

manuales

Manual de presupuesto plurianual

Roberto A. Martirene



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

Santiago de Chile, noviembre de 2007

Este documento fue preparado por Roberto A. Martirene. El presente trabajo tiene como antecedente más próximo el Manual del Presupuesto Plurianual elaborado y presentado por el autor a las autoridades del Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, en el año 2005, en el marco del Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal financiado con el Préstamo BID (1253-PR). Se ha procurado que las consideraciones y propuestas que se formulan alcancen el mayor grado de generalidad posible, para que pueda ser adaptado sin mayores esfuerzos a los diferentes países. Sin perjuicio de ello, la experiencia recogida en la implementación técnica del Presupuesto Plurianual en la República Argentina opera como una especie de telón de fondo de las cuestiones planteadas.

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 1680-886X ISSN versión electrónica 1680-8878

ISBN: 978-92-1-323138-8

LC/L.2829-P

LC/IP/L.286

N° de venta: S.07.II.G.153

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2007. 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	5
1. Introducción	7
2. Qué es el Presupuesto Plurianual	9
3. Beneficios del Presupuesto Plurianual	13
3.1 Beneficios macro	13
3.2 Beneficios micro	16
4. Problemas que presenta el Presupuesto Plurianual.	
Formas de superarlos	19
4.1 La introducción del Presupuesto Plurianual ocasiona una mayor carga administrativa. Formas de reducirla	19
4.2 En un contexto político-económico volátil el Presupuesto Plurianual se desactualiza con rapidez	20
5. Marco jurídico	23
5.1 Sustento legal básico	23
5.2 Similitudes y diferencias entre el Presupuesto General de la Nación y el Presupuesto Plurianual	25
5.3 Presupuesto Plurianual y Plan de Inversiones Públicas	25
5.4 Presupuesto Plurianual y planeamiento estratégico institucional	26
6. Marco conceptual	27
6.1 Funciones del Presupuesto Plurianual	27
6.2 Secuencia lógica de la programación del Presupuesto Plurianual	28
6.3 Dificultades y limitaciones de la secuencia lógica de programación	30
6.4 Estructura del Presupuesto Plurianual	34
6.5 Instrumentos operativos	35

7. Proceso del Presupuesto Plurianual	37
7.1 Programación	38
7.2 Aprobación	53
7.3 Actualización	54
7.4 Ejecución del Presupuesto Plurianual	54
7.5 Evaluación	54
8. Experiencia internacional	57
8.1 Brasil	58
8.2 Canadá	58
8.3 Estados Unidos de Norteamérica	58
8.4 Reino Unido	61
8.5 Suecia	61
8.6 Uruguay	63
8.7 Alemania	64
8.8 Australia	66
9. Conclusiones	67
Bibliografía	69
Anexo	71
Serie manuales: números publicados	77
Índice de cuadros	
Cuadro 1 PAÍSES QUE UTILIZAN ESTIMACIONES DE GASTO DE MEDIANO PLAZO	11
Cuadro 2 DEMANDAS DE GASTOS Y METAS FÍSICAS DE UNA INSTITUCIÓN	48
Cuadro 3 DEMANDA DE GASTOS DE LA INSTITUCIÓN VS. TOPE FINANCIERO ASIGNADO	50
Cuadro 4 DEMANDAS DE GASTOS Y METAS FÍSICAS AJUSTADAS AL TOPE FINANCIERO	50
Índice de recuadros	
Recuadro 1 PAUTAS GENERALES PARA LA PROYECCIÓN DE INGRESOS	41
Recuadro 2 CONOCIMIENTOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE UNA INSTITUCIÓN	53
Índice de figuras	
Figura 1 ESQUEMA PLURIANUAL DEL GASTO PÚBLICO	15
Figura 2 ÁRBOL PIRAMIDAL DE OBJETIVOS	31
Figura 3 CRONOGRAMA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO FEDERAL DE ALEMANIA – AÑO 2005	65

Resumen

El Presupuesto Plurianual, de carácter indicativo, es un instrumento al servicio, sobre todo, de la conducción estratégica del Estado. Salvo para algunas situaciones excepcionales, no sirve para ser utilizado en la gestión administrativa, como sí lo hace el presupuesto público anual, aprobado por ley, el cual es necesario para que funcionen las instituciones públicas. El Presupuesto Plurianual es como la luz larga de un automóvil, que le sirve al conductor para ver más allá de lo que le permite la luz corta (el Presupuesto Anual), informándole con suficiente anticipación cuáles son los obstáculos que se le presentan y cómo reaccionar para evitarlos. Cuando la perspectiva de mediano plazo va ganando más espacios en la agenda política, se puede dar lugar a un círculo virtuoso, en el que paulatinamente mejora la calidad de las respuestas del gobierno a los problemas enfrentados. Una respuesta pública que previamente ha sido suficientemente estudiada y evaluada, está en mejores condiciones de remover las causas generadoras, que la surgida de actitudes reactivas, cortoplacistas y excesivamente focalizada en eliminar los síntomas.

Paulatinamente, los diferentes países han ido incluyendo en sus regímenes legales la introducción dentro de sus regímenes presupuestarios del Presupuesto Plurianual (en algunos casos también denominado Marco Presupuestario de Mediano Plazo), considerándolo, algunos, como un sucedáneo de la función de planificación.

Las características principales del concepto de Presupuesto Plurianual manejadas en el presente Manual son las de ser un complemento del presupuesto anual de carácter obligatorio, integrado al ciclo presupuestario, y que requiere como condición necesaria la activa participación de las instituciones ejecutoras de gastos, tanto en la etapa de formulación como en la de aprobación, aunque mediante una dinámica de asignación de gastos que va de arriba hacia abajo. Es esta última característica, lo que diferencia al Presupuesto Plurianual de las proyecciones presupuestarias consolidadas realizadas desde una oficina central de presupuesto.

Conforme a estas premisas básicas, se desarrolla un contenido que se orienta a mostrar cuáles son los requisitos legales del instrumento, sus beneficios y limitaciones y las formas prácticas de afrontarlas. Luego, se efectúa una descripción, bastante analítica, de los principales pasos del proceso de elaboración del Presupuesto Plurianual, conceptualizándola como un todo con la preparación y discusión del proyecto de ley de presupuesto anual. Se consideró importante mostrar algunas experiencias de países, las cuales, partiendo desde diferentes estructuras legales muestran la importancia dada por los mismos al manejo de las cuentas públicas con un horizonte plurianual, integrando la programación estratégica con la presupuestaria, única forma de orientarse a un enfoque de gestión basado en el cumplimiento de objetivos y de resultados.

Con posterioridad al cierre del presente trabajo, en la región latinoamericana, el gobierno de Colombia y el de la República Dominicana han dictado leyes presupuestarias que introducen al MGMP y al Presupuesto Plurianual, respectivamente. Dada su contextura y calidad técnica, se considera importante realizar una lectura de los textos legales, como un valioso complemento del presente trabajo.

1. Introducción

El Presupuesto Plurianual es un instrumento que sirve de guía de la política presupuestaria de mediano plazo del gobierno y opera como el marco presupuestario referencial del presupuesto anual y del plan anual de inversiones públicas.

Los países han adoptado diferentes formas, con diferente sustento legal, las cuales constituyen respuestas a la necesidad de acceder a una mirada de mayor alcance a la del presupuesto anual, con el propósito de identificar los problemas que se puedan suscitar sobre las cuentas públicas en el mediano plazo, formular las acciones preventivas que fueren necesarias y procurando garantizar el cumplimiento de determinados objetivos estratégicos del gobierno.

En este sentido, el Presupuesto Plurianual es mucho más un instrumento al servicio de las autoridades gubernamentales, que una herramienta de corte administrativo. En este último aspecto, el mismo se distingue netamente del presupuesto anual, que es una herramienta prácticamente imprescindible para el funcionamiento operativo de los organismos públicos.

El presente trabajo tiene por objeto reunir y sistematizar en un solo documento aspectos tales como la caracterización del Presupuesto Plurianual, sus beneficios y limitaciones, describir ciertos rasgos de los sistemas implementados en algunos países seleccionados y, en general, abordar las cuestiones que es necesario considerar para introducir dicha herramienta dentro de la gestión presupuestaria gubernamental.

A estos fines, en el Capítulo 2, se precisan y tipifican las nociones que caracterizan al Presupuesto Plurianual, según las diferentes versiones adoptadas por los países.

El capítulo siguiente está dedicado a identificar los principales beneficios o ventajas del Presupuesto Plurianual. Se distingue entre beneficios macro, o sea aquellos que contribuyen a la gobernabilidad fiscal y a la reducción de la incertidumbre que los actores sociales puedan tener con relación al desempeño general del gobierno, y los beneficios micro, que repercuten favorablemente en las instituciones ejecutoras del Estado.

En el Capítulo 4, se señalan algunos de los problemas que pueden presentarse a partir de la decisión de concretar la presupuestación de mediano plazo. Como en toda iniciativa que absorbe recursos económicos, se produce un intercambio de problemas o un costo de oportunidad, que debe ser evaluado antes y durante el montaje del Presupuesto Plurianual.

Los capítulos 5, 6 y 7 sirven para configurar el marco jurídico, conceptual y operativo del Presupuesto Plurianual, partiendo del reconocimiento de que las diversas técnicas de programación que pueden utilizarse para su elaboración no son incompatibles entre sí, en tanto se mantengan en la idea básica de ser medios útiles e impulsores de prestaciones públicas más eficientes, en el marco de un Estado sustentable en lo económico y financiero, y que dé respuesta a los problemas que acucian a la población, en especial a aquella que pertenece a los sectores más vulnerables.

En el Capítulo 8 se realiza un breve recorrido de las principales características de los sistemas presupuestarios de mediano plazo instrumentados por algunos países, cuyas características varían entre la utilización de un marco presupuestario de mediano plazo e indicativo hasta la administración de una Ley de Presupuesto Quinquenal, como es el caso de Uruguay, pasando por el sistema formalmente integrado de planificación y presupuesto de Brasil.

Este último caso resulta significativo, porque expresa un modelo que ha sabido articular, al menos en el plano normativo, la planificación con el presupuesto anual, estableciendo hilos conductores entre el mediano plazo y el año fiscal, que es donde se confrontan los objetivos y prioridades con los recursos disponibles. Esta posibilidad de actuar de puente entre el plan y el presupuesto anual, constituye uno de los principales aportes que puede dar el Presupuesto Plurianual.

2. Qué es el Presupuesto Plurianual

El Presupuesto Plurianual (Multianual) es un instrumento de la alta gerencia pública, que contiene la distribución entre las instituciones públicas y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un período mayor al año, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al plan estratégico del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo.

De acuerdo con esta definición, las estimaciones plurianuales de los ingresos, gastos y financiamiento distribuidos institucionalmente son parte de los componentes principales del mismo, como también lo son las proyecciones de mediano plazo del producto interno bruto y el marco fiscal del gobierno. También el Presupuesto Plurianual, concebido en forma integral, contiene previsiones de las variables físicas, que derivan de las prioridades y resultados estratégicos que se desprenden del plan de gobierno para período plurianual, acotado por las disponibilidades financieras.

No todos los países han desarrollado lo que aquí se entiende por Presupuesto Plurianual, sino que han centrado su mirada en el mediano plazo construyendo un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MGMP). En algunos casos, se trata de diferentes denominaciones para significar un mismo instrumento, aunque en otros, la diferencia específica, entre ambos instrumentos, consistiría en que en el MGMP primero participan las instituciones públicas

que forman parte del gobierno, sea este nacional, subnacional o local. En cambio, el Marco Presupuestario de Mediano Plazo, es formulado por lo general en forma centralizada, habitualmente por la autoridad rectora de las finanzas públicas, sin la activa participación de las instituciones ejecutoras del gasto.

Sin perjuicio de esta delimitación, se debe hacer notar que no es una condición necesaria para que exista un Presupuesto Plurianual el hecho de que sus previsiones o asignaciones de gastos tengan carácter obligatorio. En este sentido, puede tener carácter obligatorio o indicativo y en ambos casos denominarse “Presupuesto Plurianual”. El mismo es obligatorio cuando las asignaciones financieras especificadas en una ley son, desde el punto de vista jurídico, límites o autorizaciones para gastar durante el período considerado.¹ Un caso de Presupuesto Plurianual obligatorio es el presupuesto de Uruguay,² en donde al inicio de un nuevo período presidencial el Poder Legislativo aprueba el presupuesto quinquenal, el cual, en cada ejercicio anual, es objeto de modificaciones aprobadas en la misma sede legislativa.

La otra posibilidad es que las asignaciones tengan un carácter solamente **referencial o indicativo**, no obligatorio. En este caso, la obligatoriedad está radicada en el presupuesto anual. En el tipo indicativo, los importes consignados en el primer año coinciden con los del Presupuesto anual, al menos en los valores originalmente aprobados por el Poder Legislativo.

Tenga carácter obligatorio o indicativo, el Presupuesto Plurianual, requiere por lo general de un acto formal de aprobación, debiéndose expresar en el texto del documento administrativo el alcance jurídico de las previsiones de gastos detalladas en el mismo.

El órgano de aprobación del Presupuesto Plurianual, puede ser tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo. Si es obligatorio, siguiendo la tradición occidental, la sede natural sería el órgano legislativo, siendo el Ejecutivo el que lo confeccione, sobre todo si es el Legislativo el que aprueba el Presupuesto Anual. En cambio, si es indicativo o referencial, podrían darse algunas de las siguientes opciones: a) Lo aprueba el Poder Ejecutivo y lo remite al Congreso para su conocimiento; b) lo confecciona el poder administrador, y lo aprueba el Legislativo por resolución (no por ley, porque no tendría el carácter imperativo de la misma); c) lo confecciona y aprueba el Ejecutivo, sin remisión formal al Legislativo; d) el Congreso sanciona una ley marco de presupuestación plurianual, que incluye las pautas básicas de alcance institucional, estructura, procedimientos, vinculación con el sistema presupuestario anual y cláusulas de aprobación, etc.

Para que el instrumento tenga continuidad, más allá de la voluntad del gobierno de turno, parece conveniente establecer por ley las normas a que se hace referencia en la opción d) mencionada en el párrafo anterior. Éstas podrían obligar al Poder Ejecutivo a aprobar en forma regular un Presupuesto Plurianual con determinadas características y a comunicarlo al Congreso y al público en general. Otra ventaja de este marco legal, es que obligaría a la participación del Poder Judicial y del mismo Congreso, los que de otra manera lo harían solamente por adhesión.

En la encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios realizada por la OCDE y sistematizada en el año 2003, de los países que respondieron a la consulta la gran mayoría (70%) presentaba al Parlamento estimaciones de mediano plazo de los gastos públicos, en tanto que un porcentaje menor informó que las estimaciones de gastos plurianuales requerían la autorización legislativa. El detalle de los países se pueden ver en el Cuadro de la página siguiente.

¹ Para algunos especialistas, esta forma jurídica es la única que permite usar con propiedad el nombre de presupuesto.

² El Artículo 214 de la Constitución Nacional de Uruguay dispone que “El Poder Ejecutivo proyectará... el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato.” (De acuerdo con el Artículo 152 de la Constitución, este período es de cinco años).

CUADRO 1
PAÍSES QUE UTILIZAN ESTIMACIONES DE GASTO DE MEDIANO PLAZO

PAÍS	Remite al Parlamento documentación que contiene estimaciones de gasto de mediano plazo	Las estimaciones de gasto requieren de autorización del Parlamento
Alemania	X	
Argentina	X	
Australia	X	
Austria		
Bélgica	X	
Bolivia		S/R
Camboya		S/R
Canadá	X	
Chile	X	
Colombia		S/R
Dinamarca	X	
Eslovenia	X	
España		
Estados Unidos	X	X
Finlandia		
Francia	X	
Grecia	X	
Holanda	X	
Hungría	X	
Indonesia	X	
Irlanda	X	
Islandia	X	
Israel	X	X
Italia	X	X
Japón	X	
Jordania		S/R
Kenya	X	X
Korea		S/R
Marruecos	X	X
México		
Noruega	X	
Nueva Zelanda	X	
Portugal	X	S/R
Reino Unido	X	
Rep. Checa		
Sudáfrica	X	
Suecia	X	
Surinam		S/R
Turquía		S/R
Uruguay	X	X
Porcentaje (*)	70,0%	18,7%

Fuente: OCDE (2003). Encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios.

(*) El porcentaje se obtiene sobre el total de respuestas realizadas, es decir que no se tienen en cuenta a los países sin respuesta.

S/R: Sin respuesta.

3. Beneficios del Presupuesto Plurianual

El Presupuesto Plurianual procura superar las limitaciones que tiene el Presupuesto Anual, que está forzosamente determinado por el año calendario. Para una adecuada respuesta al conjunto de cuestiones que se les plantean a los gerentes públicos, este ciclo de vida del Presupuesto anual resulta excesivamente corto e insuficiente, en especial para las decisiones de mayor peso estratégico o estructural. Sin embargo, en otros aspectos ambos instrumentos están diseñados para obtener beneficios similares y, además, operar en forma complementaria. En lo que sigue, se hará una mención no exhaustiva de las ventajas del Presupuesto Plurianual.

A los fines meramente expositivos, conviene distinguir los beneficios que tienen una repercusión más global (macro) de aquéllos que están más estrechamente relacionados con la gestión de las entidades (micro). Asimismo, se aclara que la secuencia en que se exponen no implica una ordenación por importancia.

3.1 Beneficios macro

- El Presupuesto Plurianual estimula a las autoridades políticas a conocer, evaluar y –de ser necesario– corregir el comportamiento fiscal, más allá de la coyuntura.

Forma parte de las realidades cotidianas de los funcionarios con altas responsabilidades públicas, el estar excesivamente ocupados en temas coyunturales y en la solución de problemas que deben ser tratados más por razones de urgencia que por su importancia.

La confección del Presupuesto Plurianual demanda, en cambio, situarse más allá de la coyuntura. Por eso, la necesidad de tener que elaborarlo constituye de por sí un acicate o estímulo para pensar en los motivos que causan esos problemas y en las formas de resolverlas.

Este aprendizaje puede ir de la mano en la elaboración del Presupuesto Plurianual. Si las autoridades participan en la elaboración y aprobación del ordenamiento de las cuentas públicas de mediano plazo, adquieren un conocimiento más integral de las tendencias actuales y de los posibles conflictos que se podrían presentar en un período multianual. En temas como los de la programación y administración de la deuda pública y de su financiamiento, las decisiones sobre grandes proyectos de inversión pública, se puede llegar a percepciones erróneas de la realidad si se las toma en un horizonte acotado al año.

La programación financiera en un país con una pesada deuda pública o con una reducida capacidad de pago, las fuentes de financiamiento están restringidas y los responsables de administrar el Tesoro no tienen demasiadas opciones genuinas como para cubrir las brechas financieras estacionales. Por eso, si no se quiere caer en situaciones crónicas de morosidad, con el consecuente incremento de la deuda flotante y, como consecuencia de la misma, encarecer las compras del Estado, resulta oportuno contar con mecanismos que faciliten la programación del Tesoro, evitando la realización de nuevos gastos antes de que sean irreversibles. Aunque no es el único, el Presupuesto Plurianual es también un instrumento útil para una gestión racional de las brechas de financiamiento.

En este sentido, la exigencia de preparar el Presupuesto Plurianual, pone sobre la mesa de las autoridades una especie de fotografía de los flujos presupuestarios más amplia en el tiempo de la que se mostraría en la preparación del Presupuesto anual, permitiéndoles avizorar e identificar las tendencias indeseables, con el suficiente tiempo como para tomar medidas preventivas en forma temprana.

Estos desafíos se acrecientan, cuando el gobierno debe armonizar o arbitrar las situaciones de conflicto entre objetivos, posibilitando algunos proyectos y desalentando otros en función de la escasez de los recursos con que cuenta.

- Puede ser utilizado como un freno a la toma de decisiones sobre gastos sin financiamiento o medidas que alteran negativamente el resultado fiscal.

En presencia de un presupuesto plurianual, es posible sostener, como regla de procedimiento general, que toda iniciativa con relación a proyectos de inversión, contratos, convenios o medidas con impacto en presupuestos futuros, si quiere prosperar, debería estar dentro del marco fiscal de mediano plazo, expresado por el Presupuesto Plurianual aprobado. Aun en los casos en que éste tenga carácter referencial, el mismo está mejor preparado que el presupuesto anual para administrar situaciones que comprometen gastos futuros. El principio de anualidad del presupuesto es insuficiente para resolver la viabilidad presupuestaria de una serie de casos especificados más adelante, que son habituales en la realidad de la administración pública.

Para un régimen de contrataciones, el poder consultar los datos contenidos en un Presupuesto Plurianual es sumamente útil en el caso de los contratos plurianuales, porque permite verificar si el nuevo emprendimiento se encuentra enmarcado dentro de los gastos previstos en el mismo.

Además, existen otro tipo de decisiones que también requieren ser tomadas con un horizonte plurianual, tales como:

- La modificación de normas vigentes que afectan a los ingresos y gastos públicos, como los cambios impositivos, cambios en el sistema de liquidación de las pensiones, afectación de ingresos de libre disponibilidad o la fijación de porcentajes fijos de participación en el gasto total de determinadas funciones públicas, como la educación, la defensa o la justicia.

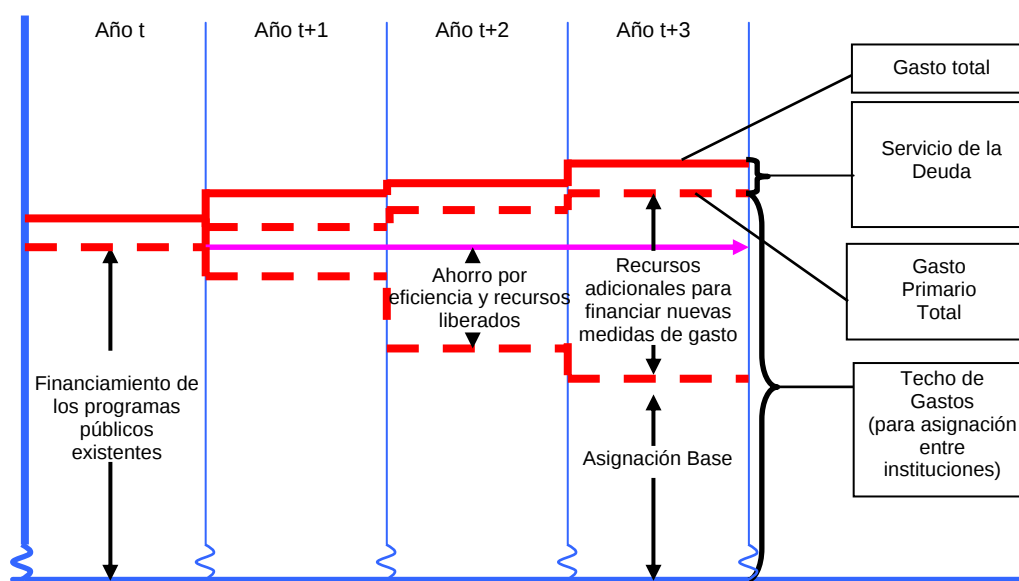
- Reclamos de índole salarial o previsional, que de por sí tienen generalizada incidencia en el gasto público y son de carácter permanente.
- Reformas estructurales en los procedimientos de determinadas funciones del Estado, como cambios sustantivos en el régimen de seguridad o en la justicia, que implican la incorporación de nuevo personal, compra de equipos o necesidad de contar con mayores espacios físicos.

Cuando las autoridades se familiarizan con el enfoque de mediano plazo, comienzan a experimentar una mayor holgura para el estudio de posibles cambios en la política presupuestaria, sobre todo en aquellos casos que su instrumentación demanda más de un año.

- El Presupuesto Plurianual atenúa la rigidez de la estructura de gastos, permitiendo la reorientación de los ahorros producidos por la finalización de programas y proyectos.

En una estructura del gasto público con un alto porcentaje de rigidez, que es lo que caracteriza a la de la mayoría de los países, el enfoque plurianual amplía el reducido margen de discrecionalidad asignativa que se tiene con el presupuesto anual. En otros términos, en una perspectiva plurianual se incrementan los márgenes de flexibilidad para la aplicación de los recursos públicos. En un horizonte de mediano plazo, hay programas o proyectos que terminan, disposiciones que cumplen con su cometido, generación de ahorros por la aplicación de nuevos métodos o procedimientos más eficientes, que liberan recursos que pueden ser reorientados para otros fines. En el cuadro siguiente, se muestra un esquema que permite visualizar mejor lo expresado.

FIGURA 1
ESQUEMA PLURIANUAL DEL GASTO PÚBLICO



Fuente: Adaptación de un cuadro utilizado por el Fondo Monetario Internacional.

El esquema muestra que más allá del año t (año corriente o base) es posible identificar ahorros por eficiencia o liberación de recursos por la finalización de programas, proyectos o actividades, que pueden ser destinados en decisiones a tomarse en el Año t al financiamiento de nuevas medidas de gastos, tanto en el plano nominal (mejoras salariales para algún sector crítico, incidencia de precios, tipo de cambio, etc.) o reales (nuevos programas, actividades o proyectos de inversión), pero siempre dentro de la restricción presupuestaria o en este caso expresada en el techo para el gasto primario en cada uno de los años.

- El Presupuesto Plurianual incrementa la capacidad de control global y particular del gasto.

El Presupuesto Plurianual permite implementar, como surge del cuadro anterior, un sistema de metas cuantitativas y cualitativas que permite orientar la gestión de gastos e ingresos, identificar y evaluar las causas de los desvíos producidos y tomar medidas correctivas.

Esto es así, porque el mismo está suficientemente distribuido como para demostrar cuáles son las vías institucionales que permiten cumplir con las metas y hacer un seguimiento de cómo es el comportamiento presupuestario de los organismos ejecutores.

- El Presupuesto Plurianual reduce la incertidumbre del sector privado sobre el comportamiento futuro de las cuentas públicas.

Los flujos de ingresos, egresos y medios de financiamiento que dan forma al presupuesto gubernamental impactan de diversos modos sobre los integrantes de la sociedad.

Repercuten en los contribuyentes y en los beneficiarios directos e indirectos de la aplicación de los ingresos provistos por aquéllos, entre los cuales se encuentran los proveedores y contratista del sector privado, los tenedores de bonos de la deuda pública, los inversores internos y externos. Las decisiones de compra de títulos del gobierno, sobre todo de aquellos con una maduración mayor al año, requieren, entre otros elementos de análisis, de la existencia información presupuestaria sobre la evolución de mediano plazo del resultado primario, de la carga del servicio de la deuda y de otras operaciones incluidas en las cuentas de financiamiento.

En la economía global, el concepto que tengan los agentes económicos sobre la disciplina y gobernabilidad fiscal de un país, puede favorecer o dificultar la creación de un buen clima de negocios, y para formarse este concepto es insuficiente la información presupuestaria que se agota en el año.

Cuando por medio de métodos de proyección de razonable consistencia y calidad, el gobierno muestra a los terceros el marco fiscal que procura sostener, está agregando así elementos de certidumbre en un contexto altamente interdependiente y volátil como lo es la economía actual. Para una política de atracción de inversiones y de reducción de la tasa de riesgo país, el dar señales de disciplina y sostenibilidad fiscal de mediano plazo mediante la difusión de este tipo de instrumentos se torna altamente necesario.

Por otra parte, en una perspectiva más sectorial, el conocimiento de la distribución futura del gasto público entre las principales funciones gubernamentales, también le permite a los proveedores y contratistas del Estado realizar previsiones de más largo alcance, en especial en lo referente a las decisiones de ampliación y mejoramiento de la infraestructura básica, que requiere mucha inversión propia en medios de producción.

3.2 Beneficios micro

Este tipo de beneficios incide sobre todo en el ámbito interno de las entidades públicas.

- El Presupuesto Plurianual facilita el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos de maduración plurianual.

Como ya se anunció, dentro de las actividades públicas existen algunas acciones en las que el alcance temporal del Presupuesto anual resulta insuficiente. En lo que sigue se destacan algunas de ellas:

- Ejecución de contratos de obras públicas con plazos de ejecución superiores al año, compra de grandes equipos o bienes de capital con pago diferido, contratos de

arrendamiento con el sistema de leasing, programas de gastos financiados mediante convenios de préstamo con organismos multilaterales.

- Programas no permanentes que requieren un plazo de maduración mayor al año. En ausencia de un marco presupuestario plurianual, pueden tomarse decisiones de gasto con repercusión en los ejercicios futuros sin tener el financiamiento asegurado en los presupuestos de dichos ejercicios.

Tanto los proyectos de inversión como los programas plurianuales (que por lo general son de índole social, tales como los programas de lucha contra endemias, el abatimiento de situaciones de emergencia en materia habitacional o de seguridad) no pueden ser concebidos y evaluados exclusivamente desde el punto de vista de los resultados finales que se pueden obtener en un año. Como sus objetivos se cumplen en un período plurianual, este tipo de programas requieren hasta su finalización de una sostenida provisión de recursos financieros.

- Reduce la incertidumbre de las instituciones respecto a las asignaciones de mediano plazo.

Aun en el caso del Presupuesto Plurianual indicativo, las previsiones que figuran en el documento les pueden ser útiles a los organismos ejecutores para hacerse un concepto aproximado de los recursos con los que contaría de mantenerse válidos en el futuro los supuestos político-económicos que sirvieron de base para la confección del presupuesto. Esto reduce la incertidumbre con la que deben manejarse por lo general estas instituciones en lo que se refiere al presupuesto.

- Se adecua mejor que el presupuesto anual al presupuesto orientado a resultados.³

Por lo expresado en el apartado anterior, el cumplimiento de los resultados por lo general insume más de un año. Por su mayor alcance temporal, el Presupuesto Plurianual está en condiciones de exponer de una manera más adecuada las relaciones entre los resultados y la producción terminal de los programas.

Por ejemplo, una política de relanzamiento del programa de lucha contra la fiebre aftosa cuyo objetivo final sea el logro en el tercer año de avance del programa la declaración de “país libre de aftosa y sin vacunación”, puede demandar en el primer año la realización de una inversión por una sola vez de equipos, elementos de control y rodados, y en el segundo y tercero solamente acciones de vacunación y de mantenimiento de los controles sanitarios. En este caso, no existe una perfecta sincronía entre la verificación del cumplimiento del objetivo final con el nivel del gasto del primer año. Esto se podrá comprobar recién en el tercero, en donde, el gasto anual deberá ser menor, de acuerdo con la estrategia trazada. Siguiendo con el ejemplo, en la programación del Presupuesto Plurianual se construirá el sendero multianual de los gastos y la correlación con el resultado esperado, brindando a los responsables de la asignación de los recursos un conocimiento más completo del programa. Éstos, si quieren lograr el resultado esperado deberán respetar la distribución interanual de los gastos, dotando al primer año de los recursos que se necesitan para efectuar las inversiones, siendo luego consecuentes con el logro del objetivo en las asignaciones de los ejercicios fiscales subsiguientes.

Estas consideraciones no implican que en un modelo presupuestario orientado a resultados el Presupuesto Plurianual sea una herramienta que deba sustituir al Presupuesto anual. Existen razones históricas, jurídicas, de conveniencia técnica, entre otras, que aconsejan mantener el principio de anualidad del presupuesto, como lo demuestra la práctica de la mayoría de los países. En tal sentido, el Presupuesto Plurianual serviría como elemento de consulta, que permitiría mejorar la calidad y los fundamentos de las asignaciones anuales, evitando, por caso, la práctica de repetir los gastos. Esto se ve con claridad en el ejemplo dado, en donde las previsiones contenidas en el Presupuesto

³ En el presente Manual el resultado es la cuantificación del objetivo final mediante un indicador representativo del cumplimiento del mismo (vg. porcentaje en que se reduce el nivel de indigencia).

Plurianual tendrían que ser respetadas en cada presupuesto anual hasta el cumplimiento del resultado.

- Incentiva la práctica del planeamiento estratégico de las instituciones.

El planeamiento estratégico es básicamente un instrumento de programación del mediano plazo y cuya expresión anual es el plan operativo anual. En una institución, la planificación estratégica implica la determinación de objetivos y resultados, asociar los recursos y las acciones necesarias para alcanzarlos, y examinar los resultados de esas decisiones.

Cuando una institución u organismo público no utiliza el planeamiento estratégico, la introducción del Presupuesto Plurianual puede ser un incentivo para llevarlo a cabo, favoreciendo el desarrollo de la capacidad para programar y desarrollar proyecciones. Una programación presupuestaria plurianual correctamente planteada, forzosamente se hará preguntas similares a las que se formulan en un plan estratégico: ¿cuál es la misión del organismo?, ¿cuáles son los objetivos estratégicos y las metas?, ¿qué déficits institucionales, externos e internos, tiene la entidad para llevar a cabo su misión y cumplir sus objetivos y metas, cuáles sus fortalezas?, ¿cuáles son los procedimientos más eficientes para llevar a cabo la misión?, ¿cuál es la capacidad instalada y qué debilidades tiene?.

4. Problemas que presenta el Presupuesto Plurianual. Formas de superarlos

La introducción del Presupuesto Plurianual dentro del sistema presupuestario, como en cualquier tipo de decisión que implique la incorporación de nuevos procedimientos administrativos significa la generación de costos. Hace a una buena administración el procurar lograr que los beneficios que se obtengan con la nueva herramienta superen a los costos que ocasiona.

En el presente capítulo se identificarán algunos de los problemas que pueden suscitarse y las formas de resolverlos o al menos reducir sus consecuencias negativas.

4.1 La introducción del Presupuesto Plurianual ocasiona una mayor carga administrativa. Formas de reducirla

La introducción de un nuevo instrumento administrativo supone necesariamente la realización de esfuerzos administrativos adicionales. El Presupuesto Plurianual implica la introducción de un nuevo proceso en el proceso general del sistema presupuestario, que requiere afectar recursos y consumir tiempo. Estos costos son inevitables, aunque es posible seguir algunos criterios prácticos para reducirlos.

a) Una forma de hacerlo es integrar el proceso de preparación del Presupuesto Plurianual al proceso de programación del proyecto de presupuesto anual, evitando hasta donde sea posible la superposición de tareas y procedimientos. A estos efectos, se debe diseñar un solo cronograma, con etapas sucesivas, y cuyos productos sean el proyecto de presupuesto anual y el presupuesto plurianual.⁴

b) Otro recurso que permite reducir la carga administrativa es estructurar el Presupuesto Plurianual con una apertura agregada de categorías programáticas, ingresos, gastos y variables físicas, evitando, por innecesarias, las aperturas más desagregadas utilizadas en el Presupuesto anual. Por ejemplo, en lo que se refiere a las aperturas del clasificador por objeto del gasto, muchas veces debe utilizarse la partida de mayor rango. Esto es así, porque el mismo debe expresar sintéticamente las características más significativas de las cuentas públicas, sin mostrar detalles que dificulten la visión de conjunto de las cifras. Debe tenerse en cuenta que dicho instrumento no debe formar parte del proceso administrativo de ejecución de los créditos presupuestarios, que demanda aperturas de gastos más específicas.

c) Un tercer aspecto que permitirá reducir costos es saber aprovechar hasta el máximo posible las prestaciones del sistema informático. El Presupuesto Plurianual, debe ser un subsistema del sistema de procesamiento electrónico de datos, dejando de lado las redundancias.

d) Por último, las eventuales actualizaciones que tenga el Presupuesto Plurianual, después de aprobado, deben ser pocas y relevantes y en los momentos preestablecidos. Esto evitará el trabajo de hacer innumerables reformas en el primer año del mismo, que coincide con el ejercicio corriente, a partir de su entrada en vigencia. Muchas de las modificaciones que tiene el Presupuesto anual, no son relevantes y no tienen la identidad suficiente como para cambiar la estructura general de ingresos y gastos, como sí lo haría por ejemplo un incremento generalizado de sueldos.

Sin perjuicio de lo expuesto, una actualización que debe hacerse en el Presupuesto Plurianual es la que deriva de los cambios introducidos por el Congreso al proyecto de ley de presupuesto del Ejecutivo. Esta actualización resulta forzosa, en el primer año del Presupuesto Plurianual y, en forma selectiva, en los siguientes, cuando el cambio introducido en el Parlamento afecte de un modo significativo a los ejercicios futuros, por ejemplo en el caso de la inclusión de una nueva obra pública de ejecución plurianual.

4.2 En un contexto político-económico volátil el Presupuesto Plurianual se desactualiza con rapidez

El Presupuesto Plurianual como todo presupuesto responde a una estructura preestablecida de políticas, conocimientos técnicos y pronósticos sobre el comportamiento de algunas variables claves, que a medida que transcurre el tiempo sufren alteraciones. Cuando más inestable es el contexto que domina esta estructura de supuestos, más se hacen vulnerables las previsiones y prioridades que contiene el presupuesto.

Las previsiones presupuestarias, sean anuales o plurianuales, por lo normal se desactualizan rápidamente cuando el gobierno opera en un ambiente inestable, ya sea por razones de debilidad institucional, inflación, excesiva fragmentación de las posiciones políticas, falta de consensos básicos sobre las políticas de Estado, alta vulnerabilidad a los shock externos, etc. En este contexto, se producen cambios bruscos, con alto impacto expansivo, que erosionan sobre todo a los gastos y causan su desactualización. El fenómeno inflacionario, como factor exógeno, de por sí deteriora las cifras presupuestarias. Esta concurrencia de múltiples factores constituye uno de los motivos principales de los continuos cambios que sufre el Presupuesto anual a partir del momento de su

⁴ Esto vale también para el planeamiento estratégico, cuando está integrado con el ciclo presupuestario.

aprobación. Si esto ocurre con las asignaciones y metas del Presupuesto Anual, con más razón ha de suceder en las correspondientes al mediano plazo.

Estas consideraciones no deben ser interpretadas en el sentido de que las proyecciones y previsiones contenidas en un presupuesto tienen que tener altos niveles de certeza, aun en el caso de hacerlas en un macro ambiente cambiante y de marcada volatilidad. En estos contextos, seguramente se producirán desvíos significativos por más avanzadas técnicas y métodos de proyección que se utilicen. El contar con un Presupuesto Plurianual siempre es útil para extraer enseñanzas sobre el verdadero comportamiento de las variables, encontrar los motivos de los desvíos e ir acostumbrándose cada vez más a la perspectiva de mediano plazo.⁵

La activa participación de las autoridades y directores superiores, tanto de los órganos rectores centrales como de las instituciones ejecutoras, aparte de ser una condición necesaria para el éxito en el éxito de un nuevo sistema, será también una forma de morigerar las debilidades provenientes del entorno, debido a que ellos son lo que disponen de la información más relevante y son los que en definitiva tienen que tomar las decisiones.

Con relación a las variaciones producidas en los precios implícitos contenidas en las previsiones presupuestarias, hay diferentes opciones para atenuar el problema. Algunos han recomendado que las cifras de ingresos y gastos se expresen a precios constantes o en proporción al producto interno bruto. Se trata de una opción que le da más importancia a la prestación de los bienes y servicios públicos que al mantenimiento de la disciplina presupuestaria. Supone un comportamiento parejo de gastos e ingresos, lo cual por lo general no se da en la realidad. Por otra parte, no todos los gastos tienen la misma prioridad, tampoco están ligados al comportamiento del índice general de precios o se mueven en el mismo sentido del PIB.⁶ Cuando disminuye el nivel de actividad, hay gastos que tienen una alta rigidez a la baja, especialmente en términos nominales.

Otra opción es que las asignaciones monetarias contenidas en el Presupuesto Plurianual, sean consideradas e interpretadas como si estuvieran en valores corrientes de los respectivos ejercicios, ajustando posteriormente los valores en la medida en que se toman decisiones, por ejemplo, sobre salarios y pensiones, o existan sustantivas diferencias de cambio. Esto es particularmente sensible en el caso de la política salarial y de seguridad social, cuando no existen acuerdos laborales de mediano plazo, siendo las autoridades renuentes a anticipar aumentos de haberes sin saber previamente si tienen garantizado el financiamiento.

Por lo general, el método más aconsejable es el último considerado, siendo además el más utilizado por los países.⁷ Para aplicarlo, es importante que existan criterios homogéneos en el cálculo de los ingresos y de los egresos, de modo de no producir excedentes o déficit ilusorios, generados por la aplicación de diferentes criterios en la nominalización de los mismos, como sería proyectar acrecentando los ingresos en función de las pautas de precios de mediano plazo, mientras se mantienen inalterados el componente salarial, las asignaciones previsionales o el gasto en inversión, como si no fuesen a ajustarse a lo largo del período. Cuando se quiera evitar comprometer la política de ingresos es mejor utilizar algunos criterios prácticos tales como no distribuir por instituciones los ajustes del gasto en personal, manteniéndolo en una partida global. Por otra parte, siempre es conveniente dejar formalmente aclarado que las asignaciones multianuales no originan derechos adquiridos.

⁵ Salvando las distancias, la utilidad de este tipo de instrumentos es similar al que tienen los partes meteorológicos cuando se avecinan las tormentas, los que, si bien no sirven para eliminarlas, brindan información suficiente como para encontrar modos de evitarlas o al menos de protegerse.

⁶ Otra razón adicional para no hacerlo es quitar argumentos a los reclamos de aumentos presupuestarios para cubrir los efectos de la inflación.

⁷ La experiencia de hacer proyecciones multianuales en términos reales del Reino Unido, en los años 70, no fue positiva, debido a que las autoridades fiscales tenían presiones de las agencias para la actualización de los gastos en un contexto de inflación acelerada.

5. Marco jurídico

El Presupuesto Plurianual debe estar insertado dentro del sistema de normas jurídicas presupuestarias, del cual se sostiene como instrumento de carácter público.

En todos los aspectos correspondientes al proceso de elaboración, aprobación, difusión y actualización del Presupuesto Plurianual serán de aplicación las normas jurídicas y técnicas (principios, criterios rectores, categorías programáticas, clasificaciones de gastos, etc.) que rigen al Presupuesto General de la Nación. En este sentido, lo indicado en el presente Manual debe ser considerado como una extensión y complemento técnico de dichas regulaciones, que en nada contradicen a las normas existentes.

Si bien la forma en que debe materializarse la arquitectura legal del Presupuesto Plurianual dependerá de las peculiaridades de cada país y de las características inherentes a dicho instrumento, es posible presentar aquí algunas recomendaciones básicas, que están referidas al sustento legal y a las relaciones existentes entre el mismo y el presupuesto anual, el plan de inversiones públicas y el planeamiento estratégico de las instituciones

5.1 Sustento legal básico

Aunque en el Capítulo 2 se realizaron algunos comentarios al respecto, en principio es conveniente que se sancione una ley o se introduzca un capítulo en la ley orgánica de presupuesto. Su contenido no debería ser demasiado específico o reglamentarista, pudiendo contemplar:

(a) obligación de formular y aprobar periódicamente el presupuesto plurianual; (b) alcance institucional; (c) órgano de aprobación; (d) carácter de esta aprobación -vg. obligatorio, indicativo, etc.; (e) institución responsable del diseño técnico y de su elaboración; (f) estructura básica que debe tener el documento del presupuesto plurianual, y (g) toda otra cláusula de orden genérico que las circunstancias aconsejen incluir.

La ley debe determinar el número de años de presupuestación y la frecuencia con que debe ser formulado y aprobado. Al respecto, resulta conveniente no ir más allá de los cinco años, porque a mayor cantidad de años más imprecisas y costosas se tornan las proyecciones y estimaciones. El primer año del Presupuesto Plurianual debería coincidir con el año del presupuesto anual, y en la primera instancia sería igual a lo contemplado en el proyecto de presupuesto remitido al Parlamento por el Poder Ejecutivo. Con relación a la frecuencia, parece conveniente elaborarlo todos los años, ya sea mediante el agregado de un año más (recomendable en países con alta estabilidad de las políticas y del comportamiento de la economía) o reformulándolo desde cero, en base a las pautas del Presupuesto anual. También el Presupuesto Plurianual podría adecuarse al período de vigencia del mandato del Presidente y ser aprobado durante el primer año de su gestión, como sucede con el Presupuesto Quinquenal de Uruguay o el Plan de Brasil. En estos casos, si bien la aprobación inicial tiene efectos durante todo el período, puede ser objeto de actualizaciones anuales.

Con relación a su alcance institucional, el Presupuesto Plurianual debería ajustarse al principio presupuestario de integridad, comprendiendo, en consecuencia, a los tres Poderes del Estado, organismos con personería jurídica propia, incluyendo al sistema de previsión social. Es decir debería abarcar a la totalidad de las instituciones que administran recursos públicos en un determinado nivel gubernamental (gobierno federal, estadual o local). Si bien convendría que el alcance institucional fuese el mismo que el de la Ley de Presupuesto anual, en el caso de que ésta no abarcase a todo el sector público, el Presupuesto Plurianual podría tener un alcance mayor, siempre y cuando en el mismo quede perfectamente individualizada la parte correspondiente al Presupuesto anual.

En cuanto al órgano de aprobación, si el Presupuesto Plurianual es indicativo, se considera procedente que sea el titular del Ejecutivo el que lo apruebe, con la condición de que luego lo remita a título informativo al Poder Legislativo.⁸

En lo que se refiere al proceso de formulación del presupuesto plurianual se debería replicar la misma distribución de funciones y responsabilidades que existan para la preparación del proyecto de presupuesto anual, en donde por lo general es el departamento de Hacienda el que asume la función de actuar como autoridad rectora en cuanto al dictado de normas técnicas y operativas, y a la conducción del proceso de confección del proyecto.

Respecto a la estructura básica del documento, en el texto legal de instauración del Presupuesto Plurianual se deberían mencionar los ítems que la componen solamente en forma muy genérica.⁹

Un recaudo adicional que podría contener dicho texto es la forma de vincular el Presupuesto Plurianual con los procesos previos de aprobación de contratos que comprometen recursos de ejercicios futuros, tales como los proyectos de obra pública, los préstamos de organismos internacionales que financian programas o proyectos plurianuales y todo otra iniciativa de las instituciones ejecutoras que obligue financieramente en el futuro al Estado. Contando con un Presupuesto Plurianual, se podría disponer que todas estas iniciativas de gastos, para prosperar, tengan que ser compatibles con las asignaciones previstas en cada año, que actuarían como límites globales. Por razones operativas, se debería excluir de estos casos todo lo referente a la

⁸ En el nivel nacional de la República Argentina, el Presupuesto Plurianual es validado por el Jefe de Gabinete de Ministros y elevado al Congreso de la Nación para su conocimiento.

⁹ En el Capítulo 7 se dan algunas pautas generales de los principales ítems que debería contener.

contratación de servicios personales o servicios de funcionamiento, que por su naturaleza deben ser objeto de una regulación específica.

5.2 Similitudes y diferencias entre el Presupuesto General de la Nación y el Presupuesto Plurianual

El Presupuesto Público, aprobado por ley, constituye el instrumento que utiliza cualquier Estado para la asignación de los recursos que capta desde diferentes fuentes, entre las instituciones que lo conforman, para permitir su funcionamiento durante el período anual. Estas asignaciones se efectúan en función de las leyes, los convenios y contratos vigentes, y de las políticas y objetivos del programa de gobierno. Una característica importante del Presupuesto Público es la inclusión de autorizaciones para gastos en cada una de dichas instituciones, que constituyen un límite financiero y, a la vez, un mandato del Legislativo al Ejecutivo para lograr determinados objetivos. Estas asignaciones limitativas pueden ser modificadas posteriormente, pero siempre mediante un acto administrativo expreso y de acuerdo a un régimen de delegación de facultades, que según los países pueden ser más o menos flexibles.

El Presupuesto Plurianual, en una de sus versiones posibles, puede remplazar al Presupuesto anual y por lo tanto tener las mismas características del Presupuesto convencional. En cambio, cuando coexisten ambos instrumentos, el Presupuesto aprobado por Ley es el que fija los gastos y el Presupuesto Plurianual debe operar como un complemento de éste, fortaleciendo aquellos aspectos en que el presupuesto anual resulta insuficiente, tal cual se ha explicado más arriba.

Una diferencia entre ambos es el que el Presupuesto Plurianual no es una herramienta que sirva al funcionamiento cotidiano (microadministrativo) de las instituciones, como sí sirve el Presupuesto, sino que es sustancialmente un insumo para la gestión de las autoridades políticas y de la alta dirección del Estado, en tanto permite expresar el rumbo estratégico de las acciones gubernamentales, detectar en forma temprana los posibles desvíos y emprender las acciones correctivas que fueren necesarias. Esta diferencia tiene implicancias en la configuración del Presupuesto Plurianual, el cual tiene que ser sintético y relevante.

5.3 Presupuesto Plurianual y Plan de Inversiones Públicas

Por su propia naturaleza el Plan de Inversiones Públicas estatales debe ser formulado en forma plurianual, detallando los gastos por un determinado número de años e incluyendo a un resto en donde está la sumatoria de los gastos faltantes para la finalización de los emprendimientos. Este Plan debe ser consistente con el Presupuesto anual, de modo que no haya diferencias entre los gastos en inversiones del mismo y el del Plan de Inversiones Públicas. Lo mismo cabe decir con relación al Presupuesto Plurianual y el Plan de Inversiones, debiendo contener éste la distribución por proyectos de los gastos de inversión correspondiente a cada año.

Para que esta consistencia sea posible, el cronograma de preparación del Plan de Inversiones debería estar ordenado según una secuencia lógica que, mediante el método iterativo, permita ir compatibilizando sus objetivos y valores monetarios con los del Presupuesto anual y el Presupuesto Plurianual.¹⁰

¹⁰ Se trata de un requisito de difícil cumplimiento, debido al poco tiempo disponible tanto para presentar en tiempo y forma el proyecto de ley de presupuesto al Congreso como el que tienen las autoridades políticas para dedicarse a la conducción de las tareas involucradas.

5.4 Presupuesto Plurianual y planeamiento estratégico institucional

Si una institución se ajusta en su accionar a un plan estratégico, las decisiones presupuestarias, sean de mediano o corto plazo, deben operar como variables dependientes del mismo, con la sola condición de que se adecuen a la restricción presupuestaria. Por consiguiente, existe una intervinculación entre ambas técnicas y sus instrumentos.

En teoría, el Plan Estratégico, y su subproducto el Presupuesto Operativo Anual, contienen suficiente información de soporte que permitiría iniciar las tareas de programación presupuestaria de mediano plazo, por lo menos para realizar los primeros cálculos de las necesidades presupuestarias de una institución determinada. Asimismo, como se verá en el Capítulo 7, estas necesidades pueden estar por encima de las posibilidades de financiamiento, obligando, consecuentemente, a revisar al plan estratégico. Por eso, la instancia presupuestaria es la prueba ácida que debe enfrentar todo plan antes de pasar a la etapa de implementación.

En esta especie de diálogo entre el plan estratégico y el presupuesto de una institución, es necesario poder encontrar categorías conceptuales que tengan sentido para ambos instrumentos. El Presupuesto por Programas, en una versión actualizada y adaptada al enfoque del presupuesto orientado a resultados, es la técnica que está diseñada para ligar las categorías del plan estratégico y las inherentes al sistema presupuestario, de modo que sea posible identificar en las aperturas del presupuesto los objetivos y metas estratégicas del plan estratégico y del plan operativo.

6. Marco conceptual

En el presente capítulo se tratarán algunos aspectos del marco conceptual que es necesario considerar para llevar adelante la instrumentación del Presupuesto Plurianual. Se describen sus funciones básicas, la secuencia lógica de programación, algunas de las dificultades que se presentan para la aplicación de esta lógica en la realidad pública y un esquema de la estructura del mismo. Finalmente, se hace una breve referencia a aspectos operativos.

6.1 Funciones del Presupuesto Plurianual

Las funciones básicas del Presupuesto Plurianual son la preventiva, la asignativa, la limitativa y la correctiva. Todas son igualmente importantes y en su conjunto sirven para la obtención de los beneficios señalados en el Capítulo 4° del Presente Manual.

a) Función preventiva

Durante los inicios mismos del proceso de preparación del Presupuesto Plurianual, los actores participantes comenzarán a identificar diferentes problemas. Algunos estarán vinculados con dificultades originadas en la percepción de los ingresos tributarios o en la captación de algunas fuentes de financiamiento y otras con presiones provenientes del lado de los gastos, retrasos en los programas o proyectos, conflictos de objetivos, etc. Seguramente el no encarar a tiempo la solución de estos problemas ocasionará perjuicios no deseados al Estado.

Esta función preventiva se aplica sobre todo en los niveles de gobierno más orientados a las cuestiones globales y de impacto general, aunque también tiene sentido para las instituciones ejecutoras de las políticas públicas.

b) Función asignativa

Como ya se mencionó, la programación presupuestaria de mediano plazo permite contar con un horizonte más largo que el del presupuesto anual para la asignación de fondos a nuevos programas y proyectos o el fortalecimiento de los existentes. También permite analizar cuál podría ser el destino previsto de los recursos que se liberan a raíz del cumplimiento de los objetivos de determinados programas, proyectos o políticas públicas. Esta readecuación del destino de los gastos puede hacerse dentro de las entidades o de una entidad a otra, según lo determine el cuadro de prioridades gubernamentales.

De esta manera se puede orientar, en forma paulatina, la estructura de gastos hacia los objetivos del gobierno, disminuyendo la rigidez que caracteriza al presupuesto público.

c) Función limitativa

Una vez aprobado el Presupuesto Plurianual, la distribución anual de los gastos en un sendero de mediano plazo, por instituciones, e inclusive por programas y proyectos, fuentes de financiamiento y partidas agregadas del clasificador por objeto del gasto y del económico, puede utilizarse, como ya se adelantó, para analizar e inclusive denegar iniciativas orientadas a la realización de nuevos gastos por parte de las instituciones o aquellas correspondientes a la conducción superior del gobierno, cuando busca tomar medidas de reforma tributaria (Vg. eliminación de un gravamen, reducción de alícuotas) o de política de ingresos, cuando vulneran las previsiones contenidas en dicho Presupuesto.

d) Función correctiva

Una tarea que conviene realizar una vez confeccionado el Presupuesto Plurianual, es efectuar el análisis de los desvíos producidos con relación a los datos emergentes de la realidad. De esta forma, se irán acumulando enseñanzas sobre el comportamiento de las variables que harán posible la realización de ajustes en los supuestos y criterios de proyección, lo que a su vez permitirá el perfeccionamiento de las capacidades para realizar proyecciones.

Esta función correctiva, es muy valorada en el Reino Unido y Australia, en donde se hace hincapié en la determinación de las causas de los desvíos y en las consecuentes explicaciones.

6.2 Secuencia lógica de la programación del Presupuesto Plurianual

La elaboración de un presupuesto plurianual debe ser una parte del proceso que va de la clarificación de los fines al cálculo de los gastos necesarios para cumplirlos. Este proceso está conformado por subprocesos interconectados entre sí que expresan cuestiones globales y particulares de las acciones gubernamentales, en donde hay actores que se responsabilizan por las políticas de carácter general (plano macro administrativo) y otros que deben asumir responsabilidades sectoriales (plano micro administrativo).

La dirección lógica de estos procesos es ir, en una primera instancia, de los fines a los medios, para pasar luego, en una segunda instancia, de los medios al ajuste en calidad y cantidad de los fines, respetando un cierto orden de prioridades. Lo primero que deben definir las instituciones son los objetivos, tanto permanentes como temporarios, finales e intermedios, todos los cuales

tendrán un diferente valor estratégico para el gobierno de turno. Algunos de estos objetivos pueden ser cuantificados mediante el uso de indicadores, que pueden ser denominados “resultados”. Tanto los objetivos como los resultados expresan propuestas de cambios de mejora de las condiciones de vida de las poblaciones a los que se dirigen, ya sea por acción directa o por intermedio de las mejoras que se quieren producir en el entorno ambiental e institucional en donde desarrollan sus vidas.

Siguiendo con la secuencia, después de los objetivos y los resultados esperados, las instituciones deben determinar o esclarecer las prestaciones o los bienes y/o servicios públicos a proveer, en forma directa o indirecta,¹¹ en la cantidad y la calidad requeridas para el cumplimiento de dichos objetivos. De acuerdo con el Presupuesto por Programas, en esta instancia la institución puede definir su red de acciones programáticas, en donde habrá diferentes categorías: programas, subprogramas, proyectos, actividades centrales, comunes y gastos que quedan fuera de la definición de estas categorías.¹²

Luego viene la etapa de organizar los factores con que cuenta (personal, instalaciones, sistemas, normas, experiencias, etc.) y las compras y nuevas contrataciones que debe realizar. De acuerdo con la aclaración realizada en el párrafo anterior, la tarea será más o menos intensa y trabajosa según sean los desafíos que le plantean sus objetivos y la eficiencia con que está cumpliendo con su misión específica. A mayor eficiencia, menores serán las cuestiones que tendrán que resolver las autoridades de la institución.

Ordenando convenientemente la cantidad y calidad de las dotaciones de los factores e insumos a utilizar con los precios de los mismos, se obtiene la matriz de necesidades de gastos. En los casos de la provisión indirecta parte de estos gastos tendrán la forma de transferencias o aportes reintegrables. Para las instituciones responsables de la construcción de la red de protección y de seguridad social, estas transferencias tendrán el carácter de prestaciones obligatorias.

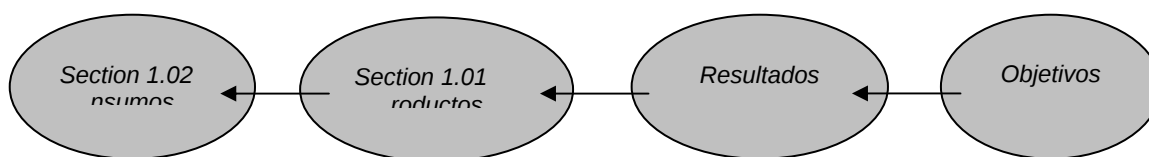
Si el total de las necesidades de gastos fuese superior a la dotación financiera que tendrá disponible la institución, ésta deberá iniciar el proceso de ajuste, invirtiendo la dirección de la secuencia que en este caso implicará una reducción de los gastos que significará una menor dotación de recursos e insumos, lo que llevará a una disminución del nivel de productos a proveer o prestaciones a dar, repercutiendo en definitiva en los resultados y objetivos previstos para el período, debido a las relaciones de condicionalidad existentes entre los productos públicos y sus objetivos. Este proceso de ajuste, en esta etapa no es definitivo, porque siempre le queda a la institución el recurso de bregar ante las instancias superiores de decisión por una mayor asignación de recursos financieros.

El desarrollo conceptual anterior se puede comprender mejor por medio de un esquema simplificado. El primer esquema muestra la dirección de la secuencia lógica de la programación presupuestaria basada en los objetivos estratégicos de una institución.¹³

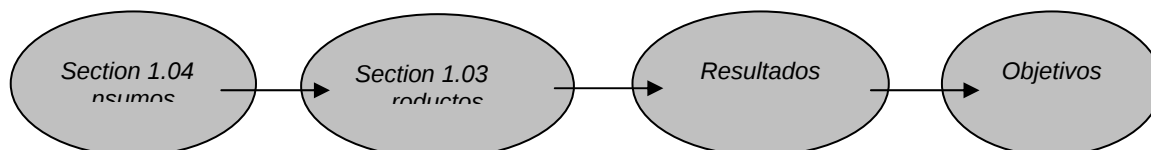
¹¹ Se considera indirecta aquellas prestaciones o provisiones de bienes y/o servicios financiadas por una institución pero llevadas a cabo por otras instituciones públicas o privadas.

¹² Para una versión exhaustiva del la Técnica del Presupuesto por Programas.

¹³ Dentro de los insumos se incluye tanto la utilización de los factores productivos disponibles como la compra de bienes y servicios necesarios para la generación de los productos públicos.



En el segundo esquema se invierte la dirección cuando es necesario compatibilizar los gastos a la restricción presupuestaria.¹⁴



Una vez finalizado el proceso de ajuste, queda configurada la cadena de justificaciones, en donde los gastos, situados en el último eslabón, deben fundamentarse en función de los recursos e insumos que es necesario disponer y adquirir, éstos a su vez hacerlo en función de los productos que generan y, finalmente, los productos en base a los resultados u objetivos buscados.

6.3 Dificultades y limitaciones de la secuencia lógica de programación

Los esquemas presentados son aplicables tanto a la formulación de un presupuesto anual como a la de un presupuesto plurianual, aunque en la realidad de la administración pública existen algunas dificultades y condicionamientos que deben ser ponderadas debidamente en la introducción al sistema presupuestario de las previsiones de mediano plazo.

a) La interacción entre el presupuesto anual y el presupuesto plurianual

Como antes se advirtió, cuando coexisten ambos instrumentos, corresponde organizar las tareas de programación en forma articulada. Ello implica ampliar el horizonte temporal de los principales componentes de la secuencia de programación, de modo que los objetivos, resultados, productos e insumos a estimar tengan el mismo alcance, aunque con una especificación anual.

Además, esta ampliación en el tiempo de las estimaciones de ingresos y gastos está en condiciones de moldear la estructura de asignaciones del presupuesto anual. En efecto, en presencia de un presupuesto de mediano plazo parece lógico suponer que el presupuesto anual es el primer año de aquél, transformando al corto plazo en una variable dependiente de los objetivos y resultados finales.

Pese a la lógica de este razonamiento, esta situación no parece ser tan realista. En la práctica, como no es fácil alejarse demasiado de la considerable fuerza gravitatoria que posee el proyecto presupuestario anual, es bastante probable que primero se cierre éste y luego, sobre su plataforma de

¹⁴ La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) denomina a estas relaciones causales “cadena de resultados”, que es la secuencia de una intervención pública que “estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y los productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación”, incluyendo en algunos casos a los destinatarios como formando parte de esta cadena de resultados (Cf. OCDE, Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados Comité de Asistencia para el Desarrollo, N° 6).

gastos y tomando a los ingresos proyectados como una constante se vayan cerrando cada uno de los restantes ejercicios en base a las metas preestablecidas del marco macro fiscal.

El problema de esta metodología es que tiende a mantener, sin grandes variaciones, la estructura de asignaciones del presupuesto del primer año, perdiendo así uno de los beneficios que tiene el instrumento plurianual, que es el de sostener el financiamiento de los programas y proyectos con un período de maduración mayor al año.

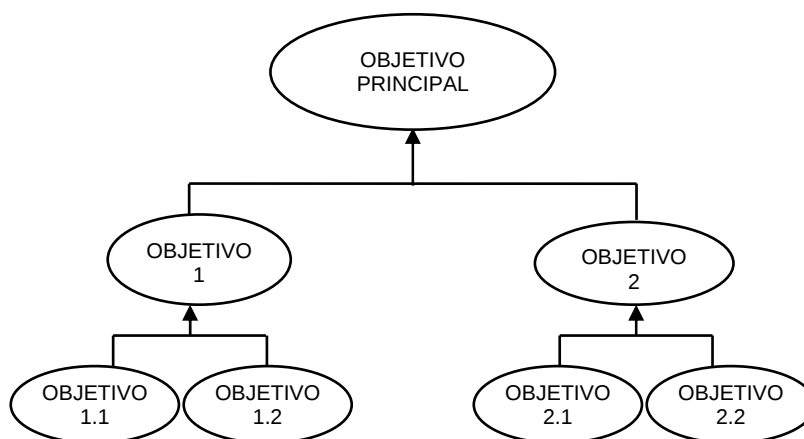
En definitiva, parece aconsejable seguir el procedimiento de las aproximaciones sucesivas, de manera de tender a lograr combinaciones, cada vez más cercanas al óptimo, entre el mediano y el corto plazo o, en otros términos, entre el cumplimiento de los objetivos o resultados finales y los recursos reales y financiamiento disponibles.

b) Los objetivos y resultados institucionales y su compatibilización con los objetivos y resultados del plan general del gobierno

Los objetivos y resultados de las instituciones ejecutoras deberían tener su justificación primaria, ya sea explícita o implícitamente, en el plan del gobierno o, al menos, en sus principales ideas fuerza. Las instituciones sectorizan y desglosan los objetivos y resultados contenidos en un plan de mayor cobertura (el cual debe estar forzosamente formulado en forma genérica), concretándolos en un determinado perfil de oferta de bienes o servicios que satisfacen las necesidades colectivas.

De acuerdo con la lógica, un objetivo particular responde necesariamente a un objetivo general, del mismo modo que la parte lo hace con el todo. En consecuencia, podría construirse un árbol de objetivos, con diferentes niveles de desagregación, tal como se esquematiza en el presente diagrama:

FIGURA 2
ÁRBOL PIRAMIDAL DE OBJETIVOS



Fuente: Elaboración propia.

Debido a la notable complejidad y diversidad de las necesidades que debe cubrir el Estado, este esquema es una representación distorsionada de la realidad pública, en la que se dan diferentes jerarquías de objetivos, algunos con rivalidades mutuas, otros con relaciones de complementariedad verticales (como sería el caso del esquema) y transversales.

El reconocimiento de esta visión compleja y en cierto sentido opaca de las relaciones entre objetivos, entre resultados y también entre los productos públicos, no implica, sin embargo, que se deban abandonar los intentos para construir modelos suficientemente representativos, que puedan servir para operar con ventaja sobre el comportamiento cotidiano de las instituciones públicas. No obstante, es necesario que estos intentos estén preparados para aceptar que sus instrumentos de análisis serán a la fuerza imperfectos.

c) Importancia de la función de coordinación en la gestión pública

Dado que las necesidades colectivas en muchos casos superan a los recursos disponibles para satisfacerlas o tienen un importante componente cualitativo, las instituciones públicas no están en condiciones de controlar todos los resortes y mecanismos requeridos para una satisfacción plena de las mismas.¹⁵ En consecuencia, estas instituciones, para ampliar su oferta, están obligadas a ser eficientes y a contar con la cooperación de otros organismos, públicos y privados, internos y externos.

El entramado de relaciones institucionales que emerge a partir de esta necesidad, hace a la coordinación como la función imprescindible para que los intentos particulares de cada institución se eslabonen con los de otras y se pueda garantizar el cumplimiento de los objetivos y resultados conjuntos.

Por eso, la elaboración de un Presupuesto Plurianual debe hacerse de un modo participativo de modo que se lleguen a acuerdos interinstitucionales en función de las prioridades que se establezcan desde los órganos que asumen la función de coordinación.¹⁶

d) No se parte desde cero sino de un Estado en marcha

En la introducción de un Presupuesto Plurianual, como en cualquier otra programación de mediano plazo, no es posible enfocar la tarea como si se partiese de cero, desconociendo el flujo de las acciones en marcha.¹⁷ Para evitar caer en la ilusión mental del enfoque base cero,¹⁸ los que formulan la programación presupuestaria de mediano plazo, deben realizar una especie de corte metodológico en donde se pone como en suspenso a esas acciones, plagadas, por otra parte, de comportamientos administrativos inerciales, de acatamientos de las normas vigentes meramente formales e ineficaces.¹⁹

Pero como la preparación de un Presupuesto Plurianual es una excelente oportunidad para remozar, reordenar o replantear el estado de cosas, sin renegar de esta perspectiva del Estado en marcha, se debe plantear a los responsables de las instituciones que tengan momentos de reflexión sistemática para tomar medidas correctivas e intenten reingenierías administrativas que sirvan para perfilar mejor a sus organizaciones hacia el cumplimiento de sus fines.

e) La producción pública es diferente a la producción privada

¹⁵ Un ejemplo de estas interrelaciones es la que existe entre el servicio de seguridad, la administración de la justicia y el servicio penitenciario. Un plan de mejoras en la eficacia de las fuerzas de seguridad, tiene impactos sobre el sistema judicial y el de reclusión.

¹⁶ En el caso de Argentina, esta función le corresponde cumplirla al Jefe de Gabinete de Ministros o Ministro Coordinador, que reporta al Presidente de la Nación y ejerce la administración general de los asuntos públicos.

¹⁷ Por lo común, las instituciones públicas especialmente en lo que se refiere a las operaciones corrientes, no se asimilan al caso de un barco que tiene un momento de aprestamiento en el cual se determina el objetivo de la navegación y se ponen a puntos las máquinas y se almacenan todos los insumos y otro momento de ejecución de lo planeado y organizado, que va desde la partida hasta el puerto de llegada.

¹⁸ Con esta expresión no se está haciendo referencia a la técnica del Presupuesto Base Cero.

¹⁹ En el caso de Brasil, se ha observado que pese a contar con una estructura legal e institucional que integra el plan y el presupuesto no se ha podido avanzar todo lo deseado debido a la insuficiente atención puesta en la aversión al cambio de las instituciones públicas.

El concepto de producción pública debe ser correctamente interpretado y manejado, evitando el error de considerarlo como algo equivalente al de producción de bienes y servicios privados. En las propuestas técnicas para mejorar la eficiencia del sector público muchas veces se hace un trasvasamiento sin la debida decodificación de algunas teorías de la administración privada, sin reparar que una parte significativa de la producción pública está compuesta por los llamados bienes públicos (defensa, seguridad, justicia, ecología, etc.), indivisibles por naturaleza, por acciones de regulación y de supervisión. Pese a que estos bienes pueden ser objeto de cuantificación mediante la utilización de indicadores indirectos, no dejan de ser cuantificaciones imperfectas porque no captan integralmente los aspectos cualitativos e intangibles de las necesidades colectivas que satisfacen. Esta característica de la producción pública se traslada a la relación entre la misma y su consecuencia, que de acuerdo con la terminología utilizada son los objetivos o los resultados.

Lo anterior repercute en la programación presupuestaria, haciendo más ambiguas las justificaciones señaladas en la descripción de la secuencia lógica de la programación. Otro efecto, es que obliga a centrarse más en aquellas áreas en donde la cadena de resultados es más fácil de precisar, lo cual tampoco debe exagerarse porque podría desatenderse una parte importante de las acciones públicas que originan gastos.²⁰

Las relaciones causales entre la producción pública y el cumplimiento de los objetivos y resultados pueden ser exactas o aproximadas. En principio todo se simplificaría si hubiese entre el producto y su objetivo/resultado una relación lo más aproximada posible al uno a uno (un producto un objetivo/resultado), como la que se da en entre la vacunación, dada de acuerdo con las especificaciones y condiciones requeridas, y el control de una enfermedad dentro de determinados parámetros deseados. Sin embargo, este no es el caso más usual, como ya se insinuó, muchas veces para lograr el objetivo es necesaria la concurrencia de varios productos y factores exógenos, como es lo que sucede con los programas de atención médica materno-infantil, en donde las prestaciones públicas no aseguran por sí solas el cumplimiento de los resultados.

Tampoco hay una sincronía perfecta entre el gasto público y el producto terminado. En programas de vivienda, con plazos de maduración que van de dos a tres años, al principio el gasto se realiza sin la obtención de productos que satisfagan a la población objetivo, cosa que ocurre al finalizarse el programa. El Presupuesto Plurianual, no obstante, reduce esta asincronía, al poder exponer ambas situaciones, la física y la financiera, en el mismo documento.

g) Límites y fortalezas de los indicadores que miden los objetivos

Tanto en la planificación estratégica como en la programación presupuestaria los indicadores son un elemento esencial dentro de las herramientas técnicas disponibles. Los indicadores son utilizados para lograr una mayor objetividad en el conocimiento del significado de los enunciados y logros de las organizaciones, sean públicas o privadas. En el Presupuesto Plurianual, los indicadores que sirven para cuantificar determinados objetivos (indicadores de resultado) deben estar presentes desde el mismo inicio de las actividades de programación (como también deben estarlo en la preparación de la Ley de Presupuesto anual) y además formar parte de la estructura de datos del documento que lo contenga, sobre todo los más significativos.

La objetividad es una propiedad básica que debe tener cualquier indicador, pero también es su punto débil. Es una exigencia, porque los que conducen a las organizaciones, los que las financian, evalúan o controlan, y demás actores involucrados con la misma, necesitan sintetizar en pocas palabras lo esencial de la compleja trama de variables que coexisten en dichas organizaciones públicas, evitando ambigüedades o gruesas equivocaciones en el diagnóstico, en la formulación de

²⁰ John W. Humble, uno de los principales teóricos de la "administración por objetivos", consideró entre los diez pecados capitales cometidos, en la introducción de dicho enfoque, a la tendencia de los directivos en concentrarse solamente en aquellos objetivos cuantificables, dejando de lado partes significativas de la organización. (Management by Objectives in Action, Mc Graw Hill Publishing Co.Londres, 1970).

los objetivos o en el seguimiento, evaluación y control de su desempeño.²¹ Son su debilidad, porque en la cuantificación probablemente se estén dejando aspectos esenciales de lado, sobre todo en los objetivos con un alto componente cualitativo.

Los indicadores son elementos sensibles, medibles y evaluables que representan o expresan algo esencial de la realidad que se procura regular. Así el resultado fiscal del sector público, expresado en valores monetarios o en términos del PIB, en un período dado, ofrece, en una forma en extremo sintética y simple, información relevante para conocer o evaluar el estado de la situación financiera del gobierno. No abarca todos los aspectos que interesan a una comprensión más integral de las finanzas del Estado, como por ejemplo la variación de la deuda pública, pero por sí solo sirve para mostrar algo esencial.

6.4 Estructura del Presupuesto Plurianual

Cada país (o cada nivel de gobierno) debe definir el contenido básico del documento aprobatorio del Presupuesto Plurianual, que es una forma de resumir el trabajo realizado en el proceso de elaboración y estimación presupuestaria, incluyendo las principales líneas estratégicas, compromisos y previsiones gubernamentales para el período plurianual.

La formulación que se propone en la presente sección, debe ser considerada como enunciativa.²²

- a) Lineamientos generales de la política presupuestaria de mediano plazo y su relación con el plan estratégico del Gobierno.
- b) Pautas y supuestos técnicos considerados en las proyecciones del Presupuesto Plurianual.
- c) Cuadro de los valores de las variables macroeconómicas para cada año del período considerado.
- d) Marco fiscal, conformado por el sendero de metas fiscales plurianuales del sector público, tales como el Resultado Primario, el Resultado Financiero y las variaciones del stock de la deuda pública, incluyendo la deuda flotante.
- e) Cuadro consolidado de Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público para cada año del período considerado.
- f) Cuadro consolidado de la distribución funcional de los gastos corrientes y de capital para cada año del período considerado.
- g) Cuadro consolidado de la distribución institucional de los gastos corrientes y de capital para cada año del período considerado.
- h) Presentación de las principales metas de resultado (tabla de indicadores de resultados) a obtener con el gasto previsto, especificando el año en que se prevé su cumplimiento.
- i) Metas de provisión de bienes y/o servicios (sólo las más significativas), compatibles con los resultados estratégicos.
- j) Cuadros por institución de los gastos para cada año del período, preferentemente abiertos por programas y principales proyectos.

6.5 Instrumentos operativos

²¹ Es esto lo que sostiene León Rossenberg, autor de la técnica del Marco Lógico, junto con Lawrence Posner (Año 1969).

²² Responde en su mayor parte a la propuesta realizada por el autor al Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay (2005), en el marco del programa de fortalecimiento y modernización de la administración financiera financiando por el BID.

La introducción de una nueva herramienta al sistema presupuestario de un gobierno implica el desarrollo de una serie de recaudos operativos, típicos de la naturaleza de estos sistemas administrativos. Ellos son el diseño de formularios y el desarrollo de un módulo especial en el sistema informático del presupuesto.

Al respecto es importante que estos desarrollos utilicen hasta el máximo posible el capital de procedimientos, métodos y sistemas existentes. Por ejemplo, los formularios actualmente utilizados por lo general pueden ser adaptados para incorporar la información correspondiente a los nuevos ejercicios presupuestarios que es necesario añadir. Por otra parte, está la ventaja de que el Presupuesto Plurianual no origina cambios en el sistema de clasificadores presupuestarios, ni tampoco en las categorías programáticas; la diferencia está en que el mismo obliga al uso de los conceptos de ingreso, gastos y cuentas de financiamiento más agregadas y a una mayor aplicación del principio de relevancia en la exposición de los programas y proyectos gubernamentales.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, parece conveniente que el órgano rector del sistema presupuestario elabore un manual del Presupuesto Plurianual que permita conocer, confeccionar y utilizar todo lo relacionado con el mismo.

7. Proceso del Presupuesto Plurianual

El Presupuesto Plurianual tiene un comienzo y un fin. Entre ambos extremos se da lugar a un proceso, que puede ser diferenciado en las etapas de programación, aprobación, actualización, ejecución y evaluación. Si bien se trata de las etapas clásicas del ciclo presupuestario, en el caso del Presupuesto Plurianual no se dan todas las transacciones y operaciones que se realizan normalmente durante el transcurso del ciclo convencional, sobre todo en lo que se refiere a la ejecución y el control. Esto es así, en razón del carácter que tiene el mismo de ser una herramienta dedicada sobre todo al servicio de las autoridades políticas y de la alta dirección del Estado.

En el presente capítulo se desarrolla una descripción de las actividades que podrían realizarse en cada una de estas etapas. Para ello, se supondrá que el Presupuesto Plurianual es un complemento del Presupuesto anual y que además tiene carácter indicativo. Por consiguiente, su preparación es fruto de un subproceso integrado al proceso general de preparación y aprobación del proyecto de ley de Presupuesto, cuya elaboración y aprobación, de acuerdo con pautas establecidas por ley, es realizada por el titular del Poder Ejecutivo, el cual luego lo envía con carácter informativo al Parlamento y con el tiempo suficiente para que éste lo pueda considerar como un elemento de análisis adicional del estudio del proyecto de ley de presupuesto. Una vez promulgada la ley de presupuesto, se realiza una actualización de las previsiones presupuestarias plurianuales, de modo que el

documento del Presupuesto Plurianual recoja los eventuales cambios introducidos por los legisladores al proyecto presupuestario del Ejecutivo. Finalmente, la vida útil de este documento termina cuando se apruebe el nuevo Presupuesto Plurianual.²³

7.1 Programación

Esta programación se realizaría en dos planos institucionales, uno que se desarrolla dentro del ámbito de los órganos rectores de planificación y presupuesto, que actúan en función de directivas emanadas de la presidencia, y otro, que tiene su epicentro en las instituciones ejecutoras. Los primeros tienen a su cargo la responsabilidad de sistematizar y formular los marcos programático y fiscal, los cuales una vez aprobados por la instancia superior del gobierno, son comunicados a las instituciones para que inicien un proceso de elaboración de los anteproyectos presupuestarios anual y plurianual acotado por los límites financieros que forman parte del marco fiscal.

Las instituciones, en base a dichas pautas y al plan estratégico institucional actualizado, proceden a confeccionar sus anteproyectos, primero el anual y luego el plurianual, incluyendo, además, si así lo considerasen, sus requerimientos de gastos adicionales. Las autoridades rectoras de presupuesto reciben, luego, ambos anteproyectos, los revisan y validan en función de los lineamientos preestablecidos y luego preparan sus recomendaciones sobre los requerimientos adicionales de gastos, con el fin de que el gabinete de ministros realice la discusión previa a la decisión del Presidente de la Nación sobre el proyecto de ley de presupuesto anual. Aprobado éste y remitido al Congreso, la autoridad fiscal procederá a dar los últimos cambios al proyecto de Presupuesto Plurianual, el cual deberá ser adecuado al proyecto de ley. Terminada esta tarea de compatibilización, el documento plurianual será elevado para la consideración y aprobación del Presidente, el cual, si lo aprueba, dispondrá la remisión al Congreso.

El proceso antes resumido debería desarrollarse entre febrero y septiembre de cada año, suponiendo que la remisión del Presupuesto Plurianual al Congreso se realiza antes de comenzar el mes de octubre, en simultáneo o algunos días después del envío del proyecto de ley de presupuesto anual.

En lo que sigue se hará una descripción más detallada de las actividades que podrían realizarse en esta etapa de programación. Se aclara que el énfasis será puesto en el Presupuesto Plurianual, dejando de lado los aspectos que sean relativos en particular al presupuesto anual. En síntesis, las actividades principales son:

- Planeamiento y programación presupuestaria global de mediano plazo
- Actividades de capacitación
- Formulación del anteproyecto de presupuesto anual y del anteproyecto de presupuesto plurianual.
- Preparación del proyecto de presupuesto plurianual

a) Planeamiento y programación presupuestaria global de mediano plazo

El objetivo de esta actividad es elaborar una serie de directivas programáticas y financieras de carácter global, la matriz de objetivos y resultados estratégicos, el marco de variables macroeconómicas, límites financieros multianuales y demás recaudos necesarios para que las instituciones ejecutoras puedan elaborar los anteproyectos de presupuesto anual y plurianual.

²³ Se trata de un modelo que tiene varios puntos de contacto con el modelo vigente para la Administración Nacional de Argentina.

Estas actividades darán lugar a un documento de lineamientos e instrucciones generales destinadas a las instituciones ejecutoras. Estas directivas deberían estar enmarcadas en el plan general del gobierno, las normas vigentes y los principales objetivos y resultados estratégicos.²⁴

Los responsables institucionales de llevar a cabo esta etapa son las áreas de planificación y de presupuesto. En el caso de que no exista una unidad responsable del planeamiento global, debería ser suplida por la unidad especializada de la presidencia o de economía y hacienda. Asimismo, deberían intervenir otras oficinas responsables tales como la oficina de política económica, la oficina de programación macroeconómica, crédito y deuda pública, la oficina de jubilaciones y pensiones, la oficina de empleo público y política salarial, la oficina de política tributaria, la oficina de contrataciones públicas y la oficina de informática. Para que la actuación de este conjunto de organismos no se disgregue o pierda eficiencia y eficacia, conviene que la oficina de presupuesto sea la que lleve la coordinación técnica, además de encargarse de las tareas que le son propias.

La tarea debería empezar en el mes de febrero y terminar a fines de abril, o sea un trimestre. Estas tareas requieren de la fijación de un cronograma que vaya integrando en un solo proceso los trabajos realizados por las diferentes áreas especializadas. La misma debe estar presidida por una autoridad política, que se responsabilice de la debida integración y compatibilización de los resultados del trabajo que realicen los funcionarios (políticos y técnicos) intervinientes.

El documento a producir debería contener los siguientes ítems:

-Lineamientos generales de la política a seguir por las instituciones de gobierno para el período plurianual considerado, preferentemente tres, cuatro o cinco años, tales como la mención de las políticas públicas prioritarias y los objetivos y resultados estratégicos a considerar.

Consiste en la formulación actualizada de los lineamientos del plan general del gobierno y del establecimiento de las prioridades que deberán tener en cuenta las instituciones públicas en la elaboración de su programa presupuestario. En este sentido, resulta conveniente armar la matriz de objetivos y resultados estratégicos que más importan al gobierno, como por ejemplo la fijación de metas cuantitativas de reducción del desempleo, los niveles de cobertura deseados para el sistema educativo, la tasa de mortalidad infantil a alcanzar al final del período considerado, las tasas de cobertura en materia de agua potable y saneamiento, etc.

A continuación se presenta un ejemplo de los enunciados que podría contener esta parte del documento. Son algunas metas de carácter social para el cuatrienio 2006-2010 presentada al Consejo de Ministros Público por el presidente de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez.

República de Colombia. Algunas metas sociales para el período 2006-2010

- Pobreza: La meta es pasar del 49% registrado en el año 2005 al 35% en el año 2010
- Educación: Llegar a la plena cobertura en educación básica en el año 2010
- Salud: Llegar a la plena cobertura en el régimen subsidiado de salud.
- Vivienda: Pasar de 390.000 de interés social a 800.000 soluciones habitacionales.
- Microcréditos: Llegar a 5.000.000 de familias de bajos ingresos.
- Asistencia nutricional y educativa a familias: Pasar de 650.000 a 1.500.000 familias asistidas.

Si bien estas metas emanan de la máxima autoridad del Poder Ejecutivo, conviene considerarlas en esta primera instancia como un conjunto de hipótesis que deberán ser confirmadas

²⁴ Un ejemplo de estos resultados estratégicos son las Metas del Milenio establecidas en el marco de las Naciones Unidas.

posteriormente en la instancia política de cierre del presupuesto que antecede a la aprobación del proyecto de ley de presupuesto y del Presupuesto Plurianual. Se podría decir que el trabajo a realizar entre el documento de objetivos y dicho cierre es la búsqueda de la conciliación entre las necesidades de gastos planteadas y los recursos financieros disponibles, en donde de acuerdo al modelo de la secuencia lógica antes descrita quizás algunas de las metas del cuadro tengan que ser replanteadas o desplazadas en el tiempo.

-Primera proyección de los agregados y variables macroeconómicas de mediano plazo: PBI (Consumo, Inversión, Exportaciones e Importaciones), pautas de precios y de tipo de cambio para cada año del período.

La tarea tiene por objeto la actualización de las proyecciones macroeconómicas existentes, efectuadas por las unidades especializadas en programación macroeconómica. Se trata de la primera versión de las proyecciones para el período considerado (vg. tres, cuatro, cinco años), la cual es necesaria para determinar los límites de gastos que se comunicarán a las instituciones. Sin embargo, en el cronograma de tareas habrá que prever, con posterioridad, la realización de nuevos cálculos, tantas veces como lo permitan los tiempos de envío del proyecto presupuestario al Congreso.

Existen países en donde estas proyecciones las realiza por un lado el área económica del gobierno y por el otro el banco central de la República. Cuando hay dos organismos públicos con experiencia en la realización de este tipo de trabajos, así como también en lo que se refiere a las proyecciones de ingresos o de las prestaciones de seguridad social, conviene siempre realizar una confrontación técnica de las proyecciones realizadas con el propósito de llegar a acuerdos técnicos entre tales unidades. Por otra parte, también hay casos de países en donde participan técnicos especializados en este tipo de proyecciones provenientes de centros académicos, públicos o privados.²⁵

Estas proyecciones constituyen uno de los elementos básicos de la arquitectura del presupuesto público, ya que de ellas dependen, por caso, las estimaciones de los ingresos tributarios o las cifras que se definen en base al PIB, además de los mensajes que estas variables dan a los agentes económicos. Una parte importante de la credibilidad del Presupuesto Plurianual, depende de la calidad de estas proyecciones. Por tales motivos, es importante que para elaborarlas se utilicen los mejores métodos disponibles.

-Metas del marco fiscal de mediano plazo, que incluyen los senderos del resultado primario, el resultado financiero (incluyendo el cuasi-fiscal) y la variación del stock de la deuda pública.²⁶

En la determinación de estas metas, se puede partir de los senderos aprobados con anterioridad por las autoridades y expresados en términos del PIB, que todavía no han sido compatibilizados con una proyección actualizada de los gastos e ingresos. En el caso de que no se contase con estas metas plurianuales previas, el cuadro fiscal debe ser elaborado con posterioridad a la estimación de dichos flujos presupuestarios. Una vez terminadas estas estimaciones se estará en condiciones de tener la primera versión del cuadro actualizado de las metas fiscales de mediano plazo, en su primera versión.

-Proyección de los ingresos fiscales y fuentes financieras

²⁵ Al respecto, parece aconsejable que se dé lugar a la participación de estas unidades independientes, pero reservando la decisión final a las autoridades gubernamentales.

²⁶ Por diferentes causales de carácter técnico e institucional, es muy poco probable que coincidan el resultado financiero con la variación de la deuda. Lo importante es que haya una conciliación de ambos indicadores fiscales.

Consiste en la proyección de los ingresos corrientes y de capital y de las fuentes financieras para cada año del período, por parte de la oficina especializada en la realización de las proyecciones.

La metodología de proyección de ingresos tributarios²⁷ más utilizada es el de proyección directa (método de evaluación directa), que se aplica impuesto por impuesto y tiene en cuenta sus características específicas, las bases contributivas de tipo legal y otros aspectos que puedan afectar la estimación. En estas proyecciones, debe tenerse especial cuidado en calcular la incidencia de las modificaciones aprobadas o previstas en la legislación impositiva.

Habitualmente, la proyección de las fuentes financieras – endeudamiento bruto y utilización de activos financieros acumulados al inicio del ejercicio – las realizan las oficinas encargadas del crédito público y de la negociación de convenios de préstamos con organismos internacionales. En tanto que los ingresos tributarios son proyectados por oficinas especializadas.

En el recuadro siguiente se incluyen algunas pautas generales sobre la metodología de proyección de los ingresos.²⁸

RECUADRO 1 **PAUTAS GENERALES PARA LA PROYECCIÓN DE INGRESOS**

I – En la elaboración de los ingresos es necesario contar con los siguientes elementos:

(a) conocimiento de las distintas fuentes de financiamiento del presupuesto público: ingresos tributarios, contribuciones a la seguridad social, ingresos no tributarios (tasas, venta de bienes o servicios), ingresos por intereses ganados y por otras rentas de la propiedad, donaciones, disminución de activos financieros y endeudamiento;

(b) Conocimiento de los factores determinantes de la recaudación de cada uno de los impuestos y de los demás ingresos, y de sus efectos en la recaudación de los años previos a los estimados.

(c) base legal del ingreso, mediante la cual se percibe un tributo, un ingreso tributario, recursos de capital, etc., y las modificaciones legales vigentes que afectarán la estructura impositiva durante el período proyectado, o nuevas medidas consideradas por las autoridades.

(d) disponer y utilizar información histórica del PIB y de las principales cuentas nacionales (Consumo, Inversión), componentes de la Balanza de Pagos, Importaciones, Exportaciones, evolución de los precios, tasas de interés, tipo de cambio, etc.;

(e) disposición de una base de datos estadística con la serie histórica de los principales ingresos (como mínimo 5 años), que incluya la metodología de cálculo para la realización de proyecciones;

(f) disposición de una base de datos específica que contenga la información de los préstamos y donaciones provenientes de instituciones crediticias internacionales, que sirva para la realización de las proyecciones presupuestarias, incluyendo la contrapartida local, y demás elementos relacionados con la afectación de los ingresos de esta fuente;

(g) Hipótesis sobre los cambios que se producirán en los factores determinantes de cada uno de los impuestos y demás ingresos entre el período base de la proyección y los años proyectados.

(continúa)

RECUADRO 1 (conclusión)

²⁷ Para profundizar en la metodología de proyección de ingresos tributarios se puede consultar a:

- Barris, Guillermo y Martín, Fernando R.. 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, Ángel. UBA, CITAF-OEA. Buenos Aires, junio de 1998.
- Martín, Fernando R., “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. Buenos Aires, marzo-abril de 2005.
- Martín, Fernando R.. “Factores Determinantes de la Recaudación Tributaria.” Revista del XVI Seminario Nacional de la ASAP. Buenos Aires, enero de 2003.
- Martín, Fernando R., “Elementos para un Mejor Análisis de la Recaudación Tributaria.” Revista de la ASAP N° 37. Buenos Aires, diciembre de 2001.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos, “Consideraciones sobre la proyección de ingresos tributarios”, Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público, vol. II.

²⁸ El contenido del cuadro es una versión ampliada de la original incluida en el Documento “Modelo de Integración entre la Planificación Estratégica y el Presupuesto Público orientado a Resultados”, elaborado por el autor para USAID y el Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala.

(h) toda otra información considerada pertinente para una sólida y consistente proyección de los ingresos y de las fuentes de financiamiento.

II – Para la proyección existen diferentes metodologías. A continuación se describen algunas de ellas:

(a) Método automático: Proyecta hacia los años sucesivos los ingresos obtenidos en el ejercicio anterior al corriente. Supone que los ingresos tienen un comportamiento regular y repetitivo, lo cual no es muy apropiado frente a los cambios producidos en la economía que se proyectan hacia el futuro. Una variante de este método sería aplicar ajustes a la base tomada en función de la evolución de los precios y de la variación real de la economía.

(b) Método de los promedios: Está basado en el pasado como el método anterior, aunque la proyección se hace considerando una serie mayor, por ejemplo los últimos cuatro años, calculando el promedio aritmético. Trata de atenuar la incidencia de ingresos extraordinarios percibidos en un determinado año. Como el método automático, tiene el problema que no tiene en cuenta la situación vigente y los años futuros. También puede ser objeto de ajustes por efecto precio y variación real de la actividad económica.

(c) Método de las variaciones porcentuales: El monto de ingresos proyectado surge de considerar además de la recaudación promedio la tasa promedio de variación del período considerado. El propósito es aislar más los ingresos extraordinarios, atenuando las cifras que se salen de la media. Se utiliza la variación porcentual promedio de las variaciones porcentuales de la serie de años pasados tomada de base y el promedio de las recaudaciones. No obstante, también se trata de estimar un ingreso futuro de acuerdo con el método de la extrapolación.

(d) Método econométrico: Parte de la construcción de modelos, en los que se fijan relaciones entre los ingresos tributarios y sus respectivas variables explicativas, a través de la utilización de técnicas estadísticas aplicadas a la economía. Se aplican coeficientes fijos y medidas de la elasticidad para relacionar las variables. Los valores proyectados se obtienen al usar hipótesis sobre la evolución futura de las variables independientes de los modelos.

(e) Método directo de proyección (de la evaluación directa): Se trata del método más aplicado. Los ingresos se proyectan por rubros, considerando las características específicas de los mismos, sus factores determinantes y sistemas de liquidación e ingreso, así como sus bases contributivas de tipo legal y los aspectos puntuales que puedan afectar la estimación. Se parte de la situación presente y se aplican al período proyectado las hipótesis que se consideran más apropiadas respecto de la evolución de cada una de las variables explicativas. Utiliza las proyecciones estadísticas teniendo en cuenta la tendencia, modificando los resultados de acuerdo con los ajustes que se han considerado conveniente incluir, en base al análisis realizado sobre los nuevos factores que pueden incidir en los años que se proyectan.

Seguidamente se dan algunos ejemplos de las bases contributivas de algunos impuestos: Retenciones del Impuesto sobre los Ingresos Personales (Remuneración de personas físicas), Impuesto al Valor Agregado (Producto geográfico bruto, Producto interno bruto), Derechos de importación/exportación (valor de las importaciones/exportaciones gravadas), Servicios aduaneros (valor de las importaciones), Impuesto a las bebidas alcohólicas (Producción de bebidas alcohólicas), Impuesto a los Combustibles (Consumo imponible de combustibles).

Fuente: Versión ampliada del cuadro elaborado por el autor en el documento "Modelo de Integración entre la Planificación Estratégica y el Presupuesto Público orientado a Resultados" perteneciente al Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala y a USAID.

-Límites presupuestarios globales para las principales instituciones del Sector Público considerado (Vg. poderes, ministerios, entidades descentralizadas, seguridad social, aportes gubernamentales a empresas públicas y privadas).

Estos límites constituyen los topes financieros que a priori tienen las instituciones ejecutoras para elaborar sus niveles de gastos para cada año del período plurianual considerado.

Se trata de una práctica, ascendente-descendente, que muchos países han adoptado para pautar la programación a nivel de detalle de estas instituciones. En algunos países estos límites tienen un alto nivel de detalle, especificando para cada institución el nivel de gasto, la fuente de financiamiento (ingresos del Tesoro, ingresos propios, desembolsos de préstamos, donaciones, etc.) y el objeto del gasto (servicios personales, bienes de consumo, transferencias, inversión, etc.) y en otros se establecen topes solamente para los gastos financiados por el Tesoro público.

En general, estos límites son una forma de distribuir por grandes agregados de gastos los ingresos y las fuentes financieras estimados.

Responde a la regla de que el gasto total se determina en función de los recursos. En este sentido, la importancia que tienen los límites financieros es que expresan una distribución del gasto que cumple con la restricción presupuestaria.

Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo anterior, la metodología aconsejada es que los gastos, antes de ser cotejados con los recursos, se estimen en forma independiente y luego, en el caso de que haya un exceso, se proceda a un proceso de ajuste hasta balancearlos.

Se pueden aplicar varios criterios de asignación combinados, por ejemplo calcular la planta de personal ocupada, sin prever nuevas incorporaciones de personal; estimar la inversión pública en base a una evaluación y selección de los proyectos que forman parte de la demanda de inversión; el servicio de la deuda pública utilizando la información de cada deuda que tiene la base de datos, etc.

Pese a que la determinación de los techos de gastos debe hacerse en forma centralizada por parte del órgano rector del sistema presupuestario, deben seguirse pautas realistas. Los mismos deben respetar, por ejemplo, el financiamiento de la planta de personal ocupada, los contratos plurianuales en ejecución, los convenios de préstamos firmados, las afectaciones legales de ingresos para fines específicos, el servicio del stock de la deuda contraída más la incidencia del nuevo endeudamiento programado y en general todos aquellos gastos considerados recurrentes u obligatorios.

A su vez, en estas proyecciones, debe tenerse en cuenta especialmente, la atención de los programas prioritarios del gobierno de turno, como también cuidar de no repetir los gastos en programas, proyectos o actividades que han cumplido con su finalidad, tales como obras públicas finalizadas, disposiciones legales derogadas, gastos extraordinarios considerados por una sola vez, etc.

Asimismo, cuando fuese necesario proceder a la realización de rebajas en los montos de las proyecciones realizadas por la oficina de presupuesto en coordinación con otras oficinas especializadas, se debe poner en conocimiento de las autoridades encargadas de tomar las decisiones políticas si la realización de dichas rebajas requieren de la adopción de medidas de gobierno, la modificación de normas vigentes u otros recaudos necesarios para su efectivización.

Los sistemas presupuestarios que ponen el acento en los resultados y que cuentan con sistemas eficaces para evitar el desborde de los gastos, tienden a fijar límites financieros cada vez más generales.

-Instrucciones operativas para la formulación del anteproyecto de presupuesto de las instituciones tanto de carácter técnico como informático.

El documento a elaborar debe contener además un conjunto articulado de instrucciones técnicas, incluyendo las de índole informático, que permitan homogeneizar los trabajos de las instituciones ejecutoras, a las que se les deberá ofrecer todas las definiciones conceptuales y elementos operativos que necesiten para que realicen a su vez, sin tropiezos, la programación de los anteproyectos presupuestarios. Estas instrucciones deberán prever actividades de sensibilización de las autoridades de estas instituciones para que lideren el trabajo de programación del presupuesto.

Un aspecto de significativa importancia para cuando se presupuesta en un contexto inflacionario, es el tratamiento a seguir con relación a los precios a utilizar para realizar los cálculos de ingresos y gastos. De acuerdo con lo señalado en la Sección 4.2 del presente documento, se recomienda que los montos de los ingresos y gastos estén expresados en valores corrientes de cada año. Esto obliga a la proyección de los índices generales de precios, del tipo de cambio y de otros ítems críticos como podría ser el precio de algún producto relevante para los ingresos o los gastos (precio del petróleo, precio del cobre, salarios, haberes previsionales, etc.). Como este tema debe tener un manejo centralizado, es recomendable que en las instrucciones operativas se consigne que las instituciones realicen sus cálculos en base a la tabla de variables macroeconómicas utilizadas en las proyecciones globales, las cuales luego podrán ser mejoradas en la etapa de formulación definitiva del Presupuesto Plurianual.

Los aspectos operativos y procedimientos deben estar agrupados en uno o más manuales que sirvan tanto para la preparación del presupuesto anual como del plurianual. En este Manual deben

constar los fundamentos conceptuales y principales beneficios y limitaciones del instrumento, las bases operativas, con los formularios y demás especificaciones técnicas. Se deberán señalar, por ejemplo, los niveles de desagregación de los ingresos, gastos y cuentas de financiamiento que deberá admitir el sistema informático para la carga²⁹ y procesamiento de los datos para obtener como salidas, debidamente articuladas, las cuentas plurianuales de ahorro-inversión-financiamiento, de la composición funcional e institucional del gasto y de las planillas más detalladas de cada institución.

Finalizado el trabajo, el producto obtenido debe ser puesto a la consideración y aprobación del Presidente de la Nación o del funcionario que éste delegue, con la participación en esta instancia de los titulares políticos de las áreas centrales involucradas en la tarea.³⁰

b) Actividades de capacitación

La capacitación, que en general debe ser considerada como una actividad permanente, adquiere mayor relevancia cuando se trata de la introducción de un nuevo instrumento, como lo es el Presupuesto Plurianual. La misma debe ser organizada y ejecutada, en forma coordinada, por los representantes de las áreas rectoras de los sistemas de presupuesto y planificación.

El propósito de estas actividades es garantizar el adecuado conocimiento de los objetivos, métodos, técnicas y procedimientos que es necesario conocer para elaborar el próximo presupuesto y el presupuesto plurianual, procurando además que dichos conocimientos sean convenientemente interpretados e internalizados.

Es importante incluir, también, dentro de la capacitación, la presentación del panorama fiscal, para que los directivos de las instituciones ejecutoras conozcan cuáles son sus principales fortalezas y debilidades, tanto de corto como de mediano plazo.

Con las debidas adaptaciones, es fundamental la realización de actividades de sensibilización dirigidas a las autoridades responsables de las instituciones, que son los que conducen la parte sustantiva del proceso de formulación presupuestaria, más aún en el caso del Presupuesto Plurianual, que es una herramienta de gestión de la alta dirección.

Cuando en una administración se introduce por primera vez el Presupuesto Plurianual es necesario reforzar el plan de capacitación incluyendo acciones específicamente dirigidas a la explicación del nuevo instrumento, que permita conocer sus beneficios y limitaciones, las principales pautas a tener en cuenta para confeccionarlo y los métodos y habilidades requeridas. En este sentido, conviene capacitar en materias tales como programación presupuestaria de mediano plazo, proyección multianual de ingresos, análisis e interpretación interanual de los esquemas de ahorro-inversión-financiamiento y de la distribución funcional del gasto, metodologías específicas de proyección de mediano plazo de programas sociales, del sistema de seguridad social y del servicio de la deuda pública. Por otra parte, la utilización del enfoque plurianual, también permite avanzar más en la difusión de la aplicación práctica del análisis costo-beneficio/efectividad, evaluación ex ante de proyectos, etc.

c) Formulación del anteproyecto de presupuesto anual y del anteproyecto de presupuesto plurianual

De acuerdo con lo señalado en el apartado anterior, las instituciones ejecutoras deberán realizar la programación plurianual, siguiendo las pautas y directivas contenidas en el documento

²⁹ Se trata de la carga de los ejercicios subsiguientes al del año correspondiente al del proyecto presupuestario anual, ya que en éste los datos deben ser cargados con el nivel de apertura requerida por la estructura anual de recursos y gastos.

³⁰ Debe tenerse que en esta instancia temprana de las definiciones presupuestarias, siempre existe la posibilidad de enmendar algunas de las definiciones tomadas para la elaboración del Documento general.

elaborado en el nivel central. Dentro de estas instituciones se incluyen también el Poder Legislativo y el Poder Judicial, aunque respetando las normas que regulan la división de los poderes públicos.

En este sentido, el objetivo general de esta subetapa es la de distribuir en forma anual y plurianual los techos que le fueron comunicados a la institución y determinar la brecha existente entre los mismos y las necesidades de gastos compatible con el cumplimiento de los objetivos y resultados del plan estratégico de la institución.

Los trabajos no deberían tardar más de dos meses (mayo y junio), de modo de poder enviar la documentación e información al órgano responsable de preparar el proyecto de ley de presupuesto anual y el proyecto de presupuesto plurianual. No obstante, hay una parte de los mismos que pueden comenzar antes y es la referida a la actualización del plan estratégico de la institución.

El proceso de formulación de los anteproyectos de las instituciones ejecutoras podría ajustarse a la secuencia siguiente:

- Formulación o actualización del plan estratégico;
- formulación de la versión preliminar del plan operativo anual de las instituciones, que incluye una estimación agregada y anual de los gastos del período plurianual;
- elaboración de los anteproyectos de presupuesto anual y plurianual, ajustado a los topes financieros que le fueron comunicados a cada institución;
- presentación oficial a las autoridades de los anteproyectos de presupuesto anual y plurianual.

A continuación, se realiza un sintético desarrollo de los principales rasgos de estas acciones.

-Formulación o actualización del plan estratégico

Para que haya suficiente tiempo para el desarrollo de esta actividad, la misma debe realizarse en forma paralela a las tareas de definición del “Planeamiento y programación presupuestaria global de mediano plazo”, realizada, según se explicó más arriba, por los órganos rectores centrales. Es decir que antes de que las instituciones reciban el Documento de lineamientos y los topes financieros provenientes del nivel central, deben estar preparadas para conocer el *quantum* de sus necesidades de gastos compatible con el cumplimiento de sus objetivos y resultados estratégicos.

En el caso de que la Institución con anterioridad tenga definido su plan estratégico, la elaboración de un nuevo presupuesto público es una buena oportunidad como para actualizarlo, introduciendo las modificaciones o ajustes que considere conveniente efectuar para un mejor cumplimiento de su misión y en base al contexto y circunstancias del presente.

Si en cambio, una institución no hubiese formulado un plan estratégico, resulta aconsejable que las autoridades de la misma inicien los trabajos de elaboración del mismo, dado que es una condición necesaria para moverse dentro de una perspectiva de mediano plazo. En esta situación, seguramente no podrá terminarlo en dos o tres meses, que es el tiempo disponible antes de comenzar con la elaboración formal del anteproyecto presupuestario; en consecuencia, deberá encarar el trabajo de modo de despejar primero las variables que más necesita como insumos para la determinación de dicho anteproyecto, continuando posteriormente la profundización del análisis y la fijación de las definiciones estratégicas. Esta tarea se facilita en las instituciones que se encuentran funcionando de hecho con una visión estratégica.

La información resultante del trabajo, en forma no taxativa, sería la siguiente:

1. Actualización de la “misión” y de la “visión” institucional.
2. Detalle de los “objetivos estratégicos no cuantificables” de la institución, es decir aquellos objetivos que la institución se ha planteado para cumplir con su misión y que no pueden ser cuantificables mediante indicadores suficientemente representativos de su naturaleza o sustancia. En este detalle, debe haber definiciones acerca de “objetivos intermedios” y sus

probables fechas de cumplimiento dentro del período plurianual. Además, es importante mencionar si hay otras instituciones públicas o privadas concurrentes al cumplimiento de cada objetivo formulado, consignando el grado de relevancia de esta concurrencia y los dispositivos institucionales de coordinación existentes.

3. Detalle de las “metas de resultados estratégicos” de la institución. A diferencia de lo considerado en el punto anterior, estas metas constituyen la cuantificación de los objetivos estratégicos, en los casos en que esto sea posible. Se debe presentar, asimismo, las metas de los “resultados intermedios”, previstos para el período plurianual.
4. Cuadro de “Brechas Institucionales”. En el caso de que se considerase que existen brechas o debilidades institucionales que no permitiesen un cumplimiento cabal de los objetivos y de las metas de resultado, es importante que la institución las identifique, señalando en qué consisten y las medidas tomadas o recaudos requeridos para solucionarlas. Cuando una institución padece de serios trastornos organizativos de carácter estructural, antes de comprometerse con la obtención de resultados ante terceros debe buscar los medios pertinentes de solución de estos problemas.
5. Revisión y adecuación de las categorías presupuestarias. Si un país utiliza la técnica del Presupuesto por Programas o alguna técnica presupuestaria similar debe tener presente que las aperturas presupuestarias deben expresar en forma fidedigna los objetivos y metas del plan estratégico, el cual a la vez debe tener en cuenta la red de responsabilidades funcionales y la tecnología de procesos productivos que tiene la institución. De este modo se asegura la debida identificación de las relaciones entre objetivos y metas, los bienes y servicios prestados por la institución, los gastos y los funcionarios responsables.

En tal sentido, esta revisión tiene el propósito de cotejar la estructura de aperturas presupuestarias vigente con el plan estratégico y realizar las adecuaciones que corresponda.

Se trata de una tarea que puede iniciarse en esta instancia temprana del proceso, aunque podrá ajustarse posteriormente con el avance de la preparación del nuevo presupuesto. Además, por lo general, el órgano rector del sistema presupuestario ejerce una tarea de asistencia y aprobación técnica de las nuevas aperturas, que la institución quiera introducir.

-Formulación preliminar del plan operativo anual de cada institución y estimación agregada de las necesidades de gasto de las instituciones ejecutoras.

El plan operativo anual solamente podrá tomar forma definitiva una vez que la institución conozca las asignaciones del Presupuesto anual, y los lineamientos de política y las prioridades definidas en las instancias superiores del gobierno.

Para la elaboración del plan operativo se deberá seguir dentro de cada institución un procedimiento descendente-ascendente, que va de las directivas e instrucciones dictadas por la autoridad institucional a los responsables de los programas y/o proyectos, encargados del desarrollo de la programación operativa y presupuestaria.

Corresponde que participen también, brindando asistencia técnica y coordinando el proceso general, las unidades técnicas de planificación y de presupuesto de cada institución.

Las directivas emanadas de la autoridad institucional deben establecer las unidades de programación que se situarán en la base de la pirámide de decisiones intrainstitucionales, cuidando que haya un equilibrio entre el permitir la máxima participación posible y el cumplir la tarea dentro del poco tiempo que se dispone en esta fase.

Le corresponde a las “unidades de programación de base” la estimación preliminar de los volúmenes de producción o provisión de bienes y/o servicios (intermedios y terminales a la institución) o niveles prestacionales que permiten cumplir para cada año con los objetivos y metas

de resultado formuladas en el plan estratégico. Dentro de estas tareas, los proyectos de inversión pública deberán tener un tratamiento especial, sobre todo los nuevos.

En esta fase preliminar, no se deberá avanzar en detalles innecesarios, manejándose sobre todo con los grandes agregados y elementos críticos, tanto por su importancia en el gasto como para la política del gobierno. En este sentido, es importante identificar si para cumplir con el plan estratégico es necesario ampliar la dotación de personal. También resulta relevante señalar cuáles son las inversiones que hay que realizar para mejorar la productividad del conjunto organizacional. Conviene que las proyecciones de gastos se realicen a los precios vigentes, sin pautas de precios futuros, teniendo en cuenta, que en esta instancia todavía la institución no conoce las directivas e instrucciones particulares para la preparación del nuevo presupuesto y del presupuesto plurianual y, por lo tanto, no tiene las estimaciones del sendero de precios futuros.

El trabajo termina, después de seguir un proceso ascendente, con una matriz de requerimientos de gastos y fuentes de financiamiento para cada año del período plurianual, compatible con el cumplimiento de los objetivos y metas de resultado y de producción. En síntesis, el producto del trabajo realizado debe dejar clarificado los puntos siguientes, entre otros:

1. Mención de los objetivos operativos formulados para dar cumplimiento a los objetivos/resultados estratégicos, en cada uno de los tres años programados.
2. Cuando sea posible cuantificar los bienes y/o servicios a proveer, presentación de tablas con los volúmenes anuales de los principales productos, incluyendo una sintética justificación y explicación metodológica.
3. Eventualmente, propuestas de solución de los déficits organizacionales existentes, incluyendo el gasto asociado a la propuesta de solución de los mismos.
4. Detalle sintético de los gastos que sería necesario realizar para dar cumplimiento en cantidad y calidad a las metas de producción programadas en cada uno de los tres años.
5. Detalle de las fuentes de financiamiento disponibles para la atención de los gastos programados, incluyendo la metodología de proyección y sus fundamentos.

Terminada esta etapa, la institución contará con suficientes fundamentos y datos como para afrontar la tarea de elaboración de sus anteproyectos, una vez que reciba los lineamientos establecidos por la conducción superior del Ejecutivo.

A título ilustrativo, se presenta en la página siguiente un cuadro resumen que incluye la información emergente del plan estratégico y del plan operativo preliminar, para cada año del período multianual, elaborado por un hipotético Ministerio de Agricultura y Ganadería.³¹ En el cuadro se puede ver la información relevante que se obtendría de los planes estratégicos y operativos (preliminares) y de la estimación sintética de gastos. En donde tiene sentido hacerlo se incluyen metas de resultado (MR) y de producción (MP), bajo el supuesto de que dichas metas de resultado son la consecuencia directa de los productos provistos por el programa, lo cual no siempre se da en la realidad. Además, para simplificar, en algunos casos se toman como metas de resultado los porcentajes de cobertura y no la tasa de variación. También para simplificar, no se especifican las diferentes fuentes de financiamiento de los gastos.

Del cuadro se desprende que la técnica presupuestaria utilizada es el Presupuesto por Programas, en donde existen categorías que no son programas, tales como las Actividades Centrales y los aportes a otras instituciones.

³¹ El cuadro es una adaptación del elaborado por el autor en el documento antes citado. El ejemplo está construido en base a programas existentes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la República de Guatemala.

El cuadro es una expresión de la estructura de la demanda de gastos de la institución “Ministerio de Agricultura y Ganadería” asociada a las metas físicas formuladas. El total de esta demanda de gastos deberá ser confrontado con los límites financieros que se le comuniquen a la institución, proceso que se describe en el apartado siguiente.

Cuadro 2
DEMANDAS DE GASTOS Y METAS FÍSICAS DE UNA INSTITUCIÓN

Categoría Programática /Meta de resultado (MR) /Meta de producción (MP) /Gastos totales	2006	2007	2008	2009
TOTAL GASTOS (u\$s)	170.865.479	179.011.291	190.916.738	191.859.394
Actividades centrales	8.660.150	8.536.196	8.877.644	9.055.196
Desarrollo Productivo y Comercial	33.509.063	35.373.004	37.578.514	40.032.265
(MR) Tasa cobertura áreas incorporadas con riego	80%	85%	91%	98%
(MR) Tasa cobertura frutícola	36%	40%	44%	49%
(MR) Tasa cobertura de acceso al Crédito Agrícola	70%	73%	78%	83%
(MP) Áreas incorporadas con riego	1.799 ha.	1.911 ha.	2.046 ha.	2.203 ha.
(MP) Fomento producción frutícola	4.700 ha.	5.222 ha.	5.744 ha.	6.397 ha.
(MP) Reforestación	450 ha.	460 ha.	469 ha.	478 ha.
(MP) Préstamos para proyectos productivos	2.720 ptmos.	2.836 ptmos.	3.030 ptmos.	3.225 ptmos.
Protección y Regulación del Patrimonio Natural y Productivo Agropecuario	6.766.239	7.082.985	7.290.622	7.675.953
(MR) Tasa cobertura hectáreas a arrendar	80%	82%	82%	85%
(MP) Tierras otorgadas en arrendamiento	2.500 ha.	2.562 ha.	2.562 ha.	2.656 ha.
(MP) Manejo de recursos naturales	250 ha.	275 ha.	302 ha.	330 ha.
Desarrollo Integral de Bosques	4.853.397	5.434.592	5.554.810	5.732.688
(MP) Plantas forestales	800.000 p.f.	900.000 p.f.	920.000 p.f.	950.000 p.f.
Desarrollo del Recurso Humano y Capital Social	2.116.729	2.159.063	2.202.245	2.246.290
(MP) Alumnos promovidos Escuela Formación Agrícola	250	250	250	250
Plan de Acción para la Atención de Niños de Escasos Recursos	45.993.387	50.210.514	57.924.613	60.875.173
(MP) Vaso de leche	228.000	250.000	290.000	305.000
Programa de Reconstrucción por Daños Originados por Tormentas	6.545.359	6.545.359	6.545.359	-
(MP) Personas beneficiadas	241.700	241.700	241.700	
Servicios Agropecuarios, Educativos y Sociales	13.353.839	13.620.915	13.893.334	14.171.200
Aportes al Fondo de Tierras	23.615.342	24.087.649	24.569.402	25.060.790
Apoyo al Catastro, Regulación y Registro	25.451.975	25.961.014	26.480.195	27.009.839

Fuente: Adaptación de un cuadro similar inserto en el documento antes citado “Modelo de Integración entre la Planificación Estratégica y el Presupuesto Público orientado a Resultados” (Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala y USAID).

-Elaboración del anteproyecto de presupuesto anual, ajustado a los topes financieros que le fueron comunicados a cada institución.

Como se observa en el Cuadro anterior, el primer bosquejo del perfil programático del anteproyecto de presupuesto anual está contenido en la estimación agregada de la demanda de gastos compatible con los objetivos y resultados estratégicos de cada institución.

Sin embargo, para llegar al anteproyecto es preciso pasar por el filtro de las restricciones presupuestarias, que en el modelo que se describe está representada por los límites financieros dispuestos por las autoridades rectoras en las finanzas públicas y en las prioridades

gubernamentales. Como ya se expresó, estos límites, para que cumplan eficientemente con su cometido y no generen distorsiones, deben ser agregados, de modo de no interferir en las decisiones propias de las capacidades y competencias inherentes a cada institución.

Es muy probable que la suma de los gastos demandados supere a los límites comunicados. En tales circunstancias, la compatibilización con los techos debe hacerse desde una perspectiva plurianual y según prioridades, procurando que los ajustes minimicen las pérdidas en términos de cumplimiento de objetivos y resultados.

Como se explicó en el capítulo dedicado al desarrollo de los aspectos conceptuales (Sección 6.2), el criterio para la realización de los ajustes de gastos consiste en seguir, mediante el método de aproximaciones sucesivas, el camino inverso al realizado en el proceso de estimación de los gastos, partiendo la reducción de los gastos menos prioritarios, lo que en la práctica se traducirá en una menor dotación de insumos variables y semivariables, debido a las restricciones legales que normalmente existen en la administración pública en materia de incorporaciones o, por el contrario, reducciones de personal. La menor dotación de insumos, conlleva a mermas en la cantidad y/o calidad de las prestaciones programadas y, a su vez, en una disminución de los objetivos y/o resultados previstos. Estos recortes de todos modos no tienen porque ser definitivos, porque a la institución, dadas las características que tiene el proceso de aprobación del presupuesto público, les quedan otras instancias de decisión en las que puede recuperar al menos una parte de las reducciones.

Estas tareas de ajuste deberán ser realizadas con la activa participación de los responsables de los programas, quienes deben estar asistidos por las unidades especializadas en presupuesto y planificación. Los ajustes no deben hacerse en forma proporcional sino siguiendo un cierto orden de prioridades, procurando así evitar una mala práctica bastante arraigada en los organismos públicos, sobre todo cuando las autoridades políticas se desentienden de las tareas de programación presupuestaria, dejándolas al arbitrio exclusivo de funcionarios administrativos.

Otro criterio importante es tener en cuenta que antes de afectar las metas de producción, de resultados o de los productos u objetivos no cuantificables, es necesario agotar las posibilidades de reducir los gastos indirectos.

No obstante, como se anticipó, en la práctica estas reducciones están limitadas, por lo general, por la necesidad de atender los requerimientos de gastos fijos, tales como el financiamiento de la planta de personal ocupada, los préstamos internacionales en ejecución, recursos afectados a fines específicos, etc.), lo cual deja poco margen para distribuir el tope en función de las prioridades. No obstante, estos márgenes se amplían en una perspectiva plurianual debido a los ahorros que podrían producirse por mejoras en la eficiencia o por el cumplimiento de algunos programas, proyectos o actividades.

Lo expresado en los párrafos anteriores se resume en los cuadros. En el primero, sirve como ejemplo para apreciar las diferencias entre los totales por año de la demanda de gastos y los límites financieros. En el segundo, se muestra un cuadro equivalente al expuesto en el apartado anterior pero con los ajustes realizados en gastos y en las metas. Por comodidad las cifras se expresan en dólares:

Cuadro 3

DEMANDA DE GASTOS DE LA INSTITUCIÓN VS. TOPE FINANCIERO ASIGNADO

Ministerio de Agricultura y Ganadería	2006	2007	2008	2009
Total Gastos Demandados	170.865.479	179.011.291	190.916.738	191.859.394
Límites		174.937.325	179.521.793	179.518.695
Ajuste a realizar		4.073.967	11.394.944	11.751.616

Fuente: Adaptación de un cuadro similar inserto en el documento antes citado "Modelo de Integración entre la Planificación Estratégica y el Presupuesto Público orientado a Resultados" (Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala y USAID).

Las cifras anuales de los gastos demandados son iguales a la suma de los gastos de las categorías presupuestarias señaladas en el Cuadro de la página 42. Al cotejar dichas cifras con los límites fijados al Ministerio de Agricultura y Ganadería, surgen los importes a reducir.

Cuadro 4
DEMANDAS DE GASTOS Y METAS FÍSICAS AJUSTADAS AL TOPE FINANCIERO

Categoría Programática /Meta de resultado (MR) /Meta de producción (MP) /Gastos totales	2006	2007	2008	2009
TOTAL GASTOS (u\$s)	170.865.479	174.937.325	179.521.793	179.518.695
Actividades centrales	8.660.150	8.366.016	8.694.374	8.871.926
Desarrollo Productivo y Comercial	33.509.063	34.063.932	35.274.548	36.890.492
(MR) Tasa cobertura áreas incorporadas con riego	80%	85%	91%	98%
(MR) Tasa cobertura frutícola	36%	36%	36%	36%
(MR) Tasa cobertura de acceso al Crédito Agrícola	70%	70%	70%	70%
(MP) Áreas incorporadas con riego	1.799 ha.	1.911 ha.	2.046 ha.	2.203 ha.
(MP) Fomento producción frutícola	4.700 ha.	4.700 ha.	4.700 ha.	4.700 ha.
(MP) Reforestación	450 ha.	450 ha.	450 ha.	450 ha.
(MP) Préstamos para proyectos productivos	2.720 ptmos.	2.720 ptmos.	2.720 ptmos.	2.720 ptmos.
Protección y Regulación del Patrimonio Natural y Productivo Agropecuario	6.766.239	7.082.985	7.290.622	7.675.953
(MR) Tasa cobertura hectáreas a arrendar	80%	82%	82%	85%
(MP) Tierras otorgadas en arrendamiento	2.500 ha.	2.562 ha.	2.562 ha.	2.656 ha.
(MP) Manejo de recursos naturales	250 ha.	275 ha.	302 ha.	330 ha.
Desarrollo Integral de Bosques	4.853.397	5.002.598	5.148.998	5.143.606
(MP) Plantas forestales	800.000 p.f.	850.000 p.f.	850.000 p.f.	850.000 p.f.
Desarrollo del Recurso Humano y Capital Social	2.116.729	2.159.063	2.202.245	2.246.290
(MP) Alumnos promovidos Escuela Formación Agrícola	250	250	250	250
Plan de Acción para la Atención de Campesinos de Escasos Recursos	45.993.387	48.047.792	49.422.718	52.448.599
(MP) Vaso de leche	228.000	238.000	245.000	260.000
Programa de Reconstrucción por Daños Originados por Tormentas	6.545.359	6.545.359	6.545.359	-
(MP) Personas beneficiadas	241.700	241.700	241.700	-
Servicios Agropecuarios, Educativos y Sociales	13.353.839	13.620.915	13.893.334	14.171.200
Aportes al Fondo de Tierras	23.615.342	24.087.649	24.569.402	25.060.790
Apoyo al Catastro, Regulación y Registro	25.451.975	25.961.014	26.480.195	27.009.839

Fuente: Ibídem.

En el ejemplo, en la adecuación dispuesta por el Ministro de Agricultura y Ganadería se realizaron ajustes en las siguientes categorías presupuestarias:

- **Actividades Centrales:** Se trata de acciones, entre otras, de conducción, planificación, administración, asesoramiento centralizado y control, en las cuales es menos dificultosa la realización de reducciones.
- **Programa “Desarrollo Productivo y Comercial”.** Los ajustes realizados suponen cambios en las metas de producción y de resultado, que implican una menor cobertura a la producción frutícola y menores préstamos promocionales al sector agrícola. Se mantuvo el incremento previsto para una mayor cobertura de las áreas de riego.

- **Programa “Desarrollo Integral de Bosques”.** Se redujo el aumento previsto en la planificación para la forestación. Pese a ello, se incrementa la producción del año base.
- **Programa “Plan de Acción para la Atención de Campesinos de Escasos Recursos”.** Aunque se redujo el aumento programado, aumenta la cobertura del año base.

Una vez terminadas estas tareas de ajuste, quedan definidos los valores para cada año y sobre todo el año correspondiente al anteproyecto presupuestario anual. La formulación del anteproyecto anual exige un esfuerzo especial, debido a que se opera en un nivel más desagregado, tanto en la distribución de las asignaciones como en las justificaciones de las mismas.

El Presupuesto Plurianual, requiere un esfuerzo administrativo menor, debido fundamentalmente a que lo que interesa es la información consolidada y de mayor relevancia para la institución.

-Presentación oficial a las autoridades superiores de los anteproyectos de presupuesto anual y plurianual.

Aprobados internamente los anteproyectos de presupuesto anual y plurianual, quedan las tareas de preparar toda la documentación y el soporte informático de datos a ser presentadas a los organismos encargados de la confección final del proyecto de ley de Presupuesto General y de la elaboración del Proyecto de Presupuesto Plurianual.

La documentación que se presente con la firma de la autoridad de la institución, deberá contener una reseña que permita hacer conocer a los actores institucionales externos cuál es la expresión actualizada del plan estratégico de la misma, consignando información sobre la misión, la visión, los objetivos y resultados estratégicos a alcanzar con las asignaciones presupuestarias enmarcadas en el anteproyecto. Eventualmente, se deberá dejar constancia de si resulta necesario impulsar modificaciones en las normas orgánicas de la institución.

Una parte de la documentación debe estar dedicada a presentar los datos relativos a las fuentes propias de ingresos que dispone la institución, expresando los fundamentos considerados en las proyecciones plurianuales realizadas, así como su metodología y supuestos. Se deberá informar acerca de cualquier cambio previsto en las bases legales de estos ingresos durante el período, así como también de las modificaciones en su destino específico.

Se deberá dedicar un capítulo especial a la información vinculada con los desembolsos proyectados en concepto de préstamos y/o donaciones provenientes de organismos internacionales, los cuales responden por lo general a una perspectiva plurianual, dejando perfectamente aclarado los que están en ejecución o aprobados, y los que se encuentren en proceso de negociación.

Los proyectos de inversión pública administrados por las instituciones, incluyendo los que prevé ejecutar en el futuro, deben constituir una parte particularmente documentada en la presentación de los anteproyectos, debido a su significación financiera y a su maduración plurianual. Esta información puede estar relacionada asimismo con la necesidad de compatibilizar la incidencia financiera de estos proyectos con el marco presupuestario global. Por otra parte, la información sobre los nuevos proyectos de inversión puede ser requerida para aplicar el procedimiento de autorización del Poder Legislativo, requisito requerido por la legislación presupuestaria de algunos países.

En esta documentación deben quedar planteadas las pérdidas que se producirían por causa de los eventuales recortes en los objetivos y metas de producción y de resultados. Esta inserción le permitirá luego al gabinete de ministros y al titular del Poder Ejecutivo, u órganos de decisión equivalentes, efectuar un análisis comparativo interinstitucional para determinar si es necesario realizar cambios en la distribución de los recursos financieros para hacerla más afín con las prioridades del gobierno.

Otro aspecto que debería estar incluido dentro de dicha documentación, es la mención de las condiciones necesarias y suficientes que la institución considera pertinente para cumplir en tiempo y forma con los objetivos y las metas enunciadas en el anteproyecto. En este protocolo de condiciones, se debería especificar asimismo las responsabilidades concurrentes que le corresponden a otras instituciones públicas para el fiel cumplimiento de esos propósitos y los dispositivos institucionales de coordinación que existen o que deberían ser creados en tal sentido.

c) Preparación del Proyecto de Presupuesto Plurianual

Se trata de un proceso ascendente que por lo general está centralizado y tiene su base en las oficinas de presupuesto quienes asumen la responsabilidad de recibir la documentación correspondiente a los anteproyectos institucionales con el objeto de revisarlos, analizarlos y compatibilizarlos con las políticas presupuestarias, de tal forma que las autoridades políticas puedan tomar las decisiones finales en lo que se refiere al proyecto de ley de presupuesto anual y al proyecto plurianual.

Además, la oficina general de presupuesto opera habitualmente como coordinador técnico de los trabajos que deben realizar otras dependencias especializadas (vg. planificación, programación macroeconómica, inversiones públicas, etc.).

El mayor esfuerzo de estas dependencias está concentrado en el proyecto de ley de presupuesto anual del gobierno, en donde el Presupuesto Plurianual se podrá elaborar una vez que estén firmes las decisiones fundamentales de aquél, aunque existan muchos elementos comunes entre ambos instrumentos.

En la preparación de ambos instrumentos es vital que las dependencias responsables cuenten con un plantel de analistas presupuestarios que puedan cubrir los asuntos esenciales de las diferentes materias relativas al presupuesto. Estos analistas constituyen la base de la pirámide de decisiones que se da en esta etapa final de elaboración de los proyectos presupuestarios. En el cuadro siguiente se mencionan algunos aspectos que debe conocer y manejar un analista presupuestario en el análisis y evaluación de los anteproyectos presupuestarios.

RECUADRO 2

CONOCIMIENTOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE UNA INSTITUCIÓN

- Base legal de la institución. - Misión y visión actualizadas. - Plan Estratégico institucional actualizado. - Organigrama actualizado de la institución. - Red de categorías presupuestarias actualizadas. - Políticas de intervención pública adoptada por la institución y tecnología adoptada de provisión y/o producción de bienes y/o servicios. - Plan operativo anual preliminar de la institución, incluyendo objetivos estratégicos, metas de producción y resultados. - Desglose de la dotación de personal y recursos físicos instalados de la institución, que incluye los pertinentes convenios laborales. - Estructura de ingresos y gastos contemplados en el anteproyecto. - Principales debilidades y fortalezas operativas de la institución. - Comportamiento histórico de la ejecución de los ingresos y gastos, con el suficiente detalle que requiera el análisis del anteproyecto.
Aspectos a tener en cuenta en el análisis plurianual - Análisis de la información contenida en el anteproyecto plurianual con el objeto de detectar, tanto en los ingresos como en los egresos, errores de cálculo o de interpretación e inconsistencias con relación a las instrucciones impartidas. - Análisis del grado de correlación existente entre los resultados esperados y las metas de producción previstas y, entre éstas y los gastos presupuestados. - Análisis de la coherencia existente entre los resultados y las metas plurianuales previstos por las Entidades y el plan y las estrategias gubernamentales. - Análisis de la procedencia de las fuentes de financiamiento. - Análisis de los eventuales requerimientos adicionales presentados por las jurisdicciones. - Análisis específico de los proyectos de inversión y de los convenios de préstamo de los organismos internacionales de crédito. - Análisis de la coherencia general y consistencia financiera de cada Anteproyecto.

Fuente: Elaboración propia.

Los analistas presupuestarios deben evaluar los requerimientos adicionales de gastos desde el punto de vista de sus fundamentos y justificativos, como así también si las instituciones ejecutoras están en condiciones de ejecutarlos. Terminado el análisis, la oficina de presupuesto, debe estar en condiciones de presentar sus recomendaciones a la autoridad política acerca de hasta dónde corresponde aceptar estos requerimientos.

En esta instancia, dentro de los tiempos disponibles, deben prestar su colaboración los especialistas de otras dependencias, de modo de mejorar lo máximo posible la calidad de las conclusiones técnicas.

En este análisis es fundamental, también, la elaboración de un informe sintético de los asuntos críticos y relevantes que tienen que ser resueltos en el máximo nivel político y que, por consiguiente, por su naturaleza no pueden ser resueltos técnicamente.

7.2 Aprobación

La aprobación del Presupuesto Plurianual puede hacerse en forma simultánea con la del proyecto de ley de Presupuesto General o, en su defecto, realizarse por separado. Cuando el mismo tiene carácter indicativo, la aprobación no tiene las formalidades que acompañan a dicho proyecto, siendo además la última instancia de aprobación. No obstante, resulta aconsejable tratar los aspectos

generales durante la discusión del proyecto presupuestario anual y dejar para una reunión específica del gabinete o consejo de ministros el tratamiento más pormenorizado del temario.³²

El Presupuesto Plurianual, una vez aprobado, debe enviarse al Congreso para su conocimiento, si ese fuese el procedimiento establecido. En cualquier situación, es importante que el mismo sea puesto además a conocimiento público.

7.3 Actualización

La actualización del Presupuesto Plurianual debe seguir una lógica diferente a la que rige para el Presupuesto anual, en donde debe haber un registro exacto de los créditos originales de las partidas y de sus modificaciones. El Presupuesto Plurianual, en cambio, debe mantener hasta su finalización su condición de ser un instrumento que muestra los grandes números y realizaciones de las cuentas gubernamentales y por lo tanto no debe ser modificado a causa de los cambios que no modifican sustancialmente el perfil de dichas cuentas.

Sin perjuicio de ello, y por las mismas razones, existen algunas circunstancias en donde sí conviene modificar la versión original del Presupuesto Plurianual. La primera es la adecuación de la versión del Presupuesto Plurianual elaborada en base al proyecto de ley de presupuesto anual a la ley de presupuesto sancionada por el Congreso, en el caso de que existan modificaciones en las asignaciones o disposiciones con amplio impacto en los gastos. En esta situación, los cambios introducidos quizás repercutan a su vez en las previsiones de los años posteriores, las cuales también deberían ser objeto de modificación. Posteriormente, y dentro de la vida útil del Presupuesto Plurianual, se podrán incorporar las modificaciones significativas.

7.4 Ejecución del Presupuesto Plurianual

Habiendo un Presupuesto anual, base de la contabilidad presupuestaria, no tiene sentido que se desarrolle un sistema de registros de la ejecución del Presupuesto Plurianual. Por consiguiente, en la medida que empiece a cumplirse el período plurianual, siempre habrá una parte ejecutada y otra por ejecutar, en donde la primera será la misma para ambos instrumentos.

Después de transcurrido el primer año de su aprobación, es importante, sin embargo, mostrar los desvíos entre lo programado y lo realizado, y entre las anteriores y las nuevas proyecciones, especificándolo dentro del propio documento aprobatorio del nuevo Presupuesto Plurianual.³³

7.5 Evaluación

El Presupuesto Plurianual puede ser objeto de seguimiento y evaluación. Cuando la ejecución del presupuesto ordinario tiene adosado un sistema de seguimiento y evaluación, que comprende los aspectos reales y financieros, tanto generales como micro administrativos, es posible ampliar el alcance de dicho sistema incorporándole la información de carácter plurianual, pese a que, como sucede con la ejecución, haya zonas comunes o de superposición entre el presupuesto anual y el plurianual.

Sin perjuicio de ello, existen acciones de análisis y de evaluación inherentes a la perspectiva plurianual, tales como:

³² El requisito de que el Presupuesto Plurianual sea considerado a nivel de gabinete en la práctica no resulta fácil, dadas las dificultades que por lo general tienen los funcionarios políticos para centrarse en cuestiones de mediano plazo.

³³ Hay países como el Reino Unido y Nueva Zelanda, en donde se le da suma importancia a la explicación de las causas de los desvíos entre lo proyectado y lo realizado y las nuevas proyecciones.

- Identificación y análisis de las causas de los desvíos entre la ejecución y las proyecciones, globales y sectoriales;
- Evaluación, realizada por un ente externo, sobre la calidad de las proyecciones y supuestos plurianuales, globales y sectoriales;
- Evaluación externa del Presupuesto Plurianual en lo que se refiere a la coherencia existente, durante el período plurianual, entre la cadena de relaciones entre objetivos y resultados estratégicos, volúmenes de prestaciones y de provisión de bienes y servicios, y asignaciones financieras;
- Identificación, análisis y evaluación del grado de cumplimiento de las metas de resultados de maduración plurianual;
- Evaluación externa del grado de utilización del Presupuesto Plurianual por parte de las autoridades políticas del gobierno y de las instituciones ejecutoras.
- Evaluación externa del grado de repercusión del Presupuesto Plurianual en los sectores especializados y en la opinión pública.

8. Experiencia internacional

Son varios los países que han incorporado el Presupuesto Plurianual a su sistema presupuestario. En general, se pueden identificar diferentes razones que motivaron su creación, pero el factor común que se encuentra en la base de esa decisión se halla en la percepción de que el período anual resulta insuficiente para una adecuada administración de los asuntos vinculados con las finanzas del Estado, en un contexto mundial altamente interdependiente que demanda que cada país le demuestre al resto del mundo que está en condiciones de controlarlas.

En un breve recorrido, se mencionarán algunos países, haciendo en cada caso una sucinta descripción de los principales rasgos del esquema adoptado. La selección fue realizada con beneficio de inventario, con la intención de destacar aquellos elementos virtuosos de los sistemas que, con las debidas adaptaciones, puedan ser considerados en la implementación del Presupuesto Plurianual. Como se podrá observar, no existe un modelo común, pero en general predomina la variante de que el Presupuesto Plurianual es indicativo y opera en la práctica como un complemento del Presupuesto anual, de carácter obligatorio.

8.1 Brasil³⁴

En Brasil el presupuesto del gobierno federal, que tiene vigencia anual, está vinculado formalmente con el sistema de planificación, que se concreta en un Plan a cuatro años, conocido como Plano Brasil, el cual se aprueba por Ley al inicio de cada período presidencial.

El instrumento que cumple el papel de puente entre el Plan y el Presupuesto anual, son las Directrices Presupuestarias, que es una ley que se aprueba para cada nuevo ejercicio fiscal.

Los criterios impuestos sobre el proceso presupuestario tienen como propósito avanzar hacia una gestión presupuestaria orientada a resultados, resaltar las prioridades políticas del gobierno mediante la calificación como prioritarios de aproximadamente una cuarta parte de los programas y fomentar la participación privada en el financiamiento de los proyectos de inversión. La ley de Directrices Presupuestarias es el instrumento en el cual se traducen estas prioridades, mediante la presentación de listados específicos.

8.2 Canadá

Canadá comenzó su experiencia en presupuestación plurianual, en los años 80, con proyecciones a cinco años, para pasar luego a un régimen bianual. El cambio se debió a que existían muchos desvíos entre lo proyectado y lo realizado, y además se había llegado a la conclusión de que un período tan largo aumentaba la incertidumbre en vez de reducirla.³⁵

Otro problema que se originó en que se calculaba una reserva para contingencias, que fueron interpretadas por las instituciones como una posibilidad de pujar por mayores asignaciones, buscando asegurarse una parte de esas reservas.

En la actualidad, el marco fiscal plurianual, lo determina el Ministerio de Finanzas y las proyecciones que contiene operan como límites para la asignación presupuestaria anual de las diferentes áreas del gobierno.

Para dar mayor credibilidad y transparencia a las estimaciones de las variables macroeconómicas para la formulación del presupuesto, las autoridades fiscales de Canadá aceptan las proyecciones realizadas por un grupo preseleccionado de instituciones especializadas y definen las metas del PIB tomando el promedio de los pronósticos efectuados por cada una de estas instituciones.

8.3 Estados Unidos de Norteamérica³⁶

En el año 1993 el gobierno entrante de los Estados Unidos, bajo la tutela directa del Vicepresidente Alan Gore, decide llevar adelante un importante cambio en el sistema presupuestario y consigue la aprobación de la Ley de Desempeño Gubernamental y Resultados. El plan de implementación previsto consideró necesario un período de siete años para cumplir con los objetivos del nuevo régimen, comenzando por la aplicación del nuevo enfoque, en algunas áreas de la administración pública federal. Esta reforma mantuvo el enfoque plurianual, que siempre estuvo presente en el modelo de programación de los EE.UU.

³⁴ En el trabajo de Juan Cristóbal Bonnefoy y Ricardo Martner “Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina”, se realiza una descripción más amplia de los antecedentes y características de las relaciones entre plan y presupuesto.

³⁵ Cf. Humberto Petrei, *Presupuestos Plurianuales* (2004), no publicado.

³⁶ Elaborado a partir del estudio realizado por Hernán P. Llosas, “El sistema presupuestario en los Estados Unidos de Norteamérica”, que fue presentado en el XX Seminario de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública” realizado en Buenos Aires, noviembre de 2006.

Como parte del diagnóstico se partió de la comprobación del hecho de que a pesar de los planes de reforma introducidos en un lapso mayor a treinta años, con el Presupuesto por Programas, primero, y luego con el Presupuesto Base Cero, las instituciones públicas continuaban gestionando de acuerdo con las prácticas tradicionales. Se sostuvo que una de las causas era que las reformas anteriores no habían dado suficiente importancia a los factores políticos, culturales y sociales que están presentes en el proceso presupuestario y lo determinan.

A partir de 1998, terminadas las experiencias piloto, se dispuso que a todas las agencias preparen planes estratégicos plurianuales, sobre la base de los cuales deben preparar el Plan de Desempeño y realizar la vinculación con las asignaciones presupuestarias, dado que el plan debía estar alineado a las restricciones presupuestarias.

Entre los requisitos establecidos por la Oficina Federal de Administración y Presupuesto (OMB)³⁷ que deben tener en cuenta las Agencias para la formulación de los planes estratégicos se encuentran:

- Declaración integral de la misión de la agencia, que incluye un resumen de lo que se hace de acuerdo al marco jurídico que la sustenta y cuáles son sus propósitos.
- Presentación de los objetivos de largo plazo, indicando los resultados esperados del cumplimiento de sus principales funciones y las probables fechas de cumplimiento de los mismos. Estos objetivos deben expresarse en resultados, los cuales deben ser formulados de manera tal que permitan una evaluación futura de si han sido alcanzados.
- Descripción sintética de los enfoques o estrategias previstas para cumplir con los objetivos y la misión del organismo. Esto supone una mención de las capacidades con que cuenta, en especial las de personal, las tecnologías utilizadas y otros recursos críticos. El plan debe señalar además los esfuerzos que realizará el organismo para el entrenamiento y capacitación del personal.
- Descripción de la relación entre las metas de largo plazo y las anuales, lo que implica vincular el largo plazo con los planes anuales de desempeño, lo cual permite a las instancias de decisión conocer cómo la agencia avanza hacia el cumplimiento de los resultados de largo plazo.
- Identificación de los factores externos clave, que escapando al control de la agencia, pueden afectar en forma significativa el cumplimiento de los resultados estratégicos.
- Descripción de las evaluaciones realizadas que fueron utilizadas para la elaboración del Plan Estratégico, que sirven para poder justipreciar la validez y razonabilidad del plan. La ley marco define las evaluaciones de programas llevados a cabo por las agencias como estimaciones objetivas y formales de los resultados (impacto o efecto de un programa).
- Forma en que la Agencia participa en programas de tipo transversal, especificando las relaciones y las instancias de coordinación existentes, lo cual debe ser considerado para evitar superposiciones y derroches de fondos, comprometiendo la efectividad global del programa del gobierno federal.
- Formulación breve de los pasos a seguir para la resolución de problemas estructurales de gerenciamiento e incapacidades institucionales de origen interno que pueden amenazar el cumplimiento del plan estratégico.

La mayoría de estos requisitos se encuentran contenidos en la Ley de Desempeño Gubernamental y Resultados, salvo los dos últimos que fueron requeridos por la OMB. Todo este sistema de planeamiento está orientado a justificar la procedencia de las asignaciones

³⁷ Office of Management and Budget (<http://www.whitehouse.gov/omb>).

presupuestarias, en especial las tipificadas como discrecionales. Después de más de una década de introducción del nuevo sistema, según los estudios oficiales realizados demuestran que, pese a los esfuerzos y recursos aplicados en la reforma, todavía no es posible integrar las metas de resultados con las asignaciones financieras. Esto trajo como consecuencia, la emisión de nuevas directivas técnicas de la OMB, la cual se concretó en el año 2004 mediante la Circular A-11 (Parte 6, Capítulos 200.1 y 220), por la cual la OMB le pidió a las agencias la elaboración del Presupuesto de Desempeño, que abarca al Plan Anual de Desempeño y sus relaciones con el Presupuesto Anual, es decir es el documento que procura vincular los fines estratégicos con los objetivos de desempeño de largo y corto plazo, y con los gastos de los programas y actividades que contribuyen a lograr esos fines y objetivos. Un problema especial detectado, surgido de un análisis de la Oficina de Contabilidad del Gobierno (GAO), enfatizó la necesidad de considerar un tratamiento específico para los casos de programas que aportan más de un producto o resultado (programas multipropósitos) o para los fines transversales, cuyo cumplimiento requiere la acción conjunta de dos o más programas.

De acuerdo con esta descripción del modelo de los Estados Unidos, los aspectos de mediano plazo del Presupuesto, especialmente los globales, no son fáciles de aislar, dado que constituyen una parte integral del proceso presupuestario anual. Las estimaciones plurianuales tiene su origen en el año 1970, oportunidad en la que el Congreso dispuso la obligación de confeccionar un Presupuesto anual más cuatro años adicionales.

Actualmente, esta información muestra los ingresos y los gastos quinquenales distribuidos, en forma agregada, por funciones y subfunciones. Por otra parte, cuando el Presidente envía el documento presupuestario al Congreso incluye información sobre la incidencia multianual de las medidas de política incluidas en el Proyecto.³⁸

Los valores plurianuales son utilizados, asimismo, en los comienzos del proceso de preparación del nuevo presupuesto. En esta oportunidad, el Director de la OMB envía una nota a los titulares de las agencias con las directivas y lineamientos para confeccionar los anteproyectos presupuestarios, excepto que se indique lo contrario, el punto de partida para el trabajo de cada agencia serán los datos del presupuesto plurianual previo.

En el sistema del gobierno federal los techos se utilizan como procedimiento de programación del proyecto presupuestario y son establecidos para el quinquenio por la OMB para cada Agencia. Pese a que la OMB les pide a las agencias que realicen su programación de gastos dentro de los mismos, por lo general éstas presentan requerimientos adicionales entre el 5/10 %, lo cual representa una suma considerable para un nivel de gasto como el que tiene los EE.UU. Le corresponde a la OMB, recomendar al Presidente el criterio a seguir con relación a los aspectos más significativos de los gastos adicionales, dejando para resolver dentro de su ámbito las cuestiones de menor relevancia. En las discusiones que se plantean, a veces las previsiones para los años futuros pueden servir para llegar a acuerdos con relación a las asignaciones del año próximo, por ejemplo, incrementando el gasto del año t+2 como compensación de la aceptación por parte de la Agencia de no incrementar el correspondiente al del t+1. Estos refuerzos, sin embargo, no quedarán firmes hasta que sean confirmados en la asignación anual.³⁹

Cuando se concilian las posiciones dentro del Ejecutivo, son las agencias las encargadas de preparar la documentación y la justificación del presupuesto, previa validación de la autoridad presupuestaria. La información presentada debe estructurarse

³⁸ Dorotinsky, Bill (2004), "Perspectiva de mediano plazo en el Presupuesto: El caso de los Estados Unidos", artículo incluido en "Reformando el Sistema de Administración del Gasto Público – Marco de Gasto de Mediano Plazo, Administración de Desempeño y Transparencia Fiscal", Banco Mundial e Instituto de Desarrollo de Corea.

³⁹ Ídem.

No obstante estos avances y recaudos, desde una perspectiva macro fiscal, existe la sensación de que la información plurianual de ingresos y gastos no ha operado como un freno al crecimiento del gasto gubernamental. En todo caso, influenció hacia una mayor asignación hacia los gastos no discrecionales u “obligatorios”, que por lo general quedan fuera de las deliberaciones parlamentarias.⁴⁰

8.4 Reino Unido

Desde el año 1980, existe un marco plurianual denominado Estrategia Financiera de Mediano Plazo⁴¹ sobre el cual se realizan las proyecciones monetarias y fiscales. El modelo y los supuestos utilizados están abiertos al conocimiento público.

Las proyecciones son a tres años, de tipo rotativo (una vez transcurrido el primer año se elimina y se agrega un nuevo tercer año). A partir del año 1993, el gobierno comenzó a informar sobre sus planes de gastos e ingresos junto a un Informe de Presupuesto. Se le da mucha importancia a las explicaciones de las diferencias entre lo proyectado y lo ejecutado, tanto para el año que finaliza como para las nuevas proyecciones.

El modelo del Reino Unido también está orientado a la gestión por resultados, que incluye la opinión de los ciudadanos y usuarios, siendo el país que más ha avanzado en las llamadas cartas de compromiso con los ciudadanos (Citizen's Charter).

8.5 Suecia

Suecia es un buen ejemplo del modelo que ha tratado de difundir las oficinas técnicas de la OCDE en las últimas décadas, en especial en el continente europeo. Contiene un marco presupuestario plurianual a tres años, rotativo, siendo el primero el nuevo presupuesto anual.⁴² Este marco presupuestario es decidido por el Parlamento. Los montos que se aprueban son nominales, por lo que no están ajustados por inflación⁴³, y si bien constituyen una guía que no tiene carácter legal, es considerado como un fuerte compromiso en mantenerlo por parte del gobierno central. La aprobación no se materializa por medio de una ley, sino en un documento llamado Carta del Presupuesto (Budget Bill)

El modelo vigente es uno de los emergentes de la crisis económica que enfrentó Suecia en el inicio de los años 90, que se manifestó claramente en el frente fiscal, en donde se registró una necesidad de financiamiento del sector público del 17% del PIB. Para estabilizar el sistema económico se tomaron medidas clásicas de ajuste, pero se estableció un nuevo régimen presupuestario (1997), que pasó del sistema anterior en cuanto a las decisiones de asignación de recursos de abajo-arriba (bottom-up) a una secuencia en cascada descendente (decisiones de arriba-abajo/top-down decisions), en donde se establecen procedimientos que procuran garantizar al máximo el respeto a los límites financieros globales, los que a su vez son compatibles con la obtención de una determinada meta de superávit. Simultáneamente, en la reforma se amplió el alcance institucional del Presupuesto, incorporando fondos sociales (vg. desempleo, obra social, retiro anticipado) que antes eran extra presupuestarios. Aunque el sistema de pensiones no forma parte de las instituciones que integran el Presupuesto, los techos globales fijados sí lo cubren. Por otra parte, si bien los gobiernos locales no forman parte del proceso de asignaciones

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ “Medium-Term Financial Strategy”

⁴² Llosas, H., ob.cit. .

⁴³ Los techos presupuestarios están basados en las proyecciones macroeconómicas, en donde la meta de inflación es del 2% (+/-1) que el Banco Central se compromete a alcanzar.

presupuestarias, la ley les requiere presupuestos equilibrados y además forman parte de la meta de superávit. La meta es alcanzar un superávit a lo largo del ciclo económico es del 2%.⁴⁴

Las proyecciones macroeconómicas que dan sustento al marco presupuestario son realizadas por el Departamento de Asuntos Económicos del Ministerio de Finanzas, quien coteja sus proyecciones con las que realizan el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, los bancos más importantes e instituciones privadas. El mismo Departamento, se encarga de las proyecciones de ingresos.⁴⁵ El nivel global del gasto es una variable dependiente del nivel de ingresos menos el monto del superávit.

El objetivo es que el marco plurianual opere como “ancla”, protegiendo la disciplina fiscal. Cuando los ingresos superan a las estimaciones, el excedente no se utiliza para incrementar los gastos más allá de los límites establecidos. A estos efectos se establecen, además del “techo global” y “techos financieros de gasto” (expenditure ceiling) a las instituciones ejecutoras, con una distribución a nivel de detalle, en donde se pone el acento en los programas. La distribución primaria del nivel total del gasto se hace a partir de una asignación tentativa elaborada por el Ministerio de Finanzas y que éste presenta al Primer Ministro. El primer mandatario desempeña el papel de árbitro y es el que lauda frente a controversias insuperables. Se convoca al resto de los Ministros para que, en una especie de retiro (Retiro de marzo) que puede tener una duración de tres días, se pongan de acuerdo en la distribución del techo global, que luego estará sujeto a la aprobación del Parlamento.

En el procedimiento de aprobación del Presupuesto el Parlamento tiene un papel protagónico. Dentro del mismo funciona un Comité de Finanzas que cumple una importante función de coordinación y compatibilización de las opiniones de los comités especiales. El procedimiento de aprobación contempla dos momentos diferenciados, el Proyecto de Política Fiscal y el Proyecto de Presupuesto. Por el primero, el Poder Ejecutivo, antes del 15 de abril, pone a la consideración parlamentaria los lineamientos básicos de la política económica y presupuestaria, la evaluación de la situación económica y las perspectivas para los tres años siguientes. La propuesta presupuestaria debe ser presentada antes del 20 septiembre, y contiene el límite global del gasto y la versión sintética de la asignación a las áreas de este límite.⁴⁶

Estando vigentes las decisiones presupuestarias tomadas en los años anteriores, cuando se aprueba el nuevo presupuesto, quedan definidos aspectos plurianuales y anuales, tales como: (a) El techo global para el año $t+3$ (siendo el año t , el año base o ejercicio corriente); (b) los techos de gastos para los años $t+1$ y $t+2$, en el caso de hubiere modificaciones a los ya existentes; (c) la asignación de gastos para cada una de las 27 áreas en que distribuye el gasto, la cual ha sido trabajada previamente en los comités especiales (15 en total) fijando objetivos y la distribución del gasto; (d) cambios impositivos para el año $t+1$; (e) aprobación del cálculo de los ingresos totales del año $t+1$. Si un comité especial quiere expandir el gasto al área que le corresponde, para que prospere tiene que ser presentado por el Comité de Finanzas a la aprobación del Parlamento, pudiendo proponer la reducción en otra área como compensación.⁴⁷ La suma que se distribuye no es la total, sino que se deja en forma deliberada una reserva o margen presupuestario, para contingencias o errores de pronóstico.

Aprobados los límites presupuestarios por agencia, el sistema implementado alcanza luego a un alto grado de flexibilidad. A las agencias se le asignan recursos presupuestarios globales para los gastos operativos (servicios personales, bienes de consumo y servicios no personales), existiendo

⁴⁴ Frank, Nicles (2004), “El Proceso Presupuestario Sueco: Objetivos y Decisiones de Arriba-Abajo”, artículo incluido en “Reformando el Sistema de Administración del Gasto Público – Marco de Gasto de Mediano Plazo, Administración de Desempeño y Transparencia Fiscal”.

⁴⁵ Gustafsson, Allan (2004), “Marco de gasto de mediano plazo en suecia”, artículo incluido “Reformando el sistema de administración del gasto público – marco de gasto de mediano plazo, administración de desempeño y transparencia fiscal”.

⁴⁶ Frank, N., ob.cit.

⁴⁷ Ídem.

asignaciones separadas para transferencias y gastos de capital. Tienen que acordar con su ministro metas de desempeño por medio de una Carta de Intenciones. Como contrapartida, disponen de amplias facilidades en la administración de los factores productivos y recursos financieros asignados. Las metas no figuran en el Presupuesto sino en las Cartas de Intención. Para evitar desvíos indeseados se ha montado un sólido régimen de rendición de cuentas por desempeño. Estas agencias, redactan desde 1993 un informe financiero y otro sobre su desempeño.⁴⁸

Si bien las reformas efectuadas no están exentas de problemas y desajustes⁴⁹, que pueden irse solucionando en la práctica, las encuestas muestran una creciente satisfacción de la ciudadanía en un modelo que muestra disciplina fiscal con eficiencia en la prestación de los servicios.⁵⁰ La puesta en práctica del nuevo sistema ha movido el foco de las decisiones presupuestarias hacia el mediano plazo.

8.6 Uruguay

Como se señaló, en la República Oriental del Uruguay el Presupuesto General abarca cinco años, que coincide con el período del mandato presidencial. De acuerdo con las normas vigentes en el país, durante el año 2005, el Poder Ejecutivo deberá enviar un proyecto de ley de presupuesto para el período fiscal 2006-2010. Transcurrido un año, se presentan al Congreso, además de la rendición de cuentas, una serie de modificaciones, las cuales están sujetas a su aprobación.

El sistema presupuestario de Uruguay se origina en las normas de la Constitución Política del año 1966, que introdujo el paradigma reinante en la década del sesenta del Estado como motor principal del desarrollo económico, y la planificación (normativa para el sector público e indicativa para el sector privado⁵¹) como instrumento básico de la conducción gubernamental. El artículo 214 de la Constitución 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”. Al mismo tiempo, en el inciso final, el mismo artículo dispone que es obligación del Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses de finalizado el ejercicio anual, presentar 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”.

En el año 1991, con la aprobación de la Ley N° 16.170, se establece un régimen más integral y ordenado de las normas de control y administración financiera.

Para mayor ilustración, se remite al trabajo de Juan Cristóbal Bonnefoy y de Ricardo Martner, “Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina”.

8.7 Alemania

En el año 1969, la Ley de Principios Presupuestarios estableció la obligación al Gobierno Federal, como también a cada uno de los gobiernos subnacionales (*Länder*), de realizar una planificación financiera quinquenal al margen del presupuesto anual (Sección 50 de la Ley)

⁴⁸ Llosas, H., ob.cit.

⁴⁹ Se han verificado prácticas de elusión de los techos, “neteando” ingresos con gastos o, en el cierre del ejercicio, pasando gastos al nuevo ejercicio.

⁵⁰ Llosas, H., ob.cit.

⁵¹ La Constitución de la República del Paraguay adopta también este carácter, en el Artículo 177: “Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público.”

A estos efectos, se instauró un Consejo de Planificación Financiera, en el que participan todos los ministros de hacienda de los *Länder*, cuya presidencia está a cargo del Ministro de Finanzas del gobierno federal y cuenta con representantes del Ministerio de Economía y del Banco Central (*Bundesbank*), que actúan como asesores. Este Consejo propone, debate y aprueba las recomendaciones para la coordinación de la planificación financiera entre la Federación, los estados subnacionales y los municipios.⁵²

El Ministerio de Finanzas utiliza al plan financiero de mediano plazo como una herramienta que le permite desalentar, en una etapa temprana, las demandas excesivas de gastos.⁵³ Dentro de las estimaciones se incluye una reserva para cada uno de los años futuros, destinada a cubrir gastos adicionales de nuevos programas o aumentos en los precios.

El proceso de formulación del Plan Financiero tiene una apertura institucional, además de las aperturas por concepto de ingresos y gastos. Incluye reservas para las contingencias que pueden ocurrir en el quinquenio. Para las proyecciones de los ingresos se consultan las estimaciones de un comité integrado por expertos del gobierno federal, de los estados, la oficina de estadística federal, el Banco de Alemania y representantes de seis institutos líderes en investigación económica, de la Unión Federal de Asociaciones Centrales de Autoridades Locales y mesas de expertos en la evaluación de las tendencias macroeconómicas. Los cinco años que abarca el Plan están integrados por el año base o vigente, el proyecto de presupuesto para el próximo ejercicio fiscal y los tres años subsiguientes a éste.⁵⁴

Se da un proceso de revisión y negociación, bastante detallado, entre la autoridad fiscal y los ministerios. Una vez confeccionado el Plan Financiero, es remitido con fines informativos al Parlamento, junto con el proyecto de ley de presupuesto federal. Pasada esta etapa, estas proyecciones son objeto de una continua actualización dentro del gobierno, cuya tarea es soportada técnicamente por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Finanzas, quien además tiene a su cargo el control global del planeamiento financiero de mediano plazo.⁵⁵ A título ilustrativo, en la página siguiente se transcribe la versión del cronograma de preparación del Presupuesto 2005 y del Plan Financiero 2004-2008.⁵⁶

Otras características destacables del sistema de planificación de mediano plazo de Alemania es la integración al mismo de los estados subnacionales, la estrecha conexión con el proceso de preparación del proyecto de presupuesto anual, en donde el Plan Financiero de Mediano Plazo “sirve un año después como un punto de comienzo y como una guía para preparar el nuevo proyecto de presupuesto y el nuevo plan financiero”.⁵⁷

En el Manual de Transparencia Fiscal, elaborado por el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, se menciona a Alemania como un caso exitoso de utilización de marcos presupuestarios, junto con el Reino Unido y Australia.

FIGURA 3

⁵² Tomado de la ponencia “Política financiera y contabilidad pública en Alemania como ejemplo de un Estado Federal” del Dr. Uve Plachetka, Director General del Ministerio de Finanzas de Alemania, expuesta en la XV Jornadas de Presupuestación., Contabilidad y Control Público, organizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda y la Intervención General de la Administración del Estado de España (Año 2004).X

⁵³ Lübke, Astrid (2004), “Planeamiento Financiero de Mediano Plazo en la República Federal de Alemania”; artículo incluido en “Reformando el Sistema de Administración del Gasto Público – Marco de Gasto de Mediano Plazo, Administración de Desempeño y Transparencia Fiscal”, antes citado.

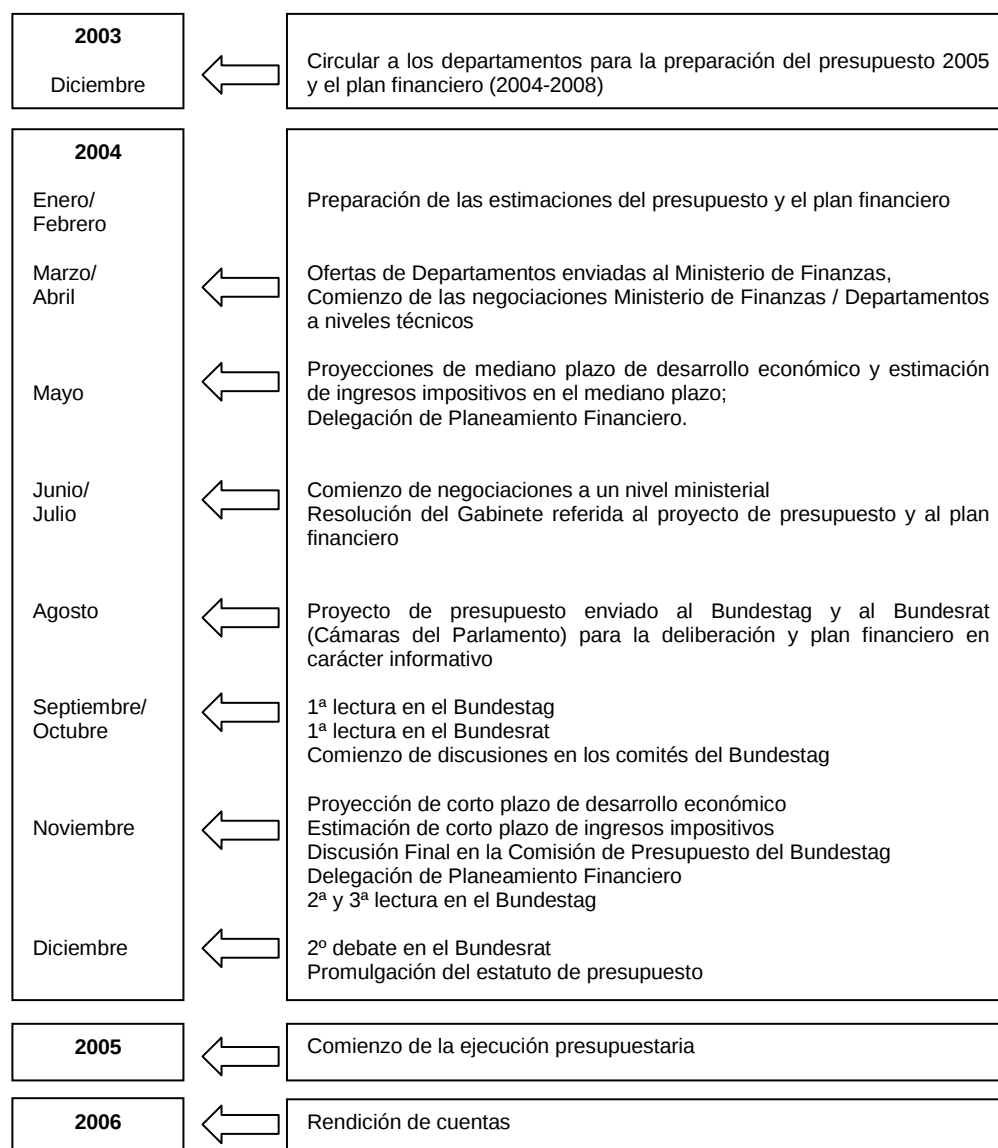
⁵⁴ Ídem.

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Esquema presentado en el artículo citado de Lübke, Astrid.

⁵⁷ Lübke, Astrid, ob.cit.

CRONOGRAMA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO FEDERAL DE ALEMANIA – AÑO 2005



Fuente: Lübke, Astrid.

8.8 Australia⁵⁸

En Australia el proceso de reforma tiene un hito en el año 1984, con el lanzamiento del Programa de Mejoramiento de Administración Financiera.⁵⁹ En Australia se establecen metas fiscales indicativas para los próximos tres años, a nivel de programa. Cada presupuesto anual presenta estimaciones provisionales para el año financiero inmediato y para cada uno de los tres siguientes años. Mediante estas innovaciones se trató de desalentar la práctica de promoción de programas con gastos bajos en el primer año y altos en los años subsiguientes, exigiendo que un requerimiento tramitado en el ejercicio corriente muestre además el impacto futuro del gasto. Sin embargo, a modo de doble

⁵⁸ Cf. David Arellano Gault, José R. Gil García, José de Jesús Ramírez Macías y Ángel Rojano Aguilar. "Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica.

⁵⁹ *Financial Management Improvement Programme*.

cerrojo, estas decisiones de gastos plurianuales si bien son el reflejo de la voluntad gubernamental, no tienen la fuerza de fijar el presupuesto futuro.

Como en el caso del Reino Unido, la información plurianual está sujeta a una permanente revisión y cotejo de los desvíos producidos. Como un complemento, el Departamento de Finanzas utiliza un modelo que permite vincular las variables macroeconómicas con los rubros presupuestarios.

Además de la presupuestación a tres años, en dicha reforma se consideró a la gestión presupuestaria por programas⁶⁰ como la base de las decisiones de asignación de recursos, que incluía la exigencia de producir información sobre los resultados y efectuar acciones de evaluación sistemática de los programas.

⁶⁰ *Programme Management and Budgeting.*

9. Conclusiones

El Presupuesto Plurianual es, sobre todo, un instrumento para la conducción política de las finanzas públicas, que sirve tanto para los objetivos de estabilización económicas como de asignación de recursos para la provisión de bienes y servicios públicos.

En condiciones de alta volatilidad del entorno político, económico y social, el Presupuesto Plurianual puede ayudar a las autoridades a enderezar el estado de cosas. Sin embargo, en esta situación también es prioritario dedicarle esfuerzos a fortalecer el Presupuesto anual, que es el verdadero soporte de aquél.

Cuando la perspectiva de mediano plazo va ganando más espacios en la agenda política, se puede dar lugar a un círculo virtuoso, en el que paulatinamente se puede mejorar la calidad de las respuestas del gobierno a los problemas enfrentados. Una respuesta pública que ha sido suficientemente estudiada y evaluada, en el tiempo y con la perspectiva que se necesita para dilucidar el problema, estará en mejores condiciones de remover las causas generadoras, que la que surja de actitudes reactivas, cortoplacistas y excesivamente focalizadas en eliminar los síntomas. Para ello se necesita desarrollar capacidades en neutralizar las inercias, usos y costumbres inconducentes, fuertemente arraigados en la administración pública.

Un requisito fundamental para que las previsiones contenidas en el Presupuesto Plurianual sean constituyan una expresión genuina del plan estratégico del gobierno es que el mismo sea la resultante de acuerdos básicos del elenco gobernante, por lo menos de los sectores

más significativos. Un indicio de que estos acuerdos son genuinos es el acuerdo en que la elaboración del nuevo presupuesto anual parta de la estructura programática y montos asignados en el mismo año del presupuesto plurianual del año anterior, incluyendo las adecuaciones que surjan de un contexto político y económico más actualizado.

Para facilitar que las autoridades políticas puedan tomar decisiones pertinentes sobre cuestiones tan amplias y heterogéneas como las contenidas en el Presupuesto gubernamental, es necesario que dispongan resúmenes ejecutivos de las principales cuestiones que es necesario resolver, dejando de lado los aspectos ya decididos o los programas y actividades que requieren gastos recurrentes y que no experimentan variaciones reales a lo largo del tiempo. Para ello, es fundamental la pericia y grado de coordinación que tengan los organismos técnicos responsables, en especial la oficina general de presupuesto.

La iniciativa de avanzar en la programación presupuestaria plurianual supone al mismo tiempo la decisión de perfeccionar las prácticas y metodologías de proyección, tanto a nivel macro como sectorial. A nivel macro, son importantes los esfuerzos para tender a aplicar los mejores métodos de programación macroeconómica y de proyección de ingresos. Del lado de los gastos, las proyecciones más importantes seguramente se centrarán en el cálculo a largo plazo del servicio de la deuda pública, del sistema de seguridad social y del plan de inversión pública. A nivel sectorial, será importante contar con buenas estimaciones de las estrategias que se quieren aplicar en la educación, en la promoción laboral, en la ciencia y tecnología, en la salud y en la seguridad de personas y bienes.

El Presupuesto Plurianual se puede transformar en el principal instrumento de planificación de mediano plazo de un gobierno. En este sentido, es fundamental la integración conceptual y operativa de las técnicas de planificación estratégica institucional y de presupuesto. En el presente Manual se considera que el Presupuesto por Programas, adaptado al enfoque de resultados, es la técnica que sirve de puente entre el plan y el presupuesto.

Otro aspecto crucial para utilizar con provecho el Presupuesto Plurianual, es la captación de buena información acerca del potencial de ahorros que tiene la Administración Pública en un momento determinado si es que se aplican medidas para hacer más eficientes los modelos de intervención pública y los procedimientos existentes. Lo mismo cabe expresar acerca del conocimiento que se obtenga del proceso de ejecución de los proyectos de inversión pública y de los programas transitorios, en lo que se refiere a las fechas de terminación dentro del período plurianual.

Para el logro de estas mejoras en la calidad de las proyecciones, es necesario invertir en planes de capacitación inicial y permanente, de modo que las enseñanzas que se van recogiendo de la experiencia de presupuestación plurianual puedan ser difundidas y sirvan para introducir cambios en los procedimientos y métodos utilizados.

Un aspecto especialmente crítico es el tratamiento a seguir con relación a los aspectos nominales del presupuesto, los cuales están afectados sobre todo por los cambios en la política salarial y previsional, la tasa de interés, el tipo de cambio y, en general, por la variación de los precios. En el presente Manual se aconseja que las proyecciones de ingresos y gastos estén expresadas en los precios corrientes de cada ejercicio. En particular, los gobiernos tienden a no crear cláusulas indexatorias, que funcionen como elementos autogeneradores del incremento en los precios, por lo que buscan no anticipar las decisiones de la política de ingresos. El procedimiento que permite conciliar estos requisitos cruzados, es la creación de reservas pautadas para atender ese tipo de ajustes y para cubrir contingencias, las cuales no deben ser objeto de una distribución institucional, sino más bien funcional, del gasto para evitar la generación de derechos adquiridos por parte de las instituciones ejecutoras.

Bibliografía

- Arellano Gault, David, José R. Gil García, José de Jesús Ramírez Macías y Ángel Rojano Aguilar. *“Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México”*.
- 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, Ángel. UBA, CITAF-OEA. Buenos Aires, junio.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Martner, Ricardo. *“Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina”*.
- Dorotinsky, Bill (2004), *“Perspectiva de mediando plazo en el Presupuesto: El caso de los Estados Unidos”*, artículo incluido en “Reformando el Sistema de Administración del Gasto Público – Marco de Gasto de Mediano Plazo, Administración de Desempeño y Transparencia Fiscal”, Banco Mundial e Instituto de Desarrollo de Corea.
- Frank, Nicles (2004), *“El Proceso Presupuestario Sueco: Objetivos y Decisiones de Arriba-Abajo”*, artículo incluido en “Reformando el Sistema de Administración del Gasto Público – Marco de Gasto de Mediano Plazo, Administración de Desempeño y Transparencia Fiscal”.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos. *“Consideraciones sobre la proyección de ingresos tributarios”*, Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público, vol. II.
- Gustafsson, Allan (2004), *“Marco de Gasto de Mediano Plazo en Suecia”*, artículo incluido en “Reformando el Sistema de Administración del Gasto Público – Marco de Gasto de Mediano Plazo, Administración de Desempeño y Transparencia Fiscal”.
- Humble, John W. (1970), *“Management by Objectives in Action”*, Mc Graw Hill Publishing Co. Londres.
- Llosas, Hernán P. (2006), *“El sistema presupuestario en los Estados Unidos de Norteamérica”*, presentado en el XX Seminario de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública”, Buenos Aires, noviembre.

- Lübke, Astrid (2004), “*Planeamiento Financiero de Mediano Plazo en la República Federal de Alemania*”; artículo incluido en “Reformando el Sistema de Administración del Gasto Público – Marco de Gasto de Mediano Plazo, Administración de Desempeño y Transparencia Fiscal”.
- 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. Buenos Aires, marzo - abril de 2005.
- ____ (2003), “*Factores Determinantes de la Recaudación Tributaria*”, Revista del XVI Seminario Nacional de la ASAP. Buenos Aires, enero.
- ____ (2001), “*Elementos para un Mejor Análisis de la Recaudación Tributaria*”. Revista de la ASAP N° 37. Buenos Aires, diciembre de 2001.
- Martirene, Roberto A. (2006), “*Modelo de Integración entre la Planificación Estratégica y el Presupuesto Público orientado a Resultados*”, USAID y Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala.
- ____ “*Manual de Presupuesto Plurianual*” (2005), Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal. Préstamo BID (1253-PR).
- OCDE (2001) – “*Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*”, Chapter 6.
- ____ “*Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*”, Comité de Asistencia para el Desarrollo, N° 6.
- Petrei, Humberto (2004), “*Presupuestos Plurianuales*”, no publicado.
- Plachetka, Uve (2004), “*Política financiera y contabilidad pública en Alemania como ejemplo de un Estado Federal*”, ponencia expuesta en la XV Jornadas de Presupuestación., Contabilidad y Control Público, organizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda y la Intervención General de la Administración del Estado de España.

Anexo

Ejemplo básico de programación presupuestaria plurianual de un programa presupuestario

El programa se denomina “Lucha contra el Mal de Chagas-Mazza”

El **objetivo** planteado en el plan estratégico del gobierno es lograr la erradicación de la enfermedad en el plazo de siete años. El objetivo se considera factible porque países de la región, como Uruguay y Chile, consiguieron solucionar el problema.

La erradicación consiste **en interrumpir la transmisión de la enfermedad de Chagas**, lo cual implica lograr que no haya personas infectadas por el agente transmisor del mal a partir de una determinada fecha, interrumpiendo además la transmisión de la enfermedad por transfusión sanguínea. Como indicador relevante se toma el índice de infestación, que expresa la relación existente entre los domicilios de la zona vulnerable en que se encontró el vector respecto al total de domicilios o viviendas relevadas. Se considera que el índice actual de infestación es del 3%. Luego de obtenido este objetivo final el programa se dedicará solamente a tareas de control y mantenimiento del estatus alcanzado. El **resultado final** será entonces llevar a cero el índice de infestación. Para esto será necesario montar un sistema de registros de casos y formas de verificación, que deberá ser confirmada mediante la realización de una auditoría externa por parte del órgano internacional responsable.

Conocidos el objetivo y el resultado final es necesario trazar un sendero de **resultados intermedios** que permitan efectuar el seguimiento del programa, verificar los avances realizados y además efectuar la programación presupuestaria plurianual. Para esto se fija la siguiente tabla de resultados intermedios:

Año 2006	2,4%
Año 2007	1,9%
Año 2008	1,5%
Año 2009	1,1%
Año 2010	0,7%
Año 2011	0,3%
Año 2012	0,0%

La modalidad de intervención recomendada para conseguir estos resultados es la realización de actividades de desinfestación mediante el rociado del domicilio y las instalaciones circundantes y el reemplazo de las viviendas más vulnerables al alojamiento de la vinchuca. De esta forma se define la provisión de **dos productos: rociado de vivienda y provisión de una vivienda**. Quedan fuera del Programa otras acciones concurrentes al cumplimiento del objetivo como lo son la educación sanitaria, el tratamiento de las personas que ya han contraído el mal, el control de bancos de sangre, la atención materno- infantil y las investigaciones orientadas a encontrar una vacuna.

De acuerdo con los resultados intermedios programados y las recomendaciones técnicas se establecen para los años 2006, 2007 y 2008 las siguientes **metas de producción**:

Años	Rociados	Viviendas
2006	48.000	3.000
2007	45.000	3.500
2008	37.000	4.200

a) Rociados:

Para la realización de las operaciones de rociado los insumos críticos son el agente rociador, insecticida, equipo de rociado, médico sanitarista y auxiliar de atención primaria de la salud, que responden a las siguientes relaciones de insumo-producto y de insumo-insumo (son relaciones hipotéticas):

Agente rociador-rociado: Un agente rociador está capacitado para realizar tres rociados por día y durante 200 días en el año, por lo que su capacidad de producción anual es de 600 rociados.

Agente rociador-médico sanitarista/auxiliar : Se forman brigadas de rociado de siete agentes rociadores que están conducidas por un médico sanitarista, quien cuenta con la colaboración de un auxiliar de atención primaria de la salud.

Insecticida-rociado: Cada m² de rociado consume una dosis de 25 mg del insecticida. Se supone que cada vivienda rociada implica en promedio 80 metros cuadrados de rociado.

Equipo de rociado-agente rociador: Cada agente rociador porta un equipo rociador, que consiste en una bomba aspersora, mochila y elementos para pernoctar durante las operaciones de campo.

Además de los insumos críticos existen numerosos ítems que para simplificar no se consideran, pero que forman parte de la matriz física de insumos, tales como los rodados para la realización de las acciones de campo, la manutención de los agentes, el combustible de los rodados, carpas de campaña, galpones, alquileres, depósitos, etc. Lo importante es que cada insumo y la cantidad requerida se justifican en función de las metas de producción. Así por ejemplo para hacer 48.000 rociados se necesitan 80 agentes rociadores (48.000/600), 12 médicos (80/7), y 3.840.000 dosis del insecticida utilizado (48.000x80)

En la programación plurianual se deberá tener en cuenta la distribución anual de las compras y contrataciones a realizar. En el primer año se deberán realizar inversiones en equipos de rociado, carpas, galpones, etc., las cuales no serán necesarias en los años subsiguientes. Además se deberá tener en cuenta en la programación las reducciones en los niveles de producción de los años subsiguientes.

Una vez elaborada la matriz de insumos para cada año, se estará en condiciones de calcular el gasto que demandará el programa, multiplicando las cantidades por el precio del insumo (matriz de gastos). En este aspecto se tendrá que tener en cuenta las tablas de precios que el Ministerio de Hacienda comunique para cada año, por ejemplo si el insecticida es importado, el gasto estará influenciado por la evolución del tipo de cambio prevista en dicha tabla. Conviene aclarar que en la matriz de insumos no será necesario desglosar la totalidad de los mismos sino solamente aquellos que se consideren críticos. Una gran cantidad de ellos, pocos significativos en cuanto al monto, se podrán calcular en forma global en base a un estándar de tipo estadístico. Por otra parte, en el ejemplo, se podrán simplificar las cuentas, calculando el gasto directo por rociado, excluyendo las inversiones.

Calculado el gasto correspondiente a cada insumo, se está en condiciones de pasar de la matriz de gastos al clasificador por objeto, en donde por caso los agentes rociadores, los médicos sanitaristas y los auxiliares integrarán la partida de Servicios Personales, el insecticida la partida de Bienes de Consumo e Insumos, y así sucesivamente.

b) Viviendas

La estimación del gasto de las viviendas es más sencilla que la del rociado porque normalmente se tiene un gasto estimado por unidad de vivienda, por lo que en la etapa de programación presupuestaria no es necesario descomponer el mismo por cada uno de los elementos que insume la construcción de una vivienda (mano de obra, cemento, materiales, metales, etc.). Por otra parte, en la programación se deberá tener en cuenta el tiempo que lleva el armado de los

pliegos, el proceso de licitación y adjudicación, y la ejecución física. En el ejemplo, se supone que se utilizará una técnica avanzada de construcción que permite completar el ciclo en un año, aunque por lo general en la práctica se requieren tres años.

Finalmente, para completar las tareas de programación presupuestaria es necesario identificar las fuentes de financiamiento. En el ejemplo se supone que las acciones de rociado las financia el Tesoro Nacional, y las viviendas son cubiertas por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Concluyendo, la cadena de justificación para el ejemplo sería: La contratación de los 80 agentes rociadores se justifica porque es necesario hacer 48.000 rociados en el primer año, 45.000 en el segundo y 37.000 en el tercero. A su vez, estas metas de producción se justifican porque en el año 2006 la decisión política es reducir el índice de infestación de 3% a 2,4%, lo cual permitirá llegar en siete años a un índice de infestación igual a 0, lo que una vez verificado por la auditoría internacional dará por cumplido el objetivo estratégico del gobierno de erradicar el Mal de Chagas-Mazza en la República del Paraguay. Los restantes insumos críticos tendrán una justificación similar.



Serie

CEPAL

manuales

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

57. Manual de presupuesto plurianual, Roberto Martirene (LC/L.2829-P), N° de venta: S.07.II.G.153 (US\$ 15.00), 2007.
56. Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances para América Latina y el Caribe, Rayén Quiroga Martínez (LC/L.2771-P), N° de venta: S.07.II.G.108 (US\$ 20.00), 2007.
55. Potencialidades y aplicaciones de los datos censales: una contribución a la explotación del Censo de Población y Vivienda de Nicaragua 2005, CELADE (LC/L.2786-P), N° de venta: S.07.II.G.119, (US\$ 15.00), 2007.
54. Las cuentas nacionales: lineamientos conceptuales, metodológicos y prácticos, Michael Sérurier (LC/L.2765-P), N° de venta: S.07.II.G.101, (US\$ 15.00), 2007.
53. El modelo GTAP y las preferencias arancelarias en América Latina y el Caribe: reconciliando su año base con la evolución reciente de la agenda de liberación regional, Andrés R. Schuschny, José E. Durán y Carlos J. de Miguel (LC/L.2679-P), N° de venta: S.07.II.G.29, (US\$ 15.00), 2007.
52. Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina (LC/L.2650-P), N° de venta: S.06.II.G.175, (US\$ 15.00), 2006.
51. Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón, (LC/L.2503-P), N° de venta: S.06.II.G.37, (US\$ 20.00), 2006
50. Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas, Nora Clichevsky, (LC/L.2474-P), N° de venta: S.06.II.G.3, (US\$ 15.00), 2006
49. Opciones y propuestas estratégicas para la superación de la pobreza y precariedad urbana en América Latina y El Caribe-, Ricardo Jordán (LC/L.2473-P), N° de venta: S.05.II.G.219, (US\$ 15.00), 2006.
48. Pauta metodológica de evaluación de impacto ex ante y ex post de programas sociales de lucha contra la pobreza –Aplicación metodológica – Hugo Navarro, Kaiuska King, Edgar Ortigón y Juan Francisco Pacheco (LC/L.2449-P), N° de venta: S.06.II.G.18, (US\$ 15.00), 2006.
47. Evaluación del impacto, Cristián Aedo (LC/L.2442-P), N° de venta: S.05.II.G.185, (US\$ 10.00), 2005.
46. Los sistemas nacionales de inversión pública en Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad Tabajo, Edgar Ortigón y Diego Dorado (LC/L.2436-P), N° de venta: S.05.II.G.182, (US\$ 10.00), 2005.
45. Indicadores de desempeño en el sector público, Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo (LC/L.2416-P), N° de venta: S.05.II.G.163, (US\$ 10.00), 2005.
44. El sistema de inversiones públicas en la provincia de San Juan, República Argentina, Edgar Ortigón, Juan Francisco Pacheco y Ana Carolina Cámpora Rudolff (LC/L.2387-P), N° de venta: S.05.II.G.130, (US\$ 10.00), 2005.
43. Estadísticas del medio ambiente en América Latina y el Caribe: avances y perspectivas, Reyén Quiroga Martínez (LC/L.2348-P), N° de venta: S.05.II.G.110, (US\$ 15.00), 2005.
42. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Edgar Ortigón, Juan Francisco Pacheco, Adriana Prieto (LC/L.2350-P), N° de venta: S.05.II.G.89, (US\$ 15.00), 2005.
41. Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas lucha contra la pobreza, Hugo Navarro (LC/L.2288-P), N° de venta: S.05.II.G.41, (US\$ 10.00), 2005.
40. Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela y España como caso de referencia (cuadros comparativos). Edgar Ortigón, Juan Francisco Pacheco (LC/L.2277-P), N° de venta: S.05.II.G.53, (US\$ 15.00), 2005.
39. Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. Edgar Ortigón, Juan Francisco Pacheco, Horacio Roura (LC/L.2326-P), N° de venta: S.05.II.G.69 (US\$ 15.00), 2005.
38. Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, Joan Mac Donald y Marinella Mazzei (LC/L. 2214-P), N° de venta: S.04.II.G.136 (US\$ 15.00), 2004.
37. Evaluación social de inversiones públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para Latinoamérica, Eduardo Contreras (LC/L.2210-P), N° de venta: S.04.II.G.133 (US\$ 10.00), 2004.

36. Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social: guía conceptual y metodológica, Irma Arriagada, Francisca Miranda y Thaís Pávez (LC/L.2179-P), N° de venta: S.04.II.G.106 (US\$ 10.00), 2004.
35. Políticas de precios de combustibles en América del Sur y México: implicancias económicas y ambientales, Hugo Altomonte y Jorge Rogat (LC/L.2171-P), N° de venta: S.04.II.G.100 (US\$ 15.00), 2004.
34. Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparative multivariados, Edgar Ortégón y Juan Francisco Pacheco (LC/L.2160-P) N° de venta: S.04.II.G.88 (US\$10.00), 2004.
33. Análisis de género en la evaluación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales, Sarah Bradshaw y Ángeles Arenas (LC/L.2129-P), N° de venta: S.04.II.G.57, (US\$ 10.00), 2004.
32. Socio-economic impacts of natural disasters: a gender analysis, Sarah Bradshaw (LC/L.2128-P), Sales Number: E.04.II.G.56, (US\$ 10.00), 2004.
31. A methodological approach to gender analysis in natural disaster assessment: a guide for the Caribbean, Fredericka Deare (LC/L.2123-P), Sales Number: E.04.II.G.52, (US\$ 10.00), 2004.
30. Técnicas de análisis regional, Luis Lira y Bolívar Quiroga (LC/L.1999-P), N° de venta: S.03.II.G.156, (US\$ 15.00), 2003.
29. Principales aportes de la CEPAL al desarrollo social 1948-1998, levantamiento bibliográfico: período 1948-1992, Rolando Franco y José Besa (LC/L.1998-P), N° de venta: S.03.II.G.155, (US\$ 15.00), 2003.
28. The gender dimension of economic globalization: an annotated bibliography, María Thorin (LC/L.1972-P), Sales Number: E.03.II.G.131, (US\$ 10.00), 2003.
27. Guía de gestión urbana (LC/L.1957-P), N° de venta: S.03.II.G.114, (US\$ 15.00), 2003.
26. Sistema de información bibliográfica de la CEPAL: manual de referencia, Carmen Vera (LC/L.1963-P), N° de venta: S.03.II.G.122, (US\$ 10.00), 2003.
25. Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo, Silke Shulte (LC/L.1884-P), N° de venta: S.03.II.G.51, (US\$ 10.00), 2003.

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- 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:
