

## **Qué reformas en las políticas presupuestarias son necesarias para mejorar la gestión pública en América Latina?**

**Ricardo Andres Martner Fanta**

### Introducción<sup>1</sup>

En la presupuestación moderna la disciplina de los agregados fiscales debe ser complementada con la efectividad en la asignación de recursos y la eficiencia operacional en la entrega de servicios. Para lograr estos tres objetivos, la gestión pública supone avanzar en siete áreas bien definidas: 1) reglas macro-fiscales; 2) presupuestación plurianual; 3) técnicas de agregación del presupuesto; 4) relajación de controles internos; 5) contabilidad y gestión sobre base devengado; 6) mecanismos de cuasi-mercado; y 7) evaluación de resultados y convenios de desempeño. Nótese que esta clasificación supone una secuencia. Así, la evaluación de resultados y los convenios de desempeño sólo tiene sentido si se implementan las reformas anteriores.

Enfrentar adecuadamente la vulnerabilidad recurrente de las cuentas públicas respecto del ciclo macroeconómico supone una gestión pública capaz de responder a tres desafíos fundamentales. En primer lugar, respetar una regla fiscal a lo largo del ciclo, para evitar los costos económicos y políticos de los ajustes abruptos. En segundo término, se requiere identificar con la debida anticipación los déficit estructurales, a fin de evitar un endeudamiento público excesivo que represente una carga para las futuras generaciones. Esto exige una programación fiscal plurianual, a partir de previsiones sobre el crecimiento potencial de las economías, y adoptar supuestos moderados, evitando el “sesgo de optimismo” (en que se consideran los episodios positivos como permanentes y los negativos como transitorios), para asegurar una programación fiscal más consistente a largo plazo. En tercer lugar, es preciso eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital, que tiende a producirse en la medida que estos gastos son, en general, más sensibles a los ajustes fiscales que los gastos corrientes.

La política fiscal debe tener, por consiguiente, un marco plurianual, basado en un horizonte de largo plazo definido sobre la base de un equilibrio estructural. A pesar de los adelantos en materia de programación presupuestaria, las reglas de política fiscal vigentes en muchos países aún tienden a privilegiar las metas de corto plazo, que no superan el ciclo anual y no contienen cláusulas que permitan hacer frente a las situaciones imprevistas que se producen en forma reiterada.

La gestión pública debe así combinar un diseño transparente, con reglas que aseguran el control de las finanzas públicas a mediano plazo, y un nuevo régimen de planificación presupuestaria, basado en la asignación plurianual de proporciones crecientes del gasto público. Estos dos pilares son inseparables; el primero (las reglas fiscales) le otorga factibilidad técnica al segundo (la programación plurianual), al establecer normas independientes del ciclo macroeconómico, y el segundo otorga mejores incentivos a las agencias para manejar de manera más eficiente sus presupuestos y contribuir así al cumplimiento de las metas a lo largo del ciclo.

La estrategia debe entonces enfatizar la planificación de largo plazo y evitar la negociación de corto plazo; poner el acento en los productos más que en los insumos; distinguir con claridad los gastos corrientes y de capital y finalmente basarse en la prudencia y la estabilidad, creando un margen para

---

<sup>1</sup> Agradezco la inestimable ayuda de Bárbara Castelletti y de Varinia Tromben en la actualización de los cuadros y gráficos de este documento.

enfrentar las inevitables incertidumbres. Los desarrollos expuestos dan cuenta de interesantes cambios en la manera de encarar la gestión pública; luego de casi dos décadas de declinación, la planificación, guiada por planes plurianuales y programas, permite revertir la administración por sectores e instituciones. El enfoque normativo da paso a la gestión estratégica y a la prospectiva.

El nuevo paradigma de gestión pública por resultados supone así establecer reglas fiscales claras, con metas de mediano plazo y capacidad de estabilización en el corto plazo, pero también avanzar en la asignación de proporciones crecientes del gasto público de manera plurianual. Para garantizar un crecimiento económico estable y una adecuada ejecución de los planes y programas votados por la ciudadanía, la gestión pública enfrenta tres desafíos fundamentales: respetar una regla macro-fiscal a lo largo del ciclo, identificar la aparición de déficit estructurales y eliminar el tradicional sesgo contra la inversión. Reseñamos algunas experiencias recientes en que se procura enfrentar explícitamente estos obstáculos, con normativas legales que toman en cuenta las consecuencias de las incertidumbres asociadas a la marcha cíclica de la economía y a la estimación de su potencial de crecimiento de largo plazo.

### **1. Sector público y globalización**

La filosofía económica dominante postula el carácter esencialmente transitorio de las perturbaciones macroeconómicas, y perverso de las intervenciones públicas. Las políticas de estabilización serían totalmente ineficaces en su objetivo de aumentar el crecimiento de largo plazo, y, más aún, agudizarían las fluctuaciones. Es preferible entonces no entorpecer el normal ajuste hacia el equilibrio: hacer y deshacer puede ser más costoso que no hacer nada. Según esta ley de abstinencia, las buenas políticas son aquellas que otorgan credibilidad al aislarse de las presiones intervencionistas. Congruentes con esta filosofía, en América Latina la mayoría de las reformas del sector público y las recientes leyes de responsabilidad fiscal han procurado eliminar o restringir el papel de regulación macroeconómica que se le atribuye tradicionalmente a las finanzas públicas.

Llama la atención sin embargo la fuerte distancia que separa la certidumbre de las recomendaciones con la intensidad de la discusión teórica y la fragilidad del análisis empírico. Por una parte, la teoría económica tiene debates fundamentales en cuanto a las causalidades en la explicación de las patologías macroeconómicas, como la inflación, el desempleo y la propia insolvencia fiscal. Por otra, el problema de la identificación es lo suficientemente grave como para incitar a los economistas a la modestia; la complejidad de interacción entre variables observables y no observables hace difícil el ejercicio de identificar regularidades estadísticas, y por lo tanto de demostrar empíricamente cualquier hipótesis inicial.

Muchos estudios detectan una correlación parcial negativa entre el crecimiento y el tamaño del sector público, medido éste como la relación entre el consumo de Gobierno y el PIB, o como el gasto público total sobre PIB. El argumento, de sobra conocido, es que las externalidades generadas por los gastos públicos improductivos producen distorsiones en la economía que disminuyen el crecimiento de la productividad y del ingreso. Por ejemplo, se calcula que una reducción de cinco puntos del consumo público, manteniendo constante la inversión y las transferencias, aumentaría la tasa de crecimiento promedio en las economías de la OCDE en dos tercios de punto por año en el mediano plazo.

Pero otros autores concluyen que muy pocas variables son robustas ante cambios en la especificación econométrica. Sala-i-Martin<sup>2</sup>, tomando como fijas cuatro variables (el nivel de ingreso per cápita en 1960, la tasa de escolarización primaria en 1960, la expectativa de vida en el mismo año y la tasa de inversión de 1960 a 1990), concluye que el gasto de Gobierno (en ninguna de sus medidas, incluyendo el consumo público y el gasto público total) no está correlacionado con el crecimiento. De las variables macroeconómicas la relación más directa parece ser entre la inversión y el crecimiento, y más aún

<sup>2</sup> Sala-i-martin, Xavier (1997): "I just ran four million regressions", NBER Working Papers Series, 6252.

cuando se trata de inversión en equipos. El nivel de inversión de un país es tanto el resultado de las políticas macroeconómicas como de la presencia directa del Estado.

Resulta así muy difícil deducir una relación causal clara entre las políticas de Gobierno y el crecimiento, tanto por la complejidad de las interacciones mutuas como por la dificultad de establecer mediciones satisfactorias de la multiplicidad de acciones del Estado en la economía. Consecuente con lo anterior, la evidencia internacional no permite establecer una relación numérica contundente entre el tamaño del Estado y el crecimiento económico. Las conclusiones de política, como por ejemplo que un Estado más grande es perjudicial para el crecimiento de largo plazo, suelen desprenderse de regresiones poco robustas y debieran en consecuencia realizarse con cautela, tanto por parte de los investigadores como de los organismos internacionales. El tema de fondo se vincula a la cuestionable validez de la afirmación del liberalismo económico extremo según la cual el gasto público en general, y el consumo de Gobierno en particular, debiera afectar negativamente, y de manera no ambigua, el crecimiento económico. En tal sentido, es bueno enfatizar que, empíricamente, el sector público parece tener más un papel de catalizador del crecimiento, a través de las políticas económicas que inciden en la inversión privada como de sus propios planes de infraestructura, que de freno al desarrollo. El desafío, entonces, es potenciar este papel catalizador con políticas públicas de alta rentabilidad social, y evitar los efectos de desplazamiento asociados a un inadecuado manejo financiero.

La globalización ha implicado una pérdida de protagonismo y en algunos casos una reducción significativa de los Estados nacionales. Las tres grandes reformas de los noventa, la privatización/desregulación de los mercados, la apertura unilateral al exterior y la reducción del tamaño del Estado han representado la base de la nueva modalidad de desarrollo. Pero lograr este triángulo de objetivos simultáneos es buscar la cuadratura del círculo.

En efecto, la globalización/apertura puede generar mayor crecimiento, pero también mayor volatilidad (definida como la desviación estándar de este crecimiento). La apertura económica tiene consecuencias insospechadas sobre el tamaño del sector público. Para una muestra de 125 países, Rodrik<sup>3</sup> establece una relación positiva entre el tamaño del Estado - medido como la relación entre el consumo de Gobierno y el PIB - y el grado de apertura al exterior. En palabras del autor: “la asociación estadística entre la apertura y el gasto de Gobierno parece ser robusta. No es una relación espúrea generada por variables omitidas. Ni es un artilugio de la muestra de países seleccionados o de una fuente de datos específica. La cuestión es por qué esta relación existe”.

La explicación parece ser que las economías más abiertas tienen una mayor exposición a las turbulencias de los mercados mundiales, y que estos riesgos se transmiten con mayor intensidad a las economías domésticas. El Gobierno cumple una función de aislamiento de las turbulencias, siendo un sector “seguro” en comparación con el sector transable. Los Gobiernos consumen una fracción mayor del PIB en economías sujetas a mayores grados de riesgo externo, y ello se refleja especialmente en los programas de transferencias al sector privado, y en particular en la seguridad social. En los países industrializados, se detecta una correlación entre el grado de apertura y los gastos en seguridad social.

Si las políticas de libre intercambio de bienes y de capital mejoran el bienestar general, también crean ganadores y perdedores, y estos últimos, en democracia, no pueden más que ingresar en los esquemas de protección social, al menos en las etapas de transición. La apertura mejora las condiciones de competitividad de las economías y su desempeño global, pero al mismo tiempo obliga al sector público a gastar más para proteger a las regiones, sectores o personas más vulnerables. La globalización creciente parece ir de la mano de una presencia también creciente del Estado en la economía. Si esta correlación se mantiene, en nuestra región es esperable en los años que vienen una fuerte presión hacia un mayor gasto público consecutiva al actual proceso de apertura y globalización. Las reformas que en democracia promueven al mismo tiempo la apertura al exterior y la reducción del tamaño del Estado se

---

<sup>3</sup> Rodrik, Dani (1998): “Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?”, *Journal of Political Economy*, 106, 5, 997-1032.

encaminan a un callejón sin salida.

En América Latina, aunque los procesos de privatizaciones y de apertura han reducido el Estado productor, la propia dinámica del proceso, al generar vulnerabilidad en la transición hacia un eventual mayor crecimiento de largo plazo, tiende a presionar hacia un Estado asistencial (gráfico 2). Interesa, por lo tanto, introducir en la discusión una doble distinción: una, entre el Estado productor (cuya importancia ha disminuido drásticamente) y el Estado social o benefactor (cuyo papel seguirá siendo, a todas luces, importante en el futuro), y dos, entre la globalización sinónimo de expansión comercial y económica y la globalización sinónimo de vulnerabilidad y fragilidad, lo que a su vez modifica el contenido de la discusión sobre el papel del Estado y el significado de sus reformas futuras.

## 2. El comportamiento procíclico de las finanzas públicas

En la década de 1990, la reactivación del crecimiento económico y el diseño de mejores sistemas tributarios permitió una notable recuperación de los ingresos fiscales. En efecto, entre 1990 y 2000, dieciséis países de la región aumentaron la recaudación tributaria del gobierno central. Han sido especialmente notorios los aumentos de recaudación por concepto de IVA y, en menor medida, de los impuestos directos. La recuperación de los ingresos fiscales facilitó, a su vez, la elevación del gasto público en cuatro puntos porcentuales del producto a lo largo de los años noventa: de un 16.6% en 1990 a un 20.7% del PIB en 2001 (gráfico 3). Esto hizo posible, además, una recuperación del gasto público social, que aumentó de 10.4% del PIB en 1990-1991 a 13.1% en 1998-1999. Esta última tendencia fue más intensa en la primera mitad de la década 1990 y partir de entonces comenzó a atenuarse.

Sin embargo, la situación fiscal de la región se ha deteriorado fuertemente en los últimos años, pues aunque los gastos han mantenido su nivel en términos relativos, los ingresos públicos han mermado como consecuencia de la desaceleración económica, del aumento de la informalidad y de la falta de mecanismos eficaces de fiscalización. La combinación de déficit públicos persistentes y del alto costo de financiamiento de la deuda pública (gráfico 4) hace que la sostenibilidad de la política fiscal se vea cuestionada en un número creciente de países de la región. Como se observa en el gráfico 4, las tasas de interés real de la deuda pública han sido muy superiores a las del crecimiento económico, en particular durante los últimos años, por lo que han puesto en peligro la solvencia del sector público. En varios países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador), una proporción elevada y muchas veces creciente de los ingresos fiscales ha sido absorbida, por lo tanto, por el pago de intereses. Una vez más, los potenciales beneficios del acceso a los mercados financieros se han transformado en un efecto “boomerang” de insostenibilidad fiscal y de profundas crisis financieras. El problema de insostenibilidad, evidente en algunos países y latente en otros, aparece como la consecuencia natural de la prociclicidad de las políticas fiscales (“el pecado original”) durante la década de 1990.

En el contexto de una programación fiscal de horizonte anual e ingresos públicos que siguen muy de cerca al ciclo económico, el empleo del déficit de corto plazo como meta —en lugar del déficit estructural o el nivel del gasto— ha dado lugar a políticas de gasto público procíclicas, tanto en épocas de auge como en las recesiones. Una manera de analizar este sesgo es comparando los cambios en el saldo público cíclicamente ajustado con la brecha de PIB (gráfico 3). Si los estabilizadores automáticos hubiesen operado simétricamente, es decir si las políticas discrecionales hubiesen sido neutras en el ciclo, los puntos debieran distribuirse a lo largo del eje de las abscisas. En el caso de políticas anticíclicas, los puntos debieran ubicarse en los cuadrantes superior derecho e inferior izquierdo. Si los puntos se concentran en los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho, la tendencia es a ejercer políticas discrecionales pro-cíclicas.

El examen de 46 episodios de variación del saldo público global ajustado por el ciclo económico revela que trece de ellos fueron neutros respecto del ciclo; en veinticinco casos la política fiscal tuvo un comportamiento procíclico, y en sólo ocho casos se verificó un comportamiento anticíclico. Más

precisamente, en trece de los diecisiete casos en que el producto creció a un ritmo superior al tendencial el cambio en el saldo público cíclicamente ajustado fue negativo, lo que refleja una política fiscal expansionista. En cambio, cuando las economías han crecido a un ritmo inferior a la tendencia de mediano plazo, el cambio en el saldo público cíclicamente ajustado fue positivo en doce de los dieciséis episodios correspondientes, como reflejo de una política fiscal restrictiva. Las conclusiones son las mismas cuando se analizan los cambios en el saldo primario cíclicamente ajustado (gráfico 4). Estos ejercicios ilustran el comportamiento habitual de las autoridades fiscales en América Latina, el que por cierto no es muy diferente al de otros países.

Los países que ganaron grados de libertad durante la década de 1990 disminuyendo el peso de su deuda pública en períodos de auge económico están hoy mejor preparados para enfrentar la reversión del ciclo. El gráfico 5 contrasta, para los cuarenta y seis episodios, la posición de las economías en el ciclo con los cambios en la deuda pública, a nivel de Gobierno Central. En este caso se observan quince episodios anticíclicos significativos de reducción de deuda pública en un contexto de brecha de PIB positiva; destacan los casos de Chile, Perú, México y Venezuela. Otros episodios de reducción de la deuda pública se dieron en un contexto de brecha de PIB negativa, especialmente en República Dominicana, Uruguay y Paraguay. En varios episodios se advierte un aumento de la deuda pública en períodos de auge, los que por cierto han significado una mayor vulnerabilidad fiscal en las situaciones recesivas recientes. El caso de Argentina es muy claro, con un aumento de la deuda por encima del crecimiento de mediano plazo durante varios años consecutivos. Ha ocurrido lo mismo, aunque en menor magnitud, en Colombia, Costa Rica y Paraguay en los años recientes, lo que indicaría que el comportamiento fiscal no ha asegurado consistencia intertemporal. Es notable la total inexistencia de simetría en el manejo de la deuda pública.

Es interesante notar que en los países en que se aprovecharon las holguras para reducir el peso de la deuda pública en la economía, los episodios adversos no han significado un aumento de la misma. Ello refleja un comportamiento asimétrico inverso al que se cita tradicionalmente en la literatura, el que podríamos denominar como un “sesgo de superávit” o como un síndrome de eliminación de la deuda. Así como a las autoridades les cuesta reconocer que han existido episodios de déficit asociados a un mal diagnóstico de la posición de la economía en el ciclo en los períodos de auge, suelen también renegar de la conveniencia de aceptar un déficit moderado y de un mayor nivel de endeudamiento cuando la coyuntura es adversa. En este último caso, se sobrevalora la importancia de mantener cifras en azul aún en recesión con el argumento de mantener la credibilidad de los mercados y se subestima la capacidad estabilizadora del instrumento fiscal. El reflejo pro-cíclico no sólo es habitual en períodos de auge; también lo es cuando se antepone una meta de saldo pública a una de crecimiento del PIB cuando existen condiciones para llevar a cabo políticas más activas.

Estos cálculos simples muestran que la consistencia dinámica de la política fiscal no es espontánea, y es necesario por lo tanto crear los mecanismos que busquen asegurarla. Aunque no hay mejor regla que una buena discrecionalidad, surge con fuerza la necesidad de una mayor transparencia en este ámbito. Así, la tendencia reciente en países industrializados es a evitar comportamientos procíclicos en períodos de auge mediante el uso explícito de supuestos macroeconómicos moderados en sus proyecciones presupuestarias plurianuales, y también con la utilización de indicadores que hacen referencia explícita a la posición de la economía en el ciclo. En algunos países se establecen claras de administración del “dividendo del crecimiento”, es decir de las holguras generadas por incrementos no previstos de los recursos públicos. Se introduce generalmente en la ley normativas que aseguran que al menos parte del dividendo del crecimiento se utiliza para reducir deuda, asegurando un componente contracíclico en la política presupuestaria plurianual. De manera simétrica, se autoriza el uso de la deuda pública cuando las proyecciones de ingresos resultan insuficientes.

### **3. La necesidad de reglas macro-fiscales explícitas**

Aunque estas reglas pueden parecer algo esotéricas o excesivamente rebuscadas en el contexto de las

economías latinoamericanas, el hecho es que muestran que no es suficiente establecer simplemente límites de déficit o de deuda pública. Este tipo de reglas, que podemos llamar de “primera generación”, tienen un sesgo pro-cíclico, como la experiencia lo ha demostrado. Si el propósito es asegurar consistencia dinámica impulsando la reducción de deuda en períodos de auge e induciendo a los Gobiernos a aceptar un mayor endeudamiento en períodos recesivos, las reglas macro-fiscales de “segunda generación” tienen que incorporar programación presupuestaria plurianual, prudencia en los supuestos macroeconómicos y algún tratamiento explícito del dividendo del crecimiento. Además, las reglas macro-fiscales de segunda generación requieren de un sustancial desarrollo de las instituciones, especialmente de las capacidades que permitan transformar los análisis de sensibilidad y la construcción de escenarios prospectivos en procedimientos presupuestarios rutinarios dentro de las administraciones públicas de América Latina.

De manera inédita, en la mayoría de los países de América Latina se han establecido las bases de una gestión sana y eficiente de las finanzas públicas, con la promulgación reciente de leyes de responsabilidad fiscal. Aunque estas leyes contiene innovaciones presupuestarias interesantes, como la creación de fondos de estabilización fiscal en los casos de Perú y Argentina y establece las bases de la programación presupuestaria plurianual<sup>4</sup> en países como los ya citados y Venezuela, el hecho de introducir metas numéricas rígidas impidieron su plena vigencia (en el caso de Perú, la ley nunca fue aplicada en lo que se refiere a sus objetivos de déficit).

Quedan entonces desafíos pendientes, especialmente en lo que se refiere al tratamiento del ciclo macroeconómico en la programación presupuestaria y al papel estabilizador de la política fiscal, aspectos fundamentales para lograr una adecuada complementariedad entre inversión pública y privada. Parece la ocasión para plantear estrategias de mediano plazo que dejen atrás los conflictos coyunturales. A pesar de los avances en materia de programación presupuestaria, y habida cuenta de las crónicas dificultades de financiamiento del sector público, las recientes reglas de política fiscal tienden aún a privilegiar metas de corto plazo, que no sobrepasan el ciclo presupuestario y que no incorporan cláusulas que permitan integrar las situaciones imprevistas que se producen de manera recurrente. El propio manual de transparencia fiscal (FMI, 2001) advierte sobre el particular: “El Código propone que cualquier regla adoptada por un Gobierno debe estar claramente especificada. Obviamente, si una regla fiscal va a ser duradera, tiene que haber alguna flexibilidad en su aplicación cuando una desviación se justifica por las condiciones económicas”.

En algunos casos, se establecen metas cuantificadas por ley, lo que elimina la posibilidad de la plena operación de los estabilizadores automáticos y por lo tanto no contempla los efectos del ciclo sobre el presupuesto. No puede existir sanción social o externa al desempeño presupuestario por cambios en variables exógenas al sector público. Lo adecuado es incorporar en la propia programación cálculos conservadores, o en su defecto contemplar mecanismos explícitos de desviación. No se puede calificar como una gestión eficiente a un esquema, tan común en nuestra región, en el que se producen ajustes continuos de gasto por desviaciones en relación a metas trimestrales de saldo difíciles de cumplir.

En algunos países se plantea en la ley que la tasa real de incremento del gasto público primario no podrá superar la tasa de aumento real del PIB. Dado el entorno incierto en que se desenvuelven las finanzas públicas, este tipo de normas parece excesivamente rígida. Por un lado, no se pondera adecuadamente el principio de estabilidad, en la medida en que se elimina la capacidad de reacción de las autoridades ante situaciones recesivas (por ejemplo con programas extraordinarios de empleos de emergencia). Por otro lado, establece un techo poco realista de crecimiento del gasto, al establecerse sobre el PIB efectivo (conocido ex-post) y no sobre el PIB potencial (definido ex-ante). Parece más adecuado establecer criterios de crecimiento del gasto primario a partir del PIB potencial, eliminando

---

<sup>4</sup> Para el lector interesado en el detalle de las leyes, un recuento parcial puede consultarse en Martner (2000): “Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes”, *Serie Gestión Pública* (6), ILPES, CEPAL, Naciones Unidas.

así los efectos no deseados de las fluctuaciones cíclicas sobre la programación y la ejecución del gasto e introduciendo un significativo componente anticíclico.

Generalmente, las leyes de nuestros países son mucho más severas que las que están vigentes en los países desarrollados. Curiosamente, se busca ganar credibilidad macroeconómica por vías legislativas; pero la fe en las reglas o en las leyes no puede reemplazar el ejercicio de políticas responsables. La credibilidad de las políticas tiene más que ver con la capacidad de internalizar externalidades, es decir con cuerpos legales que integran las consecuencias de cambios en el entorno. A pesar de los adelantos en materia de programación presupuestaria, las reglas de política fiscal vigentes en muchos países aún tienden a privilegiar las metas de corto plazo, que no superan el ciclo anual y no contienen cláusulas que permitan hacer frente a las situaciones imprevistas que se producen en forma reiterada.

Un caso interesante es la reciente adopción de la política de superávit estructural de 1% del PIB en el caso de Chile. Esta regla, adoptada en el 2000, no tiene un origen legal, sino que expresa simplemente el compromiso de las autoridades de mantener un superávit fiscal en el mediano plazo, de una magnitud similar a la que se registró durante la década de los noventa. Las explicaciones de la autoridad en relación a la adopción de un objetivo tan ambicioso en un contexto de un reducido stock de deuda pública son macroeconómicas, pues el superávit representaría una especie de ancla fiscal en un contexto de flexibilidad cambiaria, y aluden también a la necesidad de generar recursos para afrontar futuros pasivos contingentes, tales como las garantías a las empresas concesionarias de obras de infraestructura y las pensiones mínimas<sup>5</sup>.

Esta regla ha permitido que la política presupuestaria se formule en función del crecimiento tendencial de la economía (lo que ha permitido que los gastos se expandan a un ritmo cercano al 5% por año), en un contexto de desaceleración económica (con un PIB creciendo 3% en los últimos dos años), considerada como coyuntural. La regla ha permitido la plena operación de los estabilizadores fiscales automáticos (con la aplicación del programa de gastos de manera independiente a la evolución de los ingresos), suavizando las fluctuaciones macroeconómicas en vez de amplificarlas y permitiendo por lo tanto un importante papel anticíclico para la política fiscal (el 2001, por ejemplo, el gasto privado disminuyó en 1,8%). Subsiste, por supuesto, el debate respecto de si esta operatoria es suficiente; algunos plantean que se debiera permitir un impulso fiscal más agresivo en un entorno de estancamiento de la demanda privada y de bajas tasas de interés internacionales y domésticas.

En este contexto, resulta indispensable insertar la realización de planes y programas públicos en un marco plurianual. Hasta hace algunos años, la plurianualidad era sinónimo de rigidez presupuestaria, entendida como la acumulación de compromisos sectoriales radicalmente incompatibles con los objetivos globales. Esta “mala” plurianualidad ha dado paso a una visión más optimista de programación de las finanzas públicas. Hoy en día, el ejercicio de una “buena” plurianualidad es la consecuencia natural de una gestión capaz de respetar una regla fiscal a lo largo del ciclo, para evitar los costos económicos y políticos de los ajustes abruptos y de identificar con la debida anticipación los déficit estructurales, de manera a evitar un endeudamiento público excesivo que represente una carga para las futuras generaciones.

Respetar una regla fiscal a lo largo del ciclo supone desarrollar instrumentos que orienten el proceso presupuestario hacia un esquema de disciplina y flexibilidad, en que se identifiquen con claridad los factores transitorios y se asegure una conducción consistente con el ineludible pacto fiscal que requieren nuestras sociedades. El criterio relevante parece ser buscar una posición financiera corregida por las fluctuaciones del nivel de actividad, lo que equivale a programar los gastos e ingresos con una visión de mediano plazo en el manejo de las finanzas públicas. Cuando se diseñan las políticas presupuestarias, se debe tomar en cuenta que la marcha cíclica de la economía es inevitablemente incierta y que las proyecciones de los determinantes de ingresos y gastos son necesariamente imprecisas.

Para evitar la aparición de déficit estructurales es necesario también asegurar una trayectoria plurianual

---

<sup>5</sup> Ver “Aspectos macroeconómicos de la Ley de presupuestos 2002”, Dirección de presupuestos, Ministerio de Hacienda.

consistente con la regla fiscal. La mayor parte de los errores en la programación plurianual es atribuible a los desaciertos de previsión sobre el potencial de crecimiento de las economías, y estos errores tienen efectos permanentes en las finanzas públicas. Si el PIB efectivo es inferior al tendencial estimado durante el lapso considerado en los planes de Gobierno, el resultado es una merma estructural de la posición financiera del sector público. Es importante entonces tomar en cuenta explícitamente la posición de la economía en el ciclo y adoptar supuestos moderados de crecimiento en la programación plurianual. De manera deliberada, y aprendiendo de las lecciones del pasado, como la observación de que la principal causa de fracaso de las experiencias de programación plurianual del presupuesto es el excesivo optimismo respecto del crecimiento de mediano plazo, se debe emprender una estrategia prudente, que permita ajustarse a las fluctuaciones macroeconómicas.

Parece necesario encarar este “sesgo de optimismo” (en que los episodios positivos son considerados como permanentes y los negativos como transitorios) para asegurar una programación fiscal más consistente y más transparente. Los análisis de sensibilidad no deben limitarse a construir escenarios con distintos valores de las previsiones del PIB a un año, sino también contemplar trayectorias menos optimistas respecto del PIB tendencial. Se dispondría así de una trayectoria plurianual prudente, requerida en un entorno incierto para asegurar márgenes de seguridad e internalizar de esta manera la eventualidad de imprevistos y de errores de medición en la propia programación presupuestaria.

Orientar la política fiscal en función de un objetivo estructural de mediano plazo va mucho más allá de un simple criterio, pues supone efectuar mediciones sistemáticas de la posición de la economía en el ciclo, y por ende de los elementos que están afectando el PIB potencial. La gestión pública debiera tener un fuerte componente de análisis macroeconómico, mucho más intenso de lo habitual en nuestros países.

#### **4. Los desafíos de la gestión pública en un mundo globalizado**

La OCDE<sup>6</sup> ha identificado siete criterios de éxito para acometer apropiadamente los objetivos presupuestarios: 1) reglas macro-fiscales; 2) presupuestación plurianual 3) planificación estratégica de los organismos 4) relajación de controles internos 5) contabilidad y gestión sobre base devengado 6) evaluación de resultados y 7) convenios de desempeño. Nótese que esta clasificación supone una secuencia. Así, la evaluación de resultados sólo tiene sentido si se implementan las reformas anteriores. Como es sabido, la gestión pública ha evolucionado del presupuesto por programas al enfoque por resultados. La técnica de presupuesto por programas procuraba establecer vínculos estrechos entre el proceso presupuestario, la planificación y la evaluación de los programas públicos. En su concepción más amplia, el enfoque por resultados busca más bien enriquecer la discusión presupuestaria en un marco flexible. El proceso de modernización de la gestión de las instituciones está muy vinculado en la actualidad al denominado modelo de gestión por resultados, lo que supone avanzar simultáneamente en una cierta autonomía en la toma de decisiones de los centros gestores y en la construcción de sistemas apropiados de evaluación. Esta última debe ser a la vez interna, a través de indicadores y de metas de desempeño, y externa, a partir de rondas evaluatorias realizadas por otros organismos. Los criterios orientadores tienen que ver con la planificación estratégica de los organismos públicos, el tipo de vinculación entre la asignación de recursos y el desempeño institucional, la transparencia del accionar del Estado, y, como corolario de lo anterior, la búsqueda del cambio de cultura organizacional de las entidades públicas.

Este proceso no está exento de dificultades, pues debe enfrentar obstáculos en las propias deficiencias actuales (pasar de una cultura de procedimientos a una cultura de resultados, orientada al usuario) y en las limitaciones externas (continuos cambios refundacionales, que impiden la emergencia de una

---

<sup>6</sup> Ruffner, Michael: “Institutional Arrangements and the Control of Public Expenditure in OECD Member Countries”, ponencia presentada al IX curso “Reformas Económicas y Gestión Pública Estratégica”, Santiago, Chile, 2001. Disponible en [www.ilpes.cl](http://www.ilpes.cl)

estructura orgánica adecuada, con recursos humanos especializados). Cada experiencia es única; los factores específicos a cada país e institución hacen que instrumentos y procedimientos difieran en cada caso.

Pero es claro que la gestión por resultados sólo pasará a ser una realidad cotidiana si se refuerza la capacidad de autonomía de las agencias, a través de convenios de desempeño. Los convenios de desempeño tienen varios propósitos: aumentar la eficiencia/eficacia, la responsabilidad (*accountability*) y la capacidad gerencial, pasar de un enfoque de insumos y reglas a otro de productos y resultados, construir confianza. En general, los contratos de desempeño no son legales, sino mutuamente negociados sobre la base de acuerdos entre ministros y jefes ejecutivos, o entre direcciones y agencias. Estos contratos se generan a partir de acuerdos, los que sirven de base para resolver disputas, enfrentar contingencias o ajustes cuando existen eventos no previstos. Los contratos de desempeño se construyen sobre la base de un modelo contractual “relacional”, y no clásico, y sacan su fuerza no por la amenaza de sanciones legales o financieras, sino de la necesidad de las partes en tener relaciones claras y acuerdos estables.

La transformación de la administración pública puede generar una incompatibilidad entre la necesidad de un control central de las operaciones y la libertad gerencial requerida para mejorar el desempeño. En este tema, es muy importante no confundir, por el lado de las oficinas de presupuestos, los nuevos sistemas de gestión pública con los ajustes fiscales de corto plazo, y por el lado de los gerentes, las reformas con una licencia para gastar como quieran<sup>7</sup>. La innovación gerencial supone nuevos modelos de relacionamiento entre “gastadores” y “asignadores”, para buscar un adecuado equilibrio entre la necesidad de flexibilidad en la implementación de planes y programas y la disciplina que supone formar parte de un sector público con reglas macro-fiscales explícitas.

Resulta indispensable clarificar las decisiones políticas con una visión plurianual. La realización de planes y programas públicos debe insertarse en un marco de presupuestación plurianual, y ello no es otra cosa que planificar con sentido estratégico. Hasta hace algunos años, la plurianualidad era sinónimo de rigidez presupuestaria, entendida como la acumulación de compromisos sectoriales radicalmente incompatibles con los objetivos globales. Esta “mala” plurianualidad ha dado paso a una visión más optimista de programación de las finanzas públicas. Hoy en día, el ejercicio de una “buena” plurianualidad es la consecuencia natural del auge de los convenios de desempeño y de los instrumentos de evaluación de las políticas públicas. No es nuevo utilizar la perspectiva multianual para la gestión pública; la innovación consiste en lograr una articulación creciente entre plan, presupuesto y evaluación de resultados, formalizar procesos en torno a estos instrumentos de manera a asegurar consistencia temporal en la toma de decisiones, diseñar un eslabonamiento que le otorgue viabilidad al modelo de gestión por resultados.

La gestión pública podría facilitar el proceso de toma de decisiones y los arbitrajes, tanto al nivel central como regional, si es diseñada a partir de ejercicios prospectivos y de planes estratégicos, con reglas fiscales de mediano plazo, programación presupuestaria plurianual, convenios de desempeño, instancias de coordinación efectiva y sistemas abiertos de evaluación de planes y programas. Si la planificación ha de desempeñar adecuadamente sus funciones, se hace necesario introducir más pragmatismo y establecer las bases de una gestión flexible, descentralizada y con mayor responsabilidad y capacidad de acción de sus actores.

Para hacer consistentes las reglas de mediano plazo con la gestión del gasto público, el nuevo régimen de planificación y de control debe evitar por una parte la tendencia al cortoplacismo en las decisiones y el incrementalismo en el manejo del presupuesto, y por otra el sesgo negativo que generalmente afecta al gasto en inversión. La clara separación de los gastos corrientes, incluyendo la depreciación, y de capital, y la asignación de proporciones crecientes del gasto público de manera plurianual son aspectos que sin duda pueden ser resultar decisivos en la ardua tarea de construir un entorno institucional

<sup>7</sup> Shick, Allen: “The Changing Role of the Central Budget Office”, OECD Journal on Budgeting, vol 1, no 1, 2001.

Un desafío importante es reconocer explícitamente en la programación presupuestaria la diferencia económica entre el gasto corriente y el de capital. El Estado tiene como deber alcanzar o mantener el stock de capital necesario para la economía y asegurar que su componente público se conserva en buenas condiciones. Un nivel inadecuado de inversión pública puede dañar irremediablemente el desempeño de largo plazo de las economías. En muchos países se están realizando grandes esfuerzos para adecuar sus propios procesos presupuestarios al objetivo de estimular y proteger el gasto en inversión pública. Es útil para ello planificar y gestionar separadamente los gastos corrientes y de capital. En el modelo de gestión por resultados, planificar, gestionar y contabilizar los gastos debe hacerse sobre una base de devengado, registrando en el momento en que ocurren los costos del capital, como la depreciación e intereses de la inversión pública y de los restantes activos. De esta manera, se asegura un mayor vínculo entre el proceso de planificación del gasto y la regla fiscal.

La experiencia reciente del Reino Unido<sup>8</sup> parece particularmente interesante, pues se establecen planes “a firme” de tres años para todas las reparticiones de Gobierno, a través de los *Departmental Expenditure Limits* (DEL). Se espera que estos límites (más o menos la mitad del gasto total) representen una base sólida para la planificación y un fuerte incentivo para administrar los costos de manera eficiente. El Gobierno busca también una mayor flexibilidad de gestión para mejorarla, aceptando que las agencias tengan la libertad de trasladar cualquier parte de sus gastos incluidos en los DEL de un año a otro. Cuando el gasto no puede ser razonablemente objeto de un plan trienal, es sujeto de un escrutinio anual como parte del proceso presupuestario, recibiendo la denominación de *Annually Managed Expenditure* (AME).

La mayor parte de estos gastos tienen que ver con la Seguridad Social, y están sujetos a un riguroso control anual. De manera consistente con la regla fiscal, los gastos corrientes y de inversión son planificados y gestionados separadamente, tanto dentro de los DEL como de los AME. A partir del 2000, se implementa un nuevo sistema contable para el sector público sobre una base devengado, el que complementará las cuentas actuales base caja. El uso de principios de la contabilidad base devengado reconoce que los efectos económicos de los gastos de capital no son los mismos que la de gastos corrientes, y además registra los gastos en el momento en que se han incurrido y no cuando se han pagado. El *Resource Accounting and Budgeting* (RAB) se propone planificar, gestionar y contabilizar los DEL sobre una base de devengado, registrando en el momento en que ocurren los costos del capital, como la depreciación e intereses de la inversión pública y de los restantes activos.

De esta manera, se asegura un mayor vínculo entre el proceso de planificación del gasto y la regla fiscal, contabilizándose los gastos de las agencias sobre la misma base que se utiliza para realizar las proyecciones fiscales. Vale la pena notar sin embargo que el sistema de caja seguirá siendo relevante, por ejemplo, para contabilizar las necesidades financieras del Gobierno. Más aún, la previsión de impuestos continuará basándose en una base caja. Se ha implementado plenamente una contabilidad con base a devengado en Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Islandia e Italia; otros países están desarrollando estos sistemas en la actualidad<sup>9</sup> (ver OCDE, 2001-b). La alta calidad de la información es la base para una buena política de toma de decisiones.

---

<sup>8</sup> Ver al respecto “Resource Budgeting and the 2000 Spending Review”, Explanatory note by Her Majesty Treasury, July, 2000.

<sup>9</sup> OCDE (2002): “Accrual Accounting and Budgeting. Key issues and recent developments”, Public Management Service.

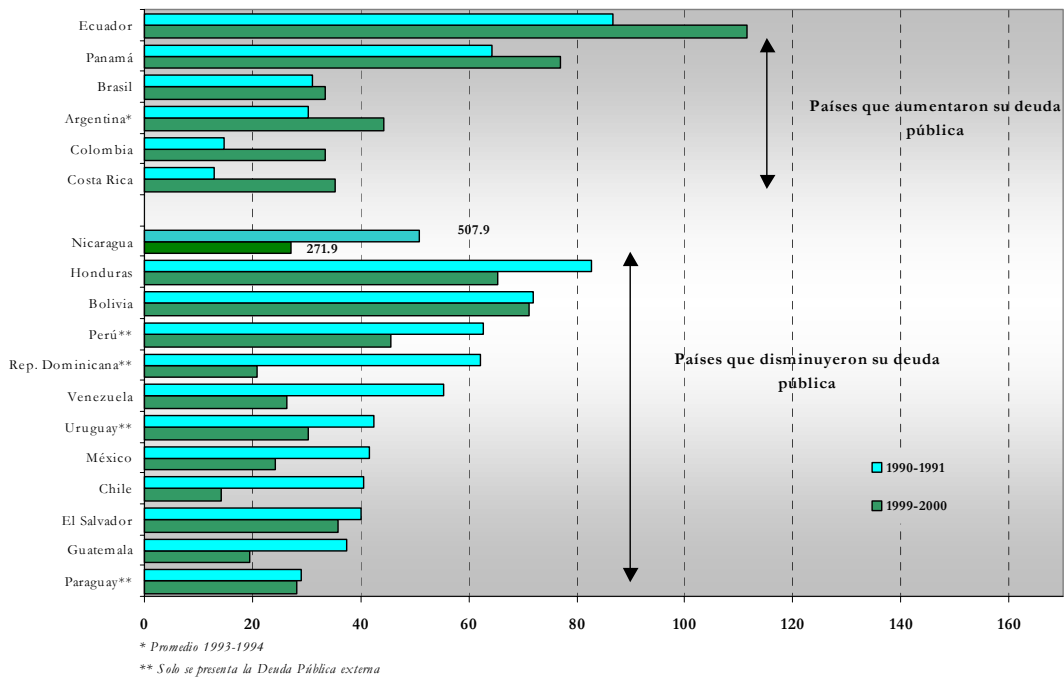
## Reseña Biográfica

RICARDO ANDRES MARTNER FANTA

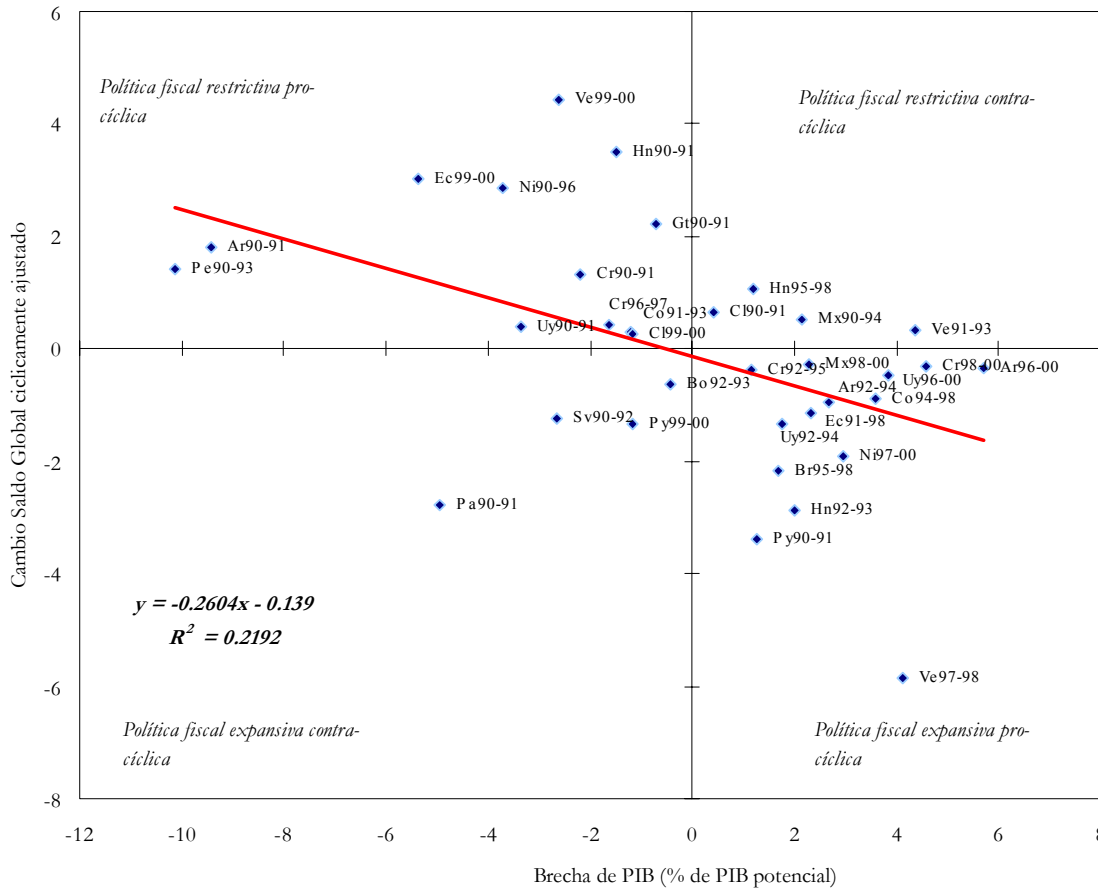
Nacido en Santiago, Chile (1961), Doctor © en macroeconomía, Universidad de Paris, Panthéon-Sorbonne, París, Francia.

Director, Dirección de Gestión Pública y Regulación, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES/CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile (fono (562)2102515, e-mail [rmartner@eclac.cl](mailto:rmartner@eclac.cl)). Director, Curso Reformas Económicas y Gestión Pública Estratégica, ILPES/CEPAL; Coordinador Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL; Profesor invitado Universidad de Chile, Santiago; Ha publicado artículos recientes sobre sostenibilidad fiscal y políticas presupuestarias en América Latina.

**ANEXO: GRÁFICOS**  
**Gráfico 1**  
**Evolución de la deuda pública (Gobierno Central)**

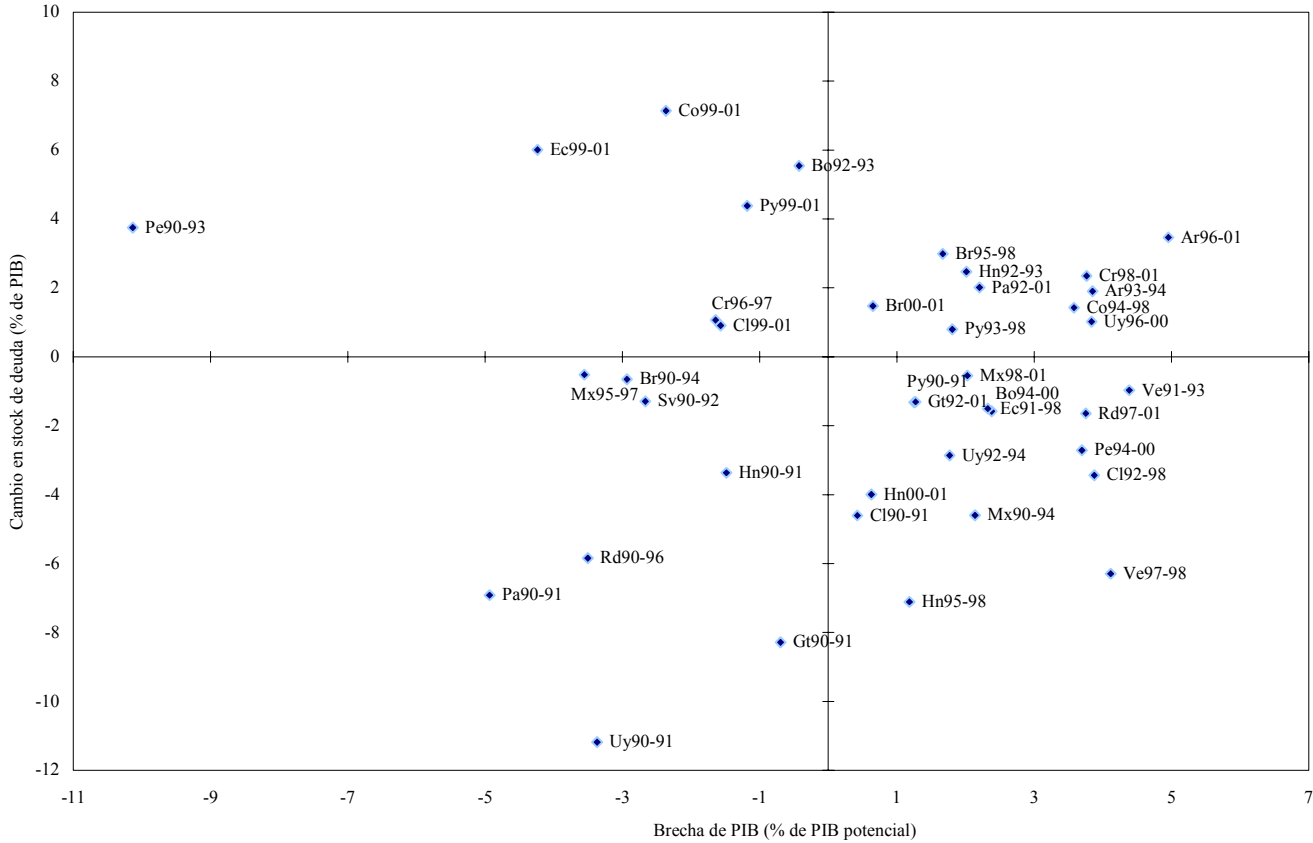


**Gráfico 3**  
**Episodios de políticas procíclicas en América Latina, 1990-2000**  
**Cambios en el Saldo Global cíclicamente ajustado y brecha de PIB**



Fuente: Ricardo Martner, Varinia Tromben “El sesgo procíclico de la política fiscal: evidencia para América Latina en la década de los noventa”, inédito. Sólo se incluyen los episodios en los cuales los valores absolutos del promedio anual de la brecha de PIB y del promedio anual del cambio en el saldo cíclicamente ajustado son superiores a 0.25% por dos años o más. Se utilizan las coberturas del Sector público definidas en el documento.

**Gráfico 5**  
**Episodios de políticas procíclicas en América Latina, 1990-2001**  
**Cambios en la deuda pública (Gobierno Central) y brecha de PIB**



**Fuente:** Ricardo Martner, Varinia Tromben “El sesgo procíclico de la política fiscal: evidencia para América Latina en la década de los noventa”, inédito. Sólo se incluyen los episodios en los cuales los valores absolutos del promedio anual de la brecha de PIB y del promedio anual del cambio en la deuda pública son superiores a 0.25% por dos años o más.