de Finanzas, Ministerio de Economía y Producción de la Nación, Renegociación de la Deuda - Sitio Web de la Subsecretaría de Financiamiento y de la Oficina Nacional de Crédito Público (<http://www.mecon.gov.ar/finanzas/>)
- Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción de la Nación (2003), “Manual de Clasificaciones Presupuestarias (Quinta Edición)”, Buenos Aires, 2003.
- ____ (1991), “Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental”, Buenos Aires.
- ____ Boletín Fiscal, Buenos Aires, 1994 a 2005.
- ____ Cuenta de Inversión de la Administración Nacional de los Ejercicios 1993 a 2004. Contaduría General de la Nación, años 1994 a 2005.
- Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, Sitio Web de la Secretaría de Política Económica (<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/default.htm>)
- Serna, J.G (1988), Aspectos de la política presupuestal en Colombia 1886-1987, Bogotá, Ministerio de Hacienda.
- Shah, A. (1990). "The New Federalism in Brazil". Working Paper n. 557. Washington, The World Bank.
- ____ (2005). “Selected Challenges to Fiscal Federalism”, *mimeo.*, World Forum on Fiscal Federalism, Sauipe / Bahia, December 2005.
- Shack, Nelson (2005). La programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación. En *Revista Reforma y Democracia N° 32*. CLAD. Caracas, Venezuela.
- Shack, Nelson y R. Salhuana (1999). Ensayando una nueva taxonomía del gasto público en el Perú. Documento de Trabajo. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, Perú.
- Shick, Allen (2002). ¿La presupuestación tiene algún futuro?. Serie Gestión Pública N° 21, ILPES. Santiago, Chile.
- Silva, José G. , Belik, Walter, e Takagi, Maya. “Para os críticos do Fome Zero”, *mimeo*. Brasília, 2005.
- Sitio Web de las Oficina Nacional de Presupuesto, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.
- Soliani, André (2005). “Além do mensalão da pobreza”. *Primeira Leitura*, (46): 24-33. S. Paulo, Dezembro 2005.
- Sour, Laura. (2006), Sistema de Información Pública Presupuestaria de México (SIPP México), Programa de Presupuesto y Gasto Público.
- ____ (2006b), Democracia electoral, transparencia y rendición de cuentas en el sistema presidencial mexicano dentro del proceso de aprobación presupuestal, Documento de Trabajo 142, CIDE, México.
- Stiglitz, Joseph (1995). La Economía del Sector Público. II Parte: Teoría del Gasto Público. Capítulos del 5 al 10. Antoni Bosch Editores. Barcelona, España.
- ____ (2003). Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú. En *Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual*. CEPAL. Santiago, Chile.
- Sturzenegger, Federico (2002); “A Toolkit for an Analysis of Debt Problems”, Universidad Torcuato Di Tella, Business School, Buenos Aires, noviembre.
- Suplicy, Eduardo M. (2003). “Programa Fome Zero do Presidente Lula e as perspectivas da Renda Básica de Cidadania no Brasil”. *Saúde e Sociedade*, 12 (1). S.Paulo, Jan-Jul 2003. http://apsp.org.br/saudesociedade/XII_1/programa_fome_zero.htm
- Tanzi, Vito (2004). “Social Protection in a Globalizing World”, *mimeo.*, Conference “Managing the Future through Pension Schemes”, Rome, April 2004.
- TCU (2005a). “Avaliação do TCU sobre o Programa Fome Zero”. *Sumário Executivo 24*. Brasília, Tribunal de Contas da União, 2005.

