

LOS MARCOS DE MEDIANO PLAZO Y EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN AMERICA LATINA

Gabriel Filc*
Carlos Scartascini^{1**}

*CIPPEC
**Banco Interamericano de Desarrollo

Borrador preliminar para discusión

IV Reunión de Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria para Resultados

México, 11 de Junio de 2007

¹ Información de contacto: Banco Interamericano de Desarrollo, 1300 New York Av. NW, Washington, DC 20577.
Email: carlossc@iadb.org

Los autores agradecen a las autoridades y funcionarios de los gobiernos que proveyeron la información y datos incluidos en este documento.

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

1. Introducción

“Cuando el plan muestra un futuro lleno de riqueza donde abundarán los servicios públicos, pero en el presupuesto anual no es capaz de hacer las inversiones iniciales que permitirían alcanzar dicho futuro –no asigna incrementos de gasto a los programas sociales- entonces el gobierno está probablemente utilizando el plan para escaparse de una situación desesperada.” Schick (1998, 38)²

El proceso presupuestario de un país es la arena en que se define cuánto se gasta y en qué. En un contexto democrático, las decisiones no son tomadas por un planificador social, sino que son el resultado de las negociaciones de un conjunto de actores, cada uno con sus preferencias e incentivos. Así, el presidente y sus ministros, los legisladores, la sociedad civil y los organismos de control interactúan en las distintas etapas del proceso de manera de establecer sus prioridades, intentar influenciar la forma y montos en los que se aplican los recursos y controlar que las promesas sean cumplidas. Por supuesto, el rol de cada uno de estos actores varía de país a país, tanto de acuerdo a las instituciones que rigen el funcionamiento del proceso en sus distintas etapas como de la capacidad de cada uno de los actores para hacer uso de sus prerrogativas en el proceso (Filc y Scartascini, 2006, 2007).

Pese a que generalmente se ha tomado como un proceso fundamentalmente tecnocrático, raramente este es el caso. Las decisiones de política pública tienen un componente presupuestario (afectan las decisiones de gasto, de ingresos, de financiamiento, etc), por lo que tienen que ser discutidas en el ámbito del proceso presupuestario. Asimismo, el proceso presupuestario está en el corazón del proceso más general de formulación de políticas. A través del proceso presupuestario no sólo se financian las políticas públicas, sino que también se puede compensar a los perjudicados por ciertas reformas, y se pueden cimentar coaliciones para concretar la agenda de gobierno (Filc, Scartascini y Stein, 2005; Scartascini y Stein, 2008).

Por lo tanto, los presupuestos son una herramienta clave para la implementación de políticas públicas. Sin embargo, los presupuestos tradicionales con su horizonte anual adolecen de ciertas limitaciones que reducen su potencial a la hora de asegurar una correcta ejecución de la política gubernamental. Primero, las políticas públicas tienen implicancias que trascienden el año presupuestario. Segundo, los procesos administrativos, como por ejemplo las licitaciones, pueden extenderse más allá del año calendario. Tercero, la inversión en infraestructura puede tardar muchos años en traducirse en obras terminadas. Finalmente, las inversiones de capital pueden tener asociados gasto de funcionamiento a futuro. No considerar estos aspectos tiene consecuencias tanto para las finanzas públicas como para el éxito de las políticas.

Todos estos factores determinan que el presupuesto anual no se integre satisfactoriamente con la planificación de las políticas públicas debido a los distintos horizontes temporales. Esta

² Traducción de los autores.

dificultad implica que las restricciones presupuestarias no necesariamente son tenidas en cuenta a la hora del diseño de los programas.

En contextos como el latinoamericano, las debilidades de los procesos presupuestarios anuales, reflejadas en problemas de sostenibilidad y de eficiencia de las políticas públicas, han sido una constante. Frente a esto, los Marcos de Mediano Plazo pueden proveer una solución válida a las carencias del presupuesto en base anual.

En este documento se explora esta hipótesis. Dado que la experiencia en la región con la implementación de los Marcos de Mediano Plazo es muy reciente, todavía no es posible efectuar una evaluación de su impacto. Por lo tanto, la metodología que se sigue es la siguiente. Por un lado, se establecen las bondades normativas de la utilización de los marcos fiscales de mediano plazo. Por el otro, se analiza la implementación de estos marcos en los países de la región, y se compara la misma con la evidencia de otros países que han implementado estos marcos (particularmente, países de África y OCDE). Adicionalmente, se presentan en detalle tres estudios de caso (Argentina, Colombia y Perú). Mientras que no es posible establecer un diagnóstico unívoco, este documento espera sentar las bases que permitan avanzar en la consolidación de los marcos de mediano plazo hacia el futuro.

2. Los Marcos de Mediano Plazo

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

Si bien, como se observa en el Apartado 1, los MMP pueden ser aplicados con distinto grado de profundidad, todos ellos constituyen sistemas de proyección y programación de los gastos e ingresos³. Aun cuando su aplicación en los países en desarrollo es relativamente reciente, tiene antecedentes en el uso de los *Public Investment Programs*⁴ e incluso también en los originales planes de desarrollo.

³ A partir de este momento haremos referencia a Marcos Fiscales de Mediano Plazo como un tipo particular de marcos de mediano plazo.

⁴ Los PIPs se desarrollaron principalmente para gestionar la inversión en infraestructura financiada por los organismos internacionales.

Apartado 1. Los Marcos de Mediano Plazo: Fiscal, Presupuestario y de Gasto⁵

El Marco de Mediano Plazo puede ser impulsado con distintos niveles de profundidad. El tipo de proyecciones que se incluyen, establece que tipo de Marco se utiliza.

El marco con menor número de proyecciones es el **Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)**. Éste usualmente se limita a establecer objetivos de política fiscal y presentar un conjunto de proyecciones y metas integrales que cubren los aspectos macroeconómicos y fiscales. Generalmente, la variable central de análisis es la evolución de la deuda pública respecto al PIB. A su vez, suelen aparecer otras variables relacionadas con su construcción, como ser la evolución de gasto e ingresos públicos, inflación, deuda y PIB.

En segundo lugar, se encuentra el **Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP o MGMP básico)**. Este marco incluye las proyecciones anteriores y agrega estimaciones de gasto de mediano plazo para diversas unidades administrativas. El objetivo es otorgar previsibilidad a las distintas unidades que sea consistente con la disciplina fiscal. Las proyecciones que caracterizan a este enfoque son las de clasificación de gastos por finalidad-función, sector o ministerio.

Por último, el **Marco de Gasto de Mediano Plazo (o MGMP ampliado)** profundiza este enfoque, agregando al marco anterior elementos de presupuesto por programa y resultados. De esta forma se intenta incrementar la eficiencia del gasto público. Los MGMP pueden adoptar distintos grados de detalle en sus proyecciones de gasto, hasta llegar a aquellos que replican todas las clasificaciones del presupuesto anual.

El siguiente esquema permite comprender qué información incluye cada uno de los enfoques:

MGMP	MPMP	MFMP	Proyecciones PIB ⁴
			Proyecciones de inflación
			Proyecciones gasto agregado
			Proyecciones ingresos agregados
	[Shaded area]	Proyecciones gasto por unidad administrativa	
		Proyecciones gasto por función	
		Proyecciones de ingresos desagregados	
		Proyecciones gasto por programa	
[Shaded area]	Proyecciones de resultados		

⁵ Basado en Oxford Policy Management (2000).

Los Marcos de Mediano Plazo pueden tener un impacto en los resultados fiscales por su efecto en las instituciones presupuestarias. Las instituciones presupuestarias son el conjunto de normas, prácticas y procedimientos acorde con las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados. Por lo tanto, las instituciones presupuestarias afectan las reglas del juego con que interactúan los agentes, ya sea imponiendo restricciones a todo el proceso presupuestario, o distribuyendo el poder, las responsabilidades y la información entre los diferentes actores, afectando así los resultados fiscales.

La literatura ha demostrado que dentro de las instituciones presupuestarias que son relevantes para afectar los resultados fiscales se encuentran las reglas numéricas, el grado de jerarquía de las decisiones –que mide si algún organismo tiene mayor poder en las negociaciones o si estas son más colegiadas-, y el grado de transparencia (Von Hagen, 1992; Alesina, Hausmann, Hommes y Stein, 1998; Filc y Scartascini, 2006). Los Marcos de Mediano Plazo operan sobre estas dimensiones. Primero, afectan (pueden fortalecer o debilitar) el cumplimiento de las reglas numéricas. Segundo, el mecanismo de decisión por el cual se determinan las metas puede afectar el grado de jerarquía de la toma de decisiones.⁶ Por último, afectan el grado de transparencia del proceso presupuestario. Cuánto afectan y en qué manera a cada una de estas dimensiones depende de su tipología.

Tipologías de los Marcos de Mediano Plazo

Los marcos de mediano plazo pueden adquirir diversas tipologías de acuerdo a un grupo de características. A saber: grado de cobertura, flexibilidad, periodicidad, y detalle (EMU 2007).

Grado de cobertura: estos instrumentos pueden cubrir todo o parte del gobierno general o del gobierno central. En principio, cuanto más amplia sea su cobertura, mejores serán sus resultados (IMF 2001). Una menor cobertura puede ir en detrimento tanto de la capacidad de planificación como de la búsqueda de una mayor sostenibilidad. Sus efectos sobre el grado de jerarquía de las decisiones son relativamente directos en la dimensión vertical: una menor cobertura implicará una menor capacidad de influencia del gobierno nacional sobre los gobiernos sub-nacionales.

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

⁶ Tanto al interior del Poder Ejecutivo Nacional como entre los distintos Poderes o niveles de Gobierno.

Recurrente o periódico: los marcos periódicos cubren un período finito de tiempo y no se revisan (salvo emergencias) hasta que ese período se cumple. Generalmente están vinculados al período del gobierno y acentúan la faceta de planificación por sobre la búsqueda de sostenibilidad (similares a los antiguos planes de desarrollo). Por el contrario, los marcos recurrentes se revisan anualmente. En cada revisión se añaden las estimaciones para un nuevo año.⁷

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

Los Marcos de Gasto de Mediano Plazo Básico (MPMP) y Ampliado (MGMP)

La ventaja de estos marcos es que permiten la integración de políticas, planeamiento y presupuestación (y en algunos casos participación de *stakeholders*) en una perspectiva de mediano plazo (World Bank, 2002). Al integrar estos procesos, este instrumento busca no sólo mejorar el balance macroeconómico, como es el objetivo del marco más amplio (MFMP), sino también mejorar la asignación de recursos inter e intra sectorialmente, incrementar la previsibilidad para los ministerios de gasto, y mejorar la eficiencia de los fondos públicos.

Para alcanzar la coordinación entre elaboración de políticas, planeamiento y presupuestación, el MGMP opera a partir de la limitación de recursos estipulada de arriba hacia abajo (modelo macro que fija objetivos fiscales y proyecta ingresos y gastos), de una estimación de los costos a mediano plazo de las políticas vigentes de abajo hacia arriba (implica replantear las políticas sectoriales vigentes); y de la conjugación de estos dos factores en el contexto de un proceso presupuestario anual (World Bank, 1998). Mediante el primer proceso, incrementa las posibilidades de poner freno a la toma de decisiones sobre gastos sin financiamiento o medidas que alteran negativamente el resultado fiscal. Por medio del proceso “ascendente” atenúa la rigidez de la estructura de gastos, permitiendo la reorientación de los ahorros producidos por la finalización de programas y proyectos.

Para lograr integrar políticas, planeamiento y presupuestación, los MGMP buscan proveer un marco de relación que permite orientar el gasto de acuerdo a las prioridades de política a la vez que se adecua a las restricciones presupuestarias. La forma de hacerlo es mediante el establecimiento de un espacio de toma de decisiones en el cual, al considerarse las propuestas de políticas públicas en un contexto de mediano plazo, su financiamiento se torna más previsible.

⁷ Algunos organismos tienden a promover el uso de los esquemas recurrente.

De esta forma las decisiones pueden adecuarse a lo que efectivamente es alcanzable y factible de implementar en un plazo que exceda lo inmediato.⁸

Dada la importancia de lograr esta coordinación, los MGMP fueron centrales en las estrategias de reforma de los sistemas presupuestarios tanto en África como en América Latina.⁹ Sin embargo, no necesariamente se ha optado por los mejores instrumentos para su implementación. Aun cuando la perspectiva de mediano plazo es positiva para el proceso presupuestario, no necesariamente la mejor opción es aspirar a transformar el sistema presupuestario directamente utilizando el MGMP ampliado, ya que requiere de la existencia de instrumentos técnicos y de información muy elaborados (Le Houerou y Taliencio, 2002). En ciertos casos, esquemas limitados que sólo tomen en cuenta una clasificación funcional, pueden ayudar a construir las capacidades a futuro que luego permitan implementar un MGMP más profundo y abarcativo que incluya la dimensión de programas¹⁰.

Los estudios de caso previos (Holmes y Evans 2003) y este documento no proveen resultados determinantes acerca de si un enfoque por programa es efectivamente necesario, pero lo que parece ser claro es que la clasificación funcional o sectorial es un requisito mínimo para que este instrumento logre tener efectos positivos sobre la planificación del gasto durante la elaboración. Asimismo, los casos analizados en este estudio, plantean dudas acerca de la conveniencia de adoptar el enfoque a nivel programa en la implementación del MGMP.

Objetivos de los Marcos de Mediano Plazo

Los tres grandes objetivos que persiguen los marcos de mediano plazo son la disciplina y estabilidad macro-fiscal, la asignación estratégica de recursos (eficiencia asignativa), y la eficiencia técnica (disminuir el derroche de recursos). La estabilidad macro-fiscal se puede clasificar como un objetivo de nivel macro, mientras que los otros dos como objetivos de nivel micro (PNUD 2007).

Los MFMP pueden tener su mayor impacto en la estabilidad macro-fiscal, otorgándole mayor credibilidad a las decisiones presupuestarias y transparentando el comportamiento futuro de las

⁸ En el uso de esta herramienta se percibe constantemente la necesidad de alcanzar un equilibrio entre su finalidad tendiente a incrementar la sostenibilidad fiscal y aquella relacionada con la capacidad de planificación. Esta dicotomía se traslada también a la forma en que son estimados los gastos de mediano plazo. El mecanismo empleado puede ser el proyectar a futuro los costos de mantener las políticas actuales, o repensar las políticas a futuro y a partir de ello calcular los costos.

⁹ El Banco Mundial ha sido probablemente su principal impulsor en países en desarrollo.

¹⁰ Es preciso aclarar que si se busca una mejor planificación en relación a los resultados de programas particulares, la literatura sugiere que el enfoque de marco de mediano plazo por programa es aconsejable.

cuentas públicas para todos los agentes económicos. En la ausencia de un marco de mediano plazo no es posible tomar en consideración las consecuencias de largo plazo de decisiones políticas y de gasto actuales. En forma secundaria pueden afectar la eficiencia técnica y asignativa al otorgar mayor previsibilidad a los ciclos presupuestarios anuales.

Los MPMP y MGMP, al tener mayor profundidad en sus estimaciones, sí están orientados a mejorar tanto la eficiencia técnica como la asignación estratégica del gasto. Mediante una vinculación más adecuada entre políticas y gastos, estos marcos facilitan una mejor asignación de recursos inter e intra sectorial, otorgan mayor previsibilidad presupuestaria para los ministerios de gasto, e incentivan el planeamiento estratégico dentro de las instituciones.

La eficiencia técnica se mejora especialmente con la implementación de MGMP, ya que facilitan el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos de maduración plurianual. A su vez, favorecen una mayor racionalidad en las decisiones presupuestarias dado que los cambios que se proponen deben ser explicados en relación con las estimaciones actuales conocidas y con los compromisos contraídos.

Etapas en la elaboración de los Marcos de Mediano Plazo

Para que los marcos de mediano plazo logren generar el apoyo y cumplimiento en quienes diseñan las políticas, su elaboración debe incluir espacios de interacción entre la unidad rectora del marco de gasto y las unidades ejecutoras para lograr la coordinación entre planificación y presupuestación. Así, su diseño tiene que estar basado en etapas que combinen la determinación de los techos de “arriba hacia abajo” y el establecimiento de prioridades de “abajo hacia arriba”. De acuerdo a Le Houerou y Talercio (2002), las etapas pueden ser caracterizadas del siguiente modo:

Etapa 1: Desarrollo de un marco macroeconómico/fiscal: se diseña a partir de un modelo que realiza proyecciones de ingresos y gastos en el mediano plazo.

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

Etapa 3: Desarrollo de los marcos de gasto sectoriales: análisis de *trade-offs* inter e intra sectoriales. Construcción de consenso respecto a la asignación estratégica de recursos.

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

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

Etapa 6: Aprobación política final: presentación de las estimaciones presupuestarias al gabinete y al parlamento para su aprobación.

Características deseables de los Marcos de Mediano Plazo

Aun cuando los objetivos y las etapas que deben incluir son evidentes, el conjunto de características deseables que tienen que cumplir los marcos cambia de país a país, dadas las capacidades, las necesidades presupuestarias, y el contexto político en el que se aplican. Pese a ello, existen un conjunto mínimo de características, que han pasado por el filtro de la experiencia.

En primer lugar, los marcos deberían cubrir la totalidad del gobierno general para tomar en cuenta el impacto presupuestario de mediano plazo de las decisiones políticas. En segundo lugar, preferentemente, deben coordinar las acciones del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. En tercer lugar, las metas fiscales de mediano plazo deben estar dotadas de un nivel elevado de compromiso político para lograr credibilidad. Sin el apoyo de los tomadores de decisión para cumplir con lo establecido en los marcos, éstos no permitirán incrementar la previsibilidad ni solucionar ciertos problemas propios de la acción colectiva.¹¹ A su vez, un determinante clave de la credibilidad de las metas estriba en la transparencia que exhiban las proyecciones (Oxford Policy Management). En cuarto lugar, las proyecciones deben ser cautas ya que una sobreestimación del PIB y de los recursos disponibles para el financiamiento de los gastos del gobierno pueden crear una presión ex ante a la suba de los planes de gasto multianuales. Este riesgo se puede potenciar por el hecho que los Ministros de gasto pueden llegar a considerar las proyecciones como un derecho adquirido, por lo que negociar la baja posteriormente se dificulta. Una alternativa posible para evitar sobreestimaciones de ingresos consiste en la implementación de “factores de prudencia”, ya sea mediante un ajuste automático hacia abajo de los supuestos macro, o incorporando reservas contingentes que sólo pueden ser activadas en caso de shocks sorpresivos negativos. La utilización de factores de prudencia está siendo aplicada en países como Canadá y Holanda.¹² Finalmente, el proceso presupuestario anual debe estar fuertemente ligado a los Marcos de Mediano Plazo de forma tal que las metas multianuales fijadas en éstos se constituyan en la base a partir de la cual se prepara el presupuesto.

¹¹ Mientras que en los países de la OECD el rol del Poder Legislativo es clave dada sus responsabilidades en la aprobación de los MFMP, en los países de America Latina no cumple un papel de tanta preponderancia.

¹² Una de los mecanismos utilizados es el ajuste automático hacia la baja de las proyecciones macroeconómicas. Otra técnica, consiste en incorporar reservas contingentes que se pueden utilizar en caso de un shock negativo (EMU 2007). En el caso de Canadá, las proyecciones se basan en un ejercicio con el sector privado. Este ejercicio consiste en restar un monto destinado a un fondo de contingencia y un monto estipulado por un factor de prudencia económica a las proyecciones promedio del sector privado (Department of Finance, Canada 1999).

A estas características “ontológicas” de los Marcos de Mediano Plazo, se agregan algunas condiciones que deben ser cumplidas durante su aplicación para que sus resultados sobre la dinámica del proceso presupuestario sean los esperados. En primer lugar, resulta clave alcanzar la credibilidad de las metas presupuestarias. Para lograrlo deben estar dotadas de un compromiso político suficiente de todos los actores del proceso presupuestario.

Por último, si bien las proyecciones de gasto no deben ser consideradas como derechos adquiridos por los distintos organismos (Holmes y Evans 2003), el marco de mediano plazo tiene que tener un vínculo claro con el proceso anual. Es decir que aun cuando no debe elaborarse el presupuesto anual en forma automática a partir del plurianual, sí se debe tener en cuenta a este último en su formulación. Las proyecciones de los marcos tienen el objetivo de establecer una frontera de posibilidades dadas las políticas existentes y potenciales, y el contexto macroeconómico estimado. En las condiciones adecuadas, se pueden convertir en la línea de base para un nuevo período de programación (Allen y Tommasi, 2001). A diferencia de lo observado en el caso del presupuesto quinquenal de Uruguay, la anualidad del sistema presupuestal es preservada. Al no establecer obligaciones legales para los años posteriores al vigente, las proyecciones cuentan con la flexibilidad suficiente como para adecuarse en respuesta a un proceso de validación y reorientación de políticas en un entorno económico cambiante (Moreno, 2005).

Finalmente, debe existir una relación de retroalimentación virtuosa entre los marcos de mediano plazo y el proceso político de construcción del presupuesto. Por un lado, para su correcto funcionamiento es clave que los Ministerios de Finanzas lo consideren como una herramienta fundamental y fomenten su uso y manejo en los Ministerios de gasto, particularmente sus cabezas políticas. Esto exige a su vez que los Ministros de gasto vean alguna utilidad en su uso. Las reformas presupuestarias son sostenibles solamente si logran mostrar rápidamente beneficios a los actores clave del proceso. En este caso uno de los más evidentes para los Ministros de Gasto es el incremento en la previsibilidad del flujo de fondos (Oxford Policy Management 2000).

Al identificar las características deseables de los marcos, es importante contrastarlos con otros instrumentos similares, como los “planes de desarrollo”. Estos planes, utilizados por muchos países en desarrollo durante los años sesenta y setenta, consistían en planes de cuatro a seis años orientados a definir e implementar los objetivos económicos y sociales de mediano plazo. Sin embargo, el horizonte fijo y su elaboración en cada período de gobierno eran muchas veces poco realistas y poco flexibles para incorporar cambios en el marco económico. La perspectiva asumida era por ende estática, válida para un período específico y definida, generalmente, por fuera del proceso presupuestario¹³, sin mayor compromiso en términos de disciplina fiscal

¹³ Los esquemas seguidos por Uruguay y Brasil combinan características de ambos instrumentos pero están claramente incluidos en el proceso presupuestario.

(Schiavo-Campo et al., 1999). En cambio, los Marcos de Mediano Plazo deben ser un proceso continuo, abarcativo y disciplinado que promueva la repriorización del gasto en medio de una dinámica de evaluación, ajuste y actualización permanente.

Los Marcos de Mediano Plazo y el Proceso Presupuestario

Como se mencionó en la introducción, el proceso presupuestario cumple un papel fundamental en la elaboración de las políticas públicas. Por un lado, es la arena en donde se dirime cuánto y a qué se asignan los recursos públicos. Por el otro, debido a que la mayoría de las políticas públicas tienen un componente presupuestario, se constituye en un espacio de negociación donde se concertan las políticas. Por lo tanto, los marcos de mediano plazo afectan la forma en que interactúan los distintos actores en el proceso presupuestario anual. Dado que afecta las reglas de este último, puede influir tanto sobre el balance de poder como sobre la naturaleza de intercambios factibles.

La relación del MGMP y el proceso presupuestario es de retroalimentación. Por un lado, para su correcto funcionamiento es clave que los Ministerios de Finanzas lo consideren como una herramienta fundamental y fomenten su uso y manejo en los Ministerios de gasto. Esto exige a su vez que los Ministros de gasto vean alguna utilidad en su uso. Las reformas presupuestarias son sostenibles solamente si logran mostrar rápidamente beneficios a los actores clave del proceso. En este caso, uno de los más evidentes para los Ministros de gasto, especialmente si el formato adoptado es de MPMP o MGMP, sería el incremento en la previsibilidad del flujo de fondos.

Debe lograrse un proceso integral en el cual la base financiera está comandada por el Ministerio de Hacienda y la de planificación por el los Ministerios de gasto. Estos procesos tienen que ser permeables a recibir insumos de información y de lineamientos pero en el espacio de una arena institucionalizada en la cual se pueden alcanzar consensos. Es fundamental por ende que el Marco de Mediano Plazo no se transforme en una herramienta para coartar la discusión política acerca de la distribución de recursos.¹⁴ Lo que tiene que lograr es establecer los canales adecuados para alcanzar mejores resultados. En este sentido, también resulta interesante la posibilidad de utilizar el espacio del MGMP o del MPMP para abrir el proceso de toma de decisiones de políticas públicas a los *stakeholders* de la comunidad.¹⁵

Otro factor de la institucionalidad política que puede afectar el funcionamiento de los marcos de mediano plazo es la división de responsabilidades al interior del Poder Ejecutivo. De acuerdo a la

¹⁴ Es más probable que esto ocurra con los MFMP.

¹⁵ Experiencias de este tipo tuvieron lugar en Uganda y Tanzania.

experiencia en los países africanos, es necesario diseñar arreglos institucionales adecuados para lograr una interrelación correcta entre las agencias de planificación y presupuestaria.

Los países que han impulsado la descentralización del gasto, presentan un desafío mayor para los MGMP. Este desafío tiene dos dimensiones. Por un lado, el que va de lo político a lo presupuestario, en el sentido que la descentralización potencialmente quita efectividad al MGMP. Por el otro lado, la implementación de este instrumento puede ser utilizado por el gobierno central como un medio para coartar las potestades de los gobiernos subnacionales.

Por último, los marcos de mediano plazo pueden influir sobre el proceso presupuestario toda vez que ayudan a enfrentar el problema de los recursos comunes (o tragedia de los recursos comunes). El problema de los comunes ocurre cuando bienes públicos (o transferencias) que tienen beneficiarios particulares son financiados a partir de la recaudación general del gobierno. El hecho que quienes se benefician de los gastos paguen sólo una fracción de su costo lleva a que los gastos tiendan a ser mayores que los que se decidirían con un mecanismo descentralizado donde cada uno de los grupos tiene que pagar por la provisión de sus bienes públicos. Los marcos de mediano plazo, al explicitar las consecuencias futuras, por ejemplo pago de servicios de la deuda, sobre el flujo de fondos disponibles para los distintos sectores, contribuyen a cambiar el foco de discusión del tamaño total del gasto del gobierno a las posibilidades de reasignación en un período determinado.

Los Marcos de Mediano Plazo y los resultados fiscales

Los Marcos de Mediano Plazo ejercen diversos efectos sobre ciertos rasgos centrales del proceso presupuestario.

Sostenibilidad: Los Marcos de Mediano Plazo contribuyen a una mejor consistencia temporal en el manejo de la política fiscal. Esto ocurre por dos motivos. En primer lugar, la existencia de un MMP desarrollado hace más difícil a los gobiernos ocultar o subestimar el efecto multianual de nuevas medidas. Segundo, un Marco de Mediano Plazo bien definido fuerza a las autoridades fiscales a comprometerse a un sendero predefinido para los principales agregados de las finanzas públicas.¹⁶

Eficiencia: Los Marcos pueden mejorar la eficiencia por dos canales. En primer lugar, la mayor previsibilidad favorece una programación del gasto más eficiente. En segundo lugar, los MGMP y MFMP que están orientados a establecer una vinculación entre la planificación y la presupuestación, permiten evaluar periódicamente la asignación de los recursos en pos del

¹⁶ En un estudio sobre el efecto de las instituciones fiscales sobre los resultados presupuestarios en América Latina (File y Scartascini 2005) se encontró que existe una relación estadísticamente significativa entre la presencia de MFMP y un mejor resultado primario.

cumplimiento de metas. La posibilidad de mejorar la eficiencia mediante este canal, se incrementa si los marcos se integran con un sistema de presupuestación por resultados. Sin embargo, de acuerdo a los estudios de caso para países en desarrollo, las mejoras en el costo de programas y políticas son más difíciles de alcanzar. Para lograrlo, se requiere información que necesita de una participación activa de los Ministerios de Gasto sino también de una capacidad técnica desarrollada.

Representatividad: Sus resultados no son evidentes. Depende tanto de si es un MFMP o MGMP como de su diseño particular. Especialmente el papel que se le da al Congreso, los Ministerios de Gasto y *stakeholders* comunitarios en el proceso plurianual. En el caso de los MFMP, dado que el objetivo es mejorar los resultados fiscales, generalmente tienden a concentrar poder de decisión en el Ministerio de Finanzas, lo que a priori reduce la representatividad. En el caso de los MPMP y MGMP, la existencia de instancias colegiadas en las cuales se discuten los techos sectoriales tiene la capacidad de incrementar la representatividad del presupuesto. Esta posibilidad se potencia si la instancia de planificación es participativa y abierta a *stakeholders* de la sociedad civil.

3. La Experiencia Comparada

La Experiencia de los Países Desarrollados

Las iniciativas tendientes a adoptar mecanismos de presupuestación plurianual en los países desarrollados son de larga data. La implementación de procesos de programación y proyección de gasto de mediano plazo se inició en los países miembros de la OCDE entre las décadas de 1960 y 1970. Algunos casos ilustrativos son los de Alemania, el Reino Unido y Australia. En Alemania en el año 1969, la Ley de Principios Presupuestarios estableció la obligación al Gobierno Federal de realizar un marco plurianual. En el Reino Unido, desde el año 1980, existe un marco plurianual denominado Estrategia Financiera de Mediano Plazo. En Australia, luego de un intento fallido en la década de los setenta, en 1982 se impulso uno de los MGMP más exitosos.

Si bien en un principio, estas herramientas estaban orientadas a identificar alternativas de política y su financiamiento, esta situación cambió a mediados de la década de los ochenta. De un escenario en el que las proyecciones de mediano plazo reflejaban una lista de necesidades construida a partir de distintos intereses sectoriales, el cambio en el contexto económico obligó a repensar el uso del marco de mediano plazo. A partir de este momento comenzó a ser utilizado para establecer un control al gasto futuro (Allen et al. 2001).

La adopción de metas fiscales en el marco del Tratado de Maastricht dio un nuevo impulso a esta herramienta en los países pertenecientes a la Unión Europea ya que se ha considerado que un MGMP adecuado podía facilitar el respeto a las metas presupuestarias plurianuales determinadas

por el cumplimiento del tratado. En este escenario, no resulta sorprendente que, como se aprecia en el Cuadro 1, sean pocos los países de la Unión Europea que no tienen un Marco de Gasto de Mediano Plazo. Los únicos que carecen de este instrumento son Grecia, Chipre, Luxemburgo, Hungría y Portugal.

Los marcos adoptados por los países pertenecientes a la Unión Europea presentan muchos puntos en común en su diseño. Uno de los primeros a ser destacados es el hincapié dado a la transparencia. El siguiente es el horizonte temporal relativamente común (Cuadro 2). Salvo Letonia, donde es de cinco años, todos los marcos cubren un período de tres o cuatro años. Finalmente, salvo Holanda, todos los marcos son recurrentes.

Las diferencias son más notorias en el grado de cobertura. En 14 países, el marco cubre el total del gobierno general. En Holanda y Suecia, el MGMP cubre el gobierno central y la seguridad social. En Irlanda, cubre gobierno central y gobiernos locales, mientras que en los restantes tres sólo cubre el gobierno central.

Cuadro 1: Características de los MGMP en la Unión Europea 1

	Cuándo se establecen y revisan los objetivos presupuestarios de mediano plazo?				Cobertura del marco			
	Anualmente	Con cambio de Gobierno	Otro	No tienen	Todo el gobierno general	Gobierno Central	Gobiernos Locales	Seguridad social
Alemania	X					X		
Austria	X				X	X		
Bélgica					X			
Bulgaria	X				X			
Chipre				X				
Dinamarca	X				X			
Eslovaquia		X			X			
Eslovenia	X				X			
España	X				X			
Estonia	X				X			
Finlandia		X				X		
Francia	X				X			X
Grecia				X				
Holanda		X				X		X
Hungría				X				
Irlanda	X					X	X	
Italia	X				X	X		
Letonia	X					X		
Lituania	X				X			
Luxemburgo				X				
Malta	X				X			
Polonia	X				X			
Portugal				X				
Reino Unido			X		X			
Rep. Checa			X		X	X		
Rumania				X				
Suecia			X		X			
	14	3	3	6	16	8	1	2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EC (2007)

Cuadro 2: Características de los MGMP en la Unión Europea 2

	Período de tiempo cubierto por el MGMP	Como se incorporan las metas plurianuales en la formulación del presupuesto?		
		Se cumple completamente	Sirve de base	Otro
Alemania	4		X	
Austria	4		X	
Bélgica	3			
Bulgaria	4		X	
Chipre	No tiene			
Dinamarca	4			X
Eslovaquia	3	X		
Eslovenia	3		X	
España	3	X		
Estonia	4	X		
Finlandia	4		X	
Francia	3		X	
Grecia	No tiene			
Holanda	4		X	
Hungría	No tiene			
Irlanda	5		X	
Italia	3	X		
Letonia	5		X	
Lituania	2		X	
Luxemburgo	No tiene			
Malta	3	X		
Polonia	3		X	
Portugal	No tiene			
Reino Unido	Otro		X	
Rep. Checa	3	X		
Rumania	No tiene			
Suecia	3		X	
	0	6	13	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EC (2006)

La Experiencia en los Países en Desarrollo

Una de las motivaciones centrales para la implementación de MFMP en los países en desarrollo ha sido encontrar un instrumento que permita mejorar la relación entre planificación y presupuestación pero que no presente las carencias propias de los planes de desarrollo de mediano plazo (Schack 2008). Un instrumento intermedio entre ambos lo constituyeron los Planes de Inversión pública rotativos conocidos como PIPs (Public Investment Programs) que fueron implementados en países con alta dependencia de la cooperación externa. El Banco Mundial, uno de los principales impulsores de dicho instrumento, ha sido el actor que apoyó la implementación de los MFMP en África para resolver los malos resultados presupuestarios que

eran consecuencia de la vinculación entre políticas, planeamiento y presupuestación (World Bank, 1998).

En ese contexto, la segunda mitad de la década de los noventa fue testigo del surgimiento de distintas experiencias de MGMP en países en vías de desarrollo. De acuerdo a un informe del Banco Mundial (World Bank, 2001) a principios de siglo existían unos 25 países en África, Asia, América Latina, y Europa del Este en distintas etapas de implementación o adopción del MGMP mientras que otros diez estudiaban su aplicación. La introducción de los marcos se produjo en un período corto de tiempo. De los casos existentes en 2001, el 90% había sido implementado en los 4 años precedentes.

Conclusiones de las Experiencias

Capacidad y profundidad: La experiencia de los países en desarrollo muestra que, al menos en una primera instancia, es conveniente el uso de los MGMP limitados (MPMP). Implementar los MGMP más amplios requiere un manejo de recursos técnicos y humanos que muchas veces están fuera del alcance de los países en desarrollo. Este esfuerzo puede ser contraproducente ya que desvía estos recursos de otros usos más útiles. Para aquellos países con mayores capacidades, el MGMP tiene ventajas potenciales porque otorga una perspectiva de presupuestación por resultados.

Cobertura: Estas experiencias permiten poner el foco en otros aspectos de la implementación de los marcos fiscales. En primer lugar, es importante que el marco fiscal, en cualquiera de sus tres versiones, sea lo más amplio posible. Es decir, que no deberían quedar afuera gastos de otros niveles de gobierno, ni fondos extra-presupuestarios o actividades cuasi-fiscales.¹⁷ En segundo lugar, es conveniente que no haya más de una unidad administrativa que coordine todos los aspectos del presupuesto. Es conveniente también que esta oficina publique un documento centrado en el MGMP donde se discutan tanto las metas fiscales como las prioridades y políticas sectoriales. Para llegar a este documento, es importante el trabajo de los sectores de gasto en el desarrollo de enfoques estratégicos que incluyan también a los *stakeholders* de la comunidad (Holmes y Evans, 2003).

Resultados: La experiencia en los países europeos y del resto de la OCDE sugiere que los MGMP mejoran los procesos y resultados presupuestarios a través de diversos canales. En primer lugar, permiten delimitar los objetivos de política. En segundo lugar, logran alcanzar

¹⁷ De particular importancia para los países de la región, es la problemática de cuán abarcativo es el presupuesto anual. Si la cooperación internacional no es incluida en el presupuesto, la planificación a partir del componente financiado con recursos propios pierde gran parte de su razón de ser.

mayor previsibilidad en las asignaciones presupuestarias. Por último, favorecen una mayor transparencia en el uso de los recursos.

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

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

Uso estratégico: El uso estratégico de las proyecciones, mecanismo utilizado generalmente para aumentar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo sobre el presupuesto es un claro ejemplo de prácticas que debilitan los efectos positivos de los marcos de mediano plazo ya que le quita credibilidad a las proyecciones (Scartascini y Stein 2008).¹⁸ Asimismo, si el uso discrecional se realiza para disminuir el espacio de otros actores entonces será siempre difícil que prosperen los intentos por relacionar la planificación con la presupuestación.

Contexto político: Otra relación que surge del análisis de los casos de la Unión Europea, es aquella que existe entre los resultados de los MMP y las instituciones políticas. Las consideraciones teóricas de diversos autores acerca de que un enfoque de mediano plazo en el proceso presupuestario es particularmente conveniente en países con coaliciones ideológicamente dispersas se comprueba en la práctica. Lo que explica esta relación es que en los países con coaliciones ideológicas dispersas, donde cada partido de la coalición debe satisfacer a su base electoral, el problema de los recursos comunes pueden exacerbarse y generar mayor déficit (EC 2007).

4. La Situación en América Latina

La experiencia en América Latina es más reciente. Diversos países implementaron MFMP a partir del inicio de esta década, en muchos casos acompañados por leyes de responsabilidad fiscal (Fisc y Scartascini, 2007). En esta región, a diferencia de lo observado en África, el

¹⁸ Jonung and Larch (2006) estudian el uso estratégico de las estimaciones en la Unión Europea y encuentran que éste es políticamente motivado.

panorama no sólo es heterogéneo respecto al grado de profundidad que tienen los Marcos Fiscales de Mediano Plazo, sino que también presentan diferencias en la concepción del enfoque plurianual adoptado. Es decir, que no sólo se encuentran casos en los que se ha optado por Marcos Fiscales de Mediano Plazo o Marcos de Gasto de Mediano Plazo, sino que se observan diferencias respecto a su relación con el presupuesto anual – caso uruguayo – o con respecto a su dinámica de actualización – casos brasileño, venezolano y uruguayo. Es preciso destacar que el caso uruguayo no sólo es particular en estos aspectos sino que también es anterior a la serie de marcos de mediano plazo impulsados en los países en desarrollo.

Las diferencias en el grado de profundidad (primera dimensión de clasificación) se pueden observar en el Cuadro 3.

Cuadro 3: Grado de profundidad de los Marcos de Mediano Plazo en América Latina

PAISES	MGMP								
	MFMP			MPMP					
	Proyecciones PIB ⁴	Proyecciones inflación	Proyecciones gasto agregado	Proyecciones ingresos agregados	Proyecciones gasto por unidad administrativa	Proyecciones gasto por funcion	Proyecciones de ingresos desagregados	Proyecciones gasto por programa	Proyecciones de resultados
Argentina ¹	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bolivia	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Brasil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Colombia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x
Costa Rica	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Chile ²	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	x	x
Ecuador	x	x	x	x	x	x	x	x	✓
El Salvador	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Guatemala	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x
Nicaragua	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
México ²	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	x	x
Honduras	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
Panamá	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Paraguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x
Perú ³⁵	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x	x
Rep. Dominicana	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Venezuela	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x	x

¹: Las proyecciones de gasto por programa y resultado son experiencias piloto

²: Tiene proyección de gasto por carácter económico

³: respecto a la proyección de programas es a partir de una perspectiva estática y sólo para aquellos sectores relacionados a la producción

⁴: si existen fuera de un marco presupuestario plurianual no son tenidas en cuenta

⁵: Peru cuenta con marcos sectoriales multianuales algunos de los cuales realizan proyecciones financieras del gasto para cuatro años pero no como parte de un marco de gasto d

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se exploran las características de los marcos en mayor detalle, país por país. El orden utilizado es el grado de profundidad de la implementación, según cuenten con MFMP, MPMP o MGMP¹⁹.

¹⁹ Para la confección de esta sección se utilizaron, entre otras, las siguientes fuentes: Encuestas de Open Budget Initiative 2006; Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de Venezuela; Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público; PNUD (2007); Resolución N° 616 del Ministerio de Hacienda de Paraguay; Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilización y Transparencia Fiscal de Ecuador; Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público 2008 de Chile; Schack (2008); Ley de Responsabilidad Fiscal

En primer lugar, se encuentran aquellos países que han implementado el MFMP en su forma más básica. Es decir, que presentan información plurianual acerca de variables macroeconómicas

En **Chile**, a partir de la reforma de la Ley de Administración Financiera se le otorgó al Ministerio de Finanzas el mandato de desarrollar un Marco Fiscal de Mediano Plazo. Actualmente, en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público Finanzas se presenta una proyección financiera del sector público para un período de cuatro años que es pública desde el año 2000. En ella se incluyen supuestos macroeconómicos²⁰, ingresos clasificados en presupuestarios y extra-presupuestarios, y por último, los gastos también clasificados en presupuestarios y extra-presupuestarios. Por último se presenta la proyección del balance del gobierno central consolidado que incorpora la previsión del cumplimiento de la meta de alcanzar un superávit fiscal estructural de un 0,5% del PIB.

La cobertura de este marco abarca al Gobierno central consolidado. Su objetivo está más relacionado con anticipar holguras o restricciones con legislación y compromisos vigentes, para adoptar medidas preventivas que permitan mantener los niveles de gasto compatibles con las reglas de política fiscal. El horizonte anual para el que se elabora es rotativo.

En **Perú** el marco macroeconómico multinacional se enmarca en el esquema establecido en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. A través del mismo, se busca incrementar la transparencia a la vez que enmarcar al presupuesto dentro de la política económica del Gobierno. Se incluyen proyecciones del gasto e ingresos presupuestarios y no presupuestarios. A su vez se presentan proyecciones de variables macroeconómicas así como de los resultados fiscales. Tanto el esquema limitado como su relación con la ley de responsabilidad fiscal establecen un escenario en el cual el marco se orienta a facilitar el cumplimiento de la regla fiscal.

El caso de **Ecuador** es particular y difícil de clasificar. Las instituciones presentan un plan plurianual institucional (PPI) en el que debe aparecer el presupuesto plurianual para distintas actividades. Sin embargo, al igual que ocurre en el caso peruano no forman parte de un sistema abarcativo y consolidado de presupuestación de mediano plazo. Estos planes incluyen la descripción de la visión y misión de la institución así como sus funciones y operaciones principales. Estos planes plurianuales institucionales se deben enmarcar en el Plan Plurianual del Gobierno Nacional.

de Brasil; Pares (2007); Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal de la Argentina; Ley de Solvencia Fiscal de la Argentina; Marcos Macroeconómicos Multianuales de Perú; Marcos de Gasto de Mediano Plazo de Colombia; Marcos Fiscales de Mediano Plazo de Colombia; Ley de Responsabilidad Fiscal de Colombia; Criterios Generales de Política Económica 2008 (México); Plano Plurianual de Brasil; Marco Presupuestario de Mediano Plazo de Nicaragua; Presupuesto Plurianual de Honduras; Presupuesto Multianual de Guatemala.

²⁰ PIB (tasa de variación real y crecimiento PIB tendencial); Tasa de variación real de la demanda interna; Inflación; Tipo de cambio; Precio del cobre; precio molibdeno.

Este Plan Plurianual de características estáticas, es decir que no se recalcula con el mismo horizonte temporal cada año ya que son coincidentes con el inicio del mandato presidencial, establece los objetivos estratégicos y las metas estratégicas de mediano plazo. Este documento que es presentado ante el Congreso no hace explícita una dimensión financiera que establezca las necesidades de gasto a mediano plazo aun cuando tienen el propósito de orientar las decisiones de gasto e inversión pública.²¹ Cabe destacar con relación a esto que el monitoreo del plan plurianual del gobierno y del Presupuesto son realizados por entidades distintas.

En **México** el marco plurianual se presenta en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto como la evolución económica y de las finanzas públicas en el mediano plazo y tiene una periodización de seis años. Se incluyen proyecciones de variables macroeconómicas²², ingresos presupuestarios clasificados en petroleros y no petroleros, gasto clasificado en sueldos y salarios, pensiones, subsidios y transferencias, y gasto de capital, y por último, las proyecciones del balance económico y de la deuda neta. Cabe destacar que a diferencia de otros casos el gasto no se presenta en valores corrientes sino como proporción del PIB.

Las previsiones de crecimiento de la economía y del PIB, así como los requerimientos financieros del sector público son desarrolladas en los Criterios Generales de Política Económica (también como porcentaje del PIB). Sólo algunos rubros de gasto y los gastos de inversión incorporaron previsiones multianuales ya que así lo estableció la ley después de la aprobación de la Reforma Hacendaria.

El Marco de Mediano Plazo en **Venezuela**, de acuerdo a su marco normativo, combina características relacionadas con la estabilidad fiscal y con la planificación. El Marco Plurianual del Presupuesto (MPP) tiene un horizonte fijo de tres años que no coincide con el periodo presidencial.²³ Este documento es elaborado mediante un trabajo conjunto del Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Planificación y Desarrollo y el Banco Central. El MPP incluye los objetivos de política económica, los supuestos macroeconómicos de mediano plazo²⁴, límites de gasto y endeudamiento para los presupuestos anuales del periodo, los objetivos de la política fiscal de largo plazo y los lineamientos generales para la formulación del presupuesto. De

²¹ Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (Ley No. 2002-72).

²² Variación real del PIB; inflación; tasa de interés; cuenta corriente; oferta agregada (PIB e importaciones); demanda agregada (consumo, formación bruta de capital y exportaciones).

²³ El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministro de Finanzas, presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley del marco plurianual del presupuesto, antes del quince de julio del primero y del cuarto año del período constitucional de la Presidencia de la República, y el mismo será sancionado antes del 15 de agosto del mismo año de su presentación.

²⁴ Las proyecciones incluidas son: exportaciones de PDVSA, el precio del petróleo de exportación, variación PIB, inflación, ingreso fiscal por impuestos, gasto primario, gasto corriente, gasto de capital y evolución de la deuda.

acuerdo al marco normativo²⁵ las reglas macro-fiscales están directamente relacionadas con el marco fiscal de mediano plazo en tanto que se definen en relación con el periodo de vigencia del marco plurianual del presupuesto.²⁶

En segundo lugar están aquellos que impulsaron Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo. Esta versión limitada del Marco de Gasto de Mediano Plazo presenta también proyecciones de gasto por función o carácter económico.

En **Guatemala** se ha incluido un presupuesto plurianual en los documentos presupuestarios presentados al Congreso desde 2003. En 2006 se incorporó una visión estratégica que toma en cuenta las metas de mediano plazo trazados por los ministerios en sus planes multianuales. El Presupuesto Multianual (PM) se incluye en cumplimiento a la Ley Orgánica del Presupuesto. El PM contiene estimaciones de los agregados fiscales de ingresos y gastos de los 3 años siguientes. En el documento elaborado por el Ministerio de Finanzas de Guatemala se dan a conocer proyecciones del Gasto institucional y sectorial (que difiere de la clasificación funcional clásica). PIB, inflación, exportaciones e importaciones así como ingresos clasificados por tipo de tributo.

De acuerdo al marco normativo vigente, el proceso de elaboración se divide en dos etapas. Durante la primera, se determina el marco macroeconómico de mediano plazo que sirve de base para la estimación de ingresos y techos de gasto para el periodo. En la segunda etapa, las entidades administrativas conocen su límite de gasto asignado y formulan sus respectivos anteproyectos de presupuesto multianual.

Colombia también posee desde el año 2006 un MPMP con horizonte rotativo de cuatro años. En el denominado Marco de Gasto de Mediano Plazo presentado con el Proyecto de Ley de Presupuesto, se publican proyecciones de los balances fiscales, techos de gasto por unidad administrativa, y una especificación de las diferencias con el Marco de Gasto de Mediano Plazo anterior.

Por último, aparecen los países que han optado por el esquema más amplio de MGMP en el cual también se incluyen las proyecciones de gasto por programa.

En **Nicaragua**, a partir de 2006 se elabora un "Marco presupuestario de mediano plazo" que cubre diversos agregados macroeconómicos y las operaciones consolidadas del sector público y de las principales entidades del gobierno en un horizonte rotativo de tres años. A partir de lo

²⁵ Constitución y Ley Orgánica de Administración Financiera del Presupuesto.

²⁶ El Marco Plurianual del último período (2008-2010) presentado ante la Asamblea Nacional no está disponible en Internet, lo que podría atentar contra su objetivo de transparencia de no ser solventado.

estipulado en la Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario, la formulación, aprobación y ejecución de los presupuestos debe relacionarse con el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Presupuestario de Mediano Plazo y el Programa de Inversiones Públicas, entre otros. En el Marco Presupuestario de Mediano Plazo se incluyen agregados macroeconómicos y operaciones consolidadas del sector público y de principales entidades del Gobierno.

El Marco de Gasto de Mediano Plazo de **Brasil** es probablemente el más desarrollado y en el cual la planificación juega un papel preponderante. El presupuesto del Gobierno Federal, que tiene vigencia anual, está vinculado formalmente con el sistema de planificación que se concreta en un plan de cuatro años, conocido como *Plano Brasil*, 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.

En el ámbito presupuestario brasileño existen, por lo tanto, tres horizontes de planeamiento. La primera es una etapa indicativa de largo plazo (ocho años). Luego, una etapa de programación que se expresa en la elaboración del presupuesto plurianual (PPA) de cuatro años donde se define la asignación de recursos presupuestarios por programas y actividades de acuerdo a las metas del gobierno. En este marco también se establecen las proyecciones de ingresos, variables macroeconómicas y resultado fiscal²⁷, a la que se agrega la etapa anual.

Algunas características del PPA difieren de los Marcos de Mediano Plazo tradicionales que revelan un intento por relacionar la planificación con la presupuestación. La clasificación del financiamiento esta claramente centrada en los programas²⁸ y sus metas. El monto global es consistente con las proyecciones de ingresos y las metas fiscales del periodo.²⁹ El intento por abordar la planificación se ve claramente en el hecho que los programas están clasificados bajo macro-objetivos y estos categorizados a su vez en mega-objetivos dentro de un marco jerárquico.

Sin embargo, el ambicioso enfoque de integrar planes y presupuestos bajo la órbita del Ministerio de Planificación, aun no ha dado todos los resultados esperados. Particularmente en lo referido a prudencia fiscal, el resultado de la experiencia brasileña no ha sido todo lo exitoso que se esperaba (Gómez y Martínez Vázquez 2008).

En **Paraguay**, a partir del Decreto Nro. 8.215 de 2006 se le otorgó al Ministerio de Hacienda la tarea de formular el Presupuesto Plurianual Referencial.³⁰ Este Presupuesto Plurianual tiene un horizonte rotativo de tres años y alcanza al Gobierno General. En el documento se incluyen

²⁷ Se incluyen también estimaciones para gobiernos subnacionales.

²⁸ La presupuestación anual debe seguir también esta clasificación.

²⁹ Por ejemplo, en el PPA 2004-2007 era mantener un superávit primario de 4,25% del PIB cada año.

³⁰ Esta herramienta ha sido impulsada por organismos internacionales como PNUD, UNICEF y UNFPA

proyecciones de ingresos y gastos como porcentaje del PIB dentro del esquema ahorro inversión financiamiento, variables macroeconómicas³¹, gasto por finalidad, institución y grandes metas sociales.

En **Honduras**, al igual que en Nicaragua, la influencia de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y la cooperación internacional asociada a ella, sentaron las bases para la implementación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo. Por lo tanto, desde 2003 el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo al Congreso incluye como anexo un presupuesto multianual con información sobre la evolución de los agregados fiscales en los siguientes 3 años. Si bien incluye no solo proyecciones macro, sino también las proyecciones de gasto por programa, a la fecha, este ejercicio ha consistido básicamente en una proyección de los datos del año base para el año fiscal y tres años mas, asumiendo ciertos supuestos sobre las tendencias de categorías particulares de gasto (Acevedo 2007).

Argentina posee un marco plurianual de tres años con horizonte rotativo que cubre la Administración General, entidades descentralizadas y fondos fiduciarios y tiene un carácter informativo y no obligatorio. Cabe destacar que queda fuera gran parte del gasto social (particularmente educación y salud) ejecutado por las provincias. En el se incluyen proyecciones macroeconómicas, ingresos, gasto por finalidad y función, gasto por unidad administrativa y gastos por programa.

Si bien el presupuesto en **Uruguay** es en si mismo de naturaleza plurianual es necesario hacer una aclaración. Al ser un presupuesto de cinco años, coincidente con el mandato presidencial, y no tener una contrapartida específicamente anual, difiere de la gran mayoría de las experiencias de MFMP. En primer lugar, este particular esquema implica que debe ser aprobado por el Congreso. En segundo término, a diferencia de los otros casos observados en America Latina, su cumplimiento es obligatorio, y no es de naturaleza informativa. Sin embargo, puede ser modificado. Transcurrido un año, se presentan al Congreso, además de la rendición de cuentas, una serie de modificaciones, las cuales están sujetas a su aprobación. Dado que no se considera que el MGMP sea un sistema de presupuestación plurianual que establezca asignaciones de gasto de fuerza legal a varios años, el presupuesto plurianual en Uruguay no sería un MGMP.

El Gobierno de **Costa Rica** presentó para este periodo por primera vez un MGMP que contiene las proyecciones para un horizonte rotativo de tres años de los principales rubros presupuestarios de ingresos y gastos. El presupuesto plurianual esta planteado como guía para la política fiscal de mediano plazo del Estado y es un marco referencial del presupuesto anual y del plan de inversiones públicas.

Entre los restantes países algunos como la República Dominicana o Panamá han desarrollado ya el marco legal que orientara la implementación de Marcos Fiscales de Mediano Plazo.

³¹ PIB, inflación y tipo de cambio.

En el caso de la **República Dominicana** de acuerdo a la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público promulgada en el 2006, durante el año 2008 se trabajará en el Presupuesto Plurianual del Sector Público no Financiero, el cual será elaborado para un período de 4 años. Los lineamientos estratégicos del Plan Nacional Plurianual del Sector Público deberán ser consistentes con el marco financiero elaborado por el Estado de Hacienda para el mismo período. Aun cuando este marco de mediano plazo tendrá solo carácter informativo, el Decreto aprobado en 2007 que reglamenta la Ley de Planificación e Inversión Pública estableció como funciones del Consejo de Gobierno conocer, deliberar y decidir sobre este presupuesto plurianual.

En **Panamá** esta a punto de aprobarse un MFMP. En abril de 2008, la Comisión de Hacienda, Planificación y Política Económica, ha presentado al Pleno de la Asamblea Nacional el Proyecto de “Ley de Responsabilidad Social Fiscal”. Esta ley tiene características de una Ley de Responsabilidad Fiscal en la que se incluye un MFMP. En el Proyecto de ley se define la la obligatoriedad de presentar un Plan Estratégico de Gobierno, al inicio de cada Administración, el cual debe contener la Estrategia Económica y Social, la Programación Financiera a cinco años y el Plan de Inversiones Públicas Indicativo. El ámbito de la ley es todas las entidades del Sector Público. Dado que esto se realiza a principios de cada administración, el MFMP coincide con el período de gobierno, y por lo tanto, tendría un horizonte fijo. Las modificaciones al Plan Estratégico deberán ser aprobadas por el Consejo de Gabinete.

Los supuestos macroeconómicos incluirán, por lo menos, las siguientes variables: tasa de crecimiento del PIB, y de la inflación anual, medida por el Índice de Precios al Consumidor; proyecciones de ingresos y gastos del SPNF; monto de las inversiones públicas; y los cambios esperados en el nivel de endeudamiento público. La particularidad del proyecto de ley panameño es que el Macro Fiscal de Mediano Plazo deberá contener como mínimo una comparación de las metas fiscales programadas con los resultados alcanzados y, en caso de incumplimiento de las metas previstas, una explicación detallada de la razón o razones del incumplimiento y la magnitud del ajuste fiscal necesario para reanudar el cumplimiento de las metas fiscales.

5. Estudios de Caso

Los Marcos de Mediano Plazo en Colombia

Descripción

El MGMP en Colombia fue introducido al momento de aprobar su ley de responsabilidad fiscal. Después de la crisis fiscal de los noventa, Colombia llegó a un acuerdo con el FMI a partir del cual se impulsarían diversos ajustes: de gasto, de pensiones e implementación de reglas fiscales. Una de las últimas reglas adoptadas en el marco de la ley de responsabilidad fiscal fueron los Marcos Fiscal y de Gasto de Mediano Plazo.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene un horizonte de diez años y tiene como objetivo primordial lograr la reducción y sostenibilidad de la deuda pública. Para ello, fija metas de superávit primario en línea con las metas de deuda, y establece proyecciones de PIB y recaudación que determinan techos de gasto.³²

Durante la elaboración de este documento se produce la discusión macro, estimándose los ajustes que son consistentes con el cumplimiento de la meta, dadas las proyecciones de inflación, desempleo, crecimiento (productividad) e inversión. El marco se prepara entre el Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Planeamiento, que representa a los sectores.

El MGMP comenzó a elaborarse en 2006 y tiene un horizonte de tres años, es recurrente y fija metas de gasto para los distintos sectores. Para su elaboración se toman en cuenta las metas de superávit primario del MFMP así como los datos producidos al interior de cada entidad. Este documento da el contexto de la discusión presupuestal. El gasto en funcionamiento y las transferencias obligatorias (por ejemplo las estipuladas en la Constitución) y los servicios de la deuda determinan una porción importante que es rígida. Debe tenerse en cuenta que la Ley de Responsabilidad Fiscal establece una restricción muy fuerte para aumentar el gasto corriente.³³ El resto de la discusión toma lugar sobre el marco de gasto de inversión.

Sin embargo, no son éstos los únicos instrumentos de planificación de mediano plazo. Existe un Plan de Gobierno que establece metas sectoriales para el período presidencial, es decir es periódico. Para establecer estas metas participan los sectores y la Dirección Nacional de Planeamiento, pero Hacienda no participa. El Plan de Gobierno tiene una pata financiera que abarca aquello que no es gasto de funcionamiento – considera el MFMP - y una pata programática. A su vez, está acompañado por planes sectoriales elaborados por cada ministerio. Estos planes sectoriales tienen que adecuarse a las condiciones impuestas por tres procesos distintos: El Plan de Gobierno, el MGMP y los Planes Sectoriales de largo plazo que tienen un horizonte de diez años. Estos últimos establecen metas generales sin incluir una faceta financiera. Una característica destacable con la que cuentan es que su elaboración es resultado de un proceso colectivo del cual participan distintos actores del sector (por ej. para educación: sindicatos, universidades, ONGs, partidos políticos, etc.).

La existencia de diversos Marcos de Mediano Plazo paralelos no es la única originalidad que exhibe el caso colombiano. La institucionalidad colombiana está articulada en torno a una clasificación presupuestaria que no coincide con la noción de gasto de capital y corriente. Por un lado, está el Ministerio de Hacienda que maneja unas $\frac{3}{4}$ parte del presupuesto. En esta porción se incluyen parte de los gastos corrientes y operativos como ser adquisición de equipos,

³² La meta que guía al MFMP es alcanzar al 2018 un nivel de deuda neta 25% del PIB. Para lograrlo se considera necesario un superávit del 2.5% creciendo al 4.5%.

³³ Con la excepción de determinados sectores: FF.AA., Contraloría y Auditoría

mantenimiento y personal así como el servicio de la deuda. Por otra parte la Dirección Nacional de Planeamiento maneja el gasto de inversión que incluye programas de educación, salud subsidios, gasto militar, capital fijo y transferencias a entidades subnacionales.

En un primer momento, se envía a los ministerios una circular de programación presupuestaria de mediano plazo con techos sectoriales aprobados por el consejo de ministros. De acuerdo a esta circular, los sectores revisan sus programas de mediano plazo. Posteriormente, los sectores realizan un pedido de financiamiento que si supera el techo debe ser acompañado por un ajuste en las metas (aun cuando no existe un enlace directo formalmente). En este momento tiene lugar el primer filtro por el cual se intenta adecuar los pedidos de los sectores al MGMP. Grupos técnicos de Hacienda, DNP y los sectores se reúnen para conciliar los pedidos de financiamiento.

El segundo filtro consiste en la discusión bilateral entre los directores de financiamiento y planificación por un lado con los ministros de cada sector. En esta etapa se intenta estructurar las prioridades de políticas y de programa.

Por último, se discute nuevamente en el Consejo de Ministros. En este espacio generalmente los sectores ganan fuerza. Usualmente el presidente apoya a los ministros de gasto particularmente en ciertos focos estratégicos que prioriza (ej. educación). Para ello los ministros ponen en juego el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo.

Es preciso destacar que a lo largo de este proceso el Congreso no tiene capacidad de injerencia. De hecho, el MGMP y el MFMP les son enviados solamente a título informativo, no tienen capacidad de modificarlos o vetarlos.

Por último, es necesario hacer un comentario acerca de la percepción sobre la calidad y tiempo de la información estadística tanto social como física y financiera. La impresión con la que se cuenta es que el sistema contable del nivel subnacional es poco eficiente al igual que la estadística física. También, de acuerdo a las fuentes entrevistadas, se presentan carencias en la información “por debajo de la línea” (Ej. en el cálculo de deuda pensional). A pesar de ello, se considera que los sistemas de información han mejorado.

Proyecciones

Como se puede observar en el Cuadro 4, las proyecciones macroeconómicas, tanto del PIB como de la inflación, han sido relativamente acertadas. Las proyecciones de gasto por sector han sido incorporadas en 2007 por lo que es demasiado pronto para evaluarlas.

Cuadro 4: Proyecciones de los Marcos Fiscales de Mediano Plazo

Marco Macroeconómico de Mediano Plazo	Año proyectado	Inflación		Crecimiento PIB real	
		Proyectada	Efectiva	Proyectado	Efectivo
2004	2004	0.055	0.055	0.04	0.046
	2005	0.044	0.0485	0.04	0.057
	2006	0.035	0.0448	0.04	0.069
2005	2005	0.05	0.0485	0.04	0.057
	2006	0.045	0.0448	0.04	0.069
	2007	0.04	0.0569	0.04	.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Marcos Fiscales de Mediano Plazo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia y Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Colombia.

El Proceso Presupuestario

La implementación de los Marcos Fiscal y de Gasto de Mediano Plazo ha generado cambios en el proceso presupuestario.³⁴ En primer lugar, se logró que el proceso de ajuste de gasto a la restricción presupuestaria sea más consensado con los sectores. Esto no implica que necesariamente los techos sean materia de acuerdo. Simplemente, antes, la presión de establecer el cumplimiento del límite de gasto recaía sobre el Ministerio de Hacienda lo que llevaba en algunos casos a recortes en forma arbitraria. Este cambio en la dinámica presupuestaria también se expresa en el hecho que previamente los sectores solían programar sus anteproyectos de presupuesto “inflados” para prevenir el recorte de Hacienda. Con la perspectiva plurianual esta tendencia se redujo.

La mejora en la previsibilidad de la asignación de fondos también tuvo efectos positivos. Los recursos que anteriormente estaban disponibles pero no se llegaban a devengar se han reducido. Esto se debe a que anteriormente las entidades preferían asegurarse los fondos aun cuando no tenían planificado en que gastarlos. De acuerdo a los entrevistados, sin el MGMP el presupuesto se tornaba rapiña institucional ya que nadie tenía el financiamiento a futuro asegurado lo que llevaba a intentar conseguir lo más posible cada año. Con el MGMP fue posible mirar con un horizonte que supera la anualidad y empezar a priorizar y programar en el mediano plazo. Sin embargo, existen factores por fuera de este proceso que pueden alterar tanto la planificación como la presupuestación. Entre ellos, se destacan leyes de la república aprobadas por el Congreso que obligan a hacer inversiones y sentencias judiciales. Cabe destacar que estos dos poderes están excluidos del MGMP.

A su vez, ciertas características del proceso presupuestario y del proceso de formulación de políticas, impiden que el MGMP funcione en todo su potencial. Particularmente, la relación del gobierno nacional con los subnacionales ha sido conflictiva. El principal motivo ha sido la

³⁴ Es preciso tener en cuenta, que la vigencia del MGMP es muy reciente para considerar los efectos observados como cambios institucionales que ya se han cristalizado.

decisión del gobierno central de asumir funciones propias de los subnacionales como ser acueductos y caminos. Esta competencia entre los distintos niveles genera incentivos negativos que se ven agravados por el hecho que los periodos de gobierno y por ende los planes de planificación no coinciden en el nivel nacional y subnacional.

Otro tema que abre un interrogante es qué ocurrirá en el momento en que una administración tenga que determinar el MGMP de otro gobierno. Hasta este momento eso no ha ocurrido ya que el gobierno actual es fruto de una reelección. Si bien a nivel del MFMP no parece que vaya a generar demasiados problemas, el MGMP puede plantear otro escenario. En este caso es posible que el marco que establece el Plan de Gobierno otorgue una flexibilidad necesaria al proceso presupuestario.

Conclusiones

Además de los efectos mencionados sobre el proceso de toma de decisiones presupuestarias, los Marcos de Mediano Plazo han demostrado diversos efectos positivos para los distintos actores. En primer lugar, el MFMP ha servido como referente de disciplina. Ha tendido a que la restricción fiscal sea interiorizada por los distintos actores y a transparentar la discusión. Esto se observa en el hecho que a pesar de que no existe relación formal entre el Plan de Gobierno y el MFMP, en la elaboración del primero se consideran las restricciones impuestas por el segundo.

La problemática de la eficiencia del gasto relacionada a la presupuestación por resultados es un tema que el MGMP no ha abordado. Esto se debe principalmente a que se ha optado por un esquema limitado al ámbito funcional.³⁵ Sin embargo, este proceso ha tenido efectos sobre la eficiencia del gasto. En primer lugar, de acuerdo a lo percibido por los sectores, el MGMP les incremento la previsibilidad y facilitó que ciertos procesos que implicaban un horizonte mayor al anual fluyan. Esta percepción es compartida por las cabezas políticas de los ministerios.

En este sentido, también mejoró la disponibilidad de la información estadística. El ejercicio de establecer metas permitió depurar las líneas de base aun cuando en el ejercicio de realizar el seguimiento surge el problema de las demoras en la producción de la información.

Por otra parte, existen ciertos aspectos pendientes. Por ejemplo, el efecto del MGMP en la reducción del carácter inercial del presupuesto es relativo. Esto se explica en gran parte por la rigidez producto del *earmarking* y el gasto en funcionamiento y deuda. En lo que hace al gasto en inversión, de acuerdo a las fuentes consultadas, el MGMP ha ayudado a flexibilizar el gasto y por ende a reducir su carácter inercial.

Por lo tanto, en el caso colombiano, si bien la introducción de los marcos ha tenido el objetivo principal de conseguir una determinada evolución de la deuda pública, se han incorporado

³⁵ Es interesante rescatar que, no todos los actores consultados consideran esto debiera enmarcarse en el MGMP ya que opinan que llevarlo a nivel programa redundaría en mucha rigidez.

elementos tendientes a favorecer la planificación a partir de la participación en el proceso de los ministros de gasto. A pesar de ello, se observan debilidades respecto de la capacidad de planificación. Una de las principales radica que en la práctica resulta difícil llegar al nivel municipal, aun cuando éste cumple un papel relevante en la ejecución de las políticas públicas.

Los Marcos de Mediano Plazo en Perú

Descripción

Al igual que en Colombia, el Marco Fiscal de Mediano Plazo fue instituido en Perú como parte de una serie de reformas al proceso presupuestario contenidas en la ley de Responsabilidad Fiscal. Este marco, llamado Marco Macroeconómico de Mediano Plazo y adoptado en el año 2000, tiene un horizonte rotativo por un período de tres años y es elaborado para el gobierno general. Su principal objetivo es adecuar los gastos y la evolución de la deuda a la regla fiscal.

El documento es elaborado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAEyS) del Ministerio de Economía y Finanzas.³⁶ Cabe destacar que no es la misma oficina la rectora del presupuesto anual. La dependencia que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Presupuesto y elabora el anteproyecto de la Ley Anual del Presupuesto es la Dirección Nacional de Presupuesto Público.

Para su elaboración la DGAEyS suele usar presupuestación histórica del gasto total más un determinado porcentaje adicional. Este procedimiento sugiere dos implicancias. En primer lugar, que la metodología tiene características incrementalistas. En segundo lugar, que la planificación que puedan hacer los ministerios sectoriales no se expresa en el cálculo del techo establecido en el MMMP. De esta forma el MMMP termina convirtiéndose casi exclusivamente en una restricción del gasto y no una herramienta programática.

Efectivamente, las distintas unidades administrativas no participan como sector en la elaboración del marco macro. Lo que sí se hace, es tomar en cuenta los gastos históricos como insumo para el cálculo del techo de gasto total. Sin embargo, existe información que los sectores proveen al Ministerio de Economía y Finanzas. Las unidades administrativas proveen información acerca de endeudamiento y pago de servicios de la deuda para poder establecer su adecuación a las reglas fiscales.

Por otra parte, existe un flujo de información en el sentido inverso. El Marco Macroeconómico de Mediano Plazo, les da techos de referencia a los sectores tanto para la planificación de los años subsiguientes como para el anual. El ejercicio que les permite hacer es relacionar las

³⁶ Esta unidad tiene asimismo a su cargo la dirección y coordinación de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Económica y Social de corto, mediano y largo plazo, así como del Programa Económico.

proyecciones de variables como PIB, ingresos totales y gastos totales con la asignación histórica del sector para poder prever ciertos niveles de gasto tentativos.

El documento elaborado es revisado por el Banco Central. Luego de responder a las observaciones que puedan haber surgido, es elevado al Consejo de Ministros para su aprobación. El documento final se envía al Congreso un mes antes del ingreso a comisión del presupuesto anual ya que el Marco Macroeconómico sirve como apoyo para su discusión. Dado que el Marco Macroeconómico de Mediano Plazo se presenta sólo a título informativo, el Congreso no suele discutirlo. Sin embargo, han existido ocasiones en que ciertos aspectos puntuales de las proyecciones, como las del tipo de cambio, han sido objeto de debate.

Aún cuando no existe un Marco de Gasto de Mediano Plazo, los distintos sectores realizan una tarea de planificación. Este ejercicio se plasma en los Planes Sectoriales de Mediano Plazo. Estos documentos son principalmente un instrumento de gestión a mediano plazo. Si bien tienen una pata financiera no necesariamente guardan una relación directa con el Marco Macroeconómico aún cuando les sirve de insumo. Estos planes sectoriales multianuales de cuatro años, coinciden con el mandato del gobierno y se evalúan anualmente.

A su vez, para algunos sectores como educación y salud, estos planes sectoriales se enmarcan en Planes Nacionales que establecen metas de largo plazo para el año 2020. A diferencia de los planes sectoriales, estos últimos no tienen un componente financiero. No es ésta la única diferencia entre los planes de largo y de mediano plazo. Los primeros, intentan conformar un proceso más inclusivo, por lo que durante su elaboración cuentan con instancias en las cuales participan *stakeholders* del sector.

Además de estas iniciativas al interior de los sectores, existen también intentos por profundizar el marco fiscal de mediano plazo por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. La primera de estas iniciativas consiste en establecer presupuestos plurianuales para los proyectos de inversión.³⁷ Dado que a nivel de unidad administrativa los multianuales de inversiones están extendidos, se cuenta con el conocimiento técnico y la información necesaria para dar este paso.

Otra de las iniciativas es la elaboración de un marco macroeconómico social. Este instrumento ha sido impulsado recientemente y está orientado a la determinación de metas sectoriales. Aún cuando tiene componente financiero no todos los responsables de la gestión presupuestaria sectorial están participando de su elaboración. Su dirección está en manos del Consejo de Ministros y su objetivo es reorientar los programas sociales en pos de reducir los niveles de pobreza. Cabe destacar que el Congreso tampoco tiene un rol en esta iniciativa.

El marco macroeconómico social está a su vez acompañado por la introducción de otras técnicas de presupuestación. En 2006 se comenzó con una experiencia piloto de programas orientados a

³⁷ Esto se hizo a partir de la reforma de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (N° 27293).

resultados para cinco sectores.³⁸ A estos programas, considerados estratégicos, se los evalúa trimestralmente respecto a su cumplimiento de metas físicas y resultados. Este año se comenzó con cinco programas estratégicos en programación por resultados.

Para que emprendimientos como los marcos plurianuales o los programas con presupuestación orientada a resultados funcionen se debe contar con información estadística adecuada. La percepción que tienen los distintos sectores acerca de los datos estadísticos con los que cuentan es negativa. Se considera que existen graves problemas tanto en cuanto a la calidad como al retraso que presentan. Debido a la falta de coordinación con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) no se percibe una solución factible en el corto plazo.

Proyecciones

En el Cuadro 5 se puede observar que las proyecciones de crecimiento del PIB son moderadas. Esta diferencia tiene su correlato en gastos y superávits mayores que los proyectados.

Cuadro 5: Proyecciones macroeconómicas del Marco Macroeconómico Multianual y valores efectivos

Marco de mediano plazo	Año proyectado	Gasto no financiero (millones de nuevos soles)		Resultado primario (millones de nuevos soles)		PIB (miles de millones de nuevos soles)		IPC	
		Proyectado	Efectivo	Proyectado	Efectivo	Proyectado	Efectivo	Proyectado	Efectiva
2004	2004	43.162	39.730	1.218	2.080	225,70	234,30	2,50	3,50
	2005	45.170	44.488	2.759	3.662	242,40	258,40	2,50	1,50
	2006	47.693	49.318	4.357	11.098	261,70	305,80	2,50	1,14
2005	2005	41.750	44.488	2.960	3.662	248,30	258,40	2,50	1,50
	2006	43.844	49.318	3.615	11.098	266,00	305,80	2,50	1,14
	2007	45.985	58.715	4.509	6.099	285,10	330,40	2,50	2,00
2006	2006	46.704	49.318	3.000	11.098	270,50	305,80	2,50	1,14
	2007	48.878	58.715	3.659	6.099	288,40	330,40	2,50	2,00
	2008	51.722	.	5.093	.	311,20	.	2,50	.
2007	2007	51.293	58.715	3.427	6.099	307,60	330,40	2,50	2,00
	2008	53.606	.	5.220	.	329,30	.	2,50	.
	2009	56.333	.	8.212	.	354,00	.	2,50	.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Marcos Macroeconómicos de Mediano Plazo (2004-2008), Ministerio de Economía y Finanzas, Perú.

El Proceso Presupuestario

El Marco Macroeconómico de Mediano Plazo no aparece como una arena de discusión de políticas públicas. En la práctica, la secuencia que determina los techos es la siguiente: proyección del PIB a futuro, cálculo de los ingresos, y por último la previsión de niveles de gasto consistentes con el cumplimiento de la regla fiscal. Como se mencionó anteriormente, dentro de un análisis a partir de la dicotomía sostenibilidad-planificación, el marco de mediano plazo en Perú está orientado hacia la sostenibilidad.

³⁸ Algunos de los programas incluidos en esta iniciativa son: articulación nutricional y el materno neonatal, logros de aprendizaje.

Dentro de este esquema, resulta consistente que la DGAEyS busque elaborar un marco macro moderado. Dado que una de las funciones que se persiguen es que opere como una restricción a los pedidos de gasto de los sectores, tratan de ser conservadores en las proyecciones. Tales prácticas no han generado quejas entre los ministros. De esta forma, los techos establecidos por la DGAEyS son generalmente aprobados sin alteración en el Consejo de Ministros.

Esto no implica que los sectores no tengan un espacio en el cual se discuta el financiamiento de las políticas públicas. Es la arena del proceso presupuestario anual la que proporciona este ámbito. De acuerdo a las opiniones recabadas, la asignación de límites presupuestarios estipulados por el MEF, generalmente no cubre las necesidades presupuestales de los sectores. Por lo tanto, se suman demandas adicionales al monto de los techos. La posibilidad de obtener esos fondos adicionales, depende en gran parte del peso político de la cabeza de la unidad administrativa en la discusión del presupuesto en el ámbito del Consejo de Ministros.

Durante el proceso presupuestario anual sale a la luz falta de coordinación entre los Planes sectoriales y el presupuesto. Esta situación, conduce en ocasiones a conflictos entre los ministerios de gasto y el MEF que es percibido como un obstáculo a su propia capacidad para implementar políticas.³⁹ Dado que las metas son establecidas en los planes de mediano y largo plazo sectoriales mientras que la asignación de recursos es determinada en última instancia por el MEF, la inconsistencia se traduce en incumplimientos de las metas establecidas. Todos estos conflictos pueden ser enfrentados por medio de la profundización del marco fiscal en un MGMP.

Sin embargo, como se ha visto anteriormente, no necesariamente es suficiente con establecer el MGMP para alcanzar la coordinación entre planificación y presupuestación. En el caso de Perú existen otros rasgos de la dinámica política que deben ser controlados. Por ejemplo, los planes sectoriales suelen ser revisados con cada cambio de gestión. Dado que la rotación de ministros es importante, la planificación pierde gran parte de su razón de ser.

El otro factor del proceso político que genera problemas en la planificación y debe ser tenido en cuenta al momento de diseñar un MGMP, es la relación entre distintos niveles de gobierno. Actualmente existen problemas de coordinación entre los sectores a nivel nacional y las regiones. Si bien las metas sectoriales son establecidas por los ministerios nacionales, las autoridades regionales encargadas de ejecutar el gasto, gozan de una alta discrecionalidad para reasignar el gasto entre funciones. Por lo tanto, un MGMP debería contemplar la participación de actores subnacionales que permitan alcanzar acuerdos de gestión que impliquen un compromiso a ejecutar las acciones orientadas a cumplir las metas.

³⁹ Un ejemplo mencionado en las entrevistas fue que incluso existieron casos en que el Congreso aprobaba el financiamiento de iniciativas de los ministerios de gasto y el MEF bloqueó la transferencia de fondos.

Conclusiones

Tal como está desarrollado actualmente, el MFMP en Perú prioriza los instrumentos relacionados a la búsqueda de estabilidad sobre aquellos tendientes a acentuar la faceta de planificación del marco de mediano plazo. Esta situación es consecuencia del hecho que el marco de mediano plazo no incluye categorías programáticas ni funcionales.⁴⁰ Este diseño funcional al cumplimiento de las reglas fiscales, tiene también efectos en la distribución de poder de los actores. Al no establecer mecanismos colegiados en la elaboración de los techos, este marco tiende a concentrar poder de decisión presupuestaria en el MEF.

Así como influye en las potestades de los actores, el MFMP tiene consecuencias sobre los resultados de la política presupuestaria. Si bien los efectos sobre la sostenibilidad son positivos, sobre la eficiencia y representatividad son probablemente nulos o refuerzan las dinámicas pre-existentes. En el caso de la eficiencia, el mayor aporte que pueden proveer los marcos es el incremento en la previsibilidad y disminuir las prácticas incrementalistas. De acuerdo a las opiniones recabadas, esto ha ocurrido en Perú de forma muy limitada⁴¹.

Los Marcos de Mediano Plazo en Argentina

Descripción

El marco de mediano plazo fue introducido en la Argentina en el año 1999.⁴² Este instrumento, si bien no replica el presupuesto anual, es el que por su nivel de detalle más cerca está de hacerlo entre los casos abordados. Este marco no sólo incluye la clasificación funcional y por unidad administrativa, sino que incorpora también información por programa⁴³ con la evolución prevista para las metas físicas y sus fuentes de financiamiento. Por lo tanto, cumple con las características de un MGMP.⁴⁴

⁴⁰ Esta situación no es intrínseca al caso peruano, sino que está asociada a función que se le otorga al marco. La evaluación del MFMP en Mozambique revela la misma situación. En este caso se observa que al no existir una conexión efectiva entre la presupuestación y la planificación estratégica, el marco se convierte simplemente en una herramienta para alcanzar la disciplina fiscal (Batley et al. 2006).

⁴¹ En este sentido, la percepción en los ministerios de gasto es que un MGMP que otorgue certezas en el flujo de fondos para un período mayor a un año podría servir para evitar la subejecución como consecuencia de procedimientos administrativos rígidos.

⁴² Previamente existían algunas herramientas presupuestarias con un horizonte plurianual como la Ley de inversión pública que estipulaba un plan trienal de para el gasto de inversión.

⁴³ Aun cuando no se consideran los niveles inferiores de esta clasificación (subprograma, actividad, proyecto y obra)

⁴⁴ Incluye proyecciones de recursos por rubros; proyecciones de gastos por finalidades, funciones y naturaleza económica; programa de inversiones del periodo; programación de operaciones de crédito provenientes de

Al igual que lo observado en Colombia y Perú, la experiencia argentina tuvo origen en una reforma fiscal más amplia impulsada por un acuerdo con el FMI. La adopción de una ley de responsabilidad fiscal por parte del Gobierno Nacional (Ley 25.152), implicó, entre otras obligaciones, el compromiso del PEN a elaborar un Presupuesto Plurianual de al menos tres años. Dada la coyuntura económica imperante y la crisis fiscal latente, el objetivo perseguido era principalmente lograr un horizonte de previsibilidad en la reducción del déficit.

De esta forma, desde 1999, todos los organismos que componen la Administración Nacional elaboran un documento denominado Presupuesto Plurianual en forma integrada con la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional. Esta integración implica no sólo el compartir el sistema de información financiera, sino también un único cronograma a seguir por las unidades administrativas.

El primer paso en la elaboración del marco, consiste en la preparación de techos para cada año del trienio por cada uno de los organismos nacionales por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto. Para este ejercicio se cuenta con la colaboración de diferentes oficinas para ejecutar las proyecciones de la información utilizada. Los ministerios de gasto pueden proveer presupuestos preliminares que sirven como insumo para determinar los techos. Combinando los insumos producidos por los sectorialistas de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) con las restricciones del gasto consolidado impuesta por las metas fiscales, se establecen los techos para cada una de las unidades administrativas. Mediante este ejercicio por el cual se establecen los techos plurianuales también se establece el anual. A partir de esos techos, los organismos elaboran sus anteproyectos de presupuesto anual y plurianual. Dado que los techos presupuestarios son usualmente más bajos que lo requerido inicialmente – ya sea en los presupuestos preliminares o aquello que se desprenda de las necesidades expuestas ante la ONP – las unidades administrativas suelen presentar sobre-techos. No necesariamente tienen que mantener la misma estructura programática para el segundo y tercer año ya que se prevé la posible finalización de programas existentes o la implementación de nuevas políticas.

Luego de una etapa de decisiones políticas, en la cual en el ámbito de la Jefatura de Gabinete se objetan o se consienten los reclamos de las distintas unidades⁴⁵, sobre el proyecto anual, este es elevado al Poder Legislativo. Cabe destacar que el documento plurianual presentado al Congreso es de carácter informativo y no debe ser aprobado por este cuerpo.

organismos multilaterales; descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

⁴⁵ Si bien hay recomendaciones técnicas por parte de la ONP para aceptarlos o no, la decisión final pasa por la Jefatura de Gabinete. El rol que adopta la Secretaría de Hacienda ha variado de acuerdo a factores idiosincrásicos de la persona que encabeza la institución.

Proyecciones

El Cuadro 6 muestra que durante los primeros años después de la devaluación, las proyecciones divergían notoriamente de los valores efectivos. Esa situación mejoró con el correr del tiempo, particularmente en lo que hace a las proyecciones de inflación. Sin embargo, en lo referente al PIB, las diferencias sostenidas y manifiestas sugieren el uso estratégico de las proyecciones. Probablemente esto es consecuencia del empleo de este tipo de prácticas en la elaboración del presupuesto anual. Dado que las diferencias entre los resultados primarios proyectados y observados son bajas, se puede inferir que hay una porción de recursos que son asignados discrecionalmente por el ejecutivo.

Cuadro 6: Proyecciones macroeconómicas del presupuesto plurianual y valores efectivos

Presupuesto Plurianual	Año proyectado	Inflación (punta a punta)		PIB (en millones de pesos corrientes)		Resultado Primario (% PIB)	
		Proyectada	Efectiva	Proyectado	Efectivo	Proyectado	Efectivo
2003	2003	,	,	533726	375909,361	2,18%	2,40%
	2004	,	,	621087	447643,426	2,72%	3,90%
	2005	,	,	700095	531938,722	3,24%	3,50%
2004	2004	10,50%	4,40%	416865	447643,426		3,90%
	2005	8,00%	9,60%	460965	531938,722		3,50%
	2006	6,50%	10,90%	501451	654438,985		3,54%
2005	2005	7,90%	9,60%	476360	531938,722	3,20%	3,50%
	2006	6,00%	10,90%	526043	654438,985	3,23%	3,54%
	2007	5,70%	8,40%	565624	812072,369	3,28%	3,30%
2006	2006	8,60%	10,90%	593974	654438,985	3,26%	3,54%
	2007	8,00%	8,40%	658426	812072,369	3,35%	3,30%
	2008	7,20%	,	729180	,	3,40%	,
2007	2007	9,60%	8,40%	694195	812072,369	3,14%	3,30%
	2008	7,00%	,	754401	,	3,17%	,
	2009	5,50%	,	809069	,	3,33%	,

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Presupuestos Plurianuales, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Política Económica e INDEC.

Proceso Presupuestario

Si bien se destaca el correcto funcionamiento operativo del marco de mediano plazo, de acuerdo a evaluaciones hechas por ex funcionarios de la Oficina Nacional de Presupuesto (Vega 2004), éste ha mostrado en la práctica diversas carencias que minimizaron sus efectos positivos sobre el proceso presupuestario. Una de las causas para esta situación es que, a diferencia de lo propuesto por el Fondo Monetario Internacional (IMF 1999) el marco no fue impulsado en un ambiente en

el cual el equilibrio fiscal estuviera asegurado, sino durante la gestación de una de las crisis fiscales más profundas atravesadas por la Argentina.⁴⁶

Esta situación, ha atentado contra la exactitud de las proyecciones macro-fiscales elaboradas. Sumado ésto a una tradición de prácticas tendientes a hacer un uso estratégico de las proyecciones (Abuelafia et al. 2005), se le restó credibilidad a la presupuestación plurianual. La baja credibilidad a su vez se potenció con la escasa difusión que este instrumento tuvo en los distintos niveles político, técnico y académico. Un indicador de ello es que no se han presentado inquietudes o comentarios a los presupuestos plurianuales elaborados (Vega 2004) –algo que tampoco ha ocurrido en Colombia y Perú donde el Congreso tampoco discute en profundidad los marcos de mediano plazo. Sin embargo, otro síntoma que revela poco interés por parte de los hacedores de política en el proceso plurianual, es el hecho que los reclamos por fondos superiores a los techos determinados por la ONP, se realizan respecto del proyecto anual que es el que tiene carácter normativo. Los techos para los años posteriores no son discutidos hasta que coinciden con el año vigente.

Probablemente, una de las causas más determinantes para explicar el poco involucramiento por parte de políticos y técnicos sectoriales, sea la ausencia de una instancia de planificación sobre la que se sustente la asignación de fondos del presupuesto plurianual. A la falta de un plan que sirva de basamento para el para el ejercicio de presupuestación se suma el hecho de tener que cumplir con un cronograma muy comprimido para la elaboración del presupuesto, lo que dificulta embarcarse en tareas relacionadas con la planificación. El resultado ha sido que en la práctica el presupuesto plurianual consistió en un ejercicio formal, donde se extiende a futuro el presupuesto del primer año del plurianual (Vega 2004).

Ante esta situación, paradójicamente, a pesar de contar con una herramienta sumamente compleja, al no basarse sobre una planificación global, la lógica que termina primando es similar a la de Perú: reforzar las restricciones fiscales sin ganar demasiado en cuanto a asignación estratégica y eficiencia técnica.

Otra carencia que presenta el ejercicio plurianual es que, a pesar de la nueva norma de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, la mayor parte del gasto social está a cargo de las provincias y no es parte de un ejercicio plurianual. A futuro esta situación debería cambiar a partir de la promulgación de la Ley 25.917 en 2004. Esta norma ha creado el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal que, entre otros aspectos, establece la elaboración de presupuestos plurianuales por parte del Gobierno Nacional y de los gobiernos provinciales y de la Ciudad

⁴⁶ De hecho, en el periodo 2002-2004 no fue elaborado por las características volátiles propias del escenario de crisis existente.

Autónoma de Buenos Aires. A pesar de estar vigente la norma, aún no operan los presupuestos plurianuales provinciales en todo el territorio argentino⁴⁷.

Conclusiones

A pesar de las diversas carencias enunciadas, la percepción prevaleciente en la Oficina Nacional de Presupuesto es que el marco de mediano plazo ha sido beneficioso para el proceso presupuestario. Se destaca particularmente que el mismo ejercicio de plantearse resultados ante un escenario posible, les provee insumos para poder presupuestar mejor los períodos siguientes al vigente.

Más allá de éso, se reconoce la necesidad de un mayor involucramiento por parte de los responsables de gestión en la elaboración de los presupuestos de los organismos. Este punto trae a la luz el tema de fondo que subyace a las limitaciones del marco de mediano plazo en la Argentina: la presupuestación a mediano plazo aparece desligada de la planificación de las políticas sectoriales a mediano plazo.

La falta de un espacio en el cual se integren las distintas iniciativas de planificación limita la presupuestación plurianual. El resultado es la imposibilidad de poner en práctica un proceso integral. Por lo tanto, el marco de mediano plazo termina siendo más que nada un refuerzo de la restricción fiscal.

Conclusiones de los Estudios de Caso

Los tres casos presentados difieren en la profundidad en con que fue implementado el marco de mediano plazo. Perú cuenta con un MFMP, Colombia con un MPMP y la Argentina con un MGMP. A pesar de esta diferencia, todos los marcos conformaron parte de procesos de reformas fiscales impulsadas por el FMI. Por lo tanto, todas las experiencias muestran inicialmente un sesgo hacia la priorización de los objetivos ligados al alcance de la sostenibilidad fiscal.

Esta circunstancia probablemente dificulta la apropiación por parte de los “*policy makers*” locales del marco de mediano plazo como una herramienta que facilite la gestión. En el caso de Perú, se opta por un esquema que está totalmente divorciado de los procesos de planificación. En concordancia con ello, el proceso de elaboración del marco de mediano plazo es poco participativo.

⁴⁷ Las jurisdicciones que lo han impulsado son: Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Mendoza, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Tucumán y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Todas incluyen proyecciones de los recursos por rubro y clasificación económica. En cuanto a los gastos, todas presentan la clasificación por carácter económico mientras que sólo CABA, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Río Negro y Santa Fe lo hacen por finalidad y función (Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal 2007).

La experiencia colombiana, revela un caso interesante donde la implementación se dio de forma escalonada. En primer lugar, se adoptó un MFMP en el cual el espacio para la planificación o la participación de los Ministros de gasto en la determinación de los techos presupuestarios era muy limitada. Cuando se profundizó el esquema de mediano plazo, de acuerdo a la percepción de los actores, ya se había internalizado las restricciones presupuestarias de mediano plazo. Aún cuando su implementación es muy reciente para una evaluación correcta, de acuerdo tanto a los actores centrales del proceso (Ministerio de Hacienda y DNP) como a los ministerios de gasto, se instauró una arena en la cual es posible discutir el financiamiento de las políticas sectoriales a mediano plazo.

En el caso argentino, si bien se optó por un esquema que teóricamente favorece la integración de presupuestación y planificación, en la práctica no se ha alcanzado este objetivo. Aún en un país que tiene una larga experiencia de trabajar con un sistema de administración financiera moderno, el carecer de instancias institucionalizadas de planificación ha llevado a un presupuesto plurianual que en la práctica se convierte más que nada en un ejercicio formal. A su vez, el hecho que la implementación de esta herramienta haya coincidido con una de las crisis económicas más profundas de la historia, y posteriormente con un cambio en el papel asumido por el Estado respecto de la provisión de servicios económicos, ha dificultado su correcto desempeño.

Las tres experiencias dejan como lección la necesidad de un mayor aprendizaje institucional. En Colombia este proceso ha sido quizás más fluido a partir del escalonamiento en la implementación del MFMP y el MGMP en un escenario donde la planificación sectorial de mediano plazo ya era consolidada en un plan de gobierno.⁴⁸ Iniciativas como el marco social en Perú y el Plan Estratégico de Desarrollo Territorial en la Argentina, pueden marcar el inicio de una evolución hacia la integración de los procesos político, de planificación y de presupuestación.

Existen algunas dificultades comunes a los tres países que conspiran contra la posibilidad de integrar estos procesos. En primer lugar, la representatividad de los presupuestos. Los dos países que cuentan con instancias de participación abiertas a la sociedad civil para la elaboración de metas sectoriales, lo hacen en una instancia que no se vincula directamente con el marco de mediano plazo. La participación de actores de la sociedad civil ligados a las políticas sectoriales, podría dotar de mayor legitimidad a estos marcos que en ocasiones pueden abarcar períodos de distintos gobiernos.

No es sólo la sociedad civil la que no aparece involucrada en la formulación de los marcos. El rol que tienen los Poderes Legislativos en América Latina respecto de los marcos de mediano plazo es menor. Si bien en ocasiones puede resultar atractivo para el Poder Ejecutivo no someter a debate los marcos, en la medida en que no se discutan a conciencia en las legislaturas su sostenibilidad política no estará asegurada.

⁴⁸ Boex et al. (1998) destacan la importancia de la gradualidad en el enfoque plurianual.

Por último, la falta de coordinación entre niveles es también una debilidad común a los casos abordados. Este problema es particularmente limitante en países federales como la Argentina donde el grado de descentralización de las políticas públicas es considerable. Para afrontarlo no sólo se requiere establecer marcos de mediano plazo coincidentes para los distintos niveles de gobierno sino también establecer mecanismos que faciliten el flujo de información y permitan la planificación conjunta y la coordinación de la ejecución de las políticas en los distintos niveles de gobierno.

6. Conclusiones

La experiencia de implementación de Marcos de Mediano Plazo en América Latina (exceptuando el caso particular de Uruguay) es relativamente reciente si se la compara con los países desarrollados o incluso con África ya que los primeros intentos tuvieron lugar a fines de los noventa. Sin embargo, su utilización es bastante extendida. En los próximos años, cuando se añadan algunos países que ya están definiendo el uso de esta herramienta, gran parte de la región contará con Marcos de Mediano Plazo.

El momento en que se adoptó y los actores que los impulsaron han influido sobre la lógica que guió su implementación. Aquellos países que adoptaron esta herramienta como parte de los acuerdos con el FMI, que dieron lugar a las Leyes de Responsabilidad Fiscal, se orientaron más a la búsqueda de la sostenibilidad fiscal (incluso Colombia que al día de hoy cuenta con un MGMP comenzó con un MFMP). Por otra parte, aquellos países en donde los Planes de Reducción de la Pobreza favorecieron un mayor involucramiento de otros organismos internacionales en la problemática presupuestaria (ej. Honduras y Nicaragua) se decantaron por MGMP. Esto es coincidente con lo observado en África donde el Banco Mundial jugó un papel clave en la implementación de los Marcos de Mediano Plazo.

Si bien su reciente aplicación vuelve prematuro identificar qué problemas se relacionan a una falta de práctica en el uso del instrumento y cuáles obedecen a causas más profundas, entre las debilidades de los Marcos se destacan: problemas de participación de actores clave, de coordinación entre distintos niveles de gobierno, y de estimación de proyecciones y calidad de estadísticas financieras.

La baja participación en la elaboración de los marcos de mediano plazo de actores importantes en la ejecución del presupuesto anual (Ministerios de gasto, Congreso, Sociedad Civil) dificulta la posibilidad de alcanzar un equilibrio entre los objetivos de facilitar y mejorar la planificación, y el de asegurar la sostenibilidad fiscal. Para lograr una mejor adecuación entre las metas sectoriales de mediano plazo y los marcos fiscales o de gasto de mediano plazo, deben adoptarse instancias colegiadas en los procesos de elaboración de estos últimos. Esto debe ocurrir también al interior de los ministerios, donde en ocasiones la vinculación entre las unidades de gestión y presupuestación no es lo fluida que debiera ser.

La falta de coordinación con los gobiernos subnacionales impacta tanto sobre el objetivo de mejorar la sostenibilidad fiscal como en el de incrementar la eficiencia. En algunos casos, como el de Argentina, los gobiernos subnacionales no están incluidos en el Marco de Mediano Plazo. En otros, la demora y forma en que llega la información financiera de los gobiernos subnacionales no permite evaluar su efecto sobre la sostenibilidad. Respecto de la eficiencia del gasto, las fallas de coordinación entre los distintos niveles de gobiernos y los problemas en el flujo de información hacen que exista superposición de programas e imposibilidad de establecer un sistema de presupuesto por resultados. Todos estos problemas desvirtúan los intentos de utilizar esta herramienta para establecer lineamientos a mediano plazo.

La calidad de las estadísticas y la estimación de las proyecciones es otro de los temas que atenta contra el buen desarrollo de los marcos. Sólo con información de calidad pueden los marcos servir el propósito de guiar la inversión hacia adelante. Respecto de las estimaciones, muchos de los Marcos de Mediano Plazo parecen reproducir las carencias observadas en los presupuestos anuales. Por ejemplo, utilizan estratégicamente las proyecciones macroeconómicas (sobre o sub estimación del crecimiento) para incrementar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en el manejo del presupuesto.

Más allá de estos problemas puntuales, el uso de esta herramienta amerita ser analizado en detalle y expandido en muchos países. Estos procesos son graduales y generan dinámicas de retroalimentación con los procesos presupuestarios y los marcos político-institucionales, por lo que su efecto no es inmediato. Dada su implementación relativamente reciente respecto a otras experiencias es comprensible la falta de desarrollo de los sistemas. En aquellos casos que las capacidades técnicas lo permitan, debe ser integrado en mayor profundidad con los procesos de planificación, y con otras herramientas de gestión fiscal como los fondos de estabilización y los presupuestos por resultados.

Bibliografía

Abuelafia E., Berensztein S., Braun M. y di Gresia L., 2005. "Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Argentina," IDB Working Paper.

Acevedo C. (2007). "Gasto Público Social y Procesos Presupuestarios en Centroamérica", Consultoría para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEF).

Allen, R. y D. Tommasi, (eds.) (2001) *Managing public expenditure. A reference book for transition countries*, OECD.

Batley R., Bjørnstad L. and Cumbi A. (2006) "Mozambique Country Report", International Development Department School of Public Policy University of Birmingham.

Don H. (2004), "The preparation of economic policy in the Netherlands –institutions and methods" Presented to the International Conference on China's Planning System Reform.

European Commission (2007), *Public Finances in EMU – 2007*. European Commission.

File G., C. Scartascini (2005) "Budget Institutions and Fiscal Outcomes Ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department", *International Journal of Public Budget*, 59, Nov-Dec, pp. 81-138.

File G, C. Scartascini y E. Stein (2005) "Decentralization, Budget Processes, and Feedback Effects", in *The Politics of Policies*, Economic and Social Progress in Latin America 2006, Chapter 11. Cambridge: Harvard University Press

File G., C. Scartascini (2006) "Instituciones presupuestarias, resultados fiscales y el rol del Congreso en el proceso presupuestario", In *El Congreso y el Presupuesto Nacional en Argentina*, M. Braun, G. Uña y L. Diaz Frers (eds.), Chapter 3, CIPPEC

File G., C. Scartascini (2007) "Budget Institutions", in *The State of State Reform*, Eduardo Lora (ed.), Chapter 5, Stanford University Press.

Gómez J. y Martínez-Vázquez (2008) "La Programación Presupuestaria Plurianual con referencia a su práctica en el Reino Unido y Dinamarca", mimeo

Holmes, M. y A. Evans, (2003) "A review of experience in implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP context: a synthesis of eight country studies", ODI.

Jonung, L. and M. Larch (2006), "Fiscal Policy in the EU: Are Official Output Forecasts Biased?", *Economic Policy*, July, pp. 491-534.

Le Houerou, P. y R. Taliercio, (2002) “Medium Term Expenditure Frameworks: from concept to practice. Preliminary lessons from Africa”, African Region Working Paper Series No. 28, World Bank.

Moreno Azcárate, F. (2005), “Marco de gasto de mediano plazo. Revisión de la literatura”. Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia

Oxford Policy Management (2000), “Medium Term Expenditure Frameworks – panacea or dangerous distraction?” OPM Review, Paper 2, May 2000.

Pares A. (2007), “Planeamiento y Presupuesto Orientado a Resultados”, mimeo.

PNUD (2007), “Gasto Social en el Presupuesto” Cartilla Educativa N#5.

Scartascini y Stein (2008), “Who decides Budget Expenditures? The Political Economy of the Budget Process in Latin America”, IADB

Schack (2008), Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto, (mimeo)

Schiavo-Campo, S. y D. Tommasi (1999), Managing government expenditure, Asian Development Bank.

Schick, A (1998), A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, Washington: World Bank.

World Bank (1998), Public Expenditure Management Handbook, Washington: World Bank.