

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL  
DE PRESUPUESTO PÚBLICO  
Nº 59  
Noviembre - Diciembre 2005



---

# ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5°, (C1093AAO)  
Buenos Aires, Argentina  
Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386  
E-Mail: info@asip.org.ar  
www.asip.org.ar

---

## NÓMINA DE AUTORIDADES

### **CONSEJO DIRECTIVO**

*Presidente:* Antonio Amado (Brasil)  
*Vicepresidente 1ro.:* Susana Vega (Argentina)  
*Vicepresidente 2do.:* Rubén Lemus (Guatemala)  
*Secretario:* Carlos Gonzalez (Panamá)  
*Consejero:* Edmundo Conde Zamorano (Colombia)  
*Consejero:* Manuel López García (Cuba)  
*Consejero:* José Arista (Perú)  
*Consejero:* Ramiro Espinosa Espinosa (Ecuador)  
*Consejero:* Guillermo Bernal (México)  
*Consejero:* Carlos Salazar (El Salvador)  
*Consejero:* Isaac Umansky (Uruguay)  
*Consejero:* Rodolfo Danery Funez (Honduras)  
*Consejero:* Aida Pagan (Puerto Rico)

### **CONSEJO DELIBERANTE**

*Presidente:* José Luis Ruiz Álvarez (España)  
*Vicepresidente 1ro.:* Eduardo Aguilera (Venezuela)  
*Vicepresidente 2do.:* José Luis Araya (Costa Rica)  
*Secretario:* Alejandro León Duarte (Paraguay)  
*Consejero:* Mitzila Samudio (Panamá)  
*Consejero:* George Alberto de Aguiar Soares (Brasil)

### **AUDITORES**

*Auditor:* Oscar Berrueta (Uruguay)  
*Auditor Alterno:* Gonzalo Valdivia (Chile)

### **SECRETARÍA EJECUTIVA**

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

**REVISTA  
INTERNACIONAL  
DE  
PRESUPUESTO  
PÚBLICO 59**

NOVIEMBRE / DICIEMBRE 2005

AÑO XXXIII

Nº 59

## Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Noviembre - Diciembre 2005

### 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*  
JOSÉ LUIS RUIZ ÁLVAREZ, *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 \_\_\_\_\_  
CódigoPostal \_\_\_\_\_ 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.

## ÍNDICE

Nota editorial 7

### *Artículos:*

La orientación estratégica de la política presupuestaria  
a medio plazo en España  
**Miguel A. Fernández Ordóñez** 11

Reforma del sistema presupuestario en economías de  
transición: el caso de las antiguas repúblicas yugoslavas  
**Jack Diamond y Duncan Last** 31

Instituciones presupuestarias y resultados fiscales:  
diez años de búsqueda sobre cuestiones fiscales  
en el Departamento de Investigaciones del Banco  
Interamericano de Desarrollo  
**Gabriel Filc y Carlos Scartascini** 89

El control de la Cuenta de Inversión  
y el papel de la AGN en la Argentina  
**Leandro Despouy** 149



## **Nota editorial**

Son muchos los factores que influyen sobre el comportamiento del sector público, tanto en forma positiva como negativa. Algunos de ellos ya han sido cuidadosamente examinados desde las páginas de esta revista. En diversas oportunidades se ha mencionado la importancia que adquieren, por ejemplo, la disciplina, la responsabilidad o la transparencia en el manejo presupuestario para legitimar la forma en que se utilizan los recursos o la eficacia en la gestión que permite optimizar los recursos.

Sin embargo, los avances en esta materia y las nuevas técnicas que se van desarrollando para administrar el sector público muchas veces resultan inocuos cuando ciertas variables de la economía mundial se descontrolan en forma sorpresiva o inesperada, generando un fuerte impacto difícil de absorber por los gobiernos nacionales.

Las bruscas variaciones en el precio de ciertas materias primas, tal como ocurre con el petróleo –sostenidamente traccionado, principalmente por el extraordinario crecimiento de China–, afectan el desempeño del sector público en forma negativa o positiva, según se trate de países importadores o exportadores de este insumo tan vital. Los desastres naturales que afectaron a diversos países están obligando, tal como lo demuestran los casos de Tailandia y Estados Unidos –país que ya contaba con un sector público fuertemente deficitario–, a reformular los presupuestos estableciendo recortes y reasignaciones para resolver los problemas que surgen de grandes emergencias.

Es inevitable que las economías nacionales –y por consiguiente los presupuestos públicos, incluidos los de los países industrializados–, estén expuestos a los fuertes impactos que provienen de fuerzas que son parte de la globalización o, simplemente, de factores difícilmente previsibles, como los grandes desastres naturales o las epidemias. Estas circunstancias erráticas, que pueden afectar de manera dramática al sector público, indican a todas luces cuál es el verdadero valor del

equilibrio presupuestario, pero, también, del planeamiento estratégico como instrumento para minimizar el efecto de factores externos, dando direccionalidad, certidumbre, previsibilidad y metas bien definidas a la gestión de gobierno. No hay que olvidar la importancia que, en algunos casos, adquieren los esfuerzos que se realizan en distintas partes del mundo para modernizar los sistemas presupuestarios. La modernización de los sistemas y el manejo responsable de las cuentas públicas establecen una diferencia significativa a la hora de enfrentar situaciones extraordinarias, facilitando las soluciones de urgencia y maximizando la capacidad de respuesta del sector público ante a las emergencias.

La *Revista Internacional de Presupuesto Público* incursiona en esta edición en diversas experiencias de reforma que, como respuesta a algunos de estos problemas planteados por la modernidad, tuvieron lugar en el ámbito de los presupuestos públicos en distintos países. La intención es la de ofrecer a sus lectores una visión amplia de lo ocurrido en el mundo en los últimos años en esta materia específica.

El importante trabajo de **Miguel Fernández Ordóñez** titulado *La orientación estratégica de la política presupuestaria a medio plazo en España*, analiza diversos factores que inciden sobre los esfuerzos que se realizan en ese país para mejorar la productividad, lo que exige priorizar, como lo señala el autor, aquellas políticas que favorezcan el aumento del crecimiento potencial de la economía canalizando los recursos públicos y privados hacia la inversión productiva, cambiando el patrón de crecimiento de los últimos años centrado en el consumo y en la inversión en vivienda residencial.

El artículo escrito por **Gabriel Filc** y **Carlos Scartascini** titulado *Instituciones presupuestarias y resultados fiscales: diez años de búsqueda sobre cuestiones fiscales en el Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo* revisa, de modo muy interesante, algunos de los trabajos más importantes sobre este tópico producido por este organismo, reúne nuevas pruebas al construir una nueva base de datos sobre normas fiscales y procedimientos presupuestarios, y pone a prueba si las instituciones presupuestarias explican las diferencias sobre los resultados fiscales.

El documento de trabajo preparado por **Jack Diamond** y

**Duncan Last** en el Departamento de Asuntos Fiscales del FMI, titulado *Reforma del sistema presupuestario en economías de transición: el caso de las antiguas repúblicas yugoslavas*, revisa y evalúa el proceso de la reforma del sistema presupuestario durante el período de transición comprendido entre la época en que las repúblicas de la ex República Federal Socialista de Yugoslavia emergieron del colapso en 1989 hasta fines de 2002.

Finalmente, se incluye en este número el informe preparado por **Leandro Despouy** que lleva por título *El control de la Cuenta de Inversión y el papel de la AGN en la Argentina*. El mismo hace referencia al débil papel que ha desempeñado el Congreso en materia de controles en los últimos años, y examina las bases normativas sobre las que trabaja la Auditoría General de la Nación como nueva herramienta técnica del Poder Legislativo.

Como es habitual, la *Revista Internacional de Presupuesto Público* intenta aportar nuevos temas para el debate y, para ello, difunde entre los especialistas que trabajan en el sector público los últimos enfoques acerca de los temas de mayor interés.



# **La orientación estratégica de la política presupuestaria a medio plazo en España\***

Miguel A. Fernández Ordóñez\*\*

## **Resumen**

La economía española de los últimos diez años se ha visto favorecida por una serie de factores como la devaluación de la peseta, la implantación del euro, la bajada de los tipos de interés, la recepción de fondos estructurales o el impacto de los factores demográficos en el sistema de pensiones públicas que influyeron decisivamente en la mejora de los índices de convergencia real con la Unión Europea. Algunos de estos elementos se van a mantener en el futuro pero otros, como la posibilidad de devaluar la moneda para recuperar la pérdida de competitividad, no se van a repetir. La pérdida del instrumento cambiario de la devaluación va exigir de la economía española, en el marco de una economía global, centrar todos sus esfuerzos en la mejora de la productividad. Ello exige priorizar aquellas políticas que favorezcan el aumento del crecimiento potencial de la economía, canalizando los recursos pú-

\* El presente artículo fue publicado originalmente en la *Revista de Presupuestos y Gasto Público* Nº 38 (1-2005), editada por la Secretaria General de Presupuestos y Gastos y el Instituto de Estudios Fiscales de España, y ha sido incluido en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la correspondiente autorización.

\*\* Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos, Ministerio de Economía y Hacienda, España.

blicos y privados hacia la inversión productiva y cambiando el patrón de crecimiento de los últimos años, centrado en el consumo y en la inversión en vivienda residencial.

## **1. Consideraciones sobre los factores que han influido en el crecimiento de la última década**

Los Presupuestos Generales del Estado constituyen una herramienta esencial de la política económica y, por ello, con el fin de analizar el papel que dicha política presupuestaria debe desempeñar a medio plazo, quisiera empezar haciendo una doble reflexión, de un lado, cuál ha sido la evolución de la economía española en los últimos años y, de otro, cuáles son las perspectivas que se presentan para conseguir, con ello, un diagnóstico que nos oriente acerca de la estrategia a seguir.

En primer lugar, la economía española de los últimos diez años se ha caracterizado por un crecimiento sistemático superior a la media comunitaria y por un intenso proceso de creación de empleo. Ahora bien, un análisis más detallado nos permite distinguir dos periodos. Una primera etapa, que se inicia en el año 1994 y concluye en los años 1998/1999, se caracteriza por un crecimiento económico equilibrado e intenso en creación de empleo. Sin embargo, el segundo periodo de expansión económica, que se inicia en el año 1999 y continúa vigente hasta nuestros días, se caracteriza por un crecimiento desequilibrado.

El desequilibrio de esta segunda etapa ha sido ocasionado por una política fiscal procíclica, instrumentada a través de rebajas impositivas aplicadas en un contexto expansivo de la demanda interna, que ya había incorporado los impulsos derivados de una política monetaria de bajos tipos de interés.

La combinación de políticas fiscal y monetaria claramente expansivas, unida a una política de oferta ineficiente, tuvo su reflejo en un crecimiento desequilibrado que ha generado, desde 1998 hasta el momento actual, un diferencial de inflación de, aproximadamente, un punto con respecto al de la eurozona, lo que se traduce en un deterioro de nuestra balanza comercial.

Asimismo, este desequilibrio también ha tenido su reflejo

en la composición de la demanda interna centrada en el consumo y en la inversión en vivienda residencial, quedando, de este modo, abandonada la inversión productiva en bienes de equipo.

En cualquier caso, durante los últimos veinte años, España ha experimentado un período de crecimiento muy importante que ha resultado muy significativo en el marco europeo. Pero en el actual contexto de apertura de la economía española –de globalización e internacionalización económica– importa, más que nunca, la capacidad de crecer sin desequilibrios; y ello exige una política de oferta centrada en incrementar el potencial de crecimiento de nuestra economía a través de medidas de fomento de nuestra productividad.

Para analizar el comportamiento futuro de la economía española conviene analizar cuáles han sido los factores que explican dicho crecimiento, ya que, si bien alguno de dichos factores va a persistir en el futuro, otros no concurrirán.

El primer y más importante factor de crecimiento de la última década ha sido la devaluación espectacular –de más del 20%– acaecida en los años 92 y 93, lo que supuso una poderosa inyección de competitividad para nuestras empresas; competitividad que hemos ido perdiendo, parcial y paulatinamente, en los últimos años por nuestro diferencial de inflación. Esta devaluación fue de tal entidad que dio a la economía española un potencial de crecimiento verdaderamente impresionante.

La posibilidad de restablecer la competitividad a través de la devaluación es un instrumento de política económica del que, felizmente, ya no disponemos como consecuencia de la implantación de la moneda única.

El segundo factor que ha impulsado el crecimiento en estos últimos años ha sido la entrada del euro, factor que se va a mantener. El euro introdujo en la economía española, incluso antes de su entrada en funcionamiento, un elemento de confianza primordial en cuanto a la estabilidad de determinadas variables macroeconómicas tales como el tipo de interés, el tipo de cambio o la evolución de los precios.

La certidumbre económica asociada a la moneda única es un elemento de confianza que se ha trasladado al conjunto de los agentes económicos y sociales. Esta certidumbre ha teni-

do su reflejo en la toma de decisiones de inversión, tanto de empresas como de particulares, tal como se refleja en el volumen de contratación de créditos hipotecarios. La perspectiva de un horizonte de confianza y estabilidad lleva asociadas ciertas transformaciones sociales, una de ellas relativa a la tasa de natalidad, que comenzó a recuperarse con la entrada del euro.

En tercer lugar, e igualmente vinculada al euro, nos encontramos con una situación de reducción pronunciada de los tipos de interés hasta niveles nunca vistos en los últimos 50 años. Este escenario, percibido como permanente por los agentes económicos, explica gran parte del crecimiento del consumo y la construcción, que se han convertido en los impulsores del crecimiento de la demanda durante estos años.

Las perspectivas actuales apuntan a una subida gradual del tipo de intervención del Banco Central Europeo, cuyos efectos se verán influidos por el alto endeudamiento que debieron contraer las familias debido a la evolución del mercado inmobiliario.

La recepción de fondos estructurales es otro factor que ha favorecido, en estos años, la capacidad de financiación de nuestra economía gracias a la negociación llevada a cabo, a principios de los años 90, en ocasión del tratado de Maastricht. Ello nos ha permitido disponer, a lo largo de estos años, de un saldo favorable de flujos financieros con la UE del orden de un 1% del PIB. Éste ha sido un elemento clave en el impulso que tuvieron, durante estos años, las infraestructuras públicas en nuestro país. Sin embargo, con las nuevas perspectivas financieras que incorporan los efectos derivados de la ampliación al Este, se espera tanto una reducción de las transferencias del presupuesto comunitario a partir del 2007 como un aumento de la contribución española al presupuesto comunitario derivado del mayor incremento del PNB español en relación a la media comunitaria.

Y, por último, otro dato que conviene resaltar es la evolución de la seguridad social, que ha sido beneficiada por algunos factores demográficos. Por un lado, nos encontramos con la inmigración, el «baby boom» de la década de los años 60 y 70 y, también, con la incorporación de la mujer al mercado laboral, elementos, todos ellos, que están incrementando, de

forma importante, el número de cotizantes y, en consecuencia, los recursos del sistema. Por otro lado, la brecha de natalidad que se produjo en nuestro país como consecuencia de la guerra civil (cuyas generaciones son las que están entrando en la actualidad en el sistema público de pensiones) disminuye el aumento de los gastos.

Esta situación demográfica, unida a la decisión, adoptada en el año 1995, de llevar al seno del Pacto de Toledo el alargamiento del período de cálculo de la pensión (en aplicación del principio de contributividad) tiene su reflejo en la situación excedentaria de la que goza la seguridad social.

En resumen, mirando hacia el futuro, nos encontramos con algunos factores que, como señalamos anteriormente, van a persistir. Éstos se expresan por la confianza que genera el euro y el superávit de la seguridad social que, previsiblemente y siempre que no se adopten medidas equivocadas, se mantendrá, dada la lentitud con que se producen los cambios demográficos. Sin embargo, será difícil que nos encontremos de nuevo ante una bajada de tipos de interés similar a la experimentada o que mantengamos en los niveles actuales los Fondos Estructurales y de Cohesión que hemos recibido a lo largo de estos años, al margen de que se lleve a cabo una buena negociación. Por último, resulta no ya difícil, sino imposible, devaluar la moneda para recuperar la pérdida de competitividad; y esta recuperación de competitividad es el gran reto de la economía española.

## **2. Un nuevo patrón de crecimiento económico centrado en la productividad**

En los últimos 50 años, la economía española vivió varios ciclos de pérdida de competitividad que se resolvían por la vía de la devaluación, lo que, a su vez, permitía iniciar un nuevo ciclo de crecimiento. Actualmente, en caso de que la economía española perdiera competitividad, no podríamos acudir ya a la devaluación de la moneda. Éste es el gran cambio que hay que trasladar a los españoles: el futuro no tiene nada que ver con el pasado; nuestros problemas de competitividad no se podrán resolver por la vía de la devaluación. Con el euro tene-

mos muchas ventajas en términos de estabilidad de precios, de menor incertidumbre, de tipos de interés más bajos, pero ya no tenemos la posibilidad de restablecer nuestra competitividad a través de la devaluación.

La pérdida de soberanía en la política cambiaría nos coloca en una situación en la cual la única forma de resolver los problemas de pérdida de competitividad en la economía española es a través de medidas y reformas estructurales que permitan que nuestra sociedad sea competitiva. Este panorama requiere un profundo cambio en la mentalidad empresarial anterior a la entrada en el euro, especialmente entre nuestros pequeños y medianos empresarios. El bálsamo de la devaluación se acabó; y la pérdida de este instrumento de política económica exige poner el énfasis y orientar las medidas de política económica, tanto como las decisiones empresariales y las posiciones sindicales, hacia la mejora de la productividad.

La productividad es, sin duda, la palabra clave, y más aún en un entorno europeo ampliado al Este, que va suponer para España la presión competitiva de economías con mano de obra calificada y salarios más bajos. En este entorno, cada vez más abierto, debemos centrar nuestros esfuerzos y orientar los recursos para potenciar la competitividad de nuestra economía a través de la mejora del capital físico y humano, pues no cabe pensar que nuestro país mejore su competitividad reduciendo márgenes empresariales o salarios.

En el ámbito internacional estamos viviendo una revolución que está fundamentada en una economía cada vez más abierta y competitiva, cada vez más global. Ésta es la realidad con la que se enfrentan nuestras empresas. La economía española es una de las diez primeras del mundo y una de las más abiertas. Nos hemos convertido en el octavo inversor mundial y en la segunda potencia turística. Pero el futuro de nuestra economía depende en gran medida de nuestros esfuerzos para mejorar la preparación y la competitividad de nuestras empresas.

En estos últimos años se ha perdido un tiempo importante al no trasladar al país la idea de la enorme importancia de la productividad, que constituye una de las variables clave que explica el crecimiento económico a largo plazo.

El último informe del INE sobre la posición de España en la

UE relega nuestra productividad por hora trabajada a 16 puntos por debajo de la media de la UE (15). Desde 1996 hasta 2003, la productividad creció sólo al 0,7% frente al 1,7% de promedio de los 15 años anteriores. Si a lo largo de ese período se hubiese mantenido el ritmo de los últimos veinte años, la renta per cápita española superaría en 10 puntos los niveles actuales y se situaría por encima de la media comunitaria. Actualmente, el escaso crecimiento de nuestra productividad es, a medio y largo plazo, el gran reto de la economía española.

Otra cuestión esencial para la mejora de nuestro potencial de crecimiento es la mejora de las tasas actividad y paro –sobre todo del empleo femenino– que se sitúan, respectivamente, en el 45 y 14,4%. Estas cifras suponen que la tasa de actividad de la mujer, a pesar de estar en los máximos históricos, está 22 puntos por debajo de la masculina y que la tasa de paro femenino duplica la masculina. Los datos de la Encuesta de Población Activa del cuarto trimestre 2004 reflejan que tanto la población activa como la ocupación crecen mucho más entre las mujeres que entre los varones (307.500 mujeres ocupadas en 2004 contra 153.800 varones). A pesar de los avances logrados en este terreno, la economía española tiene, aún, un largo camino por recorrer para acercarse a las tasas de empleo femenino de los países más competitivos. La mejora de estas cifras pasa, ante todo, por la conciliación real de la vida familiar y laboral y por la erradicación de la discriminación salarial.

El nuevo gobierno tiene la aspiración de lograr un modelo que permita lograr ambas metas: un crecimiento favorable de la productividad y un crecimiento suficiente del empleo que permita reducir las cifras, todavía elevadas, de desempleo de nuestra economía.

Es preciso abordar la estrategia de mejora de la competitividad desde un enfoque general que abarque tanto el fomento de la inversión en capital físico y humano (base de las ganancias de productividad) como la revisión de algunas políticas sectoriales y la reforma de los mercados de capitales y de trabajo.

La actuación pública se debe orientar a crear las condiciones idóneas para que los agentes económicos y sociales tomen sus decisiones en un entorno suficientemente competitivo,

impulsando para ello reformas que retuerzan la competencia y aprobando reformas sectoriales en línea con los objetivos marcados en la Agenda de Lisboa.

Los Presupuestos Generales del Estado constituyen, sin duda, uno de los instrumentos con que cuenta el gobierno para impulsar la productividad. La política presupuestaria que requiere la economía española no se circunscribe solamente a un objetivo de estabilidad apropiado para la coyuntura existente en cada momento, sino que, también, debe incidir en la composición y calidad de los ingresos y gastos públicos.

Debemos priorizar aquellas políticas que favorezcan el aumento del crecimiento potencial de la economía, lo que garantiza el mantenimiento y mejora de nuestro *estado de bienestar* y de la financiación del gasto social en forma sostenida. Por lo tanto, resulta necesario impulsar adecuadamente el fomento de la inversión productiva y el aumento de la productividad así como una contención de otras rúbricas de gasto: por ejemplo, gastos de funcionamiento o de inversiones improductivas que, como las recogidas en el antiguo Plan Hidrológico Nacional, carecen de racionalidad económica en lo que se refiere a una asignación eficiente de recursos.

En política tributaria tenemos que realizar un estudio profundo de la maraña de deducciones existentes, analizar cómo están funcionando, y si introducen dirigismos que provocan distorsiones en la asignación eficiente de los recursos. Por ejemplo, con relación a las deducciones en vivienda, se pudo comprobar que una política de incentivos fiscales a la compra de vivienda unida a la reducción de los tipos de interés hipotecarios sin una adecuada política de oferta, se tradujo en un alza brutal del precio de la vivienda dificultando, así, su acceso a los jóvenes y a los sectores sociales más desfavorecidos. En cuanto a los incentivos fiscales a los planes complementarios de pensiones, se ha demostrado que no propician, realmente, un incremento del ahorro entre aquellos ciudadanos que pueden necesitar una inyección de recursos adicional a su pensión con su jubilación (los de menor renta). Lo que producen es una desviación del ahorro entre los ciudadanos con rentas elevadas hacia los productos fiscalmente beneficiados, introduciendo distorsiones en la canalización del ahorro hacia inversiones más rentables.

En ambos casos nos encontramos con una asignación ineficiente de recursos públicos, con el consiguiente coste para la hacienda pública, que no sólo no logra cumplir los objetivos planteados sino que, por el contrario, introduce elementos de distorsión, canalizando factores hacia la construcción de viviendas, que, en un número significativo, quedan finalmente vacías. Actualmente, nos encontramos en España ante un derroche de recursos impensable en el entorno competitivo en el cual nos movemos. Para nuestro país resulta esencial canalizar los fondos públicos y privados hacia la inversión productiva con el fin de mejorar la productividad.

### **3. Participación en el gasto de las administraciones públicas**

Antes de analizar las políticas a instrumentar a través de los Presupuestos Generales del Estado, conviene reflexionar sobre el volumen de recursos que gestiona cada una de las administraciones públicas en este país. Comprenderemos, así, hasta qué punto el gobierno, que empleará todos sus recursos disponibles, necesita de la cooperación de todos para lograr el objetivo de impulsar la productividad.

Considero que la opinión pública no ha tomado conciencia de la transformación fundamental que implica el proceso de traspaso de recursos económicos de la administración central a las comunidades autónomas con el fin de financiar las competencias asumidas. En efecto, en el año 1982, las administraciones territoriales gestionaban un 14,5% del gasto de las administraciones públicas (excluida la seguridad social, que administraba un 32,5%), mientras que la administración central gestionaba el 53%. Actualmente, y suprimiendo los intereses, el Estado administra tan sólo el 19,7% del gasto de las administraciones públicas mientras que las comunidades autónomas y las administraciones locales gestionan un 49%, lo que significa que poseen una capacidad de gestión dos veces y media mayor que el Estado.

En nuestro país, el desarrollo del *Estado de las autonomías* implicó un proceso verdaderamente excepcional de transferencia de servicios y recursos del Estado hacia las comunida-

des autónomas; y ello, quizá, no ha sido percibido por la ciudadanía que aún mantiene la idea, vigente antes del intenso proceso de traspaso de competencias habido, de que el Estado goza de una capacidad financiera muy superior a la de las administraciones territoriales.

Para este año, el presupuesto del Estado asciende a 124.527 millones de euros. Si analizamos el destino de estos recursos, nos encontramos con que un tercio del presupuesto, es decir, 41.000 millones, va a ser gestionado directamente por las administraciones territoriales; otro tercio de aquél se destina a financiar gastos sobre los que el Estado no tiene ninguna capacidad de decisión tales como los pagos a la Unión Europea, las pensiones de clases pasivas o el pago de intereses de la deuda pública.

Con respecto a la deuda pública, es importante señalar que incorpora la deuda asociada a los servicios transferidos a las comunidades autónomas, las cuales recibieron el patrimonio cedido libre de la deuda emitida, en su día, para financiar su construcción. Este hecho provoca la paradoja de que el Estado español, que gestiona, sin considerar la carga de intereses, en torno al 7,5% del PIB, tenga una deuda, elaborada según la metodología de déficit excesivo, del 40% del PIB, en el tercer trimestre del año 2004. Por el contrario, las administraciones territoriales, gestionando alrededor del 18% del PIB, tienen un endeudamiento de sólo un 8,8% del PIB<sup>1</sup>. La carga financiera de la deuda del Estado para 2005 asciende a 19.300 millones de euros y representa más del 15% del presupuesto del Estado. Una parte importante de ella se utilizará para financiar los intereses derivados de la construcción de hospitales, carreteras, ferrocarriles y universidades que están gestionando las administraciones autonómicas.

En definitiva, el Estado dispone sólo del 35% de su presupuesto para atender las necesidades de los departamentos ministeriales con un crecimiento, para 2005, de 2.200 millones de euros, es decir, un 0,25% del PIB. Obviamente, con estos recursos deben financiarse, entre otros, los aumentos sa-

<sup>1</sup> Fuente: Banco de España/Boletín Estadístico. Página web: [www.bde.es/infoest/bolest.htm](http://www.bde.es/infoest/bolest.htm)

lariales o el incremento de los gastos de funcionamiento de los Ministerios por alquileres, contratos de suministro o servicios en los cuales el margen de discrecionalidad del gobierno es muy reducido.

En conclusión, todas estas cuestiones señaladas no son suficientemente conocidas por la ciudadanía y, sin embargo, es importante que los ciudadanos, como cuerpo electoral, sean conscientes de cuáles son las administraciones que gestionan sus impuestos.

Esta situación supone, entre otras cosas, que los problemas de financiación de las administraciones territoriales no podrán resolverse, como hasta ahora, simplemente a través de transferencias de recursos desde el Estado hacia las comunidades autónomas o corporaciones locales.

La creciente asunción por las administraciones autonómicas de competencias de gestión en ámbitos diversos —educación, sanidad y servicios sociales son los más importantes— supone una elevada autonomía en materia de gasto; pero ahora se hace necesario avanzar en autonomía por el lado de los ingresos para que puedan hacer frente a necesidades como las derivadas del envejecimiento, el necesario apoyo a la familia o las asociadas a los movimientos migratorios.

También debemos explorar las posibilidades de mejora de la capacidad de regulación y gestión de las comunidades autónomas para que puedan introducir incentivos de control de gasto, por ejemplo, en la sanidad.

Debemos encontrar una solución a los problemas de financiación autonómica que están surgiendo, pero dicha solución no debería aumentar los impuestos del Estado para transferir más recursos a las comunidades autónomas (es decir, aumentar los impuestos de todos los españoles para financiar los déficits de determinadas comunidades), ni reducir los recursos dedicados a los servicios estatales de defensa, seguridad, servicio exterior o del servicio de la deuda hacia los servicios gestionados por las comunidades autónomas.

Dado el actual grado de descentralización, en el cual la administración central sólo gestiona, sin contar el pago de intereses, en torno al 7,5% del PIB, los problemas de financiación deben resolverse en forma conjunta, sin continuar con aquella visión tradicional consistente en aumentar las transferen-

cias del Estado a las comunidades autónomas, que sí tenía sentido cuando el Estado gestionaba el cuádruple de recursos que las administraciones territoriales. Hoy en día, la solución hay que buscarla priorizando avanzar en esa autonomía, tanto en lo referente a los ingresos como en la gestión de los servicios, aunque el Estado debe seguir jugando un papel en la financiación de las comunidades autónomas, sobre todo en la redistribución de la renta y la riqueza entre los territorios.

Todas estas iniciativas en materia de financiación territorial, dadas su complejidad y relevancia, nos van a exigir un diálogo permanente y continuo con las comunidades autónomas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que se debe alcanzar el máximo consenso.

#### **4. Nueva orientación de la política económica**

Hechas estas consideraciones, corresponde analizar las líneas fundamentales de la política presupuestaria que se está llevando a cabo actualmente:

- La estabilidad presupuestaria.
- La orientación del gasto público hacia la productividad y
- La transparencia

##### ***a) La estabilidad presupuestaria***

Uno de los ejes principales de la política económica del nuevo gobierno va a ser la estabilidad presupuestaria como elemento clave de la ortodoxia macroeconómica necesaria para favorecer las expectativas y la confianza de los agentes económicos, factores esenciales para continuar desarrollando el potencial de crecimiento y generación de empleo de la economía española.

El compromiso del gobierno con la estabilidad presupuestaria quedó reflejado en el Acuerdo del Consejo de Ministros que fijó el objetivo de estabilidad presupuestaria para el perio-

do 2005-2007, y que fue ratificado por las Cortes. Este Acuerdo fija un objetivo de superávit para el conjunto de las administraciones públicas que pasa del 0,1% del PIB en 2005 al 0,4% en 2007. Igualmente, se fijó el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado en 124.526 millones de euros -6,2% más que el año anterior-, manteniendo, así, el peso relativo del Estado en la economía.

El gobierno quiere que la estabilidad presupuestaria se mantenga explícitamente recogida en nuestro ordenamiento jurídico a través de una Ley de Estabilidad. La ley actual tiene aspectos positivos, pero también adolece de ciertas fallas que se deben subsanar a través de una oportuna reforma para mejorar la eficacia en la aplicación de la ley.

Uno de los aciertos -que debe mantenerse- de la actual ley, es la fijación del techo de gasto del Estado con carácter previo al inicio de la elaboración y aprobación de los presupuestos. De esta forma, se protege el marco global de estabilidad marcado por el gobierno de aquellas reivindicaciones de incremento de gasto que se producen en los procesos de elaboración y posterior tramitación parlamentaria de los presupuestos.

Ahora que ya disponemos de los datos del primer ejercicio de aplicación de la ley (2003), podremos comprobar como una ley aprobada sin el consenso necesario con las administraciones territoriales (que son, como he hemos visto, los principales protagonistas en la gestión de los gastos públicos), no sirvió para conseguir el objetivo de estabilidad.

La experiencia demuestra que la estabilidad no se logra por decreto, sino que es necesario que exista un consenso con las administraciones implicadas para que se comprometan -siéntiéndose partícipes- con el objetivo de estabilidad que les corresponde.

En este sentido, se debe reformar el marco legal del procedimiento de fijación de los objetivos de déficit de las comunidades autónomas y corporaciones locales de forma que no se vulnere el principio de autonomía financiera que la Constitución les reconoce. Con este propósito, el objetivo de estabilidad de cada comunidad se establecerá a través del diálogo entre el Estado y las comunidades autónomas a fin de hacer compatible su autonomía financiera con el principio de estabilidad presupuestaria.

Por otro lado, la fijación de un objetivo de equilibrio año a año, sin tener en consideración la fase del ciclo económico, carece de fundamento económico. La reforma de la Ley de Estabilidad configurará el objetivo de estabilidad a lo largo del ciclo económico permitiendo que el saldo de las cuentas públicas oscile de acuerdo con la evolución de la economía. Es decir, que se dejará actuar a los estabilizadores automáticos reforzando, así, el papel estabilizador de la política fiscal.

El deterioro de las posiciones presupuestarias que sufrieron algunos países del área euro demuestra que es fundamental realizar una vigilancia estricta de la política presupuestaria en las fases de auge, pues sólo si se produce el ajuste adecuado, las finanzas públicas estarán preparadas para afrontar las etapas de desaceleración sin generar un déficit público excesivo.

### ***b) La orientación del gasto público hacia la productividad<sup>2</sup>***

El tono de la política presupuestaria requerido por la economía española no se circunscribe a un saldo global que resulte apropiado para la actual coyuntura, sino que también debe referirse a la composición y calidad de los ingresos y gastos públicos. El gobierno va a potenciar aquellas políticas que favorezcan el aumento del crecimiento potencial de la economía, lo que va a permitir que se pueda financiar el gasto social en forma sostenida. Con tal motivo, se potencian aquellos programas que fomentan la inversión y el aumento de la productividad y se contienen otros gastos ineficientes e improductivos, saneando determinados agujeros de gasto que impiden aumentar el gasto productivo y social.

La reorientación del gasto, que se ha iniciado con los Presupuestos Generales del Estado para 2005, responde a la necesidad de cambiar un modelo de crecimiento económico agotado. Se trata de un primer paso, ya que las reasignaciones de

<sup>2</sup> Los datos se pueden encontrar en la siguiente página web:  
[http://www.igae.minhac.es/Internet/Cln\\_Principal/ClnPresupuesto/PresupuestosGeneralesEst/PresupuestosGeneralesEstado/Default.htm](http://www.igae.minhac.es/Internet/Cln_Principal/ClnPresupuesto/PresupuestosGeneralesEst/PresupuestosGeneralesEstado/Default.htm)

recursos requieren medidas progresivas en varios ejercicios.

El cambio de rumbo recogido en los Presupuestos Generales del Estado se refleja en tres tipos de medidas prioritarias:

- **El esfuerzo presupuestario en I+D+i**, que pretende tener un efecto catalizador, ya que las cifras del presupuesto siempre resultarán modestas en comparación con las necesidades de la economía y porque lo importante es que el sector público actúe como impulsor de la iniciativa privada. Es preciso que nuestras empresas aumenten su participación en el esfuerzo de investigación del país para concentrarlo en atender la demanda de los mercados y usuarios finales; es decir, es necesaria más innovación. Los datos evidencian que las empresas españolas realizan únicamente la mitad de la investigación efectuada en el país, mientras que en la Unión Europea alcanza un 60% y en los países avanzados más del 70%.

Nuestro país, al igual que otros países de nuestro entorno, se tiene que enfrentar al fenómeno de la deslocalización, el cual está produciendo cierta alarma social. La deslocalización se ha acentuado en los últimos años, tanto por el ingreso en ella de nuevos países europeos de menor nivel de renta y salarios como por la aparición en el sudeste asiático de economías muy competitivas por sus reducidos costes laborales. Este fenómeno es el resultado de una dinámica de crecimiento e internacionalización que conduce a las empresas a reducir sus costes trasladando la producción de menor valor añadido a los países con menor coste de mano de obra. Si nuestro país quiere mantener y mejorar su nivel de vida, es preciso crear las condiciones para atraer a nuestro territorio la localización de las fases de diseño, ingeniería e innovación tecnológica, lo que exige tener buena infraestructura y personal especializado de calidad.

Desde los Presupuestos Generales del Estado se van a generar las condiciones que permitan el desarrollo de la competitividad mediante el apoyo a la capacidad innovadora de los agentes económicos. Ello podrá hacerse a través de acciones dirigidas a la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y con el impulso

del desarrollo de la sociedad del conocimiento, por entender que dichas actuaciones juegan un papel capital en la modernización, capitalización y competitividad del país. Los esfuerzos se van a centrar en lograr que el conocimiento científico se traduzca en nuevos bienes y servicios que se incorporen al mercado, con la finalidad de reducir la brecha de competitividad que tenemos con respecto a los países más avanzados.

Para ello, en los próximos 4 años, el gasto presupuestario en investigación se va a duplicar, con el objetivo de que el gasto destinado en nuestro país a I+D+i alcance la media comunitaria. Siguiendo esta línea, la política de investigación fue objeto de una atención financiera prioritaria en la asignación de recursos efectuada en los PGE del 2005. Así, dotaciones recogidas en los Presupuestos Generales del Estado de 2005 destinadas a I+D+i, sin incluir los gastos de defensa, experimentan un incremento del 27%.

- **Los recursos destinados a infraestructuras públicas** son uno de los elementos vitales para el funcionamiento eficaz del mercado de bienes y servicios, así como para la mejora de la posición competitiva de nuestro país. Son especialmente destacables los estímulos que van a recibir ciertas actuaciones en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes. Así, destacamos las actuaciones en materia de conexiones transfronterizas (con especial interés en la permeabilización de las barreras pirenaicas y las conexiones con Portugal); la potenciación de los ejes transversales (como el corredor mediterráneo que sirve a los tres grandes puertos de Algeciras, Valencia y Barcelona e incorpora más del 40% del potencial exportador español); y, por último, la potenciación del transporte de mercancías por ferrocarril, con la finalidad de aumentar la escasa participación de este medio de transporte en el tráfico internacional. Este hecho trae aparejada la formación de puntos de estrangulamiento en nuestras conexiones con las redes transeuropeas y una congestión de nuestros ejes viarios. La apuesta por el ferrocarril incorpora, además, una serie de objetivos medioambientales para atenuar el problema del cambio climático o la acidificación; todo ello es coherente con el com-

promiso asumido por nuestro país de cumplir con el Protocolo de Kioto.

En los Presupuestos Generales del Estado para 2005 se ha dado un carácter prioritario a la política de infraestructuras: lo que se ha traducido en un incremento de las dotaciones del 10,1 %. A ello habría que añadir el plan extraordinario de carreteras programado para este año en 465 millones de euros y los 5.500 millones de euros de la deuda de RENFE asumida por el Estado a finales del pasado ejercicio.

- Y por último, las dotaciones destinadas a **la formación del capital humano**, que es uno de los factores más importantes en el incremento sostenido de la productividad. La política de educación es esencial para conseguir los objetivos fijados en el Consejo Europeo de Lisboa y en la estrategia europea de empleo para lograr hacer de nuestra sociedad una sociedad del conocimiento, culta, dinámica, competitiva y cohesionada social y territorialmente. El gobierno, consciente del reto que supone para España formar parte de esta senda europea de crecimiento y desarrollo trazada en Lisboa, ha considerado como prioritaria la política de educación en los Presupuestos Generales del Estado de este año, aumentando sus dotaciones globales en un 6,2 y un 10,5% en becas, incrementando la cuantía de las ayudas en cinco puntos por encima del IPC y el número de becarios en más del 6%.

Las becas tienen un doble efecto positivo debido a que son gastos que potencian la productividad y, simultáneamente, mejoran la redistribución de renta al favorecer la igualdad de oportunidades. Por ello tienen prioridad en el programa del nuevo gobierno, lo que ha quedado reflejado en la reforma del programa de becas impulsada por el Ejecutivo en el primer mes de esta legislatura con la aprobación de un crédito extraordinario de 36 millones, dentro de una elevación del gasto en becas a 66 millones de euros para el curso 2004-2005.

### ***c) La transparencia***

La transparencia en la acción pública es, además de un factor clave de competitividad en una economía basada en el conocimiento, un instrumento absolutamente indispensable para conseguir la estabilidad presupuestaria.

Es obvio, tal y como ha quedado demostrado en países como Grecia y Portugal, que la transparencia en la información presupuestaria es el complemento necesario para que los mecanismos de disciplina salvaguarden su eficacia y credibilidad. La labor de vigilancia y coordinación que implica el cumplimiento de una ley de estabilidad sólo podrá ejercerse si se dispone de información fidedigna y puntual sobre la evolución presupuestaria, lo cual exige, de un lado, aplicar correctamente los criterios contables y, de otro, cumplir con los calendarios de suministro de información establecidos.

La transparencia es, además, el único medio para conseguir que el sector público sea eficiente, ya que permite que los contribuyentes/votantes conozcan los costes y beneficios de las decisiones que adoptan las autoridades públicas.

El gobierno va impulsar esa transparencia en las cuentas públicas regulando por ley las medidas necesarias para dotar al sector público de una mayor transparencia presupuestaria.

El gobierno ya adoptó ciertas medidas en aras de esa tan necesaria transparencia presupuestaria. Así, por ejemplo, se han incluido en los PGE del 2005 todos los ajustes necesarios para recoger las operaciones que, con trascendencia en la necesidad de financiación, no inciden en el presupuesto. Igualmente, se procedió a la supresión de la Ley de Acompañamiento, lo que supone un refuerzo trascendental del control democrático que el Parlamento debe ejercer sobre la iniciativa legislativa del gobierno.

En el ámbito de la transparencia de la información económica y estadística, esencial para conocer la realidad económica y social del país, el gobierno ha impulsado un acuerdo<sup>3</sup> en el seno de Comisión Delegada para Asuntos Económicos para

<sup>3</sup> El Acuerdo del Gobierno se puede consultar en la página web: <http://portal.minhac.es/Minhac/Hotme.htm>

comprometer a los Ministerios a publicar, de acuerdo con calendarios concretos, toda la información de contenido económico y estadístico susceptible de ser publicada (con la única limitación de aquella que esté protegida por el secreto estadístico y la protección de datos).

La aplicación del principio de transparencia no sólo va a afectar la cantidad de información suministrada sino, sobre todo, la calidad de la misma, la periodicidad y previsibilidad de su publicación y los medios de difusión utilizados.

En resumen, en los presupuestos para el 2005 se refuerza la política de estabilidad seguida hasta ahora al reducir el déficit previsto para el Estado al 0,4% del PIB, frente al 0,8% recogido en los presupuestos del ejercicio anterior. Además, los presupuestos para el 2005 tienen como característica principal, que los diferencia de los presupuestos de los ejercicios anteriores, el impulso de medidas para potenciar la productividad y la transparencia.



# **Reforma del sistema presupuestario en economías de transición: el caso de las antiguas repúblicas yugoslavas\***

Jack Diamond y Duncan Last\*\*

## **I. Introducción**

La década de 1990 asistió a la reestructuración sin precedentes de un gran número de economías –previamente centralizadas y conectadas entre sí– en sistemas de mercado. Estas reformas son fundamentales, ya que afectaron a todos los sectores de la economía y a todos los segmentos de la población. Un importante componente de esta reforma estructural fue la reestructuración del sistema presupuestario del país para que pudiera funcionar en una economía más orientada al mercado.

Es evidente que la magnitud y el ritmo de estas reformas varían enormemente entre países como la República Checa, Hungría y Polonia, que adoptaron con mayor facilidad las ins-

\* Este documento fue publicado originalmente por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional y se incluyó en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* previa autorización de dicha institución.

Las opiniones expresadas en este Documento de Trabajo corren por cuenta de sus autores y no necesariamente representan las del FMI.

\*\* Los autores desean agradecer el aporte de sus numerosos colegas del Departamento de Asuntos Fiscales que trabajaron en las repúblicas de la ex Yugoslavia y produjeron los distintos materiales de asistencia técnica en los cuales se basó el presente análisis. Un agradecimiento especial para el Sr. Feridoun Sarraf y para el Sr. Brian Olden por sus valiosos comentarios.

tituciones públicas de tipo occidental, y otros, como algunas de las repúblicas de la ex Unión Soviética, que tardaron más en reformar sus instituciones públicas. En este proceso de transformación, las repúblicas de la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia (RFSY) representan un caso de estudio interesante. Éstas emergieron luego de la caída de la RFSY, en 1989, con instituciones comunes que adaptaron, con distintos grados de éxito, a lo largo de toda la década del '90, a otras instituciones más orientadas al mercado.

Desde comienzos de los años '90, el Departamento de Asuntos Fiscales del FMI brinda asistencia técnica a estas repúblicas. Como parte de su proceso habitual de evaluar dicha asistencia, este trabajo resume la revisión interna de los materiales de asistencia técnica, y como tal, representa un ejercicio de inventario de lo que hacia falta, lo que se realizó y lo que queda por hacer en esta importante área de reforma. El estudio documenta y evalúa el proceso de reforma presupuestaria durante este período de transición, analiza los distintos elementos fundamentales para una buena transición y –sobre esa base– sugiere una agenda para futuras reformas.

## **II. La herencia del sistema presupuestario de la RFSY**

Antes de 1989/90, el sistema presupuestario de la RFSY era un reflejo del sistema más amplio de autogestión socialista, que determinaba el cumplimiento de las responsabilidades para distintas funciones públicas y la prestación de servicios públicos en un Estado altamente socializado. En la RFSY, esto evolucionó hasta transformarse en un sistema muy sofisticado, con muchos aspectos que iban en contra de las actuales prácticas en las economías de mercado. No obstante, ya en la década del '80, el sistema soportaba serias dificultades debido a una grave y prolongada crisis fiscal.

- El presupuesto era muy descentralizado y carecía de cohesión.

Había tres niveles de gobierno: a) federal, que consistía en el complejo militar, el Banco Central, las relaciones exteriores y

el servicio de contabilidad social (SDK); b) la república (Estado), que consistía en organizaciones centrales para formulación de políticas y pequeños ministerios que supervisaban y coordinaban las políticas en diferentes sectores; y c) local, que supervisaba algunas funciones y algunos servicios locales. A esta superestructura pública hay que agregar un gran número de fondos extrapresupuestarios,<sup>1</sup> cada uno de los cuales recibía alguna parte de los impuestos identificados para llevar adelante áreas bien definidas en la provisión de servicios públicos (escuelas, hospitales, bienestar social, etcétera). Las instituciones locales –zavods– que, en realidad, llevaban a cabo políticas públicas prestando servicios a la población, se establecieron como entidades legales independientes financiadas desde uno (o potencialmente más) de estos fondos extrapresupuestarios (FEP). Los FEP eran supervisados por una junta de gobierno con representantes de la opinión pública, las zavods y los representantes del ministerio estatal o de la administración local que dependían directamente del parlamento del Estado o del consejo de la administración local, que aprobaba sus operaciones. Las zavods tenían sus propias juntas supervisoras con representación local, y dependían de los FEP pertinentes. Pese al avance sustancial hacia un sistema de mercado, las zavods siguen ocupando una posición problemática.<sup>2</sup>

- El presupuesto estatal era limitado y nada transparente.

No había un verdadero presupuesto centralizado. Los FEP y la administración local y las operaciones administrativas estatales eran financiadas por una multitud de deducciones obligatorias en el origen (ajustadas por área geográfica). Si bien el gobierno estatal determinaba efectivamente las tasas fiscales

<sup>1</sup> Por ejemplo, Eslovenia, la segunda república más pequeña, tenía más de 600.

<sup>2</sup> Muchas zavods podrían excluirse de la definición de gobierno general, ya que a veces ocupan la zona gris entre política pública y funciones de empresa, y entre política pública y grupos de interés locales. En este contexto, es importante observar que, aún hoy, en estas repúblicas la noción de “sin fines de lucro” se utiliza de manera casi universal como sinónimo de la función de la zavod.

para una parte importante de la base impositiva global, no tenía ningún control efectivo sobre, por lo menos, un tercio de los ingresos totales recaudados.

El presupuesto en la RFSY consistía en un número limitado de líneas presupuestarias muy agregadas –o “partidas”– que brindaban solamente un nivel muy amplio de información a los parlamentarios que lo revisaban y lo aprobaban cada año.<sup>3</sup> Este nivel de agregación ofrecía muy poca oportunidad para discutir, por un lado, los costos de consumo (y por ende, un análisis abierto de su eficiencia y la posibilidad de una utilización alternativa); y por otro, los objetivos y programas políticos para cada ministerio (y, por ende, la base para evaluar los resultados). En realidad, el presupuesto era una manera de fijar límites para los usuarios presupuestarios, dentro de los cuales tenían una relativa carta blanca en la ejecución (por supuesto, inicialmente, los límites fueron muchas veces tan restringidos que hasta esta relativa libertad era insignificante).

- Los presupuestos se preparaban de arriba hacia abajo, en base a “normas”.

El proceso típico de preparar estimaciones en el ministerio de finanzas (MOF, sigla en inglés) consistía en enviar una circular a los organismos de gasto que requerían sus propuestas para el presupuesto del año siguiente muy avanzado el año en curso, cuando las estimaciones fiscales del corriente año ya habían sido revisadas. Por lo tanto, las discusiones con los organismos eran escasas, pese a que los controles muy estrictos sobre la asignación de fondos durante el año hacían que, prácticamente, hubiera discusiones diarias sobre los requerimientos de gasto de los organismos. El aspecto importante de este proceso era que no se apuntaba demasiado al largo pla-

<sup>3</sup> Después de la independencia, el proceso de formulación del presupuesto generalmente mantenía la impronta del sistema heredado de la RFSY. En la República de Serbia, por ejemplo, en el presupuesto de 2001 había solamente 250 líneas presupuestarias, divididas entre alrededor de 40 títulos principales, la mayoría de los cuales representan a ministerios o importantes instituciones públicas. Cada ministerio tenía en promedio seis o siete puestos, de los cuales dos correspondían a salarios y costos materiales.

zo y, si bien el MOF podía tener una buena idea de un objetivo de límite de gasto (generalmente el nivel de ingreso esperado), no hacía propuestas al gobierno en este sentido como parte de un proceso de planificación, ni comunicaba objetivos a otros organismos pertinentes. De ello resultaba que el análisis detallado del presupuesto, y la determinación del nivel global de recursos disponibles, tenían lugar casi simultáneamente, y demasiado tarde en el proceso de preparación del presupuesto.

En vez de la circular presupuestaria que ofrece orientación de arriba hacia abajo para desalentar la sobrelicitación por parte de instituciones presupuestarias y para reforzar la intención del gobierno de mantener una postura fiscal firme, el enfoque de abajo hacia arriba adoptado dejaba al MOF en la posición de tener que hacer grandes recortes a las ofertas, a menudo en forma arbitraria. Al mismo tiempo, se planteaba un problema para la formulación del presupuesto en razón de que una gran parte de éste era manejado por fórmulas o normas legisladas o ya establecidas. Si bien podía parecer que estas prácticas simplificaban el proceso, o incluso indicaban exactitud o equidad en la asignación de los recursos, en la práctica actuaban reduciendo considerablemente el grado de flexibilidad que tenían los responsables del presupuesto. Esta preparación del presupuesto en base a fórmulas también puede haber impulsado a los organismos de gastos a exagerar los números de los clientes (por ejemplo, los números de alumnos o pacientes) para asegurarse más recursos. Lamentablemente, muchas de estas normas fueron establecidas en un entorno económico muy diferente, más estable. A fines de la década del '80, la situación política y económica en la SER Y se hallaba bajo una fuerte presión y, por lo tanto, estas normas se volvieron poco realistas.

- Los presupuestos no tenían perspectiva a mediano plazo.

Si bien el sucesor del organismo estatal de planificación, el ministerio de economía (ME) y, en algunos casos, también el Banco Nacional y otras instituciones llevaban a cabo parte de la previsión macroeconómica, no quedaba claro que fuera una parte establecida del proceso de formulación del presupuesto.

Normalmente, las previsiones mensuales de flujos de ingresos y balanzas comerciales ofrecidos, por ejemplo, por el ME se utilizaban dentro de un año presupuestario para respaldar algunas de las decisiones de asignación de recursos a muy corto plazo. Estos datos eran aportados, en general, por el MOF junto con información habitual (diariamente, en el caso del ingreso) de la oficina de pagos (SDK), cuya función se describe más abajo.

Un impedimento importante del MOF en lo que se refiere a asesorar al gabinete respecto de la estrategia amplia era que los presupuestos se preparaban, en el mejor de los casos, para un solo año. A medida que la gestión del año presupuestario en curso avanzaba, no había manera de que pudieran elaborarse estimaciones para el o los años siguientes hasta que esa información fuera requerida por los organismos, generalmente alrededor de octubre. Si el gabinete llegaba a decidir tomar parte antes en el proceso de formulación del presupuesto, esto era sumamente difícil dada la falta de estimaciones a término.

- Se daba cohesión al sistema descentralizado a través del sistema de SDK.

En este sistema altamente descentralizado, el SDK era la “cola adhesiva” esencial para mantener unido al sistema, aplicar la política fiscal, otorgar al Banco Central supervisión monetaria, y dar información que sirviera de base a las decisiones financieras.

El Sluzba drustvenog knjigovodstva (SDK)<sup>4</sup>o Servicio de Contabilidad Social era, más bien, una institución singular que fue creada en 1963 descentralizando pagos de operaciones del Banco Nacional de Yugoslavia. El SDK creció hasta llegar a ejercer funciones generalizadas en las áreas de ejecución de pagos, recaudación tributaria, auditoría y control de empresas y organismos públicos y la provisión de datos estadísticos. El SDK operaba independientemente del gobierno y financiaba su actividad con las cuotas cobradas por sus ser-

<sup>4</sup> Esto es en serbio croata; o Sluzba druzbenega knjigovodstva en esloveno; y Sluzhbata na Opshestvenoto Knjigovodstvo en macedonio.

vicios, con una red a nivel nacional de oficinas regionales y sucursales accesibles, incluso, en áreas remotas del país. Era un gran empleador de personal calificado (con mejores condiciones de remuneración que el servicio público común), empleando no sólo a grandes cantidades de economistas, contadores y auditores sino, también, a abogados e ingenieros electrónicos que llevaban a cabo diversas funciones.

La importancia del SDK dentro de la RFSY iba mucho más allá de la realización de operaciones públicas y afectaba a todos los sectores de la economía, especialmente al sector financiero, tal como lo demuestra la amplia gama de funciones que había acumulado en la década del '80 y que se detallan en el Apéndice I.

- El MOF tenía funciones y capacidad limitadas.

El papel del MOF a nivel Estado en este sistema descentralizado era sumamente limitado. La recaudación tributaria estaba en gran medida en manos del SDK el cual, automáticamente, hacía deducciones de las cuentas empresarias y distribuía según la propiedad de fondos establecida por la ley. El Estado, por su parte, hacía algunas transferencias a los gobiernos locales, además de apoyar operaciones a nivel federal; pero, nuevamente, éstas eran limitadas. Incluso, con respecto a los ministerios de su propio nivel, el Departamento de Presupuesto, en la preparación del presupuesto, consolidaba, en gran medida, los presupuestos de otros, de los cuales grandes partes eran determinadas, en todo caso, por otras leyes. En términos de ejecutar dichos presupuestos, el papel del MOF estatal se limitaba a autorizar transferencias mensuales a las cuentas ministeriales; la ejecución de este gasto autorizado era justificado, informado e, incluso, controlado hasta cierto punto a través del sistema de SDK, que también aportaba información para las cuentas anuales del gobierno. Por supuesto, en épocas de escasez de efectivo, el MOF podía disminuir el flujo de financiación para ajustarse a los recursos disponibles, lo cual a menudo generaba una acumulación de atrasos sobre los cuales el MOF tenía escaso control y, aún, menos conocimiento. El SDK, por su parte, tenía una situación privilegiada para conocer estos atrasos que, periódicamente,

camente, eliminaba mediante la elaboración de convenios multilaterales de “compensación”.

### **III. El desafío de la reforma surgido con la independencia**

#### **A. Cambios inmediatos luego de la independencia**

Dejando de lado a Serbia, que aún mantenía estructuras federales después de la ruptura de la ex RFSY, los nuevos Estados independientes se vieron de inmediato ante la necesidad de crear nuevas funciones que anteriormente eran funciones federales, tales como defensa, relaciones exteriores y aduana. Además, cada nuevo Estado heredó la parte de las operaciones del SDK que estaba físicamente dentro de su territorio, además de la rama estatal del Banco Central Federal. Dadas las condiciones en que se dio la independencia, todos los Estados nuevos enfrentaron situaciones financieras particularmente difíciles, negándoseles su parte de activos federales hasta mucho después.

Ante estos desafíos, combinados en algunos casos con la guerra, los nuevos Estados debieron tomar medidas inmediatas para evitar el caos. El SDK se reestructuró para operar a nivel estatal, y en un primer momento continuó desarrollando la mayoría de sus funciones originales. La sucursal estatal del Banco Central Federal pasó a ser el Banco Central del nuevo Estado. La función del MOF estatal pasó a ser más importante al asumir funciones de MOF Federal, con inclusión de la política fiscal y la deuda. Una de las primeras iniciativas políticas fue la reorganización de los impuestos, que introdujo un impuesto a las ganancias más racional y manejable para reemplazar las múltiples deducciones, cada una destinada a servicios públicos específicos financiados a través de FEP. Esto llevó a la eliminación de la mayoría de los FEP poco después de la independencia. Por lo tanto, no había muchas opciones salvo aferrarse a las instituciones que funcionaban, en particular el SDK, que fue bautizado como “oficina de pagos” (OP), pero que, por el contrario, permaneció esencialmente intacto. Se ha dicho que este hecho postergó reformas fundamentales en el sector financiero y en la gestión de las finanzas públicas,

aunque es discutible si se contaba con una capacidad disponible adecuada y apropiada en los MOF y en los bancos centrales –e incluso, en los bancos comerciales– para asumir estas funciones inmediatamente después de la independencia.

La mayor responsabilidad asignada al MOF elevó su perfil dentro del gobierno. No obstante, pasaron varios años antes de que pudiera revisar el marco presupuestario legal, adquirir una estructura institucional relevante y desarrollar una capacidad interna apropiada, elementos esenciales para garantizar una gestión financiera sólida por parte de otros ministerios. Lo mínimo que puede decirse es que las consecuencias de la independencia fueron difíciles para todas las repúblicas, y para algunas de ellas, desastrosas, cuando estalló la guerra. Sus economías se redujeron abruptamente; en parte, debido a las hostilidades, y en parte, a la pérdida de mercados internos además de las exportaciones y el turismo, y las incertidumbres que rodeaban la división de los activos. Todo lo cual generó caídas significativas de los ingresos públicos, hiperinflación y pérdida de fe en la moneda. Por consiguiente, los MOF tuvieron que hacer frente a una constante gestión de las crisis y, como era de suponer, transcurrió cierto tiempo hasta que pudieron emprenderse reformas más profundas. Además, la independencia no provocó un cambio inmediato en la dirigencia política. En muchos casos ésta pasó a ser nacionalista, lo cual provocó que los viejos hábitos y actitudes dominaran las funciones de gobierno.

Las crisis fiscales de comienzos de los '90 llevaron a los MOF a introducir un racionamiento del efectivo como principal instrumento presupuestario, especialmente cuando se dieron cuenta de que los objetivos de ingreso fijados en el presupuesto aprobado no serían alcanzados. Ante la falta de reformas de gestión financiera para mejorar la supervisión de las operaciones ministeriales –y particularmente para los países en guerra–, no sorprende, pues, que durante este período se acumularan considerables atrasos. Entre los acreedores impagos, fueron clave las empresas públicas, los pensionados, los empleados (salarios) públicos, y los beneficiarios de pagos de seguridad social. Concurrentemente, las empresas públicas tampoco pagaban los impuestos. En los países afectados por la guerra se emitieron, además, considerables letras a car-

go propio, pagaderas después de la guerra. Con estos problemas, la brecha entre el presupuesto y los resultados reales fue ampliándose progresivamente. Esta crisis fiscal llevó a muchas unidades de gasto a disminuir o, incluso, no reportar ingresos que habían recaudado para que las cifras coincidieran. Lamentablemente, la falta de capacidad para pagar también tuvo un efecto de “reacción en cadena” en el sistema bancario. Ello provocó una crisis bancaria, que se vio agravada por la falta de control interno dentro de los bancos debido a la posición todavía dominante de las OP, en las que las viejas actitudes y el secreto seguían manteniendo su fuerza.