- ____ (2005b). “Avaliação do TCU sobre o Programa “Bolsa-Família”. *Sumário Executivo 21*. Brasília, Tribunal de Contas da União, 2005
- Teijeiro, Mario “La política fiscal durante la Convertibilidad.1991-1995”, Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires.
- Tiezzi, Sérgio (2004). “A organização da política social no governo Fernando Henrique Cardoso”. São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 49-56. S.Paulo, 2004.
- Tomaselli, Andrés (2004), La equidad de las transferencias del Gobierno Central hacia los Gobiernos Seccionales: El caso ecuatoriano durante el período 1990 – 2002, Pontificia Universidad Católica, Quito.
- Umansky, Isaac (2006), “Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal”, *Serie de Gestión Pública* N°54, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- UNIFEM (2005), Presupuestos Sensibles al Género, septiembre.
- ____ (2000), Presupuesto con enfoque de género: herramientas metodológicas, diciembre.
- Valdivia, Gonzalo (2001), Presupuestos plurianuales no son suficientes: Experiencia Chilena, IV SEMINARIO NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO, 7 y 8 de Septiembre, Paraguay.
- Varios, Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, una comparación de 10 Países, Oct. 2003, México. www.respondanet.com/spanish/Spanish.pdf
- Villela, Luis y Alberto Barreix (2003): Tributación en el Mercosur y posibilidades de coordinación. ILPES. XV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile
- Von Haldenwang, Christian (2004), Una mirada sistémica al fomento del Good Governance en América Latina, Santiago de Chile, abril.
- Waissbluth, Mario. La Reforma del Estado en América Latina: Guía abreviada para exploradores de la jungla. POLIS. Santiago, Chile.
- Wilkie, James Wallace (1973), The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910, University of California Press, California.
- www.bce.fin.ec
- www.conamu.gov.ec
- www.mef.gov.ec
- www.sigef.gov.ec
- www.tse.gov.ec
- Wyplosz, C. (2002), “Fiscal Policy: Institutions vs. Rules” HEI Working Paper No 03/2002.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

seminarios y conferencias

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

51. Planificar y presupuestar en América Latina. Ricardo Martner (LC/L.2859-P; LC/IP/L.287), N° de venta: S.08.II.G.4
50. Integración de políticas, sostenibilidad y agricuturización en la pampa argentina y áreas extrapampeanas. Santiago de Chile, 10 de abril de 2006, David Manuel-Navarrete y Gilberto Gallopín (LC/L.2744-P), N° de venta: S.07.II.G.80.
49. Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias. Irma Arriagada (LC/L.2648-P), Número de venta: S.06.II.G.174 (US \$15.00), enero 2007.
48. Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. Jorge Rodríguez, editor, octubre, 2006. (LC/L.2581-P), Número de venta: S.06.II.G.111 (US\$15.00).
47. Reformas constitucionales y equidad de género. Informe final del Seminario internacional Santa Cruz de la Sierra 21,22 y 23 de febrero de 2005" autoras Sonia Montañó y Verónica Aranda (LC/L.2489-P). N° de venta:S.06.II.G.22 (US\$20.00).
46. Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, Irma Arriagada (editora), (LC/L.2373-P), N° de venta: S.05.II.G.118 (US\$ 20.00), octubre, 2005.
45. Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional, 6 y 7 de diciembre del 2004, Jorge Martínez Pizarro y María Fernanda Stang Alva (LC/L.2272-P), N° de venta: S.05.II.G.99, agosto 2005.
44. Sustainable development: epistemological challenges to science and technology. Gilberto Gallopín, Cecilie Modvar (LC/L.2273-P), N° de venta: E.05.II.G.26 (US\$ 10.00), February 2005.
43. Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe, CEPAL/UNESCO (LC/L.2246-P), N° de venta E.05.II.G.4 (US\$ 10.00), enero 2005.
42. Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, Irma Arriagada y Verónica Aranda (LC/L.2030-P), N° de venta: S.04.II.G.150 (US\$ 20.00), diciembre 2004.
41. Síndromes de sostenibilidad ambiental del desarrollo en Colombia. José Jairo Escobar (LC/L.2202-P), N° de venta: S.04.II.G.127 (US\$ 10.00), octubre 2004.
40. Revisiones de desempeño ambiental de la OECD. (Responsable: Carlos de Miguel). (LC/L.2175-P). N° de venta: S.04.II.G.102 (US\$ 10.00), agosto 2004.
39. Los síndromes de sostenibilidad del desarrollo en América Latina. El caso de México. (LC/L2156-P). N° de venta: S.04.II.G.84, (US\$ 15,00), 2004.
38. Caracterización de los síndromes de sostenibilidad del desarrollo. El caso de Argentina. (LC/L2155-P). N° de venta :S.04.II.G.83 (US\$ 15,00), 2004.
37. Informe del seminario sobre banco de proyectos exitosos de DNP Colombia (LC.L.2116-P) N° de venta: S.04.II.G.49 (US\$ 15,00), 2004.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

Nombre:

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: