

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL  
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 35

Noviembre-Diciembre 1997



---

# ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano No 1370 Piso 5to  
1093 Buenos Aires  
República Argentina  
Tel/Fax: 0054-1-381-2139/9386

---

## NÓMINA DE AUTORIDADES

### **CONSEJO DIRECTIVO**

*Presidente:* Antonio Amado (Brasil)  
*Vice Presidente 1ro.:* Roberto Martirene (Argentina)  
*Vice Presidente 2do.:* Ángel Gelir Rodríguez Tello (Guatemala)  
*Secretario:* Miguel Castello León (Ecuador)  
*Vocal Titular 1ro.:* Carlos González (Panamá)  
*Vocal Titular 2do.:* Germán Molina Díaz (Bolivia)  
*Vocal Suplente 1ro.:* Gonzalo Valdivia (Chile)  
*Vocal Suplente 2do.:* Elio Amat Brache (Cuba)  
*Vocal Suplente 3ro.:* Edmundo Conde Zamorano (Colombia)  
*Vocal Suplente 4to.:* Rodolfo Danery Funes (Honduras)  
*Vocal Suplente 5to.:* María Virgen Pérez (Puerto Rico)

### **CONSEJO DELIBERANTE**

*Presidente:* María Jesús Saez López (España)  
*Vice Presidente 1ro.:* María Mendoza (Venezuela)  
*Vice Presidente 2do.:* Rosalía Bravo (Costa Rica)  
*Secretario:* Rubén Miñarro (Paraguay)

### **AUDITORES**

*Auditora Titular:* Oscar Berrueta (Uruguay)  
*Auditora Suplente:* Jorge Chávez Presa (México)

### **SECRETARÍA EJECUTIVA**

*Secretario Ejecutivo:* Eduardo Alfredo Delle Ville (Argentina)  
*Director de Capacitación:* Marcelo Luis Acuña (Argentina)

REVISTA  
INTERNACIONAL  
DE  
**PRESUPUESTO  
PÚBLICO** 35

NOVIEMBRE / DICIEMBRE 1997

AÑO XXIV

Nº 35

## **Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO**

Noviembre-Diciembre 1997

### **Comité Editorial**

#### **Consejo de Redacción:**

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña  
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina  
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya  
de Presupuesto Público*

MARÍA JESÚS SAEZ LÓPEZ, *Asociación Española  
de Presupuesto Público*

#### **Director:**

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional  
de Presupuesto Público*

#### **Secretario de Redacción:**

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional  
de Presupuesto Público.*

**Propósito y objetivos:** La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

**Editor Responsable:** Asociación Internacional de Presupuesto Público.

**Colaboraciones:** La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

**Suscripciones:** La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre \_\_\_\_\_  
Números solicitados \_\_\_\_\_  
Ciudad \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_  
Código Postal \_\_\_\_\_ País \_\_\_\_\_ Teléfono \_\_\_\_\_

**Números atrasados:** Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

## INDICE

Nota editorial	7
<i>Artículos:</i>	
Reforma de las instituciones presupuestarias en América Latina y el Caribe: argumentos a favor de un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales <b>Barry Eichengreen, Ricardo Hausmann y Jürgen von Hagen</b>	11
Presupuestos operativos <b>Lon Sprecher</b>	59
Metodología de evaluación de la eficiencia en las entidades públicas <b>Teresa García Valderrama y Yolanda Calzado Cejas</b>	89
<i>Actividades internacionales en el campo financiero y presupuestario:</i>	
Una introducción a la <i>Public Finance Foundation</i> <b>Martin Evans</b>	117



## Nota editorial

La Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) cumplió en el mes de julio de este año veinticinco ininterrumpidos años de fecunda actividad.

La ASIP es una institución privada sin fines de lucro que fue fundada en el año 1972 con el nombre de *Asociación Interamericana de Presupuesto Público*. En respuesta a la ampliación de sus actividades y a la incorporación de nuevos miembros, se transformó más tarde en la *Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público*. En 1993, cuando su actuación en diversos foros y escenarios internacionales así lo determinó, adoptó el nombre que actualmente lleva de *Asociación Internacional de Presupuesto Público*. Desde aquel entonces, la ASIP ha logrado mantener, con esfuerzo y dedicación, una línea de acción y pensamiento responsable que guarda relación con la calidad y condición de los numerosos países que son sus miembros.

La ASIP es una asociación integrada por numerosos países que tiene entre sus objetivos el estudio, análisis, investigación y difusión de temas vinculados a las Finanzas Públicas y disciplinas afines. Por su condición de organismo eminentemente técnico, no persigue fines sectoriales. Por el contrario, prevalece en la ASIP el espíritu de agrupar a técnicos y profesionales de diferentes extracciones y países con el objetivo de mejorar conocimientos en el campo del presupuesto público para que de esta manera puedan prestar mejores servicios. Se trata una organización *de y para* todos quienes comparten el interés por los temas vinculados a las finanzas públicas que con su accionar fortalece vínculos entre sus miembros como una forma de desarrollar más oportunidades.

También son destinatarios naturales del accionar de la ASIP las Direcciones Nacionales de Presupuesto (o sus equivalentes) de todos los países que decidan revistar en la organización en calidad de socios adherentes.

Desde el mes de julio de 1993 la Sede Permanente de la or-

ganización está ubicada en la ciudad de Buenos Aires, existiendo subsedes que desarrollan importantes actividades en **Brasil**, para América del Sur y África, **Caracas**, para América Central y América del Norte y **Madrid**, para la Comunidad Económica Europea.

La ASIP mantiene importantes vínculos con instituciones de distintos países, entre los que se encuentran Alemania, Australia, Canadá, EE.UU., Francia, India, Israel, Suecia, Sud África, etc. Por otra parte la Asociación cuenta en este momento con la adhesión de la mayoría de los países de América y con todos mantiene relaciones institucionales. Esto amplió notablemente sus horizontes y hace prever un aumento substancial de sus actividades en los próximos años.

El accionar de la ASIP, a través del Programa de Fortalecimiento Institucional, está generando nuevos horizontes. Se está trabajando activamente para crear vínculos con las organizaciones que representan a las distintas administraciones locales de países que aún no son miembros de Europa, Asia y África, con el objetivo de incorporarlos a la asociación.

La cooperación técnica, facilitando la aplicación de modernas tecnologías financieras, la capacitación e intercambio de experiencias de funcionarios de las distintas administraciones públicas a través de cursos, seminarios y pasantías y las investigaciones sobre temas puntuales específicos, son la columna vertebral de las actividades de la ASIP.

Los veinticinco años pasados no han sido fáciles, dado que la ASIP tuvo altibajos en su comportamiento. A partir del año 1993, con la instalación de su sede en un país miembro en forma permanente, se presentó la gran posibilidad de estabilizarla y hacerla crecer, hecho que hasta el momento se va cumpliendo progresivamente. En estos primeros veinticinco años de existencia, valga el recuerdo para quienes forjaron la idea y la ilusión de contar con una organización que sirviera de vínculo y ayuda en el campo de las finanzas públicas.

Debido al importante crecimiento institucional registrado, las publicaciones de la ASIP se realizan en idioma español e inglés en forma simultánea y se distribuyen con carácter gratuito en todo el mundo, previa suscripción de los interesados. Este número de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* incluye varios artículos sobre temas de gran actualidad.



El ensayo que lleva por título *La reforma de las instituciones presupuestarias en América Latina y el Caribe: Argumentos a favor de la creación de un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales* fue preparado por Barry Eichengreen, Ricardo Hausmann y Jürgen von Hagen. Los autores proponen la creación de un organismo autónomo que esté a salvo de las presiones políticas y partidistas.

El artículo de Lon Sprecher, *Presupuestos operativos*, está dedicado a las finanzas locales y desde esa perspectiva analiza el presupuesto como una herramienta para la resolución de conflictos y asignación de recursos escasos en el marco de un ambiente en el que los actores efectúan demandas en forma sostenida y permanente.

En un importante artículo titulado *Metodología para la evaluación de la eficiencia en las entidades públicas*, Teresa García Valderrama y Yolanda Calzado Cejas, de la Universidad de Cádiz, España, proponen abordar los problemas más relevantes y las nuevas técnicas disponibles para llevar a cabo el control y la evaluación de la eficiencia en los organismos públicos no lucrativos.

Por último, Martin Evans, Director de la *Public Finance Foundation*, describe las importantes actividades y funciones de esta prestigiosa organización, perteneciente al *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* del Reino Unido, que se especializa en la investigación y análisis de temas vinculados a las finanzas públicas.

Con estos importantes aportes que seguramente serán de utilidad para quienes están vinculados a los temas presupuestarios y a las finanzas públicas, la *Revista Internacional de Presupuesto Público* editada por la ASIP cierra otro año dedicado a la investigación y el análisis de temas de gran importancia.



# **La reforma de las instituciones presupuestarias en América Latina y el Caribe: Argumentos a favor de un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales\***

Barry Eichengreen  
Ricardo Hausmann  
Jurgen von Hagen\*\*

## **I. Introducción**

Las economías de América Latina han avanzado en forma notable en los últimos años. Tras la “década perdida” de los años ochenta, se ha reanudado el crecimiento económico. Se ha liberalizado la política de comercio exterior y los sistemas tributarios se han hecho más eficientes. Se han eliminado las distorsiones más significativas vinculadas con los controles de salarios y precios. Los procesos de liberación comercial y de privatizaciones están avanzando a un ritmo sostenido. Se ha logrado controlar la elevada inflación, y al mismo tiempo se ha restablecido, en su mayor parte, el acceso a los mercados internacionales de capital.

Pero todavía no se han consolidado los frutos de este progreso. El consenso político que respalda la reforma económica aún no es total, y las economías latinoamericanas siguen siendo susceptibles a shocks desestabilizadores. Estrategias de política económica bien concebidas aún pueden sucumbir ante los efectos de perturbaciones internas y externas.

\*Este artículo fue preparado por la Oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo para el Seminario sobre Instituciones Fiscales para Superar la Volatilidad en América Latina.

\*\* Barry Eichengreen es profesor en la Universidad de California, Ricardo Hausmann es economista del Banco Interamericano de Desarrollo y Jürgen von Hagen es profesor en las Universidades de Manheim e Indiana.

El caso de la política fiscal es elocuente. Aunque su orientación ha mejorado considerablemente en toda la región, la situación presupuestaria sigue siendo susceptible a un entorno económico volátil. Las recientes crisis de México y Argentina ponen de manifiesto en forma especialmente clara ese problema. Los gobiernos de ambos países se vieron obligados a disponer incrementos tributarios y recortes fiscales de gran magnitud en respuesta a la devaluación del peso. En un período en que ambas economías eran débiles, la aplicación de mecanismos de estabilización automáticos y políticas contracíclicas normalmente habrían conducido a un incremento temporal del déficit presupuestario del sector público. En lugar de ello, las autoridades de México y Argentina y, en diversa medida, los gobiernos de otros países de la región, se vieron obligados a adoptar medidas fiscales contractivas de carácter pronunciadamente procíclico.

El problema de la política procíclica, en lugar de limitarse al episodio referido, es sumamente general<sup>1</sup>. Además, constituye apenas uno de varios problemas que se plantean con respecto a la política fiscal en la región. En algunos países los déficit presupuestarios son excesivamente cuantiosos, lo que obedece a un pronunciado sesgo deficitario y dan lugar a una carga de la deuda de grandes proporciones en relación con la capacidad fiscal<sup>2</sup>. En otros países, el problema consiste en que no se lleva a cabo un ajuste fiscal rápido y adecuado frente a las perturbaciones económicas. En América Latina, en general, los resultados fiscales son excesivamente volátiles. Esa inestabilidad no consiste simplemente en la consecuencia pasiva de un entorno externo también volátil, sino que se ve incrementada por una reacción fiscal procíclica, en especial en las etapas recesivas del ciclo económico. Por lo tanto, la polí-

<sup>1</sup> Véase la evidencia empírica mencionada más abajo, así como Gavin y otros (1996).

<sup>2</sup> Un indicador de que la carga de la deuda es de grandes proporciones está dado por el monto de los pagos de intereses del financiamiento del gasto del Gobierno central, que, entre 1970 y 1994 representó, como promedio, el 22,0% en América Latina, en comparación con el 9,8% en la OCDE, y que entre 1990 y 1994 equivalió, como promedio, al 37,0% en América Latina y al 12,8% en la OCDE.

tica fiscal ha incrementado la volatilidad económica<sup>3</sup>. La misma guarda relación con la escasa solvencia financiera de los gobiernos, que cuentan con escasa capacidad de endeudamiento en los años difíciles.

Esos problemas reflejan la interrelación de dos factores. En la esfera interna, las distorsiones políticas hacen menos eficiente la formulación de la política económica. El sesgo deficitario obedece a un entorno político en que los responsables de adoptar decisiones tienden a pasar por alto el costo social de los programas que se financian con dineros públicos. Este problema *de recursos comunes* afecta también al dinamismo de la reacción frente a los shocks: los superávits se disipan tan pronto como surgen ya que todos temen que aceptando ahorrarlos para épocas de escasez sólo se logre incrementar las posibilidades de intereses especiales ajenos de apoderarse de ellos hoy mismo. La demora del ajuste refleja la falta de atribuciones para adoptar decisiones de gobiernos que sirven a diversos intereses especiales.

El otro factor consiste en la combinación de una escasa capacidad tributaria y un entorno inestable. La gran inestabilidad aumenta la probabilidad de que el Estado caiga en la insolvencia en caso de grandes shocks negativos. En consecuencia, el acceso al mercado de capital se torna precario. Precisamente cuando la economía se ve sumida en la recesión por una perturbación desfavorable y es más imperiosa la necesidad de financiamiento externo, los prestamistas se retraen, lo que acentúa el carácter procíclico y la volatilidad de la política fiscal. Pero no es posible comprender plenamente el problema de la precariedad de la solvencia financiera si no se reconocen los problemas políticos. La ausencia de un compromiso creíble del gobierno con una futura política fiscal sana, hace que los inversionistas se muestren menos dispuestos a otorgar crédito en las épocas en que la capacidad de atención del servicio de la deuda corriente ya es escasa. Al mismo tiempo la reducción del acceso a los mercados de capital agra-

<sup>3</sup> Las cifras de volatilidad de la producción, del tipo de cambio real y de los resultados fiscales son dos a cuatro veces mayores en América Latina que en los países de la OCDE. véase BID (1995) y Hausmann y Gavin (1996).

va la necesidad de reajustar la situación económica y acorta la dificultad de ejecutarla. En consecuencia esos dos factores se refuerzan mutuamente.

En el presente estudio recomendamos una reforma institucional –la creación del Consejo Nacional de Asuntos Fiscales– a fin de que los países latinoamericanos puedan romper ese círculo vicioso. Frecuentemente, las reformas institucionales se conciben como una opción entre reglas y discrecionalidad. Las normas refuerzan la capacidad de asumir compromisos, a expensas de la flexibilidad; resultan convenientes para las economías que conceden una prima a la credibilidad del proceso de política económica y operan en un entorno relativamente estable. La discrecionalidad ofrece máxima capacidad de reacción a la política económica; será atractiva para las economías que dan primacía a la flexibilidad en un entorno inestable. Pero para los países latinoamericanos la contraposición de credibilidad y flexibilidad no resulta atractiva: en tanto que la trayectoria histórica de alta inflación de la región supone un alto precio-sombra de credibilidad, la volatilidad de su entorno económico supone un alto precio-sombra de flexibilidad.

Dado ese dilema, se necesita una alternativa que combine la credibilidad con una capacidad adecuada para reaccionar a los shocks en forma flexible. La reforma que recomendamos lo logra mediante la delegación de la facultad de tomar decisiones con respecto al máximo déficit presupuestario anual permisible a una entidad nacional autónoma, el Consejo Nacional de Asuntos Fiscales, CAF. Éste ofrece credibilidad por ser autónomo, y mantiene su flexibilidad porque está constituido por personas que pueden adoptar decisiones responsables en lugar de basarse en reglas numéricas.

Nuestra recomendación constituye una extensión de la literatura reciente que demuestra que determinados procedimientos presupuestarios –los que invisten al Ministro de Hacienda, por ejemplo, de facultades de determinar la agenda, ejercer el monitoreo y el control presupuestario– producen sistemáticamente mejores resultados en materia de política fiscal. Este argumento se ve respaldado categóricamente por pruebas empíricas respecto de países europeos (von Hagen y Harden, 1994) y de América Latina (Alesina y otros, 1995;

Hausmann y Stein, 1996). Llevando este enfoque a sus consecuencias lógicas, recomendamos conferir a un CAF autónomo análogas facultades.

Al hacerlo nos basamos en el concepto de un Consejo Nacional de la Deuda elaborado inicialmente en el contexto europeo (von Hagen y Harden, 1994; Eichengreen, von Hagen y Harden, 1995). Pero en comparación con las recomendaciones efectuadas para Europa, el CAF que recomendamos para los países latinoamericanos estaría en condiciones de hacer frente con mayor eficacia a los problemas de la precariedad de la solvencia financiera y de la volatilidad. Dada la magnitud de las perturbaciones que se hacen sentir en América Latina, podrían producirse graves ineficiencias si se procurara fijar el máximo déficit permisible en julio sin autorizar ninguna reacción frente a la modificación de las condiciones antes de diciembre del año siguiente. Además, recomendamos conferir al CAF más responsabilidades –como las de revisar los compromisos de gasto de los ministerios, las empresas públicas y los gobiernos provinciales y municipales, y estimar el comportamiento de la economía– que las conferidas a sus equivalentes europeos. Finalmente, proponemos que en caso de violación del LVD se otorguen al CAF facultades más discrecionales con respecto a la composición de los ajustes subsiguientes.

La autonomía del CAF, cuyos miembros cumplirían largos mandatos, permitiría a esa entidad adoptar una perspectiva de largo plazo en materia de política fiscal. Como entidad autónoma dotada de capacidad de control y coerción, estaría en condiciones de ejercer las funciones de emisión de señales orientadoras para los acreedores externos que actualmente cumple el Fondo Monetario Internacional. Específicamente, el CAF podría adoptar en forma creíble el compromiso de contrarrestar los déficit presupuestarios actuales con futuros superávit. En consecuencia su declaración de que el Gobierno cumple con el LVD surtiría idénticos efectos que la manifestación del FMI de que está de acuerdo con que un país obtenga acceso a los mercados internacionales de capital. Además, esa función podría cumplirse en forma continua, y no sólo en períodos de crisis, cuando típicamente los países recurran al Fondo. En consecuencia, su creación favorecería un régimen fiscal más permanente y por lo tanto más creíble.

Hacemos hincapié en que el CAF no quitaría poder sobre la política fiscal al Poder Ejecutivo ni al Poder Legislativo. Sería democráticamente responsable frente al Parlamento y le estaría prohibido orientar la política fiscal por su cuenta. Además, las decisiones referentes a la magnitud global del sector público y a la distribución del gasto y de los tributos seguirían estando sometidas a la autoridad del Gobierno. El papel del CAF consistiría en mejorar desde el punto de vista cualitativo las decisiones de política fiscal del Parlamento y del Poder Ejecutivo.

El resto del estudio está organizado tal como a continuación se expresa. La Sección I contiene una exposición detallada de los problemas relativos a la política fiscal en la región. En la Sección II se presentan argumentos a favor de una reforma institucional. En la Sección III se expone la idea de un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales como extensión lógica del enfoque institucional, en tanto que en la Sección IV se presentan comparaciones con respecto a ese enfoque y a otros enfoques alternativos. En la Sección V se examinan diversos problemas teóricos y prácticos de ejecución que se plantean en el contexto latinoamericano. En la Sección VI se trata el tema de la responsabilidad y la legitimación política. La Sección VII contiene las conclusiones.

## **I. El problema y sus consecuencias**

Las teorías estándar sobre las finanzas públicas (por ejemplo Musgrave, 1959; Barro, 1979) ofrecen prescripciones simples referentes a la política fiscal. El presupuesto debe equilibrar los retornos marginales de los recursos destinados a usos públicos y privados. Todo shock que altere en forma permanente el ingreso (una variación permanente de la relación de intercambio del país, por ejemplo) debe suscitar una modificación conmensurable del nivel del gasto público<sup>4</sup>. La contra-

<sup>4</sup> Dando por supuesto la no variación de la productividad relativa de los recursos del sector privado y del sector público, y que los bienes públicos no sean superiores ni inferiores, el gasto público debería reducirse en la misma proporción que el ingreso nacional. Naturalmente, cuando la modificación del



partida de un incremento (una reducción) puramente temporal del ingreso nacional debería consistir en un superávit (déficit) temporal del presupuesto público, de modo de estabilizar las tasas tributarias a lo largo del tiempo. En presencia de shocks de demanda y rigideces nominales, deberían utilizarse en mayor medida estabilizadores automáticos y una política discrecional para estabilizar la demanda agregada.

Como se señala en Gavin y otros (1996), la política fiscal, en América Latina, no se ha adecuado a esos preceptos. A fin de explicar esa falla, identificamos varios problemas de incapacidad de contraer compromisos creíbles y de coordinación, que han dificultado una formulación eficiente de la política económica.

#### *A. El problema de los recursos comunes*

El gasto público puede concebirse como un recurso común cuyo precio no está fijado adecuadamente y que es objeto de una excesiva utilización<sup>5</sup>. Intereses concentrados tienden a internalizar los beneficios de determinados programas de gasto público, pero no su costo presupuestario pleno. Cada grupo ejerce presión en favor de un gasto dedicado a programas de los que se beneficia, pero cuyo costo, en forma de tributos adicionales –corrientes o futuros– recaen sobre toda la sociedad. Si no se cuenta con un mecanismo que permita coordinarlas, esas presiones darán lugar a un gasto excesivo, y, si existe reticencia a aumentar los impuestos, a déficit excesivos<sup>6</sup>.

---

nivel del gasto da lugar a costos propios del ajuste, pueden haber argumentos a favor de la reducción del ajuste aún en caso de shocks permanentes, como lo exponemos más abajo.

<sup>5</sup> En Wildavsky, 1986, Capítulo 2, se analiza este efecto.

<sup>6</sup> Es una situación análoga a la que experimenta el cliente de un restaurante. El menú ofrece dos platos: pollo por US\$10 y langosta por US\$50. Una persona que cene sola tal vez prefiera pollo, por creer que la langosta no vale los US\$40 de diferencia. Pero pensemos ahora en la misma persona que vaya al restaurante con nueve acompañantes. Si prevé que los demás pedirán pollo, tiene la opción de pedir pollo también él por US\$10, o bien pedir langosta por US\$14  $[(9 \times 10 + 50) / 10]$ . A ese precio relativo, prefiere la langosta. Si los demás, por el contrario, piden langosta, también puede él pedir langosta por US\$50 o pollo por US\$46. A ese precio relativo también prefiere langosta. En consecuencia, sea lo que fuere lo que pidan sus compañeros, pedi-

El endeudamiento excesivo guarda relación con este problema. Como cada facción interna prevé que sólo se la hará responsable de un fragmento de cualquier carga futura del servicio de la deuda, aceptará gustosa una deuda adicional actual destinada a financiar los programas del gasto público de los que se beneficia en el momento<sup>7</sup>.

La evidencia empírica lleva a pensar en que en los países latinoamericanos los déficits excesivos son prevaletentes. Como promedio, entre 1970 y 1994, la relación entre el déficit y el PIB de los países de la región fue del 3,9 %. Ese nivel es sorprendentemente similar al de los países de la OCDE, cuyo coeficiente del mismo período, fue, como promedio, del 3,8 %. No obstante, los coeficientes de relación entre el déficit y el PIB son engañosos, porque para determinarlos no se tiene en cuenta la muy inferior capacidad de imposición de tributos ni la menor profundidad financiera de las economías latinoamericanas. Así, el promedio de la relación entre el déficit y el gasto público fue del 21 % en América Latina (o del 25 % si se excluye a Brasil), en comparación con el 14% en la región de la OCDE, lo que indica un déficit de mayores proporciones en relación con las dimensiones del sector público. En el mismo período, la relación entre el déficit del sector público y el dinero en sentido amplio fue de 11.2 en relación con 5.1 en la OCDE, lo que representa un déficit pronunciado en comparación con la capacidad de financiarlo. En resumen, un examen detenido revela que, como promedio, los déficits son demasiado cuantiosos.

---

rá langosta si la decisión se adopta en un contexto colectivo, en tanto que habría pedido pollo si hubiera elegido en forma independiente. Este problema es endémico de las finanzas públicas, en que las decisiones recaen sobre bienes públicos, cuyo consumo no se elige en forma independiente ni puede financiarse a través de cargos de usuarios.

<sup>7</sup> Otro ejemplo de este problema se plantea en un contexto intergeneracional. Considérese, por ejemplo, un sistema de seguridad social en que la generación en edad de trabajar en el momento corriente paga los beneficios de seguridad social de los jubilados corrientes. Si en los análisis corrientes no se tiene en cuenta una representación eficaz de los intereses de las futuras generaciones, puede existir un sesgo en favor de beneficios excesivos. Esos problemas pueden ser especialmente agudos cuando los gobiernos son de corta duración, lo que los conduce a adoptar tasas de redescuento elevadas y a asignar una escasa ponderación de las pérdidas de bienestar vinculadas con futuras cargas de la deuda expresadas en relación con el consumo corriente.

### *B. El problema dinámico del uso de recursos comunes*

El problema de recursos comunes está vinculado con una intertemporal que lleva a los gobiernos a disipar los beneficios de un auge económico. Cuando mejora la relación de intercambio o se restablece el acceso al capital extranjero resulta eficiente distribuir a lo largo del tiempo el mayor consumo. Pero si diferentes sectores temen que otros se apropien de los recursos, los primeros tendrán incentivos a hacerlo también. La dificultad de lograr que los recursos puedan aprovecharse más adelante conduce a su inmediata disipación. Por lo tanto, en los períodos de auge económico latinoamericano, los recursos adicionales tienden a consumirse inmediatamente, en lugar de trasladarse hacia el futuro mediante el ahorro público.<sup>8</sup> La pérdida de bienestar es especialmente pronunciada en América Latina debido a que el entorno es volátil y los shocks son de gran magnitud.

### *C. El problema del compromiso*

Un gobierno que lleva a cabo programas de estabilización de tasas tributarias desearía endeudarse cuando se producen shocks negativos y pagar más adelante, en especial en épocas favorables. Pero los agentes del mercado otorgan crédito durante las recesiones sólo si el Gobierno se puede comprometer a obtener ingresos fiscales adicionales en el futuro. Si se duda lo genuino de ese compromiso, en las épocas difíciles, el racionamiento existente en los mercados, excluirá de los mismos al gobierno, lo que agravará el problema del carácter procíclico de la política fiscal.

En esas circunstancias, puede ser razonable que un gobierno demuestre su compromiso con una política de finanzas públicas sana, mediante la aplicación de medidas más restrictivas que las que serían necesarias para el caso de que su compromiso fuera notorio (Saint-Paul, 1994). El resultado es una política fiscal más procíclica que la que recomienda la literatura referente a las finanzas públicas óptimas.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Véase Hausmann, Powell y Rigobon (1993).

<sup>9</sup> Saint-Paul revela que este resultado tiende a obtenerse con mayor facilidad

De hecho, existen pruebas empíricas categóricas que llevan a pensar que la política fiscal de América Latina sufre los efectos de su carácter procíclico. En Gavin y otros (1996) se demuestra que los países de la OCDE permitieron que la relación entre el déficit y el PIB aumentara, como promedio, 33 puntos básicos por cada 1 % de disminución del PIB. En cambio los países latinoamericanos, en promedio, se las arreglan para incrementar su déficit en proporción insignificante. Esto lleva a pensar que en América Latina la función estabilizadora que cumple la política fiscal se realiza en forma ineficientemente escasa. Los efectos son asimétricos a lo largo del ciclo económico. En la OCDE, la función de estabilización del déficit se cumple en forma aproximadamente cuatro veces más intensa en períodos de recesión, que en la etapa ascendente del ciclo. En cambio en los países latinoamericanos, en promedio, la reacción de sus déficit frente a la recesión es procíclica; la función estabilizadora sólo se cumple durante los períodos de expansión.

Si se centra la atención en las grandes recesiones, las pruebas son aún más contundentes. En la OCDE, las grandes recesiones dan lugar a una reducción media del PIB de un 3,3%, acompañada por un aumento del déficit equivalente al 3,0 % del PIB. En América Latina, por el contrario, las grandes recesiones determinan, en promedio, una disminución del PIB del 10,7 %, en tanto que el déficit adopta una orientación desfavorable, reduciéndose en un 1,6% del PIB. Esta estructura refleja la dificultad que padecen los países latinoamericanos para obtener crédito en los períodos de recesión, es decir cuando la estabilización fiscal se necesita en forma más imperiosa.

---

en una economía volátil y sumamente endeudada. Cuando las recesiones son profundas, los déficit vinculados con la política de estabilización de tasas tributarias óptima serán de gran magnitud. Esto resulta en un equilibrio posterior a la recesión con un stock de deuda mayor. Los beneficios de la reducción de las tasas de interés serán mayores cuando la carga de la deuda sea pesada; por lo tanto, es precisamente en el caso de los gobiernos de las regiones como la de América Latina que el incentivo a lograr la credibilidad a través de medidas procíclicas es de grandes proporciones.

### *D. La aplicación estratégica de la política fiscal*

Otro problema es el referente a la aplicación estratégica de la política fiscal por parte de gobiernos que persiguen su propio interés. Un gobierno ansioso de lograr su reelección, puede sentirse inclinado a adaptar la política fiscal al ciclo electoral a los efectos de obtener la mayor proporción posible de votos. En tanto que en el modelo clásico de Nordhaus (1975) del ciclo político-económico se da por supuesto que el gasto deficitario determina el desempleo, y que este último gobierna las perspectivas de reelección del gobierno en el poder. Las variantes modernas añaden el ingrediente de que el electorado puede estar indeciso acerca de si el auge preelectoral se debe al gasto deficitario o a la especial competencia económica del Gobierno. Pero en cualquiera de esos dos casos la proximidad de una elección puede promover un incremento ineficiente del gasto deficitario<sup>10</sup>.

En Alesina (1989) se resume adecuadamente la evidencia referente a las conexiones que existen entre la política fiscal y las elecciones en las economías de la OCDE. El autor realiza pruebas para determinar si la política fiscal (medida por el déficit presupuestario reajustado en función de la inflación y del ciclo económico) es inusualmente flexible en los años de elecciones, y llega a la conclusión que en la mayoría de los casos considerados el presupuesto se deterioró en ese año en rela-

<sup>10</sup> Véase Alesina (1989), Hibbs (1977), y Nordhaus (1975). La literatura ulterior ha agregado varias razones en virtud de las cuales, por consideraciones electorales, pueda llegarse a una manipulación estratégica de la política fiscal. Si se prevé que el control del sector público pase a quienes están en favor del gasto en diferentes programas públicos, el Gobierno que esté en el poder puede llevar a cabo un gasto excesivo a fin de atar las manos de su sucesor, dejando como herencia una mayor carga de la deuda a fin de limitar las opciones de gasto del mismo (Tabellini y Alesina, 1990). El ejemplo más conocido de esta tendencia está dado por la política de gasto en defensa y reducciones tributarias del Gobierno de Reagan, que, según se dice, ha dejado una herencia de deudas que constriñen las aspiraciones al gasto de los posteriores gobiernos demócratas. El Gobierno en el poder en un país afectado por el problema de la volatilidad gubernamental puede adoptar un sistema tributario ineficiente a los efectos de disuadir a los futuros gobiernos de aplicar programas del gasto que no representen para el primero beneficio alguno (Cukierman, Edwards y Tabellini, 1989).

ción con el precedente. En algunos países latinoamericanos existen pruebas de modalidades similares.

Otro aspecto del comportamiento estratégico es que los gobiernos pueden manipular las estimaciones del ingreso fiscal y las previsiones del gasto público a los efectos de incrementar su influencia en el debate fiscal. Esta posibilidad ha llevado, en los Estados Unidos, a la creación de la Oficina de Asuntos Presupuestarios del Congreso, a fin de que el Parlamento disponga de una capacidad de predicción autónoma. La persistencia del problema se ha puesto de manifiesto, en los Estados Unidos, en el reciente debate acerca de si las reducciones del déficit deben basarse en estimaciones elaboradas por la Oficina de Asuntos Presupuestarios del Congreso, dirigida por los republicanos, o por la Oficina de Administración y Presupuesto, regida por el Gobierno.

Aizenman y Hausmann (1995) proveen evidencia de un comportamiento de ese tipo en América Latina. Esos autores estudian errores de pronóstico presupuestario y llegan a la conclusión de que al aumentar la inflación y la volatilidad de la actividad económica se acentúa también la subestimación sistemática del presupuesto. Explican esa observación como un resultado de la interrelación existente entre el Ministro de Hacienda y los ministros encargados del gasto público. Estos últimos, que conocen mejor que el Ministro de Hacienda el verdadero costo de los programas públicos, sólo le comunican los shocks que incrementan el costo, y solicitan recursos financieros adicionales, pero conservan las ganancias extraordinarias provocadas por los shocks que reducen los costos. Como el Ministro de Hacienda prevé ese comportamiento, tiene incentivos a subestimar las asignaciones iniciales en el presupuesto, y esa tendencia se incrementa cuando aumenta la volatilidad.

### *E. Ajustes tardíos frente a las perturbaciones*

Imaginemos una reducción del ingreso permanente de un país exportador de productos básicos, atribuible a la caída de los precios en los mercados mundiales. La teoría de las finanzas públicas indica que esa reducción del ingreso debe verse acompañada por la disminución del gasto público. Pero cada

uno de los grupos de interés del país de que se trata se opondrá a los recortes en los programas que más le interesan. Si los grupos en contienda no conocen a ciencia cierta la capacidad de sus contrapartes de soportar los costos vinculados con esas dislocaciones, puede ser racional que posterguen la realización de concesiones, esperando que sus rivales capitulen primero.<sup>11</sup> Si no se dispone de un mecanismo que permita coordinar el ajuste, este problema de la "guerra de desgaste" (Alesina y Drazen, 1991) puede hacer que los shocks resulten en déficit excesivos y en inestabilidad macroeconómica. La incapacidad del Gobierno de adaptarse rápida y adecuadamente a los shocks pondrá en duda su solvencia en los mercados internacionales de capital y comprometerá su capacidad de endeudamiento.

En Gavin y otros (1996) se llega a la conclusión de que, en gran medida, la contracción que experimenta el gasto fiscal durante la recesión no obedece a una decisión de política fiscal, sino a la aceleración del ritmo de la inflación, que reduce el valor real de los compromisos de gasto. Esto indica que el ajuste no se realizó a través del proceso presupuestario sino a través de la política monetaria. Abundan los ejemplos prácticos de esa dinámica. Venezuela, por ejemplo, fue sacudida por un deterioro en gran escala de sus ingresos tributarios provenientes del petróleo a partir de 1992, pero el ajuste tardó en producirse. El aumento de las tasas de interés y la reducción de la confianza financiera condujeron a una crisis bancaria a principios de 1994, que agravó aun más la situación fiscal. Ni siquiera esto produjo un ajuste fiscal adecuado, por lo que la tasa de inflación del país aumentó del 31% en 1991 a una tasa anualizada del 115% en los cinco meses finalizados en febrero de 1996. Otro caso elocuente es el de Costa Rica, que en 1994 experimentó un déficit fiscal agravado por el continuo aumento de la inflación, las tasas de interés y los déficit de la balanza en cuenta corriente. En octubre de 1995, cuando se logró un acuerdo político en favor del ajuste, la economía ya había sufrido daños considerables.

<sup>11</sup> Otra posibilidad es que la incertidumbre de los diferentes grupos no se refiera a la capacidad de sus rivales de absorber costos, sino de adoptar medidas que hagan recaer costos sobre terceros.

## **II. La reforma de los procedimientos fiscales como solución**

El enfoque discrecional clásico de la política fiscal se ve afectado por los problemas arriba detallados, por la dificultad de asumir compromisos creíbles y por la acción colectiva. Por otra parte, las reglas fiscales rígidas carecen de suficiente flexibilidad para las economías latinoamericanas, propensas a sufrir shocks. En principio, la reforma de los procedimientos presupuestarios representa un “tercer camino” para tomar los beneficios de las reglas sin importar, al mismo tiempo, su carácter inflexible. La esencia de este enfoque consiste en superar el problema de los recursos comunes, la miopía y el desgaste asociado al manejo de la política fiscal, aplicando procedimientos de toma de decisiones que limiten la externalidad inherente al problema de los recursos comunes y promuevan la adopción de una perspectiva de largo plazo y un proceso de toma de decisiones rápidas. Si bien ello puede lograrse en parte reforzando las instituciones existentes, la consecuencia lógica de este enfoque es la creación de un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales, un nuevo cuerpo institucional cuya autonomía política contribuye a su capacidad de superar el enfoque partidista y de elaborar una estrategia fiscal creíble a largo plazo.

### *A. Reglas versus discreción*

En el enfoque clásico de la política fiscal se enfatiza la discrecionalidad. El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tienen la potestad de reajustar la política fiscal al variar la situación económica. No obstante, como arriba se señaló, la discrecionalidad suele dar lugar a abusos. Los gobiernos partidistas pueden manipular la política económica en interés propio, sus esfuerzos encaminados a crear compromisos anticipados para sus sucesores pueden transferir una excesiva carga de la deuda. La orientación de la política puede distorsionarse hacia objetivos socialmente ineficientes cuando los gobiernos procuran maximizar sus posibilidades de reelección, cuando individuos que no internalizan el costo del gasto puedan ejercer presión en favor de programas adicionales a punto tal que se produzca un excesivo déficit. A los gobiernos que no estén



en condiciones de comprometerse en forma creíble a adoptar políticas futuras puede resultarles imposible alcanzar niveles eficientes de endeudamiento.

En este caso, como en otros, las normas constituyen una alternativa evidente. Se han recomendado enmiendas legales que establezcan topes máximos de endeudamiento y un presupuesto equilibrado, a fin de reducir el sesgo deficitario y establecer en forma coercitiva un ajuste acelerado. Sin embargo, puede resultar difícil la aplicación de leyes de presupuesto equilibrado, pues promueven el gasto extrapresupuestario, la creación de entidades públicas semiautónomas exentas de topes máximos fiscales y otras formas de evasión (von Hagen, 1992). Además, las reglas estrictas son inflexibles; pueden impedir que funcionen los mecanismos de estabilización automática y de la política fiscal, y disuaden a las autoridades de estabilizar la economía a través de la aplicación de medidas contracíclicas, lo que dificulta el ajuste frente a las perturbaciones.<sup>12</sup>

En teoría, las reglas contingentes (reglas con cláusulas de escape) combinan los beneficios de los enfoques reglados y discrecionales. La política económica está constreñida por reglas, salvo el caso de que se produzca un imprevisto observable, verificable en forma independiente, que no haya sido creado por las propias autoridades, en cuyo caso puede abandonarse la regla o invocarse la cláusula de escape. En el contexto de la política fiscal cabe imaginarse una regla contingente que establezca que el presupuesto debe ser equilibrado salvo en la circunstancia en que se produzca una perturbación macroeconómica exógena, en cuyo caso se permite incurrir en déficit.

En la práctica, es difícil satisfacer los requisitos previos a los que está sujeta la aplicación de las reglas contingentes. Si el imprevisto no puede ser observado ni verificado, los políticos pueden verse inclinados a invocarla aún cuando no se haya producido. Si el imprevisto es susceptible de manipulacio-

<sup>12</sup> En Eichengreen y Bayoumi (1994) se demuestra que en los estados de EE.UU. sujetos a estrictas restricciones tendientes a alcanzar el equilibrio presupuestario, la estabilización fiscal es relativamente escasa a lo largo del ciclo económico.

nes, las autoridades pueden provocar su advenimiento para flexibilizar la restricción basada en las reglas. En tales circunstancias, la existencia de una cláusula de escape puede ser desestabilizadora (Obstfeld, 1993).<sup>13</sup>

### *B. La reforma de los procedimientos como solución*

El gasto público, la imposición de tributos y el endeudamiento se determinan a través del proceso presupuestario del sector público. Formalmente, el presupuesto es una lista de ingresos y gastos fiscales que da a conocer lo que el Gobierno prevé y está autorizado a hacer, durante determinado periodo de tiempo. El proceso presupuestario, en su más amplio sentido, constituye un sistema de reglas, formales e informales, que rigen el proceso de adopción de decisiones que conduce a la elaboración de un presupuesto por parte del Poder Ejecutivo, su sanción a través del Poder Legislativo y su ejecución. Esas reglas dividen el proceso en etapas y determinan qué pasos se deben adoptar y en qué momento. Además, las reglas asignan funciones y responsabilidades a los participantes y regulan el flujo de información entre ellos, y por lo tanto dis-

<sup>13</sup> Imaginemos, por ejemplo, que en circunstancias difíciles de la economía mundial, en que las tasas de interés sean elevadas y, por lo tanto, sea bajo el nivel de empleo, se permita a las autoridades abandonar la norma del presupuesto equilibrado que las rige, para dar nuevos bríos a la economía. (Este ejemplo está relacionado con el modelo de Calvo, 1988). Imaginemos, además, que el gasto deficitario somete a presiones alcistas a las tasas de interés, como en los modelos estándar, y que las ventas de bonos públicos realizadas por inversionistas eleven las tasas de interés y amplíen el déficit. En tales circunstancias, la existencia de una cláusula de escape puede ser desestabilizadora. En cualquier momento pueden existir dos equilibrios: uno en que los inversionistas mantengan sus bonos y el Gobierno mantenga un presupuesto equilibrado, y otro en que los inversionistas vendan sus bonos, provocando la elevación de las tasas de interés, como reacción frente a lo cual el Gobierno confirme sus expectativas de un aumento de las tasas de interés incrementando el gasto deficitario del sector público. Por lo tanto es posible que los inversionistas desestabilicen el presupuesto y conduzcan a la economía hacia el equilibrio del gasto deficitario si no se produce una perturbación de las tasas de interés mundiales como reacción frente a la cual se haya establecido la disposición de la cláusula de escape. El resultado de la existencia de una cláusula de escape puede ser más perjudicial que el que suscite un régimen de equilibrio presupuestal rígido.

tribuyen influencias estratégicas y crean o destruyen oportunidades de colusión. La economía política considera al proceso presupuestario como un mecanismo a través del cual los grupos de intereses políticos negocian entre sí en torno a intereses contrapuestos.

En estudios recientes se ha abogado en favor de la reforma de los procedimientos como solución frente a las imperfecciones políticas de las decisiones fiscales. Si concediendo discrecionalidad a los encargados de elaborar la política económica se abren las puertas a problemas de incentivos, y si al obligarlos a aplicar reglas se suscitan excesivas rigideces, una tercera alternativa consistiría en delegar las funciones de elaboración de la política económica a una autoridad dotada de incentivos compatibles. Un ejemplo de ello es la existencia de un banco central autónomo con el cometido expreso de aplicar medidas de estabilización de precios. Otro ejemplo, es el referente a la delegación de atribuciones para negociar reducciones arancelarias efectuada por el Congreso de los EE.UU. al Presidente, para contrarrestar las pugnas en torno a los aranceles aduaneros. Un ejemplo más es el de la Comisión de Clausura de Bases de los EE.UU., a la que se ha delegado la facultad de decidir qué bases militares deben cerrarse.

En el contexto de la política fiscal, reformar los procedimientos supone reforzar las atribuciones presupuestarias del Ministro de Hacienda con respecto a los organismos encargados del gasto, restringir el uso de partidas extrapresupuestarias, disponer la obligatoriedad de someter a votación la magnitud del gasto y del déficit globales al comienzo del proceso presupuestario anual, limitar la práctica de preasignar recursos a sectores determinados y dotar al Poder Ejecutivo de la facultad de reducir el presupuesto en forma unilateral en caso de que se rebase el tope máximo anual del déficit; también en este caso para poner coto a los problemas que suscita la acción colectiva (von Hagen y Harden, 1994; Alesina y otros, 1995).<sup>14</sup> Conferir a un funcionario de alta jerarquía poder frente a los organismos encargados del gasto en materia pre-

<sup>14</sup> Más abajo nos referimos en mayor detalle a estos puntos.

supuestaria, ayuda a internalizar las restricciones al tamaño del presupuesto.

Las pruebas empíricas que respaldan esta argumentación son poderosas. En von Hagen y Harden (1994) se demuestra que las diferencias entre los países miembros de la Comunidad Europea en cuanto a los coeficientes del déficit y la deuda pueden explicarse, en gran medida, por diferencias en los procedimientos presupuestarios. Las disparidades son significativas desde el punto de vista económico: en los años ochenta, los tres países con procesos presupuestarios débiles muestran coeficientes medios del déficit equivalentes al 11% del PIB, en tanto que los tres países cuyos procesos eran más adecuados presentaban coeficientes medios del déficit del 2%. Análogamente, en Alesina y otros, en un estudio de 20 países de América Latina y del Caribe se demuestra que los países cuyos procesos presupuestarios eran más apropiados tendían a presentar déficit considerablemente más reducidos que aquellos cuyos procesos presupuestarios eran débiles. Concretamente, en los seis países cuyos procesos eran más adecuados se registraron superávit fiscales primarios equivalentes al 1,8 % del PIB, como promedio, entre 1980 y 1993, en tanto que en los siete países en que los procesos eran más débiles, el déficit primario equivalió al 2,2% del PIB. Estas observaciones llevan a pensar que reformar el procedimiento presupuestario puede ser útil para combatir el sesgo deficitario.

Por otra parte, la heterogeneidad de los procesos presupuestarios se ve acompañada por diferencias en cuanto a la reacción dinámica frente a los shocks fiscales. En América Latina, los países cuyos procesos presupuestarios son relativamente fuertes se destacan como los pocos que logran aplicar una política fiscal anticíclica durante las recesiones, capacidad que no es compartida por los países cuyos procesos son más débiles. Esto lleva a pensar que los países dotados de procesos más apropiados tienen acceso a los mercados de capital aun durante las recesiones; en otras palabras, los agentes del mercado reconocen el hecho de que los gobiernos con mejores instituciones presupuestarias son más creíbles. Además, en los países cuyos procesos presupuestarios son débiles se da marcha atrás a los déficit fiscales que superan el promedio en el término de alrededor de dos años, lo que refle-

ja una presión muy vigorosa en procura del ajuste, en tanto que los países cuyos procesos presupuestarios son más correctos pueden dispersar el proceso de ajuste a lo largo de varios años. Por otra parte, los superávits fiscales tienden a disiparse con mayor rapidez en los países dotados de procesos presupuestarios más débiles. En resumen, las reformas a través de las cuales se refuerza el proceso presupuestario prometen mejorar no sólo el sesgo deficitario, sino también la eficiencia de un ajuste dinámico.

### **III. Los Consejos Nacionales de Asuntos Fiscales como extensión del argumento anterior**

En la presente sección se describe una innovación institucional –la creación de un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales (CAF)– destinada a hacer frente a los problemas arriba descritos. El CAF sería un organismo autónomo establecido por la ley o la Constitución, independiente del Parlamento y del Poder Ejecutivo. Sus miembros serían nombrados para desempeñar sus tareas por períodos prolongados y escalonadamente. Sus cometidos consistirían en garantizar la estabilidad de las finanzas públicas y promover la estrategia económica general del Gobierno y del país. La función cardinal del CAF consistiría en determinar el incremento máximo permisible de la deuda pública –el límite anual de variación de la deuda (LVD)– al comienzo del proceso presupuestario anual. Si el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo no adoptaran un presupuesto que se adecue a las pautas del CAF, estarían violando la ley.

Cabría esperar que el CAF adoptará una perspectiva de largo plazo en materia de política económica; los LVD anuales, en lugar de encorsetar la política fiscal, admitirían una reacción apropiada frente a condiciones cambiantes. Pero dada su perspectiva de largo plazo, y el hecho de estar aislado de presiones políticas inmediatas, el CAF estaría en condiciones de garantizar en forma creíble que la acumulación de la deuda se mantenga dentro de límites sostenibles.

¿De qué modo el establecimiento del CAF permite hacer frente a las distorsiones específicas arriba identificadas? El problema de los recursos comunes consistente en que los be-

neficiarios de los programas públicos no internalicen sus costos se atiende facultando al CAF a establecer un tope máximo obligatorio para el déficit, que obligará a los negociadores del presupuesto a reconocer los costos de oportunidad de los distintos programas en procura de recursos y limitará el éxito de las coaliciones de intereses especiales que ejerzan presión en procura de un incremento del gasto correspondiente a los programas de su preferencia y pasen por alto, al mismo tiempo, sus consecuencias financieras. Puede limitarse el problema dinámico del uso de recursos comunes, debido a que la aplicación de un tope máximo al déficit obliga a los gobiernos a incrementar el ahorro público durante los períodos de auge económico e impide que las diferentes facciones políticas disipen los recursos adicionales. La falta de atención a las consecuencias del gasto corriente sobre la carga futura de la deuda, puede resolverse dando autonomía con respecto al Gobierno a los miembros del CAF y asignándoles mandatos por períodos prolongados.<sup>15</sup> La facultad del CAF de disponer la reducción del gasto o el incremento de los tributos acelera el ajuste frente a los shocks, ya que el conocimiento de que se adoptarán medidas de ese género al cabo de, por ejemplo, 30 días, si en ese plazo no se ha alcanzado un acuerdo político, previsiblemente acelerará el logro de una solución negociada entre los grupos de intereses de que se trate.<sup>16</sup>

Finalmente, la creación de un CAF permitiría hacer frente a los problemas asociados a la dificultad de asumir compromisos creíbles. El hecho de que el CAF sea una entidad permanente, cuyos miembros presten servicios por períodos prolongados y superpuestos, hace posible una mayor continuidad de la política económica que la que brinda el Gobierno típico, que puede dejar el poder al otro día. Su autonomía impediría que el déficit presupuestario estuviera expuesto a manipulaciones estratégicas de políticos en busca de reelección. De ese modo se moderaría la tendencia al aumento de las ta-

<sup>15</sup> Este enfoque puede concebirse como análogo al nombramiento de un directorio autónomo del banco central dotado de cometidos muy específicos.

<sup>16</sup> Ello puede concebirse como un resultado análogo a las repercusiones de un arbitraje obligatorio inminente sobre la conducción de las negociaciones de gestión laboral previas al arbitraje.

sas de interés y a una mayor precariedad del acceso a los mercados de capital a medida que se aproximan las elecciones y se pone en duda la supervivencia del gobierno corriente.<sup>17</sup> Finalmente, en situaciones de recesión, la existencia del CAF haría más fácil asumir un compromiso creíble de contrarrestar los déficit mediante los superávit de los periodos de expansión. De ese modo se reducirían las restricciones de crédito al Gobierno, y se dotaría a éste de mayores posibilidades de aplicar una política económica contracíclica.

No obstante, el CAF no estaría facultado para decidir la magnitud agregada del gasto, ni de los tributos, ni la composición de unos y otros. Esas competencias seguirían estando en manos de las autoridades electas del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Lo subrayamos para dejar en claro que la finalidad del CAF no consiste en *despolitizar* en cierta medida la política fiscal en una sociedad democrática, sino más bien en mejorar cualitativamente el proceso de toma de decisiones propio de ese régimen político.

#### A. Estructura

El CAF estaría dotado de un directorio y de funcionarios que dependerían de la máxima autoridad del Consejo. El directorio controlaría la evolución de la deuda pública del país y las actividades financieras del sector público. El personal brindaría a los miembros del Consejo datos y análisis (previsiones de la inflación, del crecimiento económico, etc.). Las decisiones del Consejo estarían dotadas de mayor autoridad si se supiera que las previsiones en que se basan no están contaminadas por prejuicios políticos o por un optimismo desmedido. Esto brinda argumentos en favor del establecimiento de un personal técnico-económico dentro del CAF, apto para elaborar las previsiones. En los Estados Unidos, la bipartidista Ofi-

<sup>17</sup> En Venezuela en 1993, y más recientemente en Ecuador, los gobiernos en ejercicio se mostraron inclinados a aplicar políticas de rectitud fiscal, pero a los agentes del mercado les preocupaban las inclinaciones de los posibles futuros presidentes. Sostenemos que a través de un CAF se reduciría toda inclinación a hacer deficitarios a los gobiernos venideros, con lo cual la incertidumbre preelectoral y las oscilaciones fiscales disminuirían.

cina de Asuntos Presupuestarios del Congreso, encargada de elaborar análisis económicos objetivos, puede considerarse un ejemplo a ese respecto.<sup>18</sup>

Los miembros del Consejo podrían ser designados por el Poder Ejecutivo y estar sujetos a confirmación parlamentaria. En los países en que el CAF esté facultado para fijar topes máximos con respecto a la variación de la deuda pública estadual y provincial, así como del Gobierno central, podría ser conveniente autorizar a grupos de estados a elegir representantes, análogos a los representantes de los grupos de los Länder alemanes que prestan servicios en el consejo del Bundesbank. Presumiblemente cumplirían funciones junto con representantes nacionales, designados por el Poder Ejecutivo y confirmados por el Poder Legislativo. Esos miembros podrían ser nombrados por un término de nueve años, lo que representaría un período más prolongado que el de duración de un gobierno.<sup>19</sup> Los nombramientos se escalonarían de modo que un miembro se retirara al cabo de cada año, a fin de garantizar la continuidad y reducir al mínimo el partidismo. Para impedir que los gobiernos estén en condiciones de cambiar la totalidad del directorio en un período electoral, el número de miembros del Consejo debería ser equivalente por lo menos al número de años que van de una elección ordinaria a otra multiplicado por 1,5. Conforme al estatuto del CAF, los miembros del Consejo deberían tener autonomía con res-

<sup>18</sup> Aun en los Estados Unidos, el hecho de que la OAP sea encabezada por un director nombrado por el partido mayoritario del Parlamento plantea la pregunta de si las estimaciones de ese organismo son excesivamente afines a las manifestaciones de ese partido, lo que dió lugar, en el reciente debate presupuestario, a una batalla acerca de la conveniencia de utilizar las previsiones de la OAP o de la Oficina de Administración y Presupuesto sobre crecimiento económico.

<sup>19</sup> La posibilidad de que los miembros fueran reelegibles podría depender de la cultura política y de la abundancia de expertos técnicos en el país en cuestión. El argumento en contra de la reelección consiste en que los miembros, para ser reelectos, podrían buscar el favor de los políticos a medida que se aproximara el fin de su mandato; en favor de la reelección se dice que los miembros tendrían un incentivo igualmente poderoso a buscar el favor de grupos de intereses no gubernamentales si sólo pudieran cumplir un mandato. Otra razón para justificar la posibilidad de reelección, en algunos países, podría ser la escasez de expertos técnicos.



pecto al gobierno. Podría prohibirseles aceptar empleo en el Poder Ejecutivo por el período que siga a la expiración de su mandato.

Los miembros no estarían obligados a aceptar instrucciones impartidas por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo o cualquier dependencia de uno u otro, o cualquier persona natural o jurídica. La ley pertinente establecería que la misión del CAF consistiría en salvaguardar la solidez y estabilidad de las finanzas públicas, teniendo en cuenta los objetivos económicos del Gobierno y del país. Esto garantizaría que el logro de finanzas públicas sostenibles y sólidas constituyera un objetivo importante en el proceso de elaboración del LVD, sin que por ello el CAF persiguiera objetivos autónomos carentes de legitimación democrática.<sup>20</sup>

A través de una ley o de una reforma constitucional que garantizara al CAF cierto nivel presupuestario (expresado, por ejemplo, como porcentaje fijo del gasto público) ese organismo estaría en condiciones de realizar la supervisión necesaria e impedir que el Poder Legislativo utilizara ese rubro para amenazar al Consejo en caso de disputa.<sup>21</sup>

### *B. Procedimientos*

La responsabilidad central del CAF consistiría en fijar el incremento máximo anual permisible de la deuda del Gobierno general, es decir el límite de variación de la deuda, o LVD, al comienzo del proceso presupuestario (por ejemplo el 1 de julio, seis meses antes del comienzo del ejercicio fiscal o del año civil). Todo presupuesto adoptado por el Congreso y refrendado por el Poder Ejecutivo debería ser congruente con el LVD. La Comisión Fiscal se encargaría de la determinación de los costos de los proyectos presupuestarios para verificar el cumplimiento de ese requisito. Si el Parlamento intentara sancio-

<sup>20</sup> En la Sección VI volvemos a referirnos a los temas de la legitimación y de la responsabilidad democrática.

<sup>21</sup> Existe una analogía con la potestad del Poder Judicial, en algunos países, de determinar su presupuesto en forma autónoma, y con el derecho de los bancos centrales autónomos de financiar sus actividades fuera del presupuesto, en virtud del señoreaje.

nar un presupuesto en infracción del LVD, o si el Poder Ejecutivo tratara de refrendarlo, estarían transgrediendo la ley. Si el nuevo ejercicio fiscal se iniciara sin la sanción de una ley presupuestaria compatible con el LVD, el cumplimiento de las funciones del sector público seguiría rigiéndose por el presupuesto del ejercicio anterior.

En caso de que ese presupuesto violara el LVD, el CAF activaría sus facultades de aplicación coercitiva de normas que se describen más abajo, para hacer efectiva la conformidad con el LVD. Aun cuando el Parlamento sancionara, y el Poder Ejecutivo refrendara, una ley presupuestaria congruente con el LVD, el CAF seguiría controlando la evolución macroeconómica y el gasto y el ingreso públicos. Si el CAF llegara a la conclusión de que el gasto es excesivo o que el ingreso es inferior a las proyecciones, declararía que el Gobierno infringe el LVD. El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo dispondrían de determinado plazo, contado a partir de ese anuncio –por ejemplo 30 días– para adoptar las medidas que eliminen esa discrepancia. Si el CAF llega a la conclusión de que esas medidas son suficientes para impedir la violación del LVD, no se requerirá ningún paso adicional. En caso contrario, el CAF activaría sus mecanismos coercitivos. Podría facultarse al CAF, por ejemplo, para elevar los impuestos sobre el consumo y el IVA en una proporción uniforme que baste para eliminar la discrepancia. Otra posibilidad consistiría en reducir todas las modalidades del gasto público en proporción uniforme. Una tercera alternativa, que es más realista en los países en que el gasto discrecional constituye una pequeña parte del gasto presupuestario, sería la de prohibir todos los nuevos compromisos de gasto hasta que se resuelva la dificultad.<sup>22</sup>

Aun cuando el nivel del ingreso y del gasto público se situaran en los niveles previstos, la variación de la situación macroeconómica (incluida la modificación de la relación de intercambio o del acceso al capital extranjero que tenga el país) podría servir de base para que el CAF revisara el LVD dentro del ejercicio fiscal. Podría autorizarse al CAF, por ejemplo, pa-

<sup>22</sup> En algunos países, la congelación de la contratación y el ascenso de funcionarios públicos, dispuesta por el NFC, constituiría un mecanismo alternativo para hacer frente a violaciones del LVD.

re revisar el LVD en cualquier momento, en la medida en que dichas revisiones sean en respuesta a cambios no anticipados en las circunstancias económicas. Otra posibilidad consistiría en analizar regularmente el LVD en fechas preestablecidas –por ejemplo el 1 de enero y el 1 de julio– y modificarlo cuando fuera necesario. Si los análisis y las revisiones se efectuaran regularmente, estas últimas dotarían al proceso de mayor continuidad a ojos de la población, lo que contribuiría a emitir una señal positiva en cuanto a la existencia de una estrategia fiscal de largo plazo.<sup>23</sup> Si como fruto de esas revisiones se llegara a la conclusión de que el presupuesto que se está ejecutando viola el nuevo LVD, se pondría en acción el procedimiento arriba descripto.

Para evitar la evasión a través de manipulaciones contables se incluiría entre los cometidos del CAF el de definir la magnitud pertinente de la deuda pública. Si bien en la ley que estableciera el CAF debería incluirse una definición general, se debería reservar al Consejo la potestad de decidir qué obligaciones públicas específicas se tendrían en cuenta en esa medición.

### *C. Ventajas e inconvenientes de los reajustes efectuados durante el año*

La volatilidad del entorno económico latinoamericano requiere la flexibilidad de la política económica. Por ejemplo, los reajustes fiscales que fue necesario llevar a cabo en Argentina como secuela de la crisis mexicana debieron realizarse en cuestión de semanas. A diferencia de lo que sucede en los países industriales, en que podría bastar un LVD anual, sería conveniente, por lo tanto, permitir que el CAF revisara el LVD dentro del ejercicio fiscal cuando surgiera nueva información.

Como es natural, se plantea una pugna entre flexibilidad y credibilidad: si existe margen para la realización de ajustes durante el ejercicio será menos nítida la percepción de que un determinado LVD habrá de mantenerse, por lo que será me-

<sup>23</sup> Obviamente, la realización de análisis públicos en fechas determinadas durante el ejercicio no impediría al CAF preparar la adopción de medidas apropiadas en otros momentos, ni analizarlas públicamente si resultara necesario.

nos efectivo en localizar la atención en la magnitud de los compromisos necesarios. Se puede reducir este problema imponiendo al CAF la obligación de justificar toda revisión que lleve a cabo sobre la base de nueva información y estipulando que el único justificativo de un incremento del LVD consistiría en una disminución imprevista del ingreso fiscal o en perturbaciones claramente exógenas. De este modo se impediría la utilización del incremento del LVD como vehículo de gasto discrecional.

Uno de los principales problemas prácticos referentes a la discrecionalidad consiste en que los gobiernos tienden a interpretar todos los shocks positivos como permanentes, y todos los shocks negativos como transitorios. El CAF se mostraría menos propenso a abusar de la flexibilidad, pues nada lo induciría a incurrir en errores de interpretación como los expresados. Tomando como base una caracterización más objetiva de los acontecimientos, el CAF podría reaccionar en forma más apropiada frente a los shocks permanentes y transitorios a medida que se vayan suscitando.

#### *D. Mecanismos de coerción*

El CAF se encargaría de verificar la exactitud de las cifras declaradas de déficit y deuda. Para ello deberían adoptarse principios y criterios contables y prácticas de declaración de datos aceptados para la preparación de los estados financieros del sector público. A esos efectos deberían controlarse cuidadosamente las actividades financieras de las instituciones financieras de propiedad pública y paraestatales. Al igual que los inspectores de la actividad bancaria empleados por el organismo público encargado de la supervisión prudencial del sistema bancario, los inspectores empleados por el CAF estarían facultados para llevar a cabo inspecciones sin previo aviso de la contabilidad de los organismos encargados del gasto. Si el CAF comprobara que esas entidades han gastado más de lo previsto en sus presupuestos, estaría en condiciones de formular la advertencia de que el LVD puede estar siendo afectado. De ese modo se evitaría que una Administración dada a la contabilidad creativa comprometiera la eficacia de la restricción. Las misiones del FMI cumplen similares funciones de auditoría; el

hecho de que esa labor generalmente esté a cargo de un reducido número de economistas lleva a pensar que podría realizarse sin necesidad de crear un gran aparato burocrático.

#### **IV. Comparación con enfoques alternativos**

En la presente sección comparamos el CAF con sistemas que aparecen en la literatura reciente a propósito de la reforma del procedimiento de elaboración del presupuesto; con el Consejo Nacional de la Deuda propuesto para Europa; con los fondos de estabilización de productos básicos latinoamericanos, y con programas del FMI.

##### *A. Ventajas con respecto a la reforma parcial de los procedimientos*

En los enfoques parciales relativos a la formulación de la política fiscal se recomiendan procedimientos que concentran mucho poder en manos del Ministro de Hacienda o del Presidente.

El problema de esos enfoques es que el Ministro de Hacienda no deja de ser integrante del Poder Ejecutivo, por lo que no está tan claramente a salvo de incentivos políticos negativos como lo estarían los miembros de un CAF autónomo. Además, un Ministro de Hacienda que trate de imponer disciplina al Poder Ejecutivo puede ser destituido con demasiada facilidad. Nuestra recomendación es más sólida, porque se basa en instituciones cuya autoridad no sería fácil soslayar.

En estudios anteriores se ha hecho hincapié en la conveniencia de una autoridad dotada de autonomía frente al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, a los efectos de elaborar los supuestos económicos que sirvan de base al presupuesto, y prever el componente no discrecional del gasto. Al prevenir una estimación deliberadamente falsa del ingreso y del gasto fiscal, y promover la transparencia presupuestaria, se facilitaría la negociación y el compromiso. Conforme a nuestras recomendaciones, el CAF cumpliría funciones de ese género. Además, a través de ese organismo se lograría mayor transparencia presupuestaria mediante la publicación, al comienzo

de la labor anual de elaboración del presupuesto, de previsiones sobre el ingreso y el gasto fiscales y sobre la situación económica en general, elaboradas por el personal. El CAF elaboraría las previsiones complementarias que fueran necesarias durante el ejercicio fiscal. De ese modo, las medidas encaminadas a dar mayor transparencia al proceso presupuestario, se regularizarían aún más eficazmente que en el marco de una reforma del procedimiento realizada por partes.

En la literatura referente a los procesos presupuestarios se hace hincapié en que a través del establecimiento de las metas del déficit antes de la preparación del presupuesto, se promueve la internalización, por parte de los negociadores, de la restricción presupuestaria global. El CAF obligaría a considerar seriamente ese objetivo.

Si bien el CAF no podría impedir que el Parlamento o el Ministro de Hacienda dotaran de un financiamiento insuficiente a los programas de gasto público, la Comisión Fiscal identificaría esas discrepancias tempranamente y señalaría sus consecuencias en relación con la restricción presupuestaria global. Revisaría al alza la estimación del déficit realizada por el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, cuando llegara a la conclusión de que el gasto no cuenta con suficiente financiamiento. Al realizar los cálculos presupuestarios agregaría toda posible partida extrapresupuestaria y toda posible asignación complementaria de fondos. Como publicaría sus estimaciones independientes referentes a los ingresos y desembolsos fiscales previstos, podría hacer que el debate parlamentario sobre el presupuesto se basara en supuestos realistas; en especial, como se darían a conocer las discrepancias entre las proyecciones del CAF sobre el ingreso y el gasto fiscal y las del Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, la publicación de las previsiones independientes del CAF daría mayor transparencia al proceso presupuestario y modelaría en forma constructiva el debate fiscal. Si sus advertencias sobre los déficit excesivos no dieran lugar a la revisión de las asignaciones de recursos y de los proyectos de leyes tributarias, la aprobación de esos proyectos serviría de base para declarar que el Gobierno está en infracción del LVD, lo que pondría en marcha las medidas correctivas previstas por la ley.

### *B. Comparación con los Consejos Nacionales de la Deuda*

Nuestras recomendaciones referentes al establecimiento de un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales se inspiran en sugerencias paralelas tendientes a la creación, en Europa, de Consejos Nacionales de la Deuda (von Hagen y Harden, 1994; Eichengreen, von Hagen y Harden, 1995). Al mismo tiempo, nuestras recomendaciones difieren en aspectos importantes, lo que puede atribuirse a las características distintivas del entorno económico y político de América Latina.

En primer lugar, concedemos al CAF mayor libertad para modificar el LVD en el curva del ejercicio. Dada la enorme magnitud de los shocks fiscales en América Latina, podrían suscitarse graves ineficiencias si se procurara establecer el déficit máximo permisible en julio sin que estuviera permitido adoptar ninguna medida de reacción frente a variaciones en la situación en los 16 meses siguientes. La política fiscal perdería sus atributos como mecanismo de amortiguación de shocks. A nuestro juicio, el CAF debería estar facultado para revisar el LVD en la medida en que expusiera los fundamentos de su decisión, basadas en la presencia de cambios imprevistos en las variables exógenas en que se hayan fundado sus previsiones.

En segundo lugar, otorgamos al CAF responsabilidades adicionales, como la de revisar los compromisos del gasto de los ministerios, las empresas públicas y los gobiernos provinciales y municipales, así como predecir los resultados económicos. La información referente a las actividades de los ministerios encargados del gasto, de las empresas con las que el Gobierno federal mantiene obligaciones explícitas o implícitas, y de los gobiernos subnacionales, es menos completa que en el contexto europeo, lo que hace necesario dotar al CAF de capacidad de auditoría propia. Análogamente, tal vez el CAF no esté en condiciones de recurrir al Gobierno o a otras fuentes para obtener previsiones no sesgadas de la evolución económica. En consecuencia, recomendamos la creación de servicios de predicción propios.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> también en este caso cabe señalar que esas funciones son realizadas en ge-

En tercer lugar, para el caso de que se viole el LVD, sugerimos conceder al CAF mayor discrecionalidad en cuanto a la composición de los reajustes posteriores. En el contexto europeo, en que los déficits se conciben predominantemente como el reflejo de problemas de recursos comunes, que dan lugar a un gasto excesivo, y en que el ingreso tributario reacciona con menor celeridad frente a la variación de las tasas tributarias, la orientación que se recomienda consiste en una reducción proporcional del gasto, en todos los sectores, de carácter automático. En América Latina, como hemos visto, es más amplia la diversidad de distorsiones y shocks que conducen a problemas de política fiscal. El hecho de que el incremento de los tributos o la reducción del gasto sea conveniente para que el presupuesto se adecue al LVD dependerá ante todo, del tipo de problema que haya dado lugar al desequilibrio. Se puede sostener la conveniencia de conceder al CAF discrecionalidad para elegir entre reducir el gasto, elevar los impuestos, o ambas cosas, en lugar de importar invariablemente el ajuste en uno u otro extremo.

Dada la necesidad de que el CAF pueda determinar discrecionalmente el carácter de los reajustes compulsivos del gasto y los impuestos, nos sentimos inclinados a conferir al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo un mayor control sobre el nombramiento de los miembros del consejo. En la literatura europea se sostiene que los nombramientos deben ser efectuados por el Gobierno, a partir de una lista de nombres presentada por el propio Consejo Nacional de la Deuda. Y el hecho de que exista una mayor discrecionalidad con respecto a la formulación de los ajustes obligatorios, aumenta la necesidad de mecanismos de rendición de cuentas, lo que a su vez induce a no limitar los candidatos elegibles a los propuestos por el CAF mismo. Análogamente, teniendo en cuenta la estructura federal del Estado y la estructura de las responsabilidades fiscales, existen razones para permitir que por lo menos algunos miembros del Consejo sean nombrados por los gobernadores y cuerpos legislativos de esas entidades, también en ese caso para hacer efectiva la rendición de cuentas.<sup>25</sup>

---

neral por el FMI, en el marco de programas respaldados por el Fondo, sin necesidad de una amplia burocracia.

<sup>25</sup> Nos referimos a este tema en mayor detalle más abajo.



Finalmente, nuestras recomendaciones erigen menos barreras a la comunicación entre el CAF y el Gobierno, lo que refleja los obstáculos a las corrientes de información que existen en América Latina, así como la especial importancia que reviste toda nueva información en un entorno económico volátil. Conforme a la definición de autonomía del Tratado de Maastricht, en el proyecto de creación de un Consejo Nacional de la Deuda, se preve la obligación del Consejo de la Deuda de dar a conocer públicamente la información o el asesoramiento que reciba del Gobierno. En el contexto latinoamericano, en que los canales de transmisión de información alternativos son relativamente escasos, esos mecanismos pueden ser sumamente ineficientes.

### *C. Comparación con los fondos de estabilización de productos básicos*

Uno de los objetivos del CAF consiste en resolver el problema dinámico de los recursos comunes, que conduce a los países latinoamericanos a disipar los beneficios de un auge económico. Mediante la limitación del incremento del gasto público que sigue a una mejora de la relación de intercambio de los productos básicos, entre otros factores, se ayudará a resolver previsiblemente el problema de acción colectiva, que disipa los beneficios de esas perturbaciones favorables.

Algunos países latinoamericanos ya cuentan con instituciones destinadas a hacer frente a ese problema. En Chile, por ejemplo, Fondo del Cobre tiene como fin la estabilización del gasto fiscal proveniente de los ingresos de exportación de cobre, mediante la acumulación automática de un saldo cuando los precios son favorables, y su reducción cuando no lo son. El problema de este tipo de mecanismos es el de la fungibilidad: el resto del Gobierno general puede aumentar sus déficit al mismo tiempo que el Fondo del Cobre es superavitario. (De hecho, puede hacerlo, en parte, debido a que el aumento del superávit del Fondo del Cobre promueve la solvencia crediticia del Estado). El CAF, a través de la instalación de un mecanismo similar al nivel del gasto global del sector público, y no de una fuente determinada de ingreso fiscal, debería esforzarse por resolver ese problema.

#### *D. Comparación con los programas del FMI*

A través de los programas del FMI se cumplen muchas funciones idénticas a las del CAF. Por lo tanto, la reforma institucional que recomendamos, puede concebirse como un mecanismo encaminado a lograr, en la esfera interna, el cumplimiento de las funciones de control y emisión de señales orientadoras que se importaban anteriormente del Fondo. El CAF auditaría los compromisos y desembolsos de los ministerios encargados del gasto, aplicando en gran medida, los procedimientos que utilizan las misiones del FMI. Dado su carácter apolítico, los comunicados de prensa mensuales o trimestrales en que el CAF anuncie que el Gobierno respeta o no el LVD tendrían, en gran medida, la misma función de emisión de señales orientadoras que los análisis de resultados efectuados por el FMI. Al proporcionar una señal orientadora creíble a los agentes del mercado, el CAF ayudaría al Gobierno a obtener acceso al capital nacional y extranjero, de modo similar a los programas del FMI.

Los beneficios que supone recurrir al CAF, en lugar de dirigirse al FMI, son de dos clases. En primer lugar, a diferencia de lo que sucede con los programas del FMI, que tienden a negociarse sólo en épocas de crisis, el CAF controlaría el presupuesto en forma continua, con lo cual la política fiscal sería menos perturbadora, y el compromiso de dar solidez a las finanzas públicas sería más creíble. En segundo lugar, toda restricción que se imponga a las prerrogativas fiscales del Congreso sería de carácter nacional, y no impuesta desde fuera. En el caso de los países latinoamericanos que se han visto obligados a recurrir a programas del FMI, puede concebirse el CAF como un mecanismo de recuperación de la responsabilidad nacional y de control sobre la política fiscal.

### **V. Problemas de implementación en el contexto latinoamericano**

En esta sección nos ocupamos de varios problemas conceptuales relativos al funcionamiento del CAF.

### A. Relaciones del CAF con los gobiernos estatales y locales

El LVD, tal como lo concebimos, se aplicaría al Gobierno central o federal. No obstante, las condiciones macroeconómicas dependen de la consolidación del déficit del sector público, y no simplemente del déficit del Gobierno central. El establecimiento de mecanismos que limiten la autonomía de los gobiernos estatales y municipales a los efectos del gasto, constituiría el mecanismo más sencillo de resolución de ese problema, pero no en todos los países latinoamericanos. En algunos países federales, como Venezuela, se prohíbe a los estados endeudarse sin autorización de las autoridades federales. En otros países, como Argentina, se concede mucho mayor autonomía. En los primeros bastaría establecer límites de endeudamiento a nivel federal. En los últimos, se trata de determinar si el CAF debe cumplir la función de restringir la capacidad de endeudamiento de los gobiernos estatales.

El problema consiste en que si se amplían las facultades del CAF del modo expresado se intensificará la resistencia en la esfera política. Por otra parte, no resulta claro que los déficits de los gobiernos estatales y locales deban constituir un motivo de preocupación para el CAF, en la misma medida en que ese organismo debe preocuparse del déficit de las autoridades federales. El hecho de que los gobiernos estatales y locales dispongan de escasa capacidad de endeudamiento constriñe el volumen de los déficits respectivos. Los gobiernos estatales, que no pueden imprimir dinero para satisfacer las deudas contraídas en el mercado, tienden a ser excluidos del mercado de crédito, por la vía del racionamiento, en forma relativamente rápida.<sup>26</sup> La movilidad de sus bases tributarias, y los límites constitucionales que afectan a su capacidad tributaria reducen sus posibilidades de prometer en forma creíble

<sup>26</sup> Véase McKinnon (1995). Sin embargo, en el contexto latinoamericano, los estados y las provincias suelen poseer sus propios bancos, y pueden estar en condiciones de crear pasivos sumamente líquidos, o de obligar a los bancos centrales a rescatarlos desde el punto de vista financiero. El argumento en favor de la separación del banco central con respecto al Ministerio de Hacienda a nivel nacional, podría servir para justificar la eliminación de las instituciones financieras controladas por los estados.

el aumento de los impuestos en el futuro para atender el servicio de deudas adicionales en que se incurra en el presente. En Goldstein y Woglom (1994) se demuestra que los gobiernos estatales de los Estados Unidos tienden a ser excluidos del mercado de capital, por la vía del racionamiento, cuando la relación entre la deuda estatal y la producción del estado llega al 9%.

No obstante, muchos gobiernos estatales contraen deudas, y el peligro de quiebra plantea la posibilidad de que el Gobierno federal se sienta obligado a asumir sus obligaciones. Los recientes problemas experimentados por los bancos estatales en Brasil son un ejemplo a ese respecto. El CAF podría tener en cuenta esa contingencia, previendo la probabilidad de quiebra, y calculando el costo que ello representaría para el Gobierno federal en caso de que se produzca. Ese pasivo contingente podría ser tenido en cuenta para el cálculo del LVD, tal como sucede con los pasivos contingentes del Gobierno federal mismo.

Si se prevé que el Gobierno federal haya de asumir las obligaciones de un estado o municipalidad en mora, estos últimos tropiezan con graves problemas de riesgo moral, y puede verse comprometido el control fiscal a nivel federal. En tales circunstancias resultan especialmente sólidos los argumentos en favor de la aplicación de restricciones legales o constitucionales a la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

La cuestión consiste en establecer, en qué circunstancias el Gobierno central tiende a asumir los pasivos de los gobiernos subcentrales que no estén en condiciones de pagar. En Eichengreen y von Hagen (1995) se sostiene que ese riesgo de rescate financiero depende de la estructura fiscal vertical de la federación. Si el gobierno subcentral tiene mayor margen para recaudar impuestos o reducir el gasto público, a fin de contar con los recursos necesarios para atender el servicio de sus deudas y eliminarlas, el Gobierno federal puede resistir en forma más creíble las presiones en favor de un rescate financiero. Si existen restricciones a la capacidad fiscal de los estados, ya que los mismos no pueden establecer impuestos y dependen de transferencias del Gobierno federal, será difícil aplicar una norma que prohíba el rescate financiero. En con-

secuencia, el riesgo de rescate financiero depende de la verticalidad de la estructura fiscal. Cuanto mayor sea la dependencia de los gobiernos subcentrales con respecto a los recursos del Gobierno central tanto mayor será el riesgo en cuestión. En los casos en que esa dependencia es grande, puede ser conveniente reducir la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales mediante normas constitucionales. Si el riesgo de rescate financiero es escaso, el problema puede ser de pequeñas proporciones, y para fijar el LVD el CAF sólo deberá tener en cuenta el comportamiento de los gobiernos estatales y locales.

*B. ¿Cómo debe tratar el CAF la deuda de las empresas públicas?*

Concebir al endeudamiento de las empresas públicas como parte del endeudamiento global del sector público puede ser conveniente o no serlo. Si el Gobierno otorga una garantía explícita a la deuda de esas empresas, la deuda en cuestión debe ser reconocida oficialmente como parte de la deuda del sector público, y todo incremento de la misma debe tenerse en cuenta a los efectos de la determinación del LVD. No obstante, la mayor parte de las garantías son implícitas, por lo cual el CAF deberá estimar su valor esperado. A su vez, esos desembolsos afectarán a la determinación del LVD realizada por el CAF. Las empresas públicas sujetas a rígidas restricciones presupuestarias no generan pasivos al Gobierno, por lo cual el CAF no tendrá razón alguna para tener en cuenta en sus cálculos ese endeudamiento. No obstante, cuando la administración, los empleados o los clientes de la empresa son políticamente poderosos, cuando la perturbación del flujo de los servicios que prestan las empresas suscita un elevado costo económico (como sucede con las compañías de electricidad, agua corriente, telecomunicaciones, saneamiento y transporte), y cuando el Gobierno ha establecido un tope máximo a los precios que aplica la empresa, impidiéndole generar un adecuado flujo de caja, el riesgo de rescate financiero es mucho mayor. Por lo tanto, el endeudamiento de las empresas puede considerarse como un pasivo contingente para el Gobierno, cuyo valor debe tenerse en cuenta a los

efectos de las provisiones de desembolsos realizadas por el CAF.

En consecuencia, no existen argumentos de carácter general que aconsejen facultar al CAF a limitar el endeudamiento de las empresas públicas. Un pasivo contingente en que incurra el sector público como consecuencia del endeudamiento de una empresa pública, simplemente afecta a la composición del gasto público. Como la determinación de esa composición es competencia del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, y no del CAF, toda medida destinada a reducir el endeudamiento de las empresas públicas debe adoptarse en forma independiente, y no en el marco de la ley de creación del CAF.

### *C. ¿Qué tratamiento debe dar el CAF a la inversión pública?*

En algunos países se contabiliza por separado el gasto corriente y el gasto de capital realizados por el sector público. En ellos se exige al gasto de capital de los topes presupuestarios, teniendo en cuenta que los proyectos de inversiones públicas generan un ingreso fiscal que en definitiva puede compensar su costo. Por analogía, ¿debe estar exento del LVD el gasto vinculado con la inversión pública?

Un presupuesto separado de gastos de capital, que en esencia es lo que supone este procedimiento, está expuesto a problemas conceptuales y prácticos. En tanto que los salarios de los docentes se incluyen, típicamente, en el presupuesto ordinario, y la construcción de edificios educativos en el presupuesto de capital, es difícil sostener que la segunda contribuye en mayor medida que los primeros a la futura productividad, y que contiene un componente de inversión pública de mayores proporciones. Evidentemente existe margen para aplicar abusivamente la distinción entre gasto ordinario y gasto de capital, así como un incentivo para que los políticos transfieran al presupuesto del capital partidas en relación con las cuales la rentabilidad social de la inversión es escasa.

La solución, frente a este problema, consiste en que el CAF aplique el LVD al presupuesto tomado en conjunto, y que además controle la composición del gasto. Si, por ejemplo, cree

que ha aumentado la proporción del gasto agregado que corresponde a la inversión pública productiva, puede tener razones para revisar al alza sus pronósticos sobre el crecimiento económico o los futuros ingresos tributarios, y para adaptar en consecuencia el LVD del ejercicio corriente. Ello sucederá, en especial, cuando el déficit esté relacionado con los proyectos de inversión que tienden a generar un gran volumen de recursos adicionales en efectivo en el futuro inmediato, de modo que su reducción deteriore la solvencia fiscal.<sup>27</sup>

#### *D. ¿Cómo debe tratar el CAF a los compromisos diferidos?*

Publicando las proyecciones relativas a la capacidad de generación de ingreso fiscal y de crecimiento económico de los proyectos de inversión pública, el CAF estará en condiciones de encaminar, de manera constructiva, al debate parlamentario relativo a la inversión pública. Lo mismo ocurrirá con los programas referentes al gasto –por ejemplo los de seguridad social– que suponen compromisos de gasto en el futuro. Las autoridades electas, que probablemente ya no estarán en sus cargos cuando las obligaciones se hagan exigibles, tienden a postergar los ajustes necesarios para un financiamiento sano de tales compromisos. A través de la publicación de sus estimaciones sobre esos futuros compromisos de gasto, y de la explicación de la influencia que los mismos ejercen sobre sus decisiones con respecto al establecimiento del LVD corriente, el CAF puede promover, y si es necesario obligar a realizar, un ajuste más acelerado, en previsión de la futura evolución de la situación fiscal.

#### *E. El problema de los atrasos de pagos*

Un problema generalizado, en América Latina, es el de los atrasos de pagos de obligaciones presupuestarias. Los gobiernos sancionan leyes que autorizan gastos públicos, pero que también determinan emisiones permisibles de deuda pública.

<sup>27</sup> Una vez terminado, un puente permitirá al Estado recaudar peajes pagados por los usuarios. Si, para respetar el DCL, se reduce el gasto correspondiente a un puente casi terminado se afecta el ingreso fiscal futuro.

Cuando el ingreso fiscal resulta inferior a lo previsto, o el gasto supera lo previsto, el diferencial se presenta como atraso de pagos. ¿Qué podría hacer el CAF en esas situaciones?

En principio, no es necesario tener en cuenta especialmente esos atrasos. Sólo es importante que las obligaciones que toman la forma de atrasos se incluyan en los estados contables mediante tablas del gasto público y de la deuda pública.

En la práctica, la existencia de atrasos plantea varios problemas adicionales. El CAF se verá obligado a tomar medidas especiales para determinar con certeza su existencia, puesto que a los ministerios encargados del gasto puede interesarles ocultarlos. Además, en algunos casos, los atrasos ponen en peligro la estabilidad de los sistemas bancarios. Los bancos otorgan préstamos a los contratistas de proyectos públicos. Cuando los resultados presupuestarios son inesperadamente insatisfactorios y se acumulan atrasos, los contratistas no pueden evitar incurrir en incumplimiento de sus deudas, lo que compromete la estabilidad de los intermediarios. Ese proceso dinámico tiende a suscitar presiones especiales sobre el CAF, tendientes a hacer tener en cuenta las necesidades de los contratistas y sus acreedores. Dada la vulnerabilidad de los sistemas bancarios y las macroeconomías latinoamericanas frente a quiebras de bancos, los gobiernos suelen reaccionar pagando los atrasos mediante bonos, con lo cual en la práctica los refinancian.

Esto lo realizan al margen del proceso presupuestario normal.<sup>28</sup> Para que el LVD se aplique efectivamente, los atrasos

<sup>28</sup> En la práctica, lo habitual es que los contratistas soliciten renovaciones de préstamos y que los bancos renueven las obligaciones ampliando su plazo, esperando obtener futuros pagos. De ese modo puede crearse una espiral de préstamos en situación de incumplimiento en continuo crecimiento, encubiertos por renovaciones que abarcan un amplio período. Con frecuencia, esas deudas preexistentes, se refinancian por plazos más largos mediante la emisión de bonos públicos. Los contratistas reciben esos bonos y los entregan a los bancos, con lo cual cancelan los préstamos bancarios. Típicamente, ese refinanciamiento se produce al margen del proceso presupuestario, ya que tiene lugar como reacción frente a atrasos que se hayan suscitado durante períodos presupuestarios anteriores. Esto permite que la existencia de atrasos determine, en la práctica, la inobservancia de los topes fiscales máximos vigentes.



deben contabilizarse como parte del déficit en el ejercicio en que se incurre en ellos. De ser así, el refinanciamiento no requiere ninguna decisión de parte del CAF, ya que los atrasos ya se habían contabilizado como parte de la deuda.

*F. ¿Debería el CAF supervisar la composición de los tributos y del gasto público?*

El CAF debería controlar la composición de los tributos y del gasto público y tener en cuenta en sus pronósticos las repercusiones del crecimiento económico, el desempleo, el ingreso tributario, etc. Mediante la utilización de esos pronósticos, el CAF podría adaptar a las circunstancias el LVD del ejercicio corriente, a fin de hacer posible un ajuste óptimo frente a los shocks, una estabilización contracíclica y una estabilización de las tasas tributarias. No obstante, aparte de esa razón, no existe ninguna otra por la cual haya que dotar al CAF de la potestad de determinar la composición de los tributos y del gasto.

*G. ¿Debería el CAF encargarse de la gestión de la deuda?*

También aquí se aplica la distinción arriba establecida, entre la responsabilidad de establecer un tope máximo para el déficit presupuestario global –función enmarcada en las atribuciones del CAF– y el nivel y la composición de los tributos y del gasto público, que debería seguir siendo competencia del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. El servicio de la deuda puede concebirse como parte de la composición y del nivel del gasto público, y por ello pertenece lógicamente a la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

No obstante, el CAF podría efectuar recomendaciones referentes a ese tema sin necesidad de tener la facultad de aplicar medidas de gestión de la deuda. Los países de América Latina poseen limitado acceso al crédito multilateral y bilateral, a plazo relativamente largo y en condiciones relativamente poco costosas. Más allá de esto, la curva de la oferta del crédito se hace más pronunciada, a menudo en forma muy significa-

tiva. Al emitir su pronóstico del ingreso y del gasto público, y proporcionar la justificación del LVD, el CAF debería dar a conocer los supuestos en que se haya basado con respecto a la disponibilidad de financiamiento. Tendría que prestar atención a las repercusiones, relativamente grandes, del endeudamiento adicional sobre las tasas de interés.<sup>29</sup> De ese modo aumentará el costo de la atención del servicio no sólo de esa deuda adicional, sino también de toda deuda a corto plazo que no haya sido prorrogada. El CAF deberá tenerlo en cuenta al proyectar las repercusiones de los déficit corrientes sobre las obligaciones futuras del servicio de la deuda. La existencia de una deuda a corto plazo incrementa, por otra parte, el peligro de una corrida de la deuda al estilo de la ocurrida con los tesobonos, en que los inversionistas se rehusan a renovar las obligaciones que van haciéndose exigibles, lo que obliga al Gobierno a adquirirlas para impedir una crisis financiera. Cuando un gran volumen de deuda pública es a corto plazo, tal vez el CAF llegue a la conclusión de que, por razones de prudencia, el déficit debe reducirse, a fin de establecer un fondo para épocas difíciles que permita precaverse contra ese imprevisto. El hecho es que no debe facultarse al CAF para realizar la gestión de la deuda. Su capacidad de determinar el LVD le brinda suficiente poder para preservar la solidez de las finanzas públicas.

## **VI. Credibilidad, responsabilidad y legitimidad**

Existen razones para pensar que el Parlamento y los electores apoyarían un mecanismo como el referido. Como ya se señala-

<sup>29</sup> Por otra parte, el NFC tiene que preocuparse por la tendencia de los acuerdos internacionales de crédito bancario de establecer periodos de gracia. La presencia de un período de gracia implica que el costo del servicio de la deuda se satisface en etapas más tardías, por lo cual, si todos los demás factores se mantienen constantes, las obligaciones del gasto corriente se reducen en relación con las obligaciones futuras. Será necesario que el CAF publique sus predicciones sobre el gasto, a fin de procurar que el Parlamento las tenga en cuenta, y reduzca el DCL corriente, de modo de crear un superávit que haga posible asumir, más adelante, obligaciones adicionales del servicio de la deuda.

ló, los países han reconocido los beneficios de la delegación de autoridad a los bancos centrales autónomos, a los negociadores del comercio exterior que representan intereses nacionales, más bien que sectoriales, y a las comisiones de cierre de bases, cuando existen problemas de incentivos. La delegación de atribuciones se basa en el reconocimiento del hecho de que la competencia política puede comprometer el futuro, y reducir la posibilidad de soluciones basadas en la cooperación. ¿Por qué podría ese principio no aplicarse a la esfera de la política fiscal?

La aplicación sería más probable cuanto más limitada fuera la delegación de facultades con respecto a la política fiscal. Por lo tanto, es importante subrayar que esta última no debería ser controlada por el CAF. El CAF fijaría el tope máximo del déficit, pero el nivel de los gastos y tributos, así como la composición de unos y otros, seguirían estando sometidas al control de las autoridades electivas. La influencia del CAF sobre la política fiscal sería, en consecuencia, más reducida que el control que ejerce sobre la política monetaria un banco central autónomo. No existen razones claras por las cuales un principio que es admisible en la esfera monetaria, no deba serlo también a los efectos de la política fiscal.

Los bancos centrales autónomos están obligados a publicar documentos que justifiquen las medidas de política económica que adoptan. Los miembros de sus directorios tienen la obligación de prestar declaración testimonial ante el Parlamento. Sus autoridades pueden ser destituidas, si se comprueba que han perseguido objetivos diversos de los que convienen al interés público. A través de un mecanismo similar podrían legitimarse las facultades conferidas al CAF. El CAF estaría obligado a publicar una declaración en que explicara y justificara el nivel asignado al LVD para el ejercicio siguiente. Estaría obligado a elaborar un comentario retrospectivo referente al ejercicio fiscal precedente, que sería presentado ante el Parlamento en una etapa temprana del proceso presupuestario subsiguiente. Podría imponerse a los miembros de su directorio la obligación de prestar declaración testimonial ante el Parlamento a intervalos regulares, y justificar las decisiones de política que adopte el Directorio. Inclusive cabe concebir que los integrantes del CAF pudieran ser destituidos, si así lo re-

solciera una mayoría suficiente del Parlamento, en la medida en que el LVD correspondiente al ejercicio se mantuviera.

Como la base de establecimiento del CAF estaría dada a través de una ley ordinaria o constitucional, el Parlamento estaría en condiciones de sancionar una ley, votada por una mayoría apropiada, que aboliera el CAF y el proceso presupuestario que ese organismo estableciera. Esta sería la sanción más enérgica, que impediría al CAF perseguir sus propios objetivos sin legitimación democrática alguna. No obstante, un acto legislativo de ese género pondría en cuestión el compromiso del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de estabilizar y consolidar las finanzas públicas. La historia de los bancos centrales autónomos lleva a pensar que un Parlamento no adoptaría medidas de ese género a la ligera. El peligro de facilitar en demasia la destitución, es que ello iría en detrimento de la credibilidad de la política del CAF. Si los miembros del Consejo estuvieran expuestos a un mecanismo de destitución simple, podrían mostrarse reacios a emitir juicios independientes. En consecuencia, el umbral de la destitución debería ser suficientemente alto como para no socavar la independencia y autonomía del CAF, pero la mayoría especial no debería ser más amplia que la necesaria para revocar la ley de creación del propio CAF. Los países que tuvieran diferentes preferencias en cuanto a la pugna entre la credibilidad de la política fiscal y la responsabilidad política, podrán establecer ese umbral a diferentes niveles.

En definitiva, el criterio decisivo es el de la realidad: si puede demostrarse que a través del CAF se mejora la conducción de la política fiscal, su credibilidad, legitimidad y respeto aumentarán. Más arriba hemos subrayado el hecho de que las medidas recomendadas en el contexto europeo para reforzar la credibilidad pueden ser contraproducentes si se aplican en forma excesivamente mecánica en América Latina: por ejemplo, si se da carácter obligatorio a la reducción general del gasto en caso de violación del LVD, los costos políticos y económicos pueden ser de tal magnitud que la credibilidad se deteriore, en lugar de aumentar. En América Latina, región en que los organismos internacionales han cumplido un papel importante en el proceso de reforma económica, tal vez el FMI pueda respaldar hasta cierto punto la credibilidad del CAF

apoyando su establecimiento y declarando la pertinencia del LVD que él establezca. Si el LVD recibe el “sello de aprobación” del Fondo, el precario acceso del Gobierno al mercado de crédito se ampliará en forma aun más extraordinaria de lo que surge de la simple creación del CAF. De ese modo, aumentarán los beneficios de la nueva institución fiscal, y por lo tanto se promoverá el respaldo político.

## VII. Conclusión

“Antes de que los países ricos receten a los países pobres los procedimientos presupuestarios que deberían observar, bien podría tenerse en cuenta el carácter obstinadamente errático que suelen presentar las instituciones cuando se trasplantan de su hábitat nativo a otro sitio”. (Wildavsky, 1986, pág. 147)

En el presente estudio hemos tomado muy en serio la advertencia de Wildavsky. En lugar de recomendar para América Latina sistemas presupuestarios que hayan funcionado satisfactoriamente en los Estados Unidos o en Europa occidental, hemos recomendado la creación de Consejos Nacionales de Asuntos Fiscales cuyas características los hacen diferentes de los que existen en las economías industriales avanzadas. Se les daría una estructura que permitiría corregir los problemas específicos que se plantean en el contexto latinoamericano. A través del CAF, se procura hacer frente a las consecuencias, en materia de gasto deficitario, de la fragmentación o volatilidad política; el organismo estaría dotado de características tales que le permitirían superponer al proceso presupuestario un horizonte de planificación de mediano plazo, mientras que la inestabilidad gubernamental crea un sesgo hacia el cortoplacismo. Está estructurado de modo de reducir las restricciones fiscales, y promover el acceso a los mercados internacionales de crédito por parte de los Gobiernos cuyo acceso a los mismos sea precario porque no están en condiciones de comprometerse a equilibrar el presupuesto a lo largo del ciclo económico. La entidad ha sido estructurada de modo de promover el ajuste frente a los shocks en un entorno macroeconómico afectado por la oscilación de las expectativas inflacio-

narias, de la relación internacional de intercambio y de las tasas de interés real. En otras palabras, las innovaciones institucionales que recomendamos han sido concebidas expresamente de modo de tener en cuenta importantes características del entorno latinoamericano.

Por sí misma, la reforma de las instituciones fiscales no resolverá todos los problemas de volatilidad macroeconómica que experimenta América Latina.<sup>30</sup> El carácter procíclico, el sesgo hacia el déficit y la lentitud del ajuste que presenta la política fiscal, constituyen apenas un conjunto de factores que contribuyen a la volatilidad macroeconómica en la región. También se requiere estabilidad monetaria y un contexto de inflación baja y estable para reducir al mínimo las perturbaciones a la actividad económica. Mediante un régimen cambiario que elimine la necesidad de ajustes en gran escala en un entorno de crisis, se reforzaría la estabilidad real y financiera. Adoptando normas adecuadas referentes al capital se impediría que las crisis financieras perturbaran la actividad económica. A través de un endeudamiento prudente en los mercados internacionales de capital, se aislaría a las economías de las perturbaciones desestabilizadoras de los mercados de capital. Una mayor diversificación de la exportación ayudaría a reducir el riesgo de la relación de intercambio. Por último, la estabilidad política daría mayor credibilidad a los compromisos de política económica, y permitiría a los gobiernos elaborar estrategias económicas orientadas hacia objetivos de mediano plazo.

Por sí misma, la reforma de las instituciones presupuestarias no puede alcanzar todas esas metas, pero existen importantes sinergias entre la reforma fiscal y la que se lleve a cabo en otras esferas. Mejorando la política fiscal se dotará al banco central de mayor capacidad para perseguir la aplicación de una política monetaria estable, del mismo modo que la disminución de la inflación simplificará la planificación financiera. Una política fiscal estable impedirá que la variabilidad del gasto público desestabilice el tipo de cambio; al mis-

<sup>30</sup> En BID (1995) y en Hausmann y Reisen (1996) se analiza la agenda de política económica para reducir la volatilidad.

mo tiempo, un tipo de cambio realista evitará que la planificación fiscal se vea perturbada por devaluaciones forzadas. Reduciendo al mínimo el incremento del gasto público en casos de afluencia de capital, disminuirá la necesidad de medidas de ajuste fiscal cuando el capital se retire. Por sobre todo, la estabilidad fiscal y la estabilidad política pueden complementarse mutuamente en forma positiva, lo que permitiría crear en América Latina un círculo virtuoso de crecimiento económico.

## Referencias

Aizenman, Joshua y Ricardo Hausmann (1995). "Inflation and Budgetary Discipline", estudio N° 5537 de la serie *Working Papers* de NBER.

Alesina, Alberto (1989), "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies", *Economic Policy* 8, págs. 55 a 98.

\_\_\_\_ y Allen Drazen (1991), "Why Are Stabilizations Delayed?", *American Economic Review* 81, págs. 1170 a 1188.

\_\_\_\_ y Roberto Perotti (1994), "Budget Deficits and Budget Institutions", original no publicado, Universidad de Harvard y Universidad de Columbia.

\_\_\_\_, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein (1995), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", estudio de la serie *Working Papers*.

Barro, Robert (1979), "On the Determination of Public Debt", *Journal of Political Economy* 87, págs. 940 a 971.

Buiter, William, Giancarlo Corsetti y Nouriel Roubini (1993), "Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht", *Economic Policy* 16, págs. 57 a 100.

Cukierman, Alex, Sebastian Edwards y Guido Tabellini (1989), "Seignorage and Political Instability", estudio N° 3199 de la serie *Working Papers* de NBER.

Eichengreen, Barry, y Tamim Bayoumi (1994), "The Political Economy of Fiscal Restrictions: Implications for Europe from the United States", *European Economic Review* 38, págs. 781 a 792.

\_\_\_\_ y Jürgen von Hagen (1995), "Fiscal Restrictions and Monetary Union: Rationales, Reservations and Reforms", *Empírica* (próximo a aparecer).

\_\_\_\_, Jürgen von Hagen e Ian Harden (1995), "Hurdles Too High: Improving Budget Procedures is the Best Preparation for EMU", *Financial Times* (28 de noviembre), pág. 16.

Gavin, Michael K., Ricardo Hausmann, Roberto Perotti y Ernesto Taívi (1996), "Fiscal Policy en Latin America: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness". Documento de trabajo, edición mimeografiada, Banco Interamericano de Desarrollo.

Goldstein, Morris, y Geoffrey Woglom (1994), "Market-Based Fiscal Discipline in Monetary Unions: Evidence from the US Municipal Bond Market", en Matthew Canzoneri, Vittorio Grilli y Paul R. Masson (directores de la publicación), *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the U.S.*, Cambridge: Cambridge University Press, págs. 228 a 260.

Hausmann, Ricardo, y Michael K. Gavin (1996), "Securing stability in a volatile region: the policy challenge", en Ricardo Hausmann y Helmut Reisen (directores de la publicación), *Securing Stability and Growth in Latin America*, Paris: OCDE-BID.

\_\_\_\_, Andrew Powell y Roberto Rigobon (1993), "An Optimal Spending Rule Facing Oil Income Uncertainty", en Eduardo Engel y Patricio Meller (directores de la publicación), *External Shocks and Stabilization Mechanisms*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

\_\_\_\_ y Helmut Reisen (1996) *Securing Stability and Growth in Latin America*, Paris: OCDE-BID.

\_\_\_\_ y Ernesto Stein (1996), "Searching for the right budgetary institutions for a volatile region", en Ricardo Hausmann y Helmut Reisen (directores de la publicación), *Securing Stability and Growth in Latin America*, Paris: OCDE-BID.

Hibbs, Douglas (1977), "Political Parties and Macroeconomic Policy", *American Political Science Review* 7, págs. 1467 a 1487.

Banco Interamericano de Desarrollo (1995). *Overcoming Volatility*, Informe Anual 1995, Washington, D.C., BID.



McKinnon, Ronald I. (1995), "Comment: A Fiscally Consistent Proposal for Reforming the European Monetary System", en Peter B. Kenen (director de la publicación), *Understanding Interdependence: The Macroeconomics of the Open Economy*, Princeton: Princeton University Press, págs. 88 a 97.

Musgrave, Richard (1959), *The Theory of Public Finance*, Nueva York: McGraw Hill.

Nordhaus, William (1975), "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies* 42, págs. 169 a 190

Obstfeld, Maurice (1993), "Destabilizing Effects of Exchange Rate Escape Clauses", estudio N° 3603 de la serie *Working Papers* de NBER.

Preinchand, A. (1983). *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*, Washington, D.C., FMI.

Saint-Paul, Gilles (1994), "Monetary Policy in Economic Transition: Lessons from the French Post-War Experience", *European Economic Review* 38, págs. 891 a 899.

Tabellini, Guido y Alberto Alesina (1990). "Voting on the Budget Deficit", *American Economic Review* 80, págs. 37 a 49.

Von Hagen, Jurgen (1992), "Fiscal Arrangements in a Monetary Union: Evidence from the U.S.", en Donald E. Fair y Christian de Boissieu, directores de la publicación, *Fiscal Policy, Taxation and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe*, Kluwer, Dordrecht, págs. 337 a 360.

\_\_\_\_\_ y Barry Eichengreen (1996), "Fiscal Restraints, Federalism and European Monetary Union: Is the Excessive Deficit Procedure Counterproductive?" *American Economic Review* (próximo a aparecer).

\_\_\_\_\_ e Ian J. Harden (1994), "National Budget Processes and Fiscal Performance", *European Economy Reports and Studies* 3, págs. 311 a 408.

Wildavsky, Aaron (1986), *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Nueva Brunswick: Transaction Books.

Williamson, John (1986), *IFM Conditionality*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.



## **Presupuestos Operativos\***

Lon Sprecher

Los presupuestos operativos son multifacéticos. Un presupuesto puede ser un proceso, un documento, un libro mayor, un plan, algo que siempre está desequilibrado (perspectiva de los medios), o un sistema. Una perspectiva histórica realmente no ayuda a aclarar qué se quiere decir por la palabra presupuesto. Jesse Burkhead señala que "En Gran Bretaña, el término fue usado para describir la bolsa de cuero en la cual el Ministro de Hacienda llevaba al Parlamento la declaración de las necesidades y recursos del gobierno"<sup>1</sup>. Con el tiempo, el presupuesto pasó a referirse a la declaración más que a la bolsa en si misma.

Si el presupuesto es la bolsa, o lo que está dentro de ella que los políticos dejan salir, basta decir que cada gobierno local define el presupuesto para servir mejor a sus circunstancias especiales. Nadie discutiría nunca que los gobiernos de la Ciudad de Nueva York; el Paso, Texas; y Eau Claire, Wisconsin, tratan los mismos problemas. Nadie debería discutir que

\* El presente artículo es una traducción del Capítulo 4 de la obra *Local Government Finance*, editada por John Petersen and Dennis Strachota. Ha sido incluido en esta edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la autorización de la *Government Finance Officers Association* de los Estados Unidos y Canadá.

<sup>1</sup> Jesse Burkhead, *Presupuestación del Gobierno* (Nueva York: Wiley, 1956), pag. 2

cada una de estas ciudades debería tener el mismo punto de vista o definición de un presupuesto o proceso presupuestario.

### **Puntos de vista distintos; necesidades distintas**

El proceso presupuestario de cada gobierno local es único –es el producto de factores geográficos, históricos, económicos, políticos y sociales peculiares de esa jurisdicción. En lugar de alzar las manos y decir que es imposible discutir presupuestos locales porque cada unidad es diferente, la tarea es definir un marco conceptual. Este marco debería permitir al profesional (elegido o empleado público) así como al observador casual, entender la respuesta al presupuesto de una localidad dada en relación con otras unidades de gobierno.

No sólo cada unidad de gobierno definirá el presupuesto en forma diferente, cada participante dentro de ese gobierno también tendrá diferentes puntos de vista basado en el papel y posición que juega en el gobierno. Las decisiones presupuestarias consisten en las acciones de los funcionarios ejecutivos (alcalde, director de finanzas, organismos de línea), funcionarios legislativos, grupos de vecinos o de interés, comisiones de ciudadanos, y los medios.

Este capítulo está organizado alrededor de la premisa de que la presupuestación es una serie unificada de pasos tomados para vincular e implementar cuatro funciones:

- \* Desarrollo de principios
- \* Planificación financiera
- \* Planificación de Servicios /Operaciones
- \* Comunicaciones

Este capítulo comienza con un breve juego de definiciones para cada una de estas cuatro funciones –qué plan de servicios/operaciones incluye y qué relación tiene eso con el plan financiero o de principios.

Este presupuesto es considerado el proceso que proporciona el telón de fondo para la integración de estas funciones. El ambiente y los actores especiales para una municipalidad dada dictarán en qué medida se produce la vinculación y su forma.

Las fuerzas que juntan a varios actores y a las preocupaciones del ambiente con la expresa carga de asignar recursos escasos a demandas que compiten, alimentan el conflicto y la fragmentación. El presupuesto es el proceso de resolución de conflictos.

El capítulo usa un enfoque cronológico para ilustrar el desarrollo y el vínculo de las cuatro funciones o metas de la presupuestación. El ciclo del presupuesto local está segmentado en cuatro etapas: planificación/preparación, Integración, venta/aprobación, y ejecución/intercambio de información.

## **Marco**

### *Desarrollo de Principios*

Lo comprendan o no los gobiernos locales, sus procesos de presupuesto son algo más que simplemente “contar los garbanzos” o un modo práctico de equilibrar ingresos y gastos. Los presupuestos son:

- \* Un modo de racionalizar la asignación de recursos escasos
- \* Un vehículo de cambio –un modo de lograr un cambio social en el terreno legislativo
- \* Un modo aceptado de proponer nuevas cuestiones fiscales y no fiscales conforme lo definido por el personal directivo
- \* Una estrategia política –un modo de integrar la agenda política y de principios y valores de un jefe de estado para dar visión y dirección a la burocracia y a los ciudadanos.

El presupuesto como instrumento de principios requiere una clara articulación por parte del jefe de estado y cuerpo legislativo de las metas, objetivos y estrategias correspondientes al presupuesto. El presupuesto brinda la oportunidad de explicar el impacto importante de los cambios de política en las operaciones, niveles de servicio y el bienestar financiero de la comunidad. La parte desagradable de proponer cambios de política es tener que rendir cuentas. Si se implementa la nueva política, generalmente es útil explicar al principio cómo se implementará exactamente la nueva política o la modificada, y en qué forma se controlará.

### *Planificación Financiera*

Por ley, un presupuesto local generalmente tiene que equilibrar ingresos y gastos. Por lo tanto, una función presupuestaria clave es brindar un plan financiero que rijan la operación fiscal de la municipalidad durante el siguiente ejercicio. Como mínimo, el proceso de planificación financiera incluirá:

- \* Una proyección de la situación financiera del gobierno al final del ejercicio en curso y al final del ejercicio económico propuesto.
- \* La actividad financiera en curso y del ejercicio anterior por departamento o programa, de modo que el personal directivo sepa en qué se gastan las asignaciones corrientes en comparación con los gastos propuestos.
- \* Una estimación de ingresos formal que incluya un listado de todas las fuentes de ingreso propuestas y en curso, cuánto ha sido producido históricamente por cada fuente, cuánto se espera en el presupuesto propuesto, y las sensibilidades subyacentes de las proyecciones de ingresos (cambios económicos, estacionales, demográficos o de actividades) que den como resultado más o menos ingresos que los proyectados; esto brindará al personal directivo una idea de la volatilidad fiscal potencial con la cual están tratando.
- \* Una mirada al futuro para prever acontecimientos o condiciones que requerirían cambios en las operaciones a fin de asegurar la estabilidad o la solvencia financiera.
- \* Una relación explícita entre el presupuesto de capital y el presupuesto operativo: el presupuesto de capital está financiado por deuda en gran medida, lo que requiere que un gobierno local presupueste de las asignaciones anuales una suma suficiente como para atender la deuda –es decir, hacer frente a los pagos de capital e intereses requeridos en virtud del instrumento de deuda (Un proyecto de presupuesto de capital, financiado con un instrumento de deuda, obligará hoy en día a la ciudad a efectuar asignaciones para el servicio de la deuda, financiadas generalmente durante los 10 siguientes presupuestos operativos).
- \* Para asegurar que el servicio de la deuda permanezca bajo

control y que el personal directivo no hipoteque imprudentemente el futuro, muchas jurisdicciones han instituido una pauta que busca contener el servicio de la deuda como una relación específica entre la deuda y los gastos de fondos generales; mientras que el servicio de la deuda recibe prioridad en los gastos municipales, un buen plan financiero tratará de fijar un nivel de servicio de deuda racional para un período de varios años.

### *Planificación de Servicios/Operaciones*

El presupuesto no sólo fija el plan financiero, político y de principios para un gobierno, sino que también es el programa de acción que rige la cantidad de servicio prestado y la manera en que se lo presta. Es la herramienta de dirección-fijación básica que el jefe de estado y el cuerpo legislativo tienen, para dirigir la burocracia en la prestación de servicios a la comunidad. El presupuesto brinda niveles de expectativa aprobados en la forma de objetivos y medidas de cumplimiento, metas y cronogramas para proyectos.

Las directivas presupuestarias a los administradores no son generalmente procedimientos operativos diarios, pero podrían incluir:

- \* Metas y objetivos departamentales
- \* Reorganizaciones aprobadas
- \* Límites de fondos y de personal
- \* Servicios recientemente ordenados que necesitan ser prestados independientemente de los niveles de financiación.
- \* Niveles de servicios cambiados, tales como prestar determinado servicio cada cuatro semanas en vez de cada siete.

### *Comunicaciones*

Además de ser un instrumento de política, el presupuesto es un modo conciso para que el personal directivo en un gobierno local pueda comunicar los cambios en prioridades, la razón fundamental para las decisiones tomadas, y una visión cambiada para el futuro. El proceso de presupuesto puede ser una herramienta efectiva para ayudar a los ciudadanos a

comprender la necesidad de cambio, y las razones detrás de la política y de las decisiones sobre principios.

Muchas jurisdicciones usan los foros públicos o “reuniones de pueblo” para comunicar el presupuesto a la gente. Otras localidades brindan al jefe de estado un foro para presentar ya sea un “estado de la municipalidad” o un mensaje presupuestario o ambas cosas. Las reuniones de la vecindad, conducidas por funcionarios de departamento en relación con el impacto del presupuesto en la vecindad, son también un desprendimiento de la comunicación efectiva del proceso presupuestario.

### **El medio ambiente y los actores igual a conflicto**

Una de las premisas básicas para el presupuesto es que es un modo de asignar recursos escasos traduciendo valores o prioridades en programas y principios. En cualquier momento en que dos o más actores se juntan para tomar una decisión, existe un conflicto en potencia. Los factores ambientales, tales como los cambios económicos o los demográficos, pueden aumentar también el potencial de conflicto.

#### *Medio Ambiente*

Muchas municipalidades se suscriben a la filosofía presupuestaria de la “participación justa” –cuando se ponen más recursos a disposición, deben ser divididos “en forma justa” entre los distintos organismos competidores.<sup>2</sup> Muchos departamentos de línea suponen que existe una teoría de “rotación” para la asignación de recursos. Si a un departamento le va bien un año, tendrá que esperar su turno hasta que todos los otros departamentos hayan satisfecho sus necesidades en los periodos presupuestarios sucesivos.

Los niveles de presupuesto total generalmente cambian (hacia arriba o hacia abajo) en forma paulatina.<sup>3</sup> Deben suce-

<sup>2</sup> Aaron Wildavsky, *La política del Proceso Presupuestario* (Boston: Little, Brown, 1964), pag. 62.

<sup>3</sup> *Idem*, pags. 74-89.



der acontecimientos casi calamitosos, tales como un cierre de planta importante, una Propuesta 13, o un cambio significativo en la mezcla de la población, para que los niveles presupuestarios totales cambien en forma drástica o rápida.

Sin embargo, los presupuestos de programa específicos o departamentales, pueden cambiar bastante drásticamente de un año a otro. Las necesidades percibidas expresadas por las asociaciones de vecinos, por los legisladores o por empresas claves de la comunidad pueden iniciar cambios sustanciales dentro de los presupuestos departamentales. Si bien es posible que el presupuesto municipal en su conjunto no cambie en más de un par de puntos porcentuales, el presupuesto policial puede aumentar drásticamente si existe un cambio importante en los robos y vandalismo de la vecindad, por ejemplo.

### *Actores*

Los actores y sus valores (prioridades) responderán al medio ambiente de modos distintos, en la mayoría de los casos agregándose al nivel del conflicto. Los actores claves en el proceso de presupuesto son el jefe de estado, los organismos ejecutivos, el cuerpo legislativo, los medios, y las comisiones de ciudadanos. Las jurisdicciones más grandes también tienen una oficina central de presupuesto (OCP), un director financiero, un revisor de cuentas, o un director de administración como actor de la sucursal ejecutiva.

Los papeles de todos estos actores varían de acuerdo con la cuestión, la etapa del proceso presupuestario, y sus propios puntos de vista sobre sus papeles. Asimismo, la estructura legal de la jurisdicción también afecta la interacción de los actores. Si bien existe un número infinito de estructuras, existen dos extremos que unen al resto. La gran mayoría de las municipalidades grandes han cambiado hacia una forma ejecutiva de presupuestación. Aquí el jefe de estado prepara o dirige la preparación del documento presupuestario. El presupuesto refleja los valores del jefe de estado y es una declaración de sus prioridades. Los jefes de departamento someten sus propuestas y necesidades de recursos al jefe de estado y al director de finanzas para el análisis, y posible inclusión en el presupuesto ejecutivo.

El contraste se ha caracterizado como una aproximación menos compleja si bien no menos rigurosa a la presupuestación, con el poder ejecutivo y legislativo tomando en conjunto las decisiones presupuestarias –en esencia, un presupuesto legislativo. Los jefes de departamento llevan sus necesidades de recursos a un cuerpo ejecutivo-legislativo conjunto, generalmente presidido por el jefe de estado y llamado junta de estimaciones o un nombre similar. Este organismo, con los análisis proporcionados habitualmente por un administrador o secretario/tesorero de la ciudad o condado, toma las decisiones en forma colegiada.

El jefe de estado, aun en formas de gobierno que tengan un ejecutivo débil, es responsable de promover y lograr la coordinación entre las demandas competitivas de recursos y políticas. El jefe de estado es generalmente el principal agente de cambio en la toma de decisiones local. Tiene una agenda para los cambios de política, y necesita asimilar bastante de las agendas de los otros actores en la propia, para obtener aprobación y movimiento.

Los jefes ejecutivos batallan no sólo con los miembros del concejo y los grupos de interés con respecto a su visión del cambio e innovación de políticas; muchas de sus batallas más importantes se libran con burocracias del poder ejecutivo que no reaccionan.

Los funcionarios de departamento concentran su atención en atender sus distritos electorales (su definición) y en la solicitud de presupuesto inicial y en la asignación definitiva. El jefe de departamento verdaderamente eficaz no sólo será competente en el contenido de su organismo, sino que será un jugador agresivo en la competencia por los recursos. A veces, esta competencia enfrentará al jefe del organismo contra otros organismos, el jefe de estado, el cuerpo legislativo, el personal central de presupuesto, y quizás con los medios.

El cuerpo legislativo es el que tira en último término de los hilos del monedero. El jefe de estado tiene que convencer a una mayoría de este cuerpo que apruebe la visión del ejecutivo, los cambios de política, y el plan financiero y de operaciones. Una vez que las decisiones alcancen al cuerpo legislativo, cualquier coordinación que el jefe de estado haya alcan-

zado a la fecha tiene las mejores posibilidades de llegar aquí sin problemas.

El cuerpo legislativo ofrece una última oportunidad a los organismos ejecutivos que no pudieron obtener sus pedidos incluidos en el presupuesto del jefe de estado. El cuerpo legislativo representa distintos punto de vista en casi todas las cuestiones —no es la voz de nadie. Agréguese esta divergencia a la división de las cuestiones del presupuesto en diversas comisiones antes de que vuelva al cuerpo completo, y la fragmentación se convierte en la consigna. Es esta fragmentación la que crea el conflicto más visible en el proceso.

El papel de los medios está bifurcado. Puede crear cuestiones publicando “notas de tapa” profundas o piezas de análisis. Puede hacer crecer el conflicto cubriendo en forma selectiva las asambleas de las comisiones de ciudadanos, debates visibles, pero no las reuniones de resolución de conflictos detrás de la escena, o los desacuerdos de los jefes de organismos con el jefe de estado. Para los medios el conflicto equivale a noticia. Si todos están de acuerdo, la historia es aburrida.

El jefe de estado capaz mantendrá conversaciones uno por uno con periodistas influyentes, irá a las juntas editoriales con regularidad y celebrará conferencias de prensa en forma habitual. Por cierto, ningún jefe de estado ha encontrado la necesidad de congraciarse con los medios para ser elegido. Sin embargo, las relaciones eficaces con los medios son un ingrediente clave para utilizar el presupuesto como un dispositivo de comunicación.

Las comisiones de ciudadanos o las asociaciones de vecinos también juegan un papel clave en el proceso presupuestario a nivel local. Si bien existe una tendencia creciente hacia la representación paga, más que la de ciudadanos ordinarios apareciendo por su propia cuenta, la comisión de ciudadanos es todavía un factor para determinar qué se incluye finalmente en el presupuesto. Las comisiones de ciudadanos son en general comisiones que se ocupan de una sola cuestión (por ejemplo, mejores escuelas, más policía, más gobierno abierto) y juegan un papel importante para ayudar a que personal directivo se concentre en un problema que quizás no hubiese estado en la agenda de principios con anterioridad.

Las oficinas de presupuestos centrales son la principal he-

ramienta del jefe de estado para coordinar y controlar el conflicto inherente en el proceso de asignación de recursos. La efectividad de la OCP depende de su ubicación en la jerarquía.

Si la OCP está ubicada en un departamento de administración general, que puede incluir unidades de gobierno interno, como procesamiento de datos y central de compras, tiende a ser considerada más administrativa y menos orientada hacia la política. Bajo esta estructura organizativa, las posibilidades de que juegue un papel político o analítico importante son escasas. Su papel de resolución de conflictos también está sumergido en esta ubicación.

La OCP puede ser parte de la oficina del jefe de estado, lo que le dará visibilidad y poder, pero le puede dar una reputación de “entrometido político” más que de persona profesional, analítica.

Si la OCP está ubicada en el departamento de finanzas con un director de finanzas designado y analistas que se desempeñan en calidad de empleados públicos, podría alcanzar el mejor de los dos mundos: el poder del jefe de estado y la percepción de cierta objetividad. En cualquier caso, la OCP determina, de modo muy insignificante, la forma en que se presenta la información ante el personal directivo y los medios.

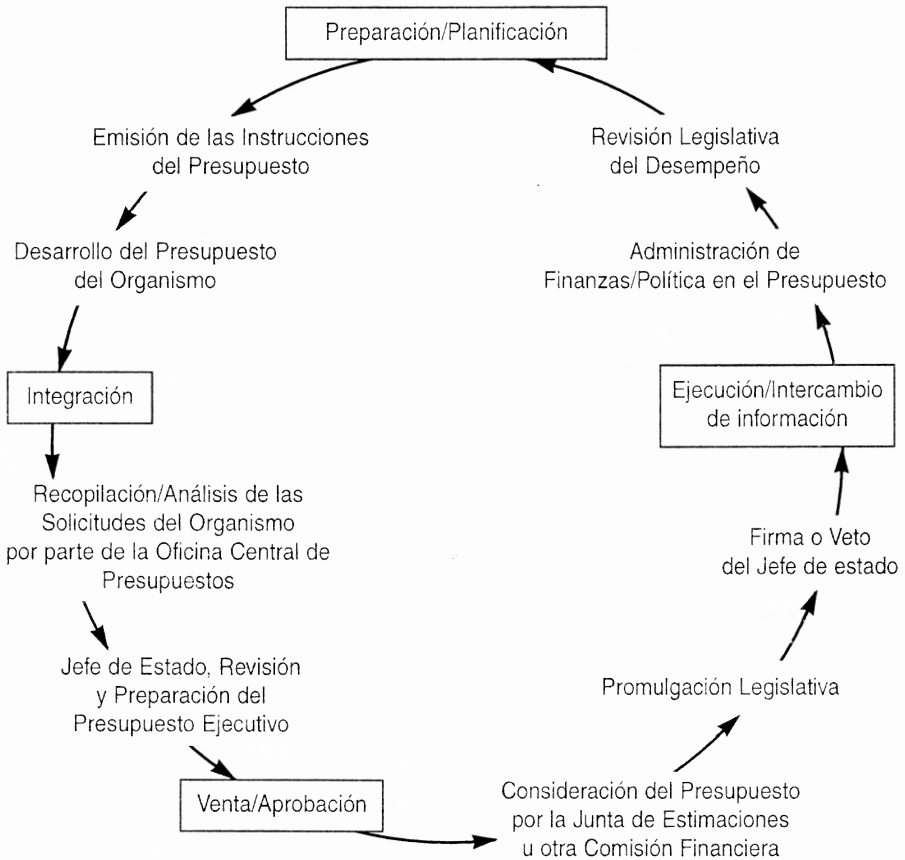
## **El Presupuesto como proceso de resolución de conflictos**

Las fuentes de conflicto son muchas cuando se trata de decidir cuánto dinero tomar del contribuyente, qué servicios deben participar en la distribución y qué visión de cambio se debe implementar. El proceso presupuestario determinará en qué forma se resuelve el conflicto.

Si bien cada jurisdicción enfocará el proceso de presupuesto de manera distinta, existen generalmente cuatro pasos cronológicos en cualquier proceso presupuestario: planificación/preparación, integración, venta/aprobación, y ejecución/intercambio de información. La figura 4-1 describe un ciclo presupuestario típico.

Los cuatro pasos pueden ser emprendidos anualmente (muy común en los gobiernos locales) o cada dos años. La eta-

**Figura 4-1**  
**Ciclo Presupuestario del Gobierno Local**



El proceso de presupuesto del gobierno local es un ciclo continuo, que va de la presentación de las solicitudes del presupuesto del organismo hasta la autorización legislativa de las asignaciones, al gasto de las asignaciones por el organismo y luego comenzando nuevamente con solicitudes subsiguientes del presupuesto del organismo.

pa de planificación puede llevar dos o más años bajo un proceso presupuestario sofisticado. Aún para el ciclo presupuestario anual, el tiempo transcurrido para que tengan lugar los cuatro pasos puede llevar hasta veinticuatro meses.

### *Preparación/Planificación*

Planes de Servicio. Muchos gobiernos locales y estatales emplean técnicas de evaluación y planificación de servicio formales. El proceso presupuestario es más que un ejercicio contable —es una oportunidad para vincular explícitamente costos en dólares con niveles de servicio alternativos y políticas alternativas que afectarán dichos niveles de servicio.

Antes de que una municipalidad pueda usar el proceso presupuestario para identificar elecciones de políticas alternativas o visiones alternativas para la comunidad, el marco presupuestario básico deberá tener un formato que promueva dicho análisis.

Específicamente, el presupuesto podría estar organizado alrededor de programas o, como mínimo, servicios discretos. El siguiente paso es que los administradores y funcionarios elegidos se pongan de acuerdo sobre los objetivos específicos de estos servicios o programas. Los objetivos:

- \* Están orientados hacia resultados
- \* Se pueden medir dentro de un tiempo dado
- \* Están relacionados con la meta total del departamento

El paso definitivo para garantizar un marco dentro del cual las necesidades de fijar políticas, planificación financiera, planificación de servicios, y comunicación puedan funcionar es el desarrollo de medidas de cumplimiento cuantitativo.

Harry Hatry y otros han definido una variedad de técnicas y medidas de cumplimiento.<sup>4</sup> En general, existen cuatro tipos de medidas: medidas de demanda, medidas de cantidad de trabajo, medidas de eficiencia, y medidas de eficacia.

<sup>4</sup> Harry Hatry, Louis Blair, Donald Fisk, y Wayne Kimmel. *Análisis de Programas para Gobiernos Estadales y Locales* (Washington, D.C.: The Urban Institute, 1976), pag. 33-85.

Las medidas de demanda indican el alcance del programa o la necesidad del servicio. Los ejemplos incluyen el número de residencias en un distrito de incendios, y la cantidad de basura recogida en años anteriores en una zona dada. Las medidas de demanda no ayudan directamente a la elección entre una política competitiva o prioridades de financiación, pero brindan el telón de fondo para ayudar a los presupuestadores a poner en perspectiva los números brutos del presupuesto que se solicitan.

Las medidas de cantidad de trabajo van un paso más allá de las medidas de demanda –indican la cantidad de trabajo realmente realizado en una actividad en particular. Los ejemplos de estas medidas incluyen el número de incendios al cual se ha respondido, pérdida de bienes como resultado de un incendio, y el número de recolecciones de basura.

Las medidas de eficiencia relacionan las medidas de cantidad de trabajo con los recursos requeridos y los resultados obtenidos. Los ejemplos incluyen el número de incendios por distrito, el número de recolecciones de basura por dotación y el número de horas de patrullaje por funcionario.

Las medidas de eficacia se basan en las medidas de eficiencia y dicen lo bien que una actividad cumple un objetivo. Estas medidas están orientadas hacia los resultados y son las más útiles para que el personal directivo pueda determinar prioridades para los recursos. Pueden ayudar a los programas aislados que pueden ser eficientes, pero que no satisfacen los resultados propuestos. Por ejemplo, el departamento de ingenieros de tráfico puede haber instalado todos los semáforos eficientemente, pero es posible que el objetivo final del programa –reducir accidentes– no se haya logrado. La siguiente cuestión planteada sería “¿son las luces de tránsito la mejor arma para impedir accidentes o existen otras maneras, más efectivas, de hacer frente al objetivo operativo?”

Los presupuestos basados en objetivos y planes de servicios permiten, en general, al personal directivo, la oportunidad de plantear hipótesis. “¿Qué pasa si reducimos los fondos para las patrullas de parques? ¿Aumentará el vandalismo?” También permite la identificación de modos alternativos de realizar el servicio. El proceso de planificación también permite el control del cumplimiento del servicio real y esperado, que se convierte en un factor importante en subsiguientes rondas

presupuestarias. Si existe una medida cuantitativa que muestre que un departamento hace frente, en forma uniforme, a las medidas de cantidad de trabajo, eficiencia y eficacia establecidas para él, se establece un nivel de confianza para futuras decisiones de programación y presupuestarias.

*Instrucciones Presupuestarias.* Al comienzo del ciclo presupuestario, el jefe de estado, el funcionario de presupuesto o (en ciudades más pequeñas) una comisión legislativa, desarrolla las pautas de principios y operativas/fiscales claves que regirán la preparación del presupuesto resultante. Las instrucciones presupuestarias combinan, en general, la fijación del tono de principios políticos del jefe de estado con la necesidad de obtener los números presupuestarios correctos de los organismos en algún formato corriente. La Figura 4-2 muestra cuatro tipos de documentos (instrucciones presupuestarias, pedidos de organismos, resumen presupuestario ejecutivo, y documentos de control). Cada juego de documentos incluye formularios específicos de información.

La etapa de preparación/planificación del proceso presupuestario utiliza generalmente las instrucciones presupuestarias y los documentos de solicitud del organismo. La etapa de venta/aprobación incluye el documento resumido del presupuesto definitivo. La etapa del intercambio de información ejecutiva contiene el documento de control.

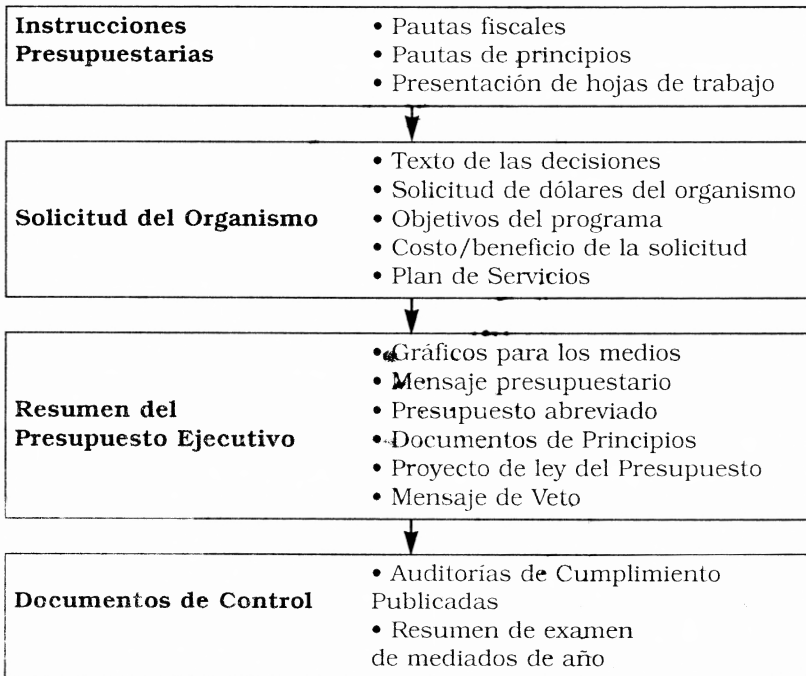
Las instrucciones presupuestarias son el resultado de numerosas reuniones entre el jefe de estado, asesores clave, el jefe de la OCP, y, potencialmente, miembros legislativos seleccionados. Estas conversaciones tienen lugar bastante antes de que los organismos hayan comenzado su planificación y deliberaciones en serio. En una jurisdicción más grande, la OCP ha adoptado un papel de análisis de principios, así como un papel de asesoramiento puramente fiscal. Antes de que se den a conocer las instrucciones presupuestarias, el personal directivo ha examinado los análisis realizados tanto por la OCP, como por el personal de finanzas que incluyen muchos de los siguientes puntos:

- \* Gastos corrientes contra presupuesto y las perspectivas para transportar el excedente a futuros ejercicios



- \*Rubros de costos importantes que vencerán en el ejercicio presupuestario
- \* Tendencias en la inflación y en las condiciones económicas locales
- \* Suposiciones de ingresos para los próximos 1 o 2 ejercicios (incluyendo ayuda estadual y federal).
- \* Aumentos de gravámenes aceptables –manteniendo el gravamen en un porcentaje aceptable de ingreso disponible o bruto local.
- \* Un listado de posibles cuestiones de principios y programáticas que pudieran confrontar al jefe de estado.
- \* Análisis de alternativas generales para lograr la agenda de principios o de política del jefe de estado.

**Figura 2**  
**Documentos Presupuestarios**



No todos los documentos serán usados por una jurisdicción dada. Algunas entidades puede idear otros documentos exclusivos para su situación

*Pautas Fiscales y Operativas.* Antes de que se pueda usar el presupuesto como un instrumento de principios o como una visión política, es necesario fijar los fundamentos financieros y operativos. Estas pautas fijan los parámetros generales dentro de los cuales los jefes de departamento pueden estructurar sus solicitudes. Las pautas pueden incluir rubros tales como:

- \* Pautas para incrementos de presupuesto debido a la inflación
- \* Pautas de aumentos de sueldo para los empleados
- \* Una declaración de las políticas impositivas y arancelarias a seguir
- \* Una indicación de qué áreas de servicios/operativas deberán ser fortalecidas o desenfanzadas para hacer frente a las prioridades en evolución
- \* Inclusión de todos los formularios que deberán completarse para que todas las solicitudes se realicen en una base comparable y fácilmente resumida para su examen por los poderes ejecutivo y legislativo y su publicación. Los formularios pueden incluir hojas de trabajo detalladas de servicios de personal, provisiones, y pedidos de equipo
- \* hojas de trabajo que describan en forma detallada los pedidos de nuevos cargos
- \* una hoja de trabajo de origen y aplicación de fondos que detalle si el servicio será financiado con fondos generales (generalmente con dinero proveniente del impuesto a los bienes), fondos federales o estatales o ingresos de empresas.

*Pautas de Principios.* Una vez que las pautas financieras/operativas se encuentren en marcha, el jefe de estado puede desarrollar instrucciones de principios dentro del marco de lo que se puede encarar.

A veces el ejecutivo precederá las instrucciones presupuestarias con un panorama más amplio y menos fiscal de las prioridades. Este discurso generalmente brinda un panorama del progreso alcanzado en el último ejercicio y las metas y desafíos para el ejercicio siguiente. Este mensaje generalmente atempera las expectativas, y trata de exponer en términos realistas, lo que el gobierno puede y no puede espe-

rar lograr en el ejercicio subsiguiente. Este mensaje prepara el terreno para la comunicación más específica, vinculada con lo fiscal, contenida en las instrucciones presupuestarias o mensaje presupuestario.

Los organismos no son la única audiencia para las instrucciones presupuestarias. Las instrucciones están escritas "para" el jefe del organismo, pero la audiencia real es el público y los medios. La instrucción presupuestaria es un modo de comunicar la agenda del jefe de estado, y señala el comienzo de la siguiente ronda de adjudicación de recursos para lograr el cambio de política que el jefe de estado desea.

Las instrucciones presupuestarias detallan qué espera el ejecutivo que se logre en el siguiente período presupuestario. Invariablemente, el mensaje pone el acento en la frugalidad y en el análisis de alternativas. El mensaje también pone de relieve los programas prioritarios del ejecutivo. Lo que se deduce es: si no está en la lista, no está en línea para nuevos recursos importantes y puede incluso estar en la lista de eliminados.

Las instrucciones pueden incluir objetivos de principios y de presupuesto específicos del organismo que han sido determinados por la OCP, tanto separadamente como junto con los organismos. A los organismos en general, les gusta tener alguna idea de cuál es la conducta aceptable, y cuál la que está claramente fuera de línea. Los objetivos de principios, de servicio y fiscales, le dan al organismo ese intercambio de información, y también muestran al público y a los medios que, el jefe de estado está al mando del control, y tiene un plan de campaña que rige el presupuesto.

*La Solicitud del Organismo.* Mientras tanto, los organismos no se han quedado sentados esperando las instrucciones. La mayoría de los jefes de departamento conocen las reglas del juego—los presupuestos crecen generalmente en forma paulatina y las solicitudes exitosas cuentan con una necesidad o distrito electoral demostrado.

El departamento exitoso habrá usado el tiempo desde que se aprobó el último presupuesto, no sólo para administrar ese presupuesto, sino también para poner en marcha la recolección de datos, jurisdicción y mejoras del programa para el si-

guiente presupuesto.<sup>5</sup> Las instrucciones presupuestarias le dicen a los jefes de departamento si les será más o menos difícil lograr que sus prioridades armonicen con las del ejecutivo.

¿Cómo sabe un organismo qué pedir? Los organismos se deben acercar al presupuesto desde dos perspectivas: la más mecánica de aplicar un lápiz afilado a los números solicitados; y la más visionaria de articular claramente y vender la prioridad de sus programas.

Desde una perspectiva puramente mecánica, los organismos necesitan desarrollar presupuestos para cada programa, descomponiendo los gastos en por lo menos tres categorías: servicios personales, gastos operativos (provisiones y servicios) y equipo.

La OCP ha establecido, en general, hojas de trabajo y formatos, para que sean completados por los organismos. Al identificar el número de nuevos cargos requeridos, más el número de cargos que continúan, el organismo ha dado cuenta de alrededor del 70% del presupuesto total en la mayoría de los departamentos.

Asimismo, los gastos operativos están relacionados en gran medida con el número de cargos, y pueden ser calculados habitualmente sobre una base por cargo, usando niveles históricos ajustados por la inflación como pauta. Los servicios contractuales son también un costo operativo variable clave. Algunas municipalidades contratan la remoción de basura, mientras que otras usan los contratos solamente para analizar problemas específicos, tales como en qué lugar ubicar en forma más efectiva un cuartel de bomberos. Independientemente del alcance de los servicios contractuales, el presupuesto deberá contener una razón fundamental clara y concisa de la necesidad del servicio y las producciones esperadas. Muchas veces, la OCP requiere la conclusión de una hoja de trabajo especial para justificar contratos.

El último componente importante del pedido de presupuesto es el presupuesto para equipo –aquellas cosas con una vida útil determinada (por ejemplo, más de 2 años) y un cos-

<sup>5</sup> Thomas J. Anton, "Papeles y Símbolos de la Determinación de los Gastos Estaduales", *Midwest Journal of Political Science* 11, 1 (Febrero 1967): 30-32.

to que supera un monto específico (por ejemplo, de más de U\$500). Nuevamente, habrá que completar algunas hojas de trabajo para justificar artículos tales como computadoras, máquinas de escribir, y equipo de comunicaciones.

Los pedidos del organismo deberán estar justificados sobre la base de los planes de servicio desarrollados con anterioridad en la etapa de planificación del presupuesto. Solicitar simplemente un cambio adicional con respecto al presupuesto del ejercicio anterior no utiliza el potencial total del presupuesto como herramienta de principios o planificación. Los jefes de departamento deberán identificar los programas prioritarios, así como importantes problemas fiscales y no fiscales en sus pedidos de presupuesto. También deben demostrar que han examinado los programas corrientes, y que han explorado si existen alternativas más eficientes o efectivas para lograr los objetivos deseados. Desde una perspectiva política y de principios, a lo largo de los años, muchos organismos han usado todas o alguna de las siguientes estrategias para lograr el respaldo de su pedido de presupuesto:

- \* Primero y principal, el organismo necesita una clientela, preferentemente grande y con opinión. El papel del organismo en la presupuestación es atender a la clientela, expandirla, y enfocarla para que le diga al jefe de estado y al cuerpo legislativo que necesita los cambios en el servicio que el organismo propone. Si nadie dice que necesita el servicio, es un objetivo que probablemente sea recortado.
- \* Es necesario que los organismos sean agresivos. El organismo puede decidir "satisfacer" el conjunto, pero ser empresario en unas pocas áreas elegidas en donde exista una necesidad documentada de un servicio nuevo, o que se ha expandido en forma significativa.
- \* Los organismos deben recordar siempre que son generalmente la única fuente de datos original. Nadie más mantiene un registro de los datos de la carga de trabajo o el número de estudiantes que no pasa los umbrales mínimos de lectura. La OCP y otros pueden manipular y analizar los datos, pero en la mayoría de los casos están confinados a analizar los datos del organismo.
- \* Los organismos pueden usar expertos externos y fuerzas de

tareas para ayudar a documentar la necesidad de un servicio.

- \* Los organismos deben tratar de adaptar sus pedidos bajo uno de los títulos de principal prioridad, identificados por el cuerpo ejecutivo o legislativo en sus discursos o en las instrucciones presupuestarias.

Presentar un presupuesto que siga estos pasos no garantiza el éxito, pero ayudará al organismo a justificar su pedido en la competencia por los recursos.<sup>6</sup>

### *Integración*

La etapa de la integración es donde la OCP está en su elemento. Hasta que los presupuestos se presentan a la OCP están fragmentados. Muy pocas conversaciones entre organismos tienen lugar. Cada uno ha considerado al proceso de presupuesto como un juego que suma cero, y por lo tanto, cada uno ha tratado de obtener lo máximo que pudo justificar razonablemente.

La herramienta principal del jefe de estado para comprender cualquier visión de cambio de principios y coordinación es la OCP. La primera vez que se considera el presupuesto en su conjunto es cuando la OCP lo ha analizado y ha efectuado recomendaciones tentativas al ejecutivo.

Muchos gobiernos usan presupuestos por programas y textos sobre decisiones para ayudar a la OCP, al ejecutivo y al cuerpo legislativo, a entender las interrelaciones entre los diversos pedidos de los organismos. Los textos sobre decisiones incluyen una breve descripción del programa, por qué es necesario un cambio, la prioridad del cambio en comparación con los pedidos de todos los otros organismos, y cómo el cambio ayudará a lograr una o más de las metas del departamento. Estos textos pueden tener cualquier forma o un formato especial para todos los departamentos. Estos formatos uniformes también ayudan a los pedidos de prioridad de la OCP, y los combinan con las prioridades del ejecutivo.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Fremont J. Lyden y Marc Linderberg, *Presupuestación Pública en la Teoría y en la Práctica* (Nueva York: Longman, 1983), pags. 127-129.

<sup>7</sup> Fremont J. Lyden y Ernest G. Miller, *Presupuestación Pública*, 4a. edición

La OCP concentra y destila el propósito normativo del ejecutivo en dólares y programas. El jefe de la OCP tiene enormes facultades si el ejecutivo le deja ejercerlas. La OCP fija a menudo los cronogramas de informes. También destila la esencia de cuestiones programáticas complejas en informes relativamente cortos estructurados alrededor de dólares, gente, y principios como producto final. Los jefes de los organismos así como los representantes legislativos pueden estar presentes para estos informes, si la estructura y tamaño de la municipalidad y el deseo del jefe de estado lo garantizan.

Los informes de la OCP comienzan generalmente dándole al jefe de estado un panorama de cómo los pedidos del organismo se comparan con las prioridades del ejecutivo, cómo los gastos solicitados se comparan con las estimaciones de ingresos (cuánto hay que recortar) y cómo la OCP proyecta proseguir, para hacer que los principios y los dólares se adapten a los objetivos declarados del ejecutivo.

Una vez completo el panorama global, comienzan los informes organismo por organismo. Se toman una serie de decisiones sobre dólares y cargos, así como sobre principios sustanciales.

El personal de la OCP incluye, en general, mucho de lo siguiente en el análisis de pedidos presupuestarios del organismo, usando una revisión crítica de los servicios/operaciones del organismo y planes financieros como telón de fondo:

- \* Evaluaciones de desempeño de programas anteriores
- \* Un pronóstico independiente de necesidades de servicio (¿se necesita el programa?)
- \* Eficacia de costos relativa —este programa comparado con un modo alternativo de resolver el mismo problema o un uso alternativo de los recursos para resolver otro problema
- \* Análisis de eficiencia (¿Es el método de menor costo para resolver el problema?)
- \* Datos de cantidad de trabajo
- \* Requerimiento del programa por parte del concejo o grupo de ciudadanos

Siguiendo este proceso, la OCP conduce racionalmente al ejecutivo, a través del vasto número de pedidos del organismo. De este modo, la OCP ayuda al ejecutivo a recoger y elegir de los pedidos a desarrollar un presupuesto de principios compatible con los valores, prioridades y cambios de principios deseados del ejecutivo.

La literatura describe a la OCP como un simple recortador de presupuestos reactivo.<sup>8</sup> Un ejecutivo progresista deseará que la OCP sea una sintetizadora e iniciadora de políticas proactivas. La OCP eficaz iniciará recomendaciones para que el ejecutivo las considere cuando un organismo no haya efectuado pedido alguno. En las primeras etapas, la OCP desarrolla su propia agenda de principios que pueden ser compartidos o no con los organismos.

Por ejemplo, es posible que el ejecutivo esté al tanto de que el departamento de salud no ha sido muy receptivo o creativo al ocuparse de un programa de toma de conciencia del SIDA. El ejecutivo puede pedirle a la OCP que desarrolle una propuesta. La OCP obtendrá los datos necesarios del departamento, pero el diseño concreto del programa y la identificación de recursos serán producto del personal de la OCP. Esto asegura al ejecutivo que habrá un programa, y podría obligar al departamento de salud a seguir adelante con su propio programa, o forzarlo a aplicar el programa diseñado por la OCP. El programa del departamento de salud podría integrarse con el programa de la OCP, dando de este modo al ejecutivo lo mejor que ambos organismos tienen para ofrecer.

Tomando decisiones basadas en los pedidos de los organismos y puntos iniciados por la OCP, el jefe de estado ha completado las recomendaciones del presupuesto. El jefe de estado sólo cuenta con unos pocos días más antes de presentar el presupuesto al cuerpo legislativo. Esos días finales se usan generalmente para realizar una nueva estimación de ingresos y ocuparse de las apelaciones de los organismos. También

<sup>8</sup> Ver James W. Martin, ed., *Enfoques del Proceso de Presupuesto del Estado Central* (Lexington, Ky.: Asociación Nacional de Funcionarios de Presupuesto Estadual, 1970), para un debate completo de la literatura sobre los papeles del personal de la OCP.



marca el comienzo de los informes al legislativo y a los medios con respecto al contenido general del presupuesto.

### *Venta/Aprobación*

El jefe de estado ocupa ahora el centro de la escena para envasar y vender el presupuesto. Las subestrategias presupuestarias de los organismos han sido cubiertas, el papel integrativo de la OCP ha sido descrito, pero ahora viene la pregunta verdadera –¿Cómo convierte el jefe de estado todo este asesoramiento competitivo en el presupuesto? El ejecutivo, mientras realiza las elecciones, necesita tener una pintura clara de cómo desea que se caracterice el presupuesto –¿Cómo lo van a describir los títulos y los editoriales? Probablemente el análisis del jefe de estado tomará en cuenta muchas de las siguientes preguntas:

- \* ¿Qué preocupaciones de la audiencia no están contempladas en la solución?
- \* ¿Cuál es el ambiente para la acción –los legisladores o grupos de ciudadanos desean una solución real o solamente una que aparente ser una solución? (A veces es políticamente más beneficioso que la propuesta sea “una lavada de cara”.)
- \* ¿Qué audiencias son fundamentales para que la recomendación se materialice? y ¿está en otro lugar su interés primordial durante este ciclo presupuestario?

Al caracterizar el presupuesto, el jefe de estado toma decisiones implícitas y explícitas sobre sus electores y dónde se ubica o desea ubicarse con respecto a cada grupo. Los jefes de estado son elegidos para ser reelegidos. El jefe de estado categoriza al distrito electoral en cuatro grupos:

- \* Aquellos que no tienen otro lugar a donde ir, no importa lo que suceda
- \* Electores móviles que se deben mantener satisfechos
- \* Nuevos electores potenciales que están marginalmente en el campo del otro grupo
- \* Aquellos que no son ni nunca serán electores

Como distrito electoral, el truco es evitar ser ubicado tanto en la primera como en la última categoría –ser dado por sentado tiene las mismas consecuencias que ser ignorado.

El jefe de estado ha realizado sus elecciones de principios. Ahora necesita adaptarlos a los distintos distritos electorales para obtener lo mejor de los principios, y del distrito electoral afectado.

Una vez que se han determinado las políticas del presupuesto, el ejecutivo comienza a hilvanar los elementos del mensaje presupuestario –la caracterización de los principios clave y elementos del programa y las principales hipótesis fiscales y operativas correspondientes al presupuesto. También es probable que el mensaje incluya un listado de las principales cuestiones de las que debe ocuparse el cuerpo legislativo, y los cambios significativos en el presupuesto propuesto, comparado con el presupuesto corriente. El mensaje presupuestario es dado generalmente en persona al cuerpo legislativo, pero, nuevamente, siendo los medios y, en último término el público, la audiencia real.

Los presupuestos son considerados en general cápsulas de liberación lenta –es virtualmente imposible para el público o los medios digerir todas las cosas buenas que hay en el presupuesto de una sentada. En general, el ejecutivo dejará filtrar algunas de las decisiones más pequeñas a medida que se toman, poniendo a la OCP y al director de finanzas contra la pared en el proceso. El ejecutivo mantendrá dos o tres de los puntos más atractivos sin descubrir para asegurarse de que el presupuesto obtenga los titulares que desea en el momento del mensaje presupuestario.

El mensaje presupuestario es simplemente uno de los documentos que se pueden presentar para asegurarse que el presupuesto sea sin dudas un mecanismo de comunicación. En jurisdicciones más grandes, el mensaje está acompañado por varios otros documentos preparados por la OCP:

- \* Un presupuesto abreviado que resume los gastos y los ingresos por organismo, describiendo en total cambios claves en el programa por función u organismo, e incluyendo gráficos para ser usados en televisión o en los diarios
- \* Documentos sobre cuestiones de principios, que brindan la

razón fundamental de los programas clave puestos de relieve por el ejecutivo en el mensaje presupuestario

- \* El proyecto de presupuesto en sí, que incluye las asignaciones e ingresos detallados y las reglamentaciones u ordenanzas.

Los documentos completos del documento también incluirán una justificación detallada de las recomendaciones presupuestarias.

Un juego de documentos presupuestarios bien construido se complementará entre sí y brindará un análisis de cambios de principios, cantidad de servicios prestados, y cambios en las prioridades del servicio.

Una vez que el presupuesto es entregado al cuerpo legislativo, la venta del presupuesto continúa. Después de un breve momento en que es considerado en conjunto, el presupuesto es fragmentado nuevamente. El primer paso que el cuerpo legislativo toma generalmente es remitir el presupuesto a varias comisiones permanentes, así como a una comisión de finanzas o de estimaciones.

En general tanto la OCP como el jefe de estado o ambos, presentan el presupuesto al cuerpo legislativo y contestan preguntas acerca de los números así como sobre el contenido de los principios. La presentación incluirá en general:

- \* Estimaciones de ingresos descompuestas por fuentes de ingresos
- \* Un resumen de los gastos propuestos por categoría principal
- \* Un detalle, departamento por departamento, de los cargos solicitados y los gastos requeridos por origen de fondos y categoría principal de costos comparado con los niveles recomendados por la OCP y el jefe de estado
- \* Descripciones justificando los niveles recomendados

En este punto, los grupos de interés y los ciudadanos interesados tienen la oportunidad de discutir sus puntos de vista sobre los aspectos positivos y negativos del presupuesto. Los miembros del cuerpo legislativo se pueden reunir en grupos de trabajo pequeños, para efectuar recomendaciones sobre partes del presupuesto, tanto a una comisión del conjunto,

como a la comisión de estimaciones, que a su vez efectuará una recomendación al cuerpo completo.

En esta etapa, el jefe de la OCP está ocupado explicando los números, así como las elecciones de principios, contenidas en el presupuesto. En general, la OCP no cumple la tarea puramente política de negociar concesiones recíprocas con miembros individuales del cuerpo legislativo. Sin embargo, ese papel puede ser asumido si el ejecutivo lo desea.

En esta etapa el presupuesto implica la negociación y el compromiso del ejecutivo para aprobar, intacto en gran medida, las partes más importantes de su presupuesto. Probablemente el presupuesto del ejecutivo contenía algún "pararrayos", o programas susceptibles de ser eliminados, que se pueden usar como carnada de negociación para asegurar la aprobación de los cambios en los principios reales buscados por el ejecutivo. El hábil entretejido de pararrayos, con los verdaderos deseos de principios, brinda una idea de una presupuestación valiosa por parte del ejecutivo.

Durante la deliberación legislativa, la OCP deberá llevar la cuenta de todos los cambios introducidos por el cuerpo legislativo en el presupuesto, y deberá determinar el impacto que cada cambio tiene en el superávit proyectado al final del ejercicio presupuestario. Si el superávit resultara demasiado grande o pequeño como consecuencia de las medidas legislativas, el cuerpo legislativo y el ejecutivo necesitarían que se le recuerde oportunamente los números para que se apliquen medidas correctivas antes de la aprobación.

El presupuesto es aprobado como una ordenanza sobre asignaciones, que fija el límite de gastos y autoriza todos los presupuestos departamentales. El presupuesto definitivo es publicado y es puesto a disposición de todos los funcionarios así como del público, tanto en su versión completa, como en una versión resumida.

Una vez aprobado el presupuesto, muchas localidades estipulan otro paso antes de la ejecución. El jefe de estado puede vetar en forma total o parcial cualquier aspecto del presupuesto que sea incompatible con sus deseos fiscales o de principios. Innecesario decir que la perspectiva de vetar el presupuesto completo por varias diferencias de principios no es un pensamiento que resulte atractivo para el jefe de estado.

Si el jefe de estado tiene autorización por partida presupuestaria, la OCP mantiene el seguimiento de todas las cuestiones que se pueden objetar y consulta con los organismos, grupos de interés, y miembros del concejo para recomendar qué cuestiones se pueden solucionar mediante el veto, y qué vetos pueden ser probablemente sostenidos. El ejecutivo ejerce entonces el derecho de voto para eliminar rubros fiscales o de principios objetables. El cuerpo legislativo tiene entonces la opción de sostener, o dejar de lado las partes vetadas, requiriéndose generalmente dos tercios de los votos para no hacer lugar.

### *Ejecución e Intercambio de Información*

Como el nombre lo implica, la etapa de ejecución es una función del ejecutivo. Por lo tanto, la OCP juega un papel importante en esta etapa al coordinar la burocracia para llevar a cabo las intenciones de los poderes ejecutivo y legislativo.

Existe un tira y afloje entre flexibilidad y control.<sup>9</sup> Es fácil poner demasiado énfasis en los rasgos de control de esta etapa del ciclo presupuestario. A medida que los gobiernos locales se mueven hacia presupuestación de programas, las preguntas se hacen más difíciles -ya no es suficiente para un administrador decir que el ejercicio finalizó con dinero sobrante. La pregunta es ¿qué logró el administrador con los dólares que se gastaron?

El control tradicional sirve para dos fines: impedir los déficits presupuestarios (una situación incómoda, por decir lo mínimo) y asegurar que las medidas administrativas produzcan los logros de programas y principios deseados.

El primer tipo de control usa las siguientes técnicas de administración financiera:

- \* Establecer planes de gastos mensuales o trimestrales (asignaciones) y controlar su progreso
- \* Informar los gastos reales contra los presupuestos detallados

<sup>9</sup> S. Kenneth Howard, "Ejecución del Presupuesto: Control vs. Flexibilidad", *Midwest Review of Public Administration* 2, 1 (Febrero 1968): pags. 20-27.

- \* Revisar y recomendar los pedidos departamentales de transferencias de fondos entre presupuestos parciales
- \* Controlar cargos y gastos de sueldo
- \* Supervisar ingresos en forma periódica
- \* Instituir los procedimientos necesarios para ajustar los presupuestos para que reflejen los cambios en la disponibilidad de ingresos o necesidades de servicios modificadas

Una de las principales razones para estos controles fiscales es el manejo del superávit. En algunas municipalidades el superávit es una mala palabra. Se infiere que un superávit, en particular uno que crece, indica que el dinero está siendo robado a la ciudadanía desprevenida y deberá ser devuelto de inmediato. La versión de Wall Street es que si una municipalidad desea mantener una calificación AAA, es mejor mantener un superávit de por lo menos 5 puntos porcentuales. La mayoría de los directores financieros, por necesidad política, están felices si la cuenta de superávit no distribuido se encuentra entre estos dos extremos.

Los valores obvios de tener un superávit no distribuido son: (1) evitar tener que tomar préstamos a corto plazo o recurrir al contribuyente a mitad de año si las estimaciones de ingresos demuestran ser demasiado bajas, y (2) usar alguna parte del mismo para ayudar a equilibrar el presupuesto del año siguiente. Si el presupuesto es usado realmente para allanar las fluctuaciones en los cobros de ingresos, y no simplemente las fluctuaciones en la popularidad del jefe de estado, un buen manejo fiscal puede ser atendido mediante la acumulación de superávits no distribuidos.

El segundo tipo de control requiere un sistema de seguimiento más sofisticado. El presupuesto ha sido construido sobre medidas de cantidad de trabajo y declaraciones de logro de programas. La necesidad obvia es que el organismo demuestre que se ha satisfecho cada uno de estos requisitos. Las consecuencias de no cumplir son un presupuesto reducido o una audiencia menos que cordial durante el próximo ciclo presupuestario.

Las medidas de eficiencia (volumen y costo) se pueden supervisar con facilidad. El sistema de intercambio de información de ejecución del presupuesto debería producir idealmen-

te información que se pueda usar para revisar la efectividad del programa. Las preguntas acerca de si vale la pena seguir los objetivos, y si los programas cumplen con esos objetivos, son difíciles de formular bajo este sistema. Las auditorías de programas, conducidas por auditores internos o consultores externos, son un paso para lograr este segundo control o meta de intercambio de información.

La OCP y el ejecutivo se mantienen en estrecho contacto personal con los jefes de departamento para discutir la marcha y los problemas del proyecto. El sistema de supervisión requiere el establecimiento de normas y procedimientos para medir el progreso hacia las metas de cumplimiento identificadas. La supervisión brinda los elementos para determinar si el departamento o programa cumple con las metas establecidas en el presupuesto aprobado. La supervisión también brinda los datos básicos para usar en la etapa de planificación y preparación del año siguiente.

Algunas localidades llegan hasta brindar una revisión formal de mediados de año. Esta revisión puede dar un análisis de mediados de año de los datos recogidos del proceso de supervisión así como una actualización de los ingresos y saldo de superávit no distribuido. La revisión de mediados de año permite a la jurisdicción reasignar recursos, y también brinda tiempo suficiente para corregir problemas fiscales antes de que se conviertan en crisis importantes.

## **Conclusión**

Cada gobierno local tiene sus propias necesidades y problemas especiales. El presupuesto y el proceso presupuestario dependerán del medio ambiente, los problemas y los actores de la localidad. Sin embargo hay hilos comunes que brindan un marco conceptual, que permite algunas generalizaciones sobre la presupuestación local. Para ser eficaz, un proceso presupuestario debe vincular cuatro funciones: desarrollo de principios, planificación financiera, planificación de servicios/operaciones y comunicaciones. El vínculo eficaz de estas funciones le permite al proceso presupuestario resolver conflictos, ayudar a los jefes de estado a coordinar diversas cues-

tiones y esfuerzos de organismos, asignar recursos escasos, y dar un cambio como resultado.

El presupuesto trae aparejado la elección. La elección implica que hay prioridades. Los funcionarios elegidos basan las decisiones de asignación de recursos en estas prioridades.

La planificación es la clave que alienta la integración de los aspectos de principios, financieros y operativos de la presupuestación municipal. "La planificación es el proceso de preparar un conjunto de decisiones para su acción en el futuro, dirigida a alcanzar metas por medios preferentes".<sup>10</sup>

El énfasis de la planificación en el presupuesto brinda un método sistemático para determinar objetivos y alternativas a través de técnicas de análisis de principios. Al brindar información que vincula costos y resultados, el análisis permite al personal directivo cuantificar los métodos alternativos para alcanzar sus prioridades. La planificación y el análisis también pueden ayudar a determinar concesiones recíprocas entre prioridades que compiten.

Este capítulo ha segmentado el proceso presupuestario en cuatro etapas: planificación/preparación, integración, venta/aprobación y ejecución/intercambio de información. La presupuestación es una serie de pasos tomados para implementar los objetivos de principios de un gobierno. Proporciona un programa de trabajo documentado (plan de servicios), el vínculo cuidadoso de ese programa con un plan financiero completo, y los puntos básicos de un plan operativo para asegurar el logro administrativo de todo el esquema. También proporciona la comunicación de las elecciones efectuadas y alienta la corrección a mitad de camino, y la corrección del próximo ciclo de programas o políticas erráticas. Un buen proceso de presupuesto ayuda al personal directivo y a los administradores de tales decisiones a planificar, verificar y corregir.

<sup>10</sup> Yehezkeil Dror, *Especulaciones en Ciencias Políticas* (Nueva York: American Elsevier, 1971) pag. 106.



## **Metodología de evaluación de la eficiencia en las entidades públicas\***

Teresa García Valderrama  
Yolanda Calzado Cejas\*\*

Debido a la falta de eficiencia en las entidades públicas españolas, motivada por el incremento que experimenta el gasto público sin la correspondiente mejora en las prestaciones sociales, se plantea la necesidad de estudiar técnicas que se apliquen para llevar a cabo la evaluación y control de la eficiencia. Para ello, se abordarán, en primer lugar, los problemas más relevantes encontrados para la implantación de la misma. Posteriormente, se analizarán los instrumentos de evaluación y control de la eficiencia utilizadas por las entidades públicas.

En tercer lugar se expone la metodología para realizar la evaluación de los programas públicos, y finalmente se resalta la importancia de la realización de auditorías de eficiencia, dado que las mismas permitirán al evaluador determinar las causas que han provocado la obtención de los niveles de eficiencia encontrados, con el objetivo de proponer algunas de las técnicas adecuadas para su realización.

\*El presente artículo fue originalmente publicado en *Presupuesto y Gasto Público*, Número 18, Año 1996, editada por el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda de España y ha sido incluido en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la correspondiente autorización.

\*\*Los autores son docentes en la Universidad de Cádiz, España.

## **1. Introducción**

Uno de los grandes problemas al que estamos asistiendo actualmente es la falta de eficiencia de las entidades públicas españolas, derivada del gran incremento que ha experimentado el gasto público en estos últimos años, sin la correspondiente mejora en las prestaciones sociales.

Se plantea un gran reto a los investigadores contables, y es la búsqueda de instrumentos que permitan llevar a cabo un mayor control sobre las actuaciones de dichas entidades en términos de eficiencia.

La presente comunicación revisa las técnicas empleadas actualmente en la evaluación y el control de la eficiencia, analizando tanto las ventajas como las limitaciones que las mismas presentan, dada la naturaleza de dichas entidades, y proponiendo la introducción de otras.

## **2. La medida, evaluación y el control de eficacia, eficiencia y economía en las entidades públicas no lucrativas**

Antes de acometer este trabajo, creemos conveniente delimitar los conceptos de eficacia, eficiencia y economía, debido a la importancia que actualmente tiene su evaluación y control en las entidades públicas. No cabe duda que en la obtención de cotas de eficiencia por parte de estas organizaciones es preciso llevar a cabo un control tanto de la consecución de objetivos –control de eficacia–, como del coste de recursos empleados en la realización de actividades conducentes al logro de aquellos –control de economía–. Por ello, en este primer epígrafe trataremos de analizar, de forma general, la conveniencia de este tipo de evaluaciones, así como los problemas y su relación con la evaluación y el control de la eficiencia en las entidades públicas.

Sansegundo (1991, pag. 88) define los tres conceptos con base en las actividades realizadas por una entidad, entendiéndose por *Economía* “aquella operación que consume los recursos necesarios en calidad y cantidad al menor coste”. *Eficiencia* “los recursos aplicados en una actividad o servicio, ob-

teniéndose el máximo nivel de bienes o servicios". *Eficacia* "los resultados obtenidos correspondientes a los esperados".

Para Suárez Suárez (1983, pag. 63) "los principios de eficiencia y economía son una misma cosa. Una empresa, ya sea privada o pública, se comporta según los principios de eficiencia y economía cuando con unos costes dados o presupuesto de gastos, genera una producción cuyo mercado es máximo, o equivalentemente, cuando para obtener un volumen de producción con un valor dado, se emplean unos recursos cuyo coste es mínimo".

Para Suárez Suárez (1983, pag. 63), la eficiencia y la economía serían "dos versiones complementarias". Además, como sigue exponiendo este autor, "cuando en vez de unidades de valor se utilizan unidades físicas, en lugar de eficiencia económica se habla de eficiencia técnica".

Duquete y Stowe (1992, pag. 26) analizan los costes y los resultados de los programas públicos, y definen su eficacia y eficiencia como "el ratio de output por unidad de resultados" y "el ratio de inputs por output producido", respectivamente. Además, consideran otros dos conceptos a evaluar y controlar: la relevancia o "ratio de resultados por unidad de impacto" y sustanciabilidad o "la medida de beneficios de un programa en el tiempo".

Los problemas inherentes a la implantación de sistemas de evaluación y control de la eficacia, eficiencia y economía se derivan, principalmente, de las características de las entidades públicas sin finalidad de lucro. Uno de los agravantes es la inexistencia de objetivos de carácter económico y la existencia de multitud de objetivos, todos ellos mal definidos y mal comunicados a los miembros de la organización. Por otro lado, la falta de consenso a la hora de definir medidas adecuadas para cada objetivo (control de eficacia).

Otro de los problemas, y quizás el más preocupante, son las decisiones políticas, a veces de carácter irracional, que no permiten la consecución de parámetros de eficacia, eficiencia y economicidad. Asimismo, la rigidez de las leyes y la burocracia, unidas a la inexistencia de una adecuada contabilidad que permita la cuantificación de los costes de los servicios y el establecimientos de los respectivos centros de costes, hace del control de eficacia, eficiencia y economía una tarea difícil.

Una de las principales características de los gestores públicos ha sido su falta de creencia en la utilidad de las medidas cuantitativas para el control de resultados, derivada de la carencia de información al respecto. Así, la dificultad en el establecimiento de dichas medidas no excusa la aplicación de las mismas, ya que para que algo sea controlable objetivamente debe ser, en principio, cuantificable (Dochy *et al.*, 1991, pág. 326).

En los últimos años, las organizaciones públicas han experimentado con una gran diversidad de modelos e instrumentos, con objeto de medir el rendimiento derivado de sus actuaciones. La mayoría de ellos han estado enfocados hacia la toma de decisiones en la asignación presupuestaria, y han sido incluidos en los informes financieros y contables tradicionales, menos útiles para los objetivos relacionados con la gestión de este tipo de entidades, dadas sus peculiaridades.

El desarrollo de tal información conlleva una problemática inherente a su propia naturaleza, siendo necesario prestar mayor atención a (Liew, 1990, pag. 38): la definición y cuantificación de los indicadores, la medida y cuantificación de los outputs y actividades en términos de calidad y cantidad, y a la agregación de objetivos y políticas públicas, importantes en el establecimiento de sistemas de medidas adecuados.

Las consecuencias de todas estas dificultades se han visto plasmadas de varias formas. Tradicionalmente, el enfoque de las actividades del Sector Público ha estado sobre los recursos y sobre la cantidad de dinero gastado, más que sobre el control de los outputs. Los sistemas de control financiero tendían a proveer información sobre los flujos de tesorería, más que sobre la identificación de actividades realizadas en los centros de costes, en el caso de que estuvieran definidos.

Por lo tanto, y a modo de resumen, los problemas más significativos en la implantación del control de eficacia, eficiencia y economía, son los siguientes:

1. Persecución de objetivos de carácter social y ausencia de beneficio económico.
2. Falta de consenso en la definición y establecimiento de objetivos.

3. Falta de identificación de los objetivos individuales con los objetivos generales de la organización.
4. Decisiones políticas que entorpecen la persecución de resultados de forma eficiente y económica.
5. Sistemas contables inadecuados.
6. Centros de costes mal definidos.
7. Excesiva rigidez normativa y burocracia.
8. Criterios cuantitativos de medida inaceptados por parte de los gestores.

No obstante, la dificultad no debe ser un obstáculo en el intento de configurar un conjunto de procedimientos que ayuden a gestionar estas organizaciones de forma racional.

La importancia de contar con información complementaria a la emanada por la contabilidad, ha sido puesta de manifiesto en Estados Unidos por el *Government Accounting Standards Board* (GASB), alentando a las distintas entidades que componen la Administración del Estado y Local a la inclusión, dentro de sus estados económico-financieros, de información en forma de indicadores.

El GASB aconseja que los informes financieros se completen con medidas de economía, eficacia y eficiencia, desagregando la información en lo posible y comparando los resultados corrientes con los óptimos. La base del tal informe la constituye el *Concepts Statement* N° 1 (1990) del GASB, en el cual se especifica como objetivo de los informes financieros la presentación de información que ayude a la evaluación de la economía, eficacia y eficiencia de la Administración Pública.

Por lo tanto, la postura del GASB en este sentido es clara; la utilización de indicadores ayudará a la mejora en la toma de decisiones sobre programas y políticas públicas, facilitando la discusión de los resultados de los diferentes programas. Asimismo, el GASB recomienda que la verificación sea realizada para todos los indicadores a cualquier nivel de gestión.

Buttery y Simpson (1989, págs. 92-93) opinan que, debido a la dificultad de medir la calidad de algunos servicios prestados, se evalúan procedimientos y progresos más que resultados. Algunas de las variables y métodos a emplear en la obtención de información sobre la eficacia, eficiencia y economía son recogidas por estos autores como sigue:

- i) *Medida de los costes:* Parece obvio que el primer paso para controlar la eficiencia y la economía en la utilización de los recursos es disponer de un adecuado sistema de contabilidad de costes.

Actualmente, en la mayoría de la Administración Pública en nuestro país, el control de los inputs se hace a través del presupuesto, con la imposibilidad de asignar por centros de costes o actividades. Aunque existen ya algunos intentos por definir un marco conceptual en lo que a información contable interna pública se refiere, los pasos son lentos, y son precisos, aún, estudios que ayuden al gestor a obtener claramente el coste de las actividades realizadas en su área.

- ii) *Medida de los factores que afectan a la eficacia, eficiencia y a la economía:* Aunque los sistemas contables permiten detectar los factores de naturaleza interna, es necesario conocer que otros factores, generalmente externos, afectan a las medidas anteriormente apuntadas.
- iii) *Medida de ejecución:* Serán aquellas relacionadas con la ejecución de las actividades en la organización.
- iv) *Medidas de actividad:* Informan sobre determinados acontecimientos relacionados con la programación de medios efectuada con anterioridad a la ejecución de los planes.
- v) *Medida de resultados:* Una vez realizadas las actividades conducentes a la obtención de los objetivos planificados, la medida de los resultados, a través de indicadores, permitirá la evaluación y control de los puntos fuertes y débiles de la entidad.
- vi) *Control del fraude:* Como medida adicional a las de eficacia, eficiencia y economía.
- vii) *Medida de satisfacción de los usuarios del servicio:* Parámetros relacionados con la calidad del mismo. Las técnicas usualmente utilizadas son los cuestionarios.
- viii) *Medidas comparativas:* Estas medidas tratan de determinar las diferencias entre entidades de similares características con respecto a las prácticas operativas, objetivos, dimensión, etc. También incluirían la comparación entre los datos previstos y reales de un área en particular, o de una entidad en general.

Para Duquette y Stowe (1992, pag. 25) la medida de la eficiencia implica el cálculo del ratio de outputs/inputs, o bien los costes unitarios de cada programa, producto o actividad realizada. Estos autores opinan que la elección del tipo de medida de la eficiencia dependerá del propósito y del uso, diferenciando las siguientes:

- i) *Eficiencia del coste*: El método utilizado, generalmente, para el cálculo de este tipo de eficiencia es el ratio inputs/outputs. Se trata de obtener la eficiencia en la asignación de los recursos, relacionándola con la consecución del objetivo. Podría considerarse la forma más general de definición de eficiencia. Otra aproximación para su cálculo sería la utilización de los costes unitarios de los factores.
- ii) *Eficiencia media*: Se define como el ratio de outputs/inputs. En este caso la relación es a la inversa, tratando de medir las unidades de outputs conseguidas, con la utilización de una serie de recursos.
- iii) *Eficiencia relativa*: La medida de esta eficiencia se realizará a través de análisis comparativos, bien con otros organismos o programas, o bien con determinadas normas o estándares de ejecución.
- iv) *Eficiencia marginal*: Consistirá en la variación de los niveles de outputs producidos por variaciones en los niveles de inputs.
- v) *Eficiencia física*: Definida como el ratio global de todos los outputs y todos los inputs utilizados, bien en un programa o en un departamento o institución.
- vi) *Eficiencia económica*: Este tipo de eficiencia puede ser calculada como el ratio entre el valor del output y el coste del input.
- vii) *Eficiencia técnica*: Definida como la reducción posible en el volumen de inputs, permaneciendo constante el volumen de outputs.
- viii) *Eficiencia de input*: Este tipo de eficiencia trata de medir el cociente entre los inputs de un período concreto y el total de outputs producidos.
- ix) *Eficiencia de output*: Determinada por el cociente entre los outputs de un período y todos los inputs utilizados en producir dicho output.

Con respecto a la medida y control de la eficiencia en la Administración Pública, Termes Angles (1991, pag. 21) destaca los siguientes aspectos:

1. La relación del rendimiento del servicio prestado con su coste.
2. La comparación de dicho rendimiento con una norma establecida previamente.
3. Las sugerencias para mejorar el rendimiento obtenido.

Con respecto a la economía, su medida y control deben permitir la obtención de los medios necesarios para el logro de los objetivos a un mínimo coste. Por lo tanto, todo control de economía debe reunir las siguientes características (Termes Angles, 1991, pag. 22):

- Obtención de los recursos en un tiempo aceptable.
- Adquisición a un coste aceptable.
- Cantidades y calidades óptimas de recursos.

Sizer (1991) considera al control de eficacia y eficiencia en las entidades no lucrativas como un sistema, donde la economía juega un papel importante en la obtención de medidas de eficiencia.

### **3. Metodología de evaluación y control de la eficiencia en las entidades públicas**

Para la medida, evaluación y control de la eficiencia en las entidades públicas es necesario el empleo de técnicas que permitan, de una forma fiable, la obtención de información y el procesamiento de la misma.

Actualmente no existe un consenso en la elección y el diseño de la metodología y en el empleo de instrumentos para la evaluación de la eficiencia.

Consideramos que para la evaluación de la eficiencia es preciso obtener información tanto de la eficacia en la obtención de resultados, como de la economía en el uso de los recursos en estas entidades, tanto a nivel de unidades de gestión, como a nivel de programas.

Los diseños metodológicos difieren dependiendo del tipo de



unidad evaluada; es decir, si se trata de una entidad o bien de un programa, no existiendo diferencias sustanciales en lo que al empleo de técnicas de evaluación se refiere.

### 3.1. Metodología de evaluación de la eficiencia en entidades públicas

Si la unidad evaluada es una entidad, el diseño metodológico a seguir en la evaluación de la eficiencia, de forma general, sería el siguiente:

#### *1a Fase: Diseño de evaluación de eficiencia (Wallace, 1990, pags. 90-91)*

La primera fase sería el diseño de evaluación, que consiste en la determinación del tipo de estudio que vamos a realizar; es decir, si la evaluación de la eficiencia va a comprender el análisis de varios períodos de tiempo, realizándose, por lo tanto, un análisis de tendencias o de series temporales; o si la evaluación va a realizarse de forma comparativa entre unidades de similares características –análisis cross sectional–. De manera tal que, de forma general, nos encontramos:

- Análisis de tendencias y series temporales.
- Análisis de variación, que trata de comparar los resultados actuales con factores relacionados generalmente con ciertas normas u objetivos.
- Análisis cross-sectional.

#### *2a Fase: Instrumentos de recogida de datos*

La segunda fase de la metodología de evaluación de la eficiencia de una unidad estaría formada por la elección de técnicas que nos permitan la obtención de datos. De manera general, los métodos empleados en este caso serían:

- Análisis documental: Utilización de información recogida en libros, informes, revistas o informes de auditorías operativas anteriores.

- Encuestas: Sería otra alternativa para obtener datos, pese a la dificultad de elaboración de las mismas.
- Panel de Expertos: Consulta a un grupo de expertos sobre la información necesaria sobre resultados.

### *3a Fase: Estrategia de evaluación de la eficiencia*

La tercera fase metodológica en la evaluación de la eficiencia consiste en la estrategia de evaluación propiamente dicha. En esta etapa es donde el evaluador decide acerca de la elección de aquellas técnicas que mejor se adapten a los objetivos de evaluación anteriormente diseñados. No existe un acuerdo sobre la utilización de técnicas que mejor midan y evalúen la eficiencia.

Los instrumentos generalmente empleados en esta fase de estrategia de evaluación son: los indicadores, el control presupuestario, los modelos de estimación de fronteras de producción, tanto en forma paramétrica como no paramétrica, y los modelos que no emplean función de producción frontera. Todos estos instrumentos se analizan a continuación.

#### *3.1.1. Indicadores*

Constituyen los instrumentos más utilizados en esta fase de evaluación, aunque para su correcta utilización es necesario que los objetivos sean comunicados previamente a los directamente implicados en la evaluación.

Kells (1991, pag. 423) los define como: “sistemas de elementos cuantificables o relaciones numéricas para medir ciertos aspectos de los inputs de las entidades públicas, de su funcionamiento y de los resultados”.

La demanda de implantación de medidas y la utilización de indicadores, u otros instrumentos de evaluación, es clara en Estados Unidos, tanto en la Administración Local como Federal. Para Stowe (1992, pag. 23) las tres causas principales que han provocado esta demanda han sido:

1. La necesidad de realizar una asignación óptima de los escasos recursos, existiendo hoy en día una tendencia clara a desviar la atención hacia la eficiencia en la realización de

actividades, dejando a un lado las tradicionales funciones de control sobre el fraude, las pérdidas y el abuso.

2. Mejora de la contabilidad como instrumento de gestión: utilizándose, fundamentalmente, para controlar la eficiencia en la asignación de recursos, principalmente entre programas. El informe de contabilidad debe incluir, por lo tanto, información tanto de tipo financiera, como sobre medidas de resultados de los distintos programas llevados a cabo por la entidad.

El intento más significativo en nuestro país, en lo que se refiere al establecimiento de un sistema contable analítico en la Administración Pública que permita la evaluación de la eficiencia, ha provenido de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) con la elaboración del aún proyecto sobre Contabilidad Analítica Normalizada para los Organismos Autonomos (CANOA) (IGAE, 1995).

3. Tendencia hacia la Dirección por Objetivos, *Management by Objectives* (MBO) y hacia la Gestión de la Calidad Total, o *Total Quality Management* (TQM)<sup>1</sup>. En la Dirección por Objetivos: los gestores negocian qué objetivos deberán ser conseguidos. En la Gestión de la Calidad Total, se intenta, además de conseguir los objetivos, asegurar la calidad de las relaciones –tanto a nivel clientes como a nivel proveedores– así como la calidad de la toma de decisiones y de la gestión en general.

Jackson (1988, pag. 11) considera que dichas medidas serán las que sustituyan al indicador de beneficio económico en el Sector Público, y pueden ser utilizados tanto por usuarios internos como externos a la organización, y cada uno de estos grupos utilizarán la información dependiendo de sus intereses particulares.

De forma general, los indicadores en el Sector Público pueden clasificarse con base en los diferentes componentes del

<sup>1</sup> Destaca al respecto el trabajo elaborado por Innovation Groups (1993): "Improving a Programa's Performance: Tools, Techniques and Methods". Published by The Innovation Groups, USA, 1993.

resultado, distinguiendo entre indicadores de inputs, outputs, resultados, impacto y significatividad (Duquete y Stowe, 1992, pag. 22).

- i) **Indicadores de Inputs:** Informan acerca de los recursos utilizados por un área o programa en cuestión. Suelen expresarse a través de unidades de volumen o cantidad tales como: horas hombre gastadas, horas de utilización de equipos, etc... También pueden contemplar los costes por programas, distinguiendo entre *costes directos*, *costes indirectos*, *costes marginales* y *costes económicos*.

Es preferible la utilización de *costes directos* solo en el caso que puedan ser controlados por la mayoría de los niveles jerárquicos de la organización.

Con respecto los *costes marginales* pueden ser medidos a través del cálculo del incremento de coste generado por la producción de más bienes o servicios por parte de la entidad o el programa, comprendiendo, asimismo, tanto costes directos como indirectos. Los *costes económicos* incluyen aquellos relacionados con preceptos legales o con la ejecución del presupuesto.

- ii) **Indicadores de Outputs:** Hacen referencia a la cantidad de bienes y/o servicios generados por una entidad o programa, medidos generalmente en volumen o en unidades económicas.
- iii) **Indicadores de Resultados:** Informan acerca de los resultados directos conseguidos, y suelen expresarse cualitativamente en términos de calidad o en grados de satisfacción de los beneficiarios del servicio.
- iv) **Indicadores de Impacto:** A través del cálculo de este indicador podremos conocer la repercusión de los resultados de un programa o actividad concreta tanto a nivel interno como externo.
- v) **Indicadores de Significatividad:** Aportan datos sobre el comportamiento de los resultados en el tiempo.

A continuación, se recogen en los cuadros N° 1 y N° 2 algunos ejemplos sobre indicadores de inputs y outputs a emplear, tanto en la evaluación de eficacia, como en la de eficiencia.

**Tabla 1**  
**Indicadores de inputs**

<b>Medida</b>	<b>Atributo</b>	<b>Método</b>	<b>Ejemplo</b>
Volumen	Cuantitativo	Contable	Horas trabajadas Infraestructura Kms. recorridos
Costes	Directos	Caja o acumulado	Coste de materiales
	Indirectos	Asignación	Superficie ocupada
	Económico	Costes conforme a Reglamentos	Costes controlados
	Costes totales	Costes totales de una política	Coste de reducción de personal
	Marginales	Costes calculados Incrementos de Outputs	Costes por incrementos de outputs

Fuente: Elaboración propia, extraído de Duquete y Stowe (1992, pág. 24).

**Tabla 2**  
**Indicadores de outputs**

<b>Medida</b>	<b>Atributo</b>	<b>Método</b>	<b>Ejemplo</b>
Volumen	Cuantitativo	Objetivos conseguidos	Numero de publicaciones Numero de enfermos curados
Unidades monetarias	Monetario	Dinero gastado en el Programa	Ayudas concedidas para investigación Préstamos concedidos

Fuente: Elaboración propia, extraído de Duquete y Stowe (1992, pág. 24).

Cutt, Trotter y Lee (1993) relacionan la medida de la eficacia, eficiencia, impacto y sustanciabilidad, con la naturaleza de la información derivada de la utilización de indicadores en

las instituciones universitarias, diferenciando entre indicadores de inputs, outputs, resultados, impacto y significatividad, como puede observarse en la figura N° 1.1.

Cada uno de estos indicadores permitirán conocer a los órganos gestores si los objetivos de sus respectivos departamentos, o programas, han conseguido los niveles de eficacia y eficiencia previstos; evaluando, asimismo, el impacto y la consistencia de los resultados en el tiempo.

El empleo de indicadores será distinto en cada nivel jerárquico de la organización. Así, la medida de la eficiencia y la eficacia será controlada por los gestores de cada departamento o programa; el impacto, de forma más global, por los departamentos, y la medida de significatividad por parte de la entidad.

### 3.1.2. *El control presupuestario*

A través de la ejecución del presupuesto, el gestor podrá identificar el grado de cumplimiento de las normas establecidas. Dicha técnica presupuestaria no constituye un buen instrumento de control de gestión en las entidades públicas debido a su carácter vinculante y legal, existiendo otro tipo de técnicas presupuestarias más racionales que abandonan la base incremental del presupuesto tradicional, destacando entre ellas el Presupuesto en Base Cero y el Presupuesto por Programas, los cuales intentan solucionar las desventajas, desde el punto de vista del control de gestión, que posee el presupuesto incremental o tradicional (Bates, 1993, págs. 86-87).

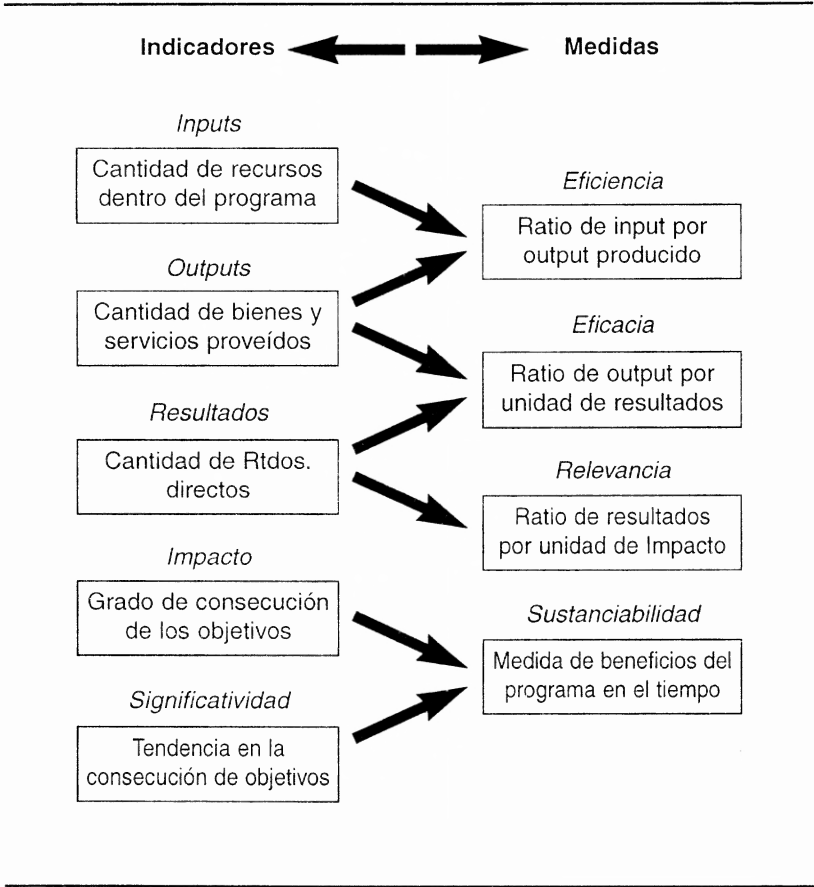
### 3.1.3. *Los Modelos de estimación de Fronteras de producción*

Los modelos de estimación de fronteras de producción pueden ser de tres tipos (Vilardell, 1989, págs. 129-142):

- *Modelos Paramétricos Deterministas*: Estos modelos pueden definirse analíticamente de la forma siguiente:

$$y_i = f(x_i, \beta) \quad \beta \geq 0$$

**1.1**  
**Adaptado de Cutt, Trotter y Lee**  
 (1993, Pags. 259-261)



El modelo presenta la ventaja de construir la función de producción de forma matemática y bajo rendimientos de escala constantes. Entre los inconvenientes se encuentran, por un lado, la imposición de una estructura determinada de la función de producción, no justificable en muchos casos, y por otro, la alta sensibilidad a las observaciones extremas. Las estimacio-

nes calculadas no tendrán propiedades estadísticas debido a que no se tiene ningún supuesto sobre su distribución.

- *Modelos paramétricos estadísticos o probabilísticos:* Dichos modelos poseen la siguiente formulación:

$$P_r [f(x_i, b) \geq y_i] \geq P$$

$P$  = Probabilidad mínima especificada de forma externa.

La utilidad de estos modelos estriba en la necesidad de disminuir la sensibilidad de la frontera a las observaciones extremas, a causa de los efectos externos. En este caso la selección de las observaciones se realiza en forma arbitraria, sin justificación ni económica ni estadística.

- *Modelos paramétricos estocásticos:* En dichos modelos se presupone que, tanto los factores externos, como otros tipo de factores fuera del control de los gestores, tienen efectos limitados, por ello se especifican en la estructura de los errores, una variación aleatoria de la eficiencia. La formulación de estos modelos es la siguiente:

$$y_i = f(x_i + \beta) + u_i \text{ para } u_i = v_i + \mu$$

Donde  $[f(x_i, \beta) + u_i]$  es la función de producción

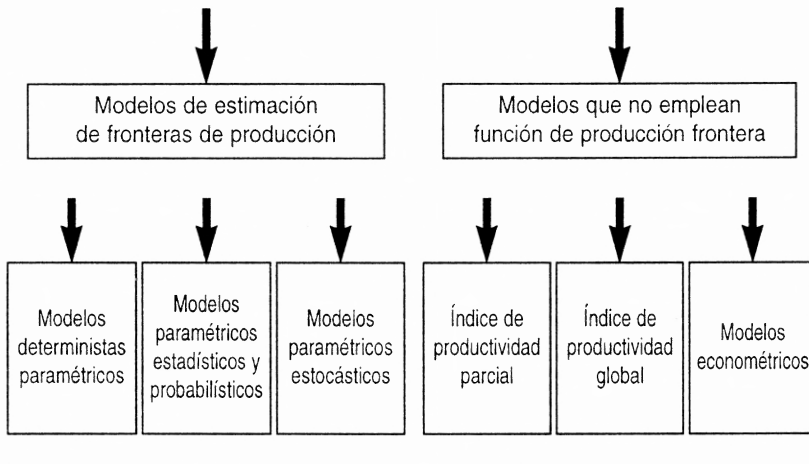
#### 3.1.4. Modelos de estimación de fronteras de producción no paramétricos

Dentro de estos modelos cabe destacar el modelo Data Envelopment Analysis (DEA) de Charnes, Cooper y Rhodes (1978). Esta técnica consiste en un algoritmo matemático donde intervienen todos los recursos y logros conseguidos por un conjunto de áreas, o departamentos, incluidos en la evaluación. El modelo compara valores de eficiencia bajo el óptimo de eficiencia de Pareto,<sup>2</sup>. Su principal ventaja se halla en la compa-

<sup>2</sup> Puede verse al respecto el trabajo realizado por Laffarga Briones, J. y Gar-



**Tabla 1.2 Elaboración propia**  
**Modelos para la medida de la eficiencia**



rabilidad en términos de eficiencia que posibilita entre unidades de decisión de similares características, que emplean inputs y outputs comunes y que pueden adoptar una gran variedad de formas. Entre sus inconvenientes se encuentra su alta sensibilidad a los valores extremos, estando los valores de eficiencia condicionados a la elección de variables a introducir en el modelo.

### 3.1.5. Modelos que no emplean función de producción frontera

Estos modelos pueden ser de tres tipos:

- *Índices de productividad parcial.* Con la utilización de estos índices, relacionados generalmente con el factor trabajo, se suelen ignorar otros factores tanto de carácter endógenos co-

---

cia-Valderrama, T. (1994): "El control de Eficacia y Eficiencia en Universidades". II Jornadas sobre Contabilidad Pública. Intervención General de la Administración del Estado.

mo exógenos, que podrían afectar a la productividad media y marginal.

- *Indices de productividad global.* Consisten en una medida ponderada de inputs en relación con los outputs. Las ponderaciones de los inputs pueden ser, bien sus precios relativos, o bien la proporción relativa de dichos factores.
- *Modelos econométricos.* Los cuales emplean una función de producción, de beneficio o de costes, permitiendo descomponer la eficiencia en técnica y económica.

### 3.2. Metodología de Evaluación de la Eficiencia de los Programas Públicos

Para el caso de la evaluación de la eficiencia de los programas, las fases del diseño metodológico serían similares a las comentadas anteriormente, existiendo diferencias sobre todo en la fase de diseño de la evaluación.

#### *1a Fase: Diseño de evaluación*

El diseño de la evaluación puede definirse como “el modelo lógico empleado para la obtención de conclusiones sobre los resultados de un programa” (Del Barco, 1993, págs. 153-158). La fase de diseño de la evaluación difiere del analizado anteriormente, pudiendo ser, generalmente, de dos tipos, dependiendo del objetivo perseguido con la misma:

- *Diseños experimentales o aleatorios:* Cuando se comparan resultados de un grupo de individuos, unos sometidos a un programa y otros no. La peculiaridad de estas técnicas es que los individuos son asignados a ambos tratamientos de forma aleatoria.
- *Diseños cuasi-experimentales:* El tratamiento sería igual que en los diseños aleatorios, pero en este caso la asignación de individuos no se realiza de forma aleatoria. De este modo, es posible realizar inferencias sobre los resultados atribui-

dos al programa. Los diseños más utilizados dentro de este grupo son:

- Diseño preprograma y posprograma: Compara los resultados antes y después de la aplicación del programa.
- Diseño de series cronológicas: Estudia los resultados en función del tiempo.
- Diseño posprograma: Donde se analizan las respuestas de los individuos frente a varios programas.
- Diseños implícitos: Se emplean cuando no existen datos previos sobre el entorno en el que actúa el programa, ni es posible implantar un grupo de referencia.

### *2a Fase: Instrumentos de recogida de datos*

Una vez diseñada la evaluación, la fase siguiente consistirá en la recogida de información. Las técnicas principalmente empleadas en la actualidad son:

- *Análisis documental y las Encuestas:* (comentadas anteriormente).
- *Evidencia empírica:* El evaluador observa directamente la realización del programa, extrayendo sus propias conclusiones acerca del impacto del programa. Esta forma es más efectiva, ya que el evaluador puede controlar aspectos que de otra manera no podría.

### *3a Fase: Estrategia de Análisis*

Las técnicas más utilizadas actualmente en la evaluación de programas y políticas públicas pueden clasificarse en los siguientes grupos:

*1. Estudios de coste/eficacia; coste/efectividad<sup>3</sup> y coste/utilidad:* Los instrumentos más empleados en este tipo de estu-

<sup>3</sup> Puede verse al respecto Sorensen, J. E. y Grove, H. D. (1977): "Coste-Outcome and Coste Effectiveness Analysis: Emerging Nonprofit Performance Evaluation Techniques". *The Accounting Review*, Vol. LII, n° 3, July; y García Valderrama, T.; González Saiz, F. M. y Salvador Carulla, S. (1994): "Estudios

dios son los indicadores, de la misma naturaleza a los analizados anteriormente. Este tipo de análisis presenta serios inconvenientes derivados de la falta de acuerdo a la hora de definir los conceptos de eficacia, efectividad y utilidad, y, sobre todo, a la dificultad del cálculo de los costes de los programas, derivados de la inexistencia aún en nuestro país de una contabilidad de costes que permita desagregar los costes imputables a cada programa.

## *2. Empleo de modelos generales:*

2.1. Modelos lineales: Representados por sistemas de ecuaciones que expresan relaciones lineales entre las variables estudiadas.

2.2. Modelos input/output: Constituidos por sistemas de matrices que relacionan las entradas con las salidas de un sistema. Fueron inicialmente utilizadas en análisis macroeconómicos implantándose paulatinamente en las áreas sociales y en otras disciplinas como en educación.

## *3. Análisis de regresión: tanto deterministas como estocásticos.*

4. *Estudios de simulación:* La técnica de simulación más empleada es la de Montecarlo, y la ventaja que presenta es que permite al evaluador apreciar, a lo largo del tiempo, los resultados de un programa caracterizado por diferentes parámetros, analizando la sensibilidad de los mismos a cambios sustanciales de las variables que intervienen en cada programa.

5. *Modelos no paraméricos:* Destacando el modelo DEA. En Estados Unidos está muy extendida la práctica de la medida de la eficiencia de programas públicos a través de dicho modelo, ya que permite detectar irregularidades en programas, permitiendo la detección de ineficiencias derivadas tanto en defectos en el diseño como en la gestión de los mismos.

---

de Coste Efectividad de los Programas de Mantenimiento con Metadona". Comunicación presentada al VI Encuentro de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad, Madrid.

Una vez determinado los valores de eficiencia, las auditorías de eficiencia tratarán de verificar dichos valores, a través del análisis de las causas que la han provocado.

La auditoría constituye la técnica de apoyo al control de eficacia, eficiencia y economía más utilizada en las entidades públicas no lucrativas. Su implantación y desarrollo requerirá del empleo de sistemas de información, tanto contables como extracontables, los cuales aportarán la bases para la ejecución del trabajo por parte de los auditores.

Como recogen Buttery y Simpson (1989, pag. 90) los procedimientos de auditoría son precisos en el Sector Público debido a que:

1. Aseguran la consecución de objetivos planificados por parte del gestor.
2. Permiten la utilización óptima de los recursos, así como el cumplimiento de la legislación vigente.
3. Garantizan ciertas cotas de calidad en los servicios prestados.
4. Promueven la motivación del personal a través de las evaluaciones regulares.
5. Confirman que las auditorías realizadas están en la misma línea que las efectuadas en otras áreas de la organización.
6. Determinan la rentabilidad de los procedimientos de auditoría.
7. Aseguran que los auditores externos actúen en concordancia con las auditorías internas realizadas.

En Estados Unidos, la General Accounting Office (GAO, 1993) ha elaborado un documento denominado *Government Auditing Standards*, donde se establecen los siguientes tipos de auditorías:

1. Auditoría Financiera.
2. Auditoría de Gestión.
  - 2.1. Auditoría de Economía y Eficiencia.
  - 2.2. Auditoría de Programas.

Dentro de las auditorías de gestión se incluyen, según la GAO (1993), los dos grupos siguientes de auditorías:

- i) Las auditorías operativas (de eficacia, eficiencia y economía).
- ii) Las auditorías de programas.

Para la *International Organizations Supreme Audit Institutions*,<sup>4</sup> la auditoría operativa abarca las auditorías de eficacia, eficiencia y economía, tratando de cubrir los siguientes aspectos:

- Sustituir el valor indiciario que la cuenta de resultados tiene para las empresas privadas.
- Mejorar la rendición de cuentas.
- Introducir sistemas de planificación, incrementando así la gestión competitiva y motivada.
- Determinar los puntos fuertes y débiles de la gestión.
- Facilitar el control del gasto público, evitando el despilfarro de recursos.
- Controlar de manera más exhaustiva los recursos de cualquier naturaleza en la entidad.
- Descubrir fallos derivados de inadecuadas gestiones.
- Evaluar la eficiencia del Sector Público.
- Delimitación y clarificación de los objetivos perseguidos por la Administración Pública, así como evaluar el grado de cumplimiento de los mismos.
- Mejorar la programación de los medios y permitir la óptima argumentación de la asignación presupuestaria.
- Incrementar la motivación del funcionariado, especialmente los gestores encargados de evaluar la eficacia y eficiencia de sus trabajos.

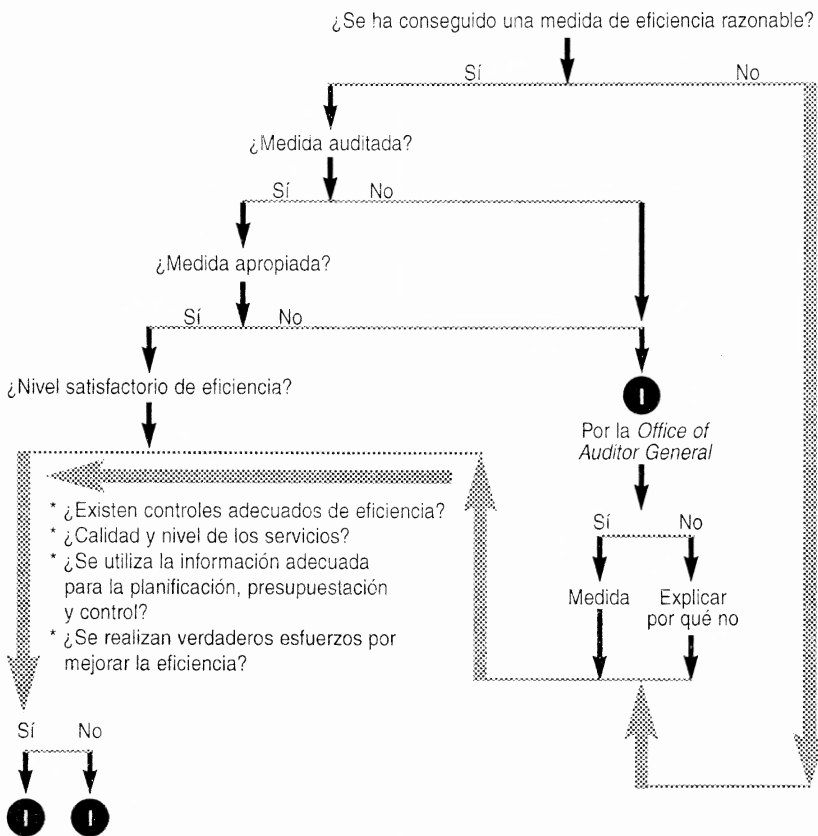
Las auditorías de eficiencia y economía permiten detectar si los objetivos se están consiguiendo al óptimo coste y suelen realizarse conjuntamente. De manera tal que, la auditoría de economía formaría parte, a nuestro juicio, de la auditoría de eficiencia, ya que su objetivo es la minimización del precio de los recursos, lo que contribuirá, necesariamente, a la obtención de cotas de eficiencia.

Un visión sistemática de la realización de una auditoría de

<sup>4</sup> XII Congreso INTOSAI, Sidney, Australia (1986), en Chan (1990).

eficiencia puede verse en la figura 1.3. El esquema a seguir procede de la experiencia de la Administración Pública canadiense como parte de las auditorías del *value for money*.

**Tabla 1.3**  
**Elaboración propia, extraído de Glynn**  
 (1993, Pag. 117)



I = Informe (Recomendaciones y Acciones)

#### 4. Conclusiones

Actualmente no existe un consenso sobre la elección de técnicas a emplear en la medida, evaluación y control de la eficiencia en las entidades públicas españolas.

La elección de la técnica a utilizar dependerá del tipo de eficiencia a controlar. Generalmente, el concepto de eficiencia empleado es el ratio outputs/inputs, por lo que se plantea la necesidad de disponer de información acerca de los resultados conseguidos por las mismas, así como de los costes incurridos en la realización de las actividades conducentes al logro de aquellos.

Uno de los problemas que se presenta en el análisis, es la existencia de multitud de objetivos, mal definidos y de difícil valoración, lo que plantea una mejor planificación de los mismos, tanto a corto como a largo plazo, lo que favorecería el control óptimo de uno de los componentes de la eficiencia: los objetivos alcanzados.

Otro de los problemas que surge es la inexistencia de sistemas contables adecuados que permitan el cálculo de los costes por actividades en estas entidades, lo que complica, asimismo, la evaluación y el control de la eficiencia.

No obstante, parece existir un acuerdo en lo que respecta a la necesidad de utilizar indicadores, ya que los objetivos perseguidos por este tipo de organizaciones son de carácter social, no existiendo un indicador de beneficio económico al igual que en las empresas.

También cabe destacar la factibilidad del empleo de técnicas no paramétricas, con respecto a las paramétricas, destacando entre aquellas el modelo *Data Envelopment Analysis*, cuyas ventajas se hallan en la comparabilidad en términos de eficiencia que posibilita entre unidades de decisión de similares características, que emplean inputs y outputs comunes y que pueden adoptar una gran variedad de formas, no necesitando la especificación a priori de la función de producción. Entre sus inconvenientes se encuentra su alta sensibilidad a los valores extremos, estando los valores de eficiencia condicionados a la elección de variables a introducir en el modelo.

Destaca, por otro lado, el empleo, cada vez mayor, de la



técnica de simulación de Montecarlo para la medida de la eficiencia de los programas públicos, debido a que permite al evaluador realizar análisis de sensibilidad de la eficiencia de los diferentes programas, considerando las diferentes variables que puedan afectar a la eficiencia de los mismos.

Finalmente, la realización de auditorías de eficiencia permitirá al evaluador determinar las causas que han provocado la obtención de los niveles de eficiencia calculados, pudiendo emplearse algunas de las técnicas señaladas en este trabajo. No queremos finalizar este trabajo sin dejar constancia de la necesidad de investigar sobre temas relacionados con el análisis de la factibilidad de técnicas que ayuden a medir, evaluar y controlar tanto la eficacia como la eficiencia en las entidades públicas en nuestro país.

## **Bibliografía**

Bates, J. G. (1993): *Managing Value for Money in the Public Sector*. Chapman & Hall. First Edition, London.

Buttery, R. y Simpson, K. (1989): *Audit in the Public Sector*. Woodhead-Faulkner. Published in association with CIPFA.

Chan A. (1990): "INTOSAI Audit Standards: Are They Generally Accepted?" En *Performance and Financial Management*. The Sheraton International Conference Center Reston, Washington, USA. Published The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

Charnes A.; Cooper W. W. y Rhodes, E. (1978): "Measuring the Efficiency of Decision Making Units". *European Journal of Operational Research*, N° 2 pp. 429-444.

Cullen B. (1987): "Performance Indicators in U.K. Higher Education: Progress and Prospects". *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, vol. 11, N° 2, pp. 171-180.

Cutt, J.; Trotter L. y Lee C. (1993): "Performance Measurement and Accounting in Canadian Universities: Making a Start in the Area of Teaching". *Financial, Accountability and Management*, vol. 9, N° 4, pp. 255-266.

Del Barco Fernández-Molina, J. (1993): "Evaluación de Programas y Políticas Públicas: Metodología de Evaluación". En Eficacia y Legalidad en la Gestión Pública. X Jornadas de Control Interno en el Sector Público. Publicado por la IGAE.

Dochy F.; Segers M. S. R. y Wijnen, W. (1991): "Selección de Indicadores de Rendimiento: Una Propuesta como Resultado de una Investigación". En Evaluación de las Instituciones Universitarias. Consejo de Universidades.

Duquette D. J. y Stowe A. M. (1992): "Enter the Era of Performance Measurement Reporting". *Government Accountants Journal*. Summer, pp. 19-28.

González Saiz, F.; García Valderrama T.; Salvador Carulla L. (1995): "Análisis de Coste-Efectividad y Programas de Mantenimiento con Metadona". En Avances en Drogodependencias. Monografías en Toxicomanías. Citran, Departament de Sanitat i Seguretat Social. Generalitat de Catalunya.

General Accounting Office (1993): *Exposure Draft. Government Auditing Standards*, July.

Glynn, J. (1993): *Public Sector Financial Control and Accounting*. Blackwell Business. Second Edition, Oxford.

Government Accounting Standards Board (1990): *Service, Efforts and Accomplishment Reporting: It's Time Has Come An Overview*. Norwalk, Connecticut.

Government Accounting Standards Board (1990): *Concepts Statement N° 1*. Norwalk, Connecticut.

Innovations Groups (1993): *Improving a Program's Performance: Tools, Techniques and Methods*. Published by Innovations Groups, USA.

Intervención General de la Administración del Estado (Dirección General de Informática Presupuestaria) (1995): *Contabilidad Analítica de las Administraciones Públicas y Proyecto sobre Contabilidad Analítica Normalizada para Organismos Autónomos (CANOA)*. Publicado por la Intervención General de la Administración del Estado.

Jackson, P. (1988): "The Management of Performance in the Public Sector". *Public Money and Management*. winter, pp.11-16.

Kells, H. R. (1991): "The Inadequacy of Performance Indicators for Higher Education: The Need for a More Comprehensive and Development Construct". *Higher Education Management*, vol. 2, N° 3, pp. 258270.

Laffarga Briones, J. y García-Valderrama, T. (1994): "El Control de Eficacia y

Eficiencia en Universidades". II Jornadas sobre Contabilidad Pública. Intervención General de la Administración del Estado.

Liew, C. (1990): "Management's Need for Performance Measurement Information and its Uses and Limitations". En Performance and Financial Management. The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), October.

Sansegundo, A. (1991): Grupo de Trabajo: "La Auditoria Operativa y las 3E: Economía, Eficiencia y Eficacia". IV Jornadas Técnicas de Auditoria. R.E.A./Colegio de Economistas Vasco.

Sizer, J. (1991): "Comites de Financiación e Indicadores de Rendimiento en la Evaluación de la Calidad en el Reino Unido". En La Evaluación de las Instituciones Universitarias. De Miguel, Mora y Rodriguez Edts. Consejo de Universidades.

Stowe, A. (1992): "Auditing Performance Measurement Reporting". *Government Accountants Journal*, winter, pp. 32-36.

Suárez Suárez, A. S. (1983): "El Control de Economía, Eficiencia y Eficacia en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas". *Hacienda Pública Española*, N° 80, pp.59-68.

Sorensen, J. E. y Grove, H. D. (1977): "Cost-Outcome and Cost-Effectiveness Analysis: Emerging Nonprofit Performance Evaluation Techniques". *The Accounting Review*. vol. 52, N° 3, pp. 658-675.

Termes Angles, F. (1991): *La Auditoria de Performance en el Sector Público*. Ediciones del Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España Madrid

Vilardelli Riera, I. (1989): *El Control de l'eficiència de la gestió de les administracions municipals*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.

Wallace, W. A. (1990): "Installing a Performance Measurement System". En Performance and Financial Management. The Sheraton International Conference Center Reston, Washington, USA. Published The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.



## **Introducción a la *Public Finance Foundation*\***

Martin Evans\*\*

A comienzos de este año, representantes de la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) se reunieron con personal de la *Public Finance Foundation* (Fundación de Financiamiento Público) en Reino Unido. Es evidente que las dos organizaciones tienen mucho en común y comparten un interés por las cuestiones de gasto público y el manejo financiero de los servicios públicos. Este artículo brinda información de antecedentes sobre la *Public Finance Foundation* y describe algunas de sus actividades.

### **Metas y objetivos**

La *Public Finance Foundation* fue establecida en 1984 como el brazo de investigación independiente de CIPFA (Instituto Autorizado de Contabilidad y Financiamiento Público). CIPFA es la entidad contable profesional líder del R.U. para los servicios públicos, tanto en el sector público como en el privado. Brinda educación y capacitación en manejo contable y financiero, y fija y controla las normas profesionales.

\* La *Public Finance Foundation* es el organismo de investigación del *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* del Reino Unido.

\*\* Martin Evans es Director de la *Public Finance Foundation*.

La *Public Finance Foundation* presenta un foro imparcial para el debate e intercambio de ideas sobre el gasto público y aspectos relacionados del financiamiento público, y sobre el manejo y administración de los servicios públicos. Apunta a promover un análisis y comentario objetivo y autorizado sobre estas cuestiones, recurriendo tanto al trabajo de la comunidad investigativa académica, como al conocimiento práctico y experiencia de los gerentes generales y financieros senior de todo el sector público.

Para lograr esta meta, la Fundación:

- se compromete a realizar o encarga que se realice investigación original;
- difunde los resultados de su propia investigación o la de terceros a través de:
  - una gama de publicaciones, informes de investigación, documentos de trabajo y boletines; y
  - la revista trimestral de la Fundación, *Public Money & Management*; y
- organiza conferencias, seminarios y exposiciones orales para promover el debate de cuestiones y novedades de actualidad.

El trabajo de la *Public Finance Foundation* está financiado por abonados individuales y corporativos, y por los ingresos provenientes de conferencias y publicaciones. En el momento de escribir el presente, la Fundación tiene alrededor de 1.120 miembros individuales y 40 miembros corporativos que incluyen departamentos y agencias gubernamentales, otras entidades de servicio público y universidades.

## **Secretaría**

El Ejecutivo Principal de la Fundación es David Adams, Ejecutivo Principal de CIPFA. En mi carácter de Director Técnico y de Políticas de CIPFA, tengo la responsabilidad global de las actividades de la Fundación y actúo como Secre-

tario del Directorio de la Fundación. La Fundación cuenta con un equipo reducido y dedicado que comprende al Gerente de Administración, responsable de brindar y entregar apoyo administrativo a la Fundación y de una gama de beneficios y servicios para sus miembros, y un Editor Gerente, responsable de poner en marcha y editar la revista trimestral de la Fundación *Public Money & Management*, el *Public Services Yearbook* (Anuario de Servicios Públicos) y otras publicaciones.

## **Actividades de la Fundación**

### *Investigación*

La *Public Finance Foundation* no lleva a cabo investigaciones por sí misma, sino apunta a estimular y promover la investigación del gasto público y de la administración y gasto público, y difundir los resultados de las investigaciones de terceros a través de su revista, publicaciones y conferencias. Las áreas de interés corrientes de la Fundación incluyen auditoría y rendición de cuentas, e información para la toma de decisiones acerca de la asignación de recursos.

### *Public Money & Management*

*Public Money & Management* (“Dinero Público y su Manejo”) es la revista oficial de la *Public Finance Foundation*. Es un examen trimestral independiente de la política, manejo y finanzas en los servicios públicos y brinda un foro neutral para el debate y la difusión del conocimiento. Es editada por Francis Terry (Nottingham University Business School), Andrew Gray (Durham University Business School), y Colin Talbot (University of Glamorgan), respaldada por un ejecutivo de redacción y un consejo consultivo. Todos los artículos de la revista sirven como consulta. Cada número de la revista tiene un tema. En 1997 los temas son: programa para un nuevo gobierno, la Iniciativa de las Finanzas Privadas, alianzas estratégicas y novedades recientes.

La revista es manejada por el Editor Gerente de la Funda-

ción, Michaela Lavender, y publicada para la Fundación por Blackwell Publishers, Oxford.

### *Public Services Yearbook*

El *Public Services Yearbook* (Anuario de Servicios Públicos) de la Fundación es un examen autorizado de las finanzas, administración y políticas del gobierno del Reino Unido. El Anuario es escrito por expertos en su tema que discuten tendencias y acontecimientos claves a lo largo del año calendario y anticipan cuestiones y problemas emergentes. Cada capítulo está respaldado por material estadístico.

El *Public Services Yearbook* (Anuario de Servicios Públicos) es publicado por Pitman Publishing y se emite gratis para todos los miembros de la Fundación.

### *Reseña de la Public Finance Foundation*

La *Reseña* es una publicación trimestral que contiene artículos originales, resúmenes de investigaciones en curso, noticias y análisis, y un boletín sobre gasto público regular. La *Reseña* se ofrece gratis a todos los miembros de la Fundación. Los temas cubiertos en la *Reseña* de 1997 incluyeron: el sector voluntario y la maquinaria del gobierno, información para la toma de decisiones acerca de la asignación de recursos, devolución de financiación, diplomacia en el gobierno, comisiones de auditoría para el gobierno local, "compromiso de liderazgo" en Post Office Counters Ltd., nuevo empresariado público, recorriendo el camino de la administración pública, evaluación en la UE, más artículos basados en documentos leídos en la Conferencia Anual de la Fundación de 1998 sobre "Calidad en la Política Pública".

### *Publicaciones*

La Fundación produce una amplia gama de otras publicaciones, incluyendo *Informes* sobre cuestiones de actualidad, documentos ocasionales; y *Readers* (Lectores) que reúnen artículos de expertos reconocidos en un área en particular. Las publicaciones recientes incluyen: *Informes* sobre "Agregando



Valor: Auditoría y Rendición de Cuentas en los Servicios Públicos”; “Rendición de Cuentas del Gobierno: Más Allá del Informe Scott”; “Ministros y Agencias: Control, Desempeño y Rendición de Cuentas”; “El Sector Voluntario y la *Maquinaria* del Gobierno Central”; “Estrategia Corporativa ‘97-Análisis de los Estados Contables y del Informe de Presupuesto”; “¿Cuál es el alcance adecuado de la Auditoría Pública?”; “¿Nuevo Comienzo? Programa del Gobierno Local para el Gobierno Entrante”; y “Reforma Constitucional: Los Informes Completos de la Unidad de la Constitución”; un número de *Readers* sobre “Transportes en Transición”; y otros títulos sobre “Financiando la Estructura: Acceso a la Financiación de Capital para los Servicios Locales” y “Un Nuevo Comienzo para el Gobierno Local”.

### *Conferencias y Exposiciones Orales*

La Fundación organiza un programa anual de exposiciones orales y otros acontecimientos, y celebra una Conferencia Anual vinculada con la propia Conferencia Anual de CIPFA celebrada en junio, la asistencia a la cual es gratis para todos los miembros de la Fundación. En 1997 la Conferencia Anual trató el tema de “Calidad en la Política Pública”. La conferencia fue presidida por el miembro del Directorio, David Walker, escritor principal del diario *The Independent*, y los conferenciantes fueron Christopher Pollit, Decano de Ciencias Sociales, Universidad de Brunel; George Jones, Departamento de Gobierno, London School of Economics; Dr. Tony Wright MP; y Dr. Bob Chilton, Director, Estudios del Gobierno Local, The Audit Commission. La conferencia fue un gran éxito y asistieron a ella 300 delegados.

En 1997 el programa de exposiciones orales incluye: “La Nueva Manera de Gobernar: Gobernar sin Gobierno” por el Profesor Rod Rhodes, Universidad de Newcastle, “Gobierno y Cuestiones de Auditoría” por el Rt. Hon. Lord Nolan; “¿Nuevo Comienzo? Programa del Gobierno Local para el Gobierno Entrante” por Pamela Gordon, Presidente de la Sociedad de Ejecutivos Principales de la Autoridad Local (SOLACE); “¿Nueva Mano de Obra, Nuevo Localismo?” por David Walker, escritor principal del diario *The Independent*; “Pensando a Nivel Nacio-

nal - Actuando a Nivel Local: Programa para un Nuevo Gobierno” por Brian Briscoe, Asociación del Gobierno Local; “Reforma Constitucional” por Robert Hazell, Unidad de la Constitución; “Préstamos para Estudiantes: Encontrar una Olla de Oro” por Nicholas Barr, Departamento de Economía, London School of Economics; y “Fondo Monetario Europeo” por Noel P. Hepworth, Presidente, *Public Finance Foundation*.

Para mayores detalles acerca de los miembros de la Fundación y sus actividades, sírvase ponerse en contacto con Judith Sutcliffe, nuestra Gerente de Administración, en el 00 0171 543 5701 (línea directa), o 543 5600 (línea general); fax 00 0171 543 5695/5700.





Este libro se terminó de imprimir  
en Offset Difo S.H.  
Rosario 4751, Adolfo Sordeaux, Buenos Aires  
en el mes de diciembre de 1997.