## **B. El desafío de la reforma presupuestaria**

Probablemente el mayor problema para la reforma creado por la herencia de la RFSY fue qué hacer con el sistema de SDK que sobrevivió a la independencia bajo el nuevo molde de las “oficinas de pago” (OP). En este sentido, reformar el sistema presupuestario planteaba una especie de dilema. Por un lado, cada vez se admitía más que desarrollar el sector financiero y el sistema presupuestario según las líneas de mercado exigiría dismantelar el sistema de SDK. Por el otro, también se reconocía que el sistema de SDK era tan esencial para el funcionamiento del sector financiero y para las operaciones de gobierno que sería necesario reestructurar estas instituciones y desarrollar sus capacidades para poder llevar a cabo sin problemas el desmantelamiento de las OP. Esto derivó en un período inicial durante el cual se realizó un intento de desarrollar capacidades viables en otras instituciones, entre ellas el MOF, aunque a menudo éstas se vieron afectadas por la persistencia del sistema de OP no reformado. El Cuadro 1 describe las diferentes funciones de las OP y las reformas necesarias.

### ***Limitaciones del sistema SDK para la gestión presupuestaria***

Lo que más frenó el desarrollo de las funciones de gestión del tesoro y el presupuesto del MOF fue, obviamente, la existencia de las OP. Usando el sistema de gestión de cuentas de giro de la OP, el MOF transfería fondos desde su cuenta presu-

puesto principal a las cuentas de unidades de gasto directo de las principales cuentas presupuestarias de usuarios que, a su vez, distribuían estos fondos a las unidades de gasto indirecto o sus organismos subordinados que, también, mantenían cuentas de giro en el sistema de OP. No obstante, había problemas obvios con la información fiscal disponible para el MOF. La OP mantenía la información sobre los saldos y movimientos en las cuentas de giro de todos los organismos públicos, como contrapartida de los depósitos en bancos. La OP pasaba esta información por separado a cada unidad de gasto. El MOF recibía la información de la OP acerca de los movimientos en la cuenta de giro del presupuesto principal; pero, en general, no recibía la correspondiente a las transacciones sobre cuentas de giro de los organismos de gasto (salvo los suyos como organismo de gasto). La información acerca de la cuenta de giro del presupuesto general era la base para las cuentas definitivas del gobierno. El gasto de gobierno se registraba, por consiguiente, sobre la base de transferencias de la cuenta del presupuesto general a las cuentas presupuestarias de las instituciones y no sobre la base del gasto real por parte de cada unidad de gasto. Como consecuencia de ello, el MOF disponía solamente de información limitada acerca de los saldos pendientes de los organismos de gasto, o sea, de los recursos públicos disponibles en efectivo.

### ***Capacidad limitada del ministerio de finanzas***

Al mismo tiempo, la OP eliminó el incentivo para desarrollar la capacidad del MOF en la gestión presupuestaria. Desde el punto de vista del gobierno, su control sobre la recaudación impositiva (que en cualquier caso era más fácil de aplicar en el sistema de SDK) hacía que la capacidad del MOF en la administración impositiva fuera sumamente limitada. Al mismo tiempo, al ejecutar los pagos públicos, y al justificar y asentar estas transacciones, la OP eliminaba la necesidad de desarrollar funciones de tesoro.<sup>5</sup> El sistema descrito era un proceso

<sup>5</sup> Dado que el término "tesoro" remite a distintos conceptos en diferentes países, cabe señalar que en la ex RFSY se definía en forma muy amplia en términos funcionales: efectuar y recibir pagos de la cuenta gubernamental, ges-

de decisión decididamente descentralizado, con importantes poderes de asignación de recursos que recaían en los organismos de planificación o en los principales ministerios antes que en los MOF. Efectivamente, el MOF actuaba meramente como un distribuidor de fondos, tratando de equilibrar los ingresos con los egresos, pero a menudo las decisiones reales se tomaban en otra parte. La información sobre la ejecución presupuestaria era inherente a la OP, y sólo en parte accesible al MOF. La confidencialidad de las OP también generaba dificultades para los MOF. El MOF no tenía un status especial para la OP. En general era considerado como el equivalente de otros ministerios que mantenían sus cuentas en su sistema de giros. En razón de este status, en el momento de la independencia, no causó sorpresa descubrir que los MOF de las repúblicas no estaban muy bien equipados en personal, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, y que existían a la sombra de un MOF federal más poderoso. Con la independencia, los MOF de las repúblicas tuvieron que asumir algunas funciones que antes se realizaban a nivel federal, como también desarrollar la capacidad de asumir otras funciones que recaían en la OP o en otras instituciones públicas. Es innecesario agregar que al comienzo se evidenció que no estaban bien preparadas para esta función.

#### **IV. La estrategia de reforma en la gestión del gasto público: primera fase**

##### **A. Equilibrar la gestión de crisis a corto plazo con la construcción de capacidad**

Puede decirse que la primera fase de las reformas en la gestión del gasto público (GGP) avanzó por dos carriles principa-

---

tionarlos a través de una cuenta bancaria gubernamental consolidada, justificar y asentar todas estas transacciones en un libro mayor común y actuar como planificador y director financiero del gobierno. Por supuesto, en todos los países los acuerdos institucionales para llevar a cabo estas funciones difieren, y no resulta sorprendente que los sistemas de hacienda que surgieron durante la década del '90 reflejaran las características individuales del país.

les. Primero y sobre todo, las reformas apuntaron a *apoyar la gestión de la crisis*. A partir de la independencia, esto se dio muchas veces en medio de difíciles condiciones de inestabilidad política, social y macroeconómica. Las reformas se centraron en mejorar el sistema de información fiscal para dar a los responsables fiscales más información para poder actuar. Fueron discernibles cuatro elementos principales: aumentar la cobertura de las instituciones presupuestarias bajo control directo de los MOF; desarrollar una mejor información a través del sistema de OP; y mejorar las clasificaciones presupuestarias y la codificación de las transacciones. Segundo, con la desintegración del sistema de OP surgió la necesidad, al adquirir antiguas funciones de la OP, de *construir capacidad en el MOF*. En particular, este esfuerzo apuntó a centralizar las funciones contables en un nuevo departamento del tesoro y, en base a esto, racionalizar el manejo del efectivo y mejorar otras funciones públicas de gestión financiera. En gran medida, ambos caminos se concentraron más en la ejecución presupuestaria que en la formulación del presupuesto, postergando considerablemente esta última para la siguiente fase de la reforma. Esto se debió, quizá, al reconocimiento de que, en tiempos anteriores, cualquier presupuesto que llegaba a ser aprobado políticamente tendía a ser poco realista y no totalmente ejecutable.

## **B. Manejo de la crisis en el corto plazo**

### ***Centralización de los controles presupuestarios***

Una de las primeras reformas emprendidas por las repúblicas recién independizadas fue la concentración de la tributación en los niveles estatales y locales de gobierno. De esa forma, los Estados y los gobiernos locales asumieron la función de transferir fondos a sus zavods subordinadas. Se eliminaron casi todos los FEP, salvo los muy grandes (normalmente, los fondos de pensión y de salud, además de algunos más pequeños que financiaban directamente operaciones para la economía o las unidades familiares). Si bien esto aumentó el potencial de controlar el gasto público general total, también puso bajo una fuerte presión a los MOF, que de golpe se enfrentaron con un

**Cuadro 1**  
**Funciones del Servicio de Contabilidad Social (SDK)**  
**y su reestructuración**

**Compensación de pagos**

- Cada entidad legal requería una cuenta de giro de SDK generalmente igualada por depósitos en un banco comercial.
- Los bancos, incluido el Banco Nacional, también tenían una cuenta de giro en el SDK.
- El monopolio del SDK sobre todos los pagos locales hacía que estuviera a cargo de toda la compensación, incluida la bancaria.

*Reforma:* una RTGS (liquidación bruta en tiempo real) bajo el Banco Central; y una cámara compensadora de pequeña escala, generalmente por parte de un sucesor reestructurado del SDK; los bancos se encargan de ejecutar los pedidos de pagos de clientes.

**Distribución del efectivo**

- Las entidades legales, incluidos los bancos, tenían límite sobre las tenencias de efectivo, depositándose el excedente en la cuenta de giros del SDK.
- El SDK actuaba como intermediario entre el Banco Central y el resto de la economía para distribuir el efectivo.

*Reforma:* los bancos comerciales asumieron esta función manteniendo el sistema de depósitos garantizados.

**Recaudación impositiva**

- Las empresas presentaban sus órdenes de pago de impuestos al SDK, específicas para cada impuesto.
- El SDK acreditaba las transferencias en la cuenta de giro del presupuesto general.

aumento considerable de responsabilidades aunque con aumentos limitados de personal y conocimientos inadecuados.

Esta fase, que se llevó a cabo en diferentes momentos en las diferentes repúblicas, fue acompañada, en general, por un sistema de racionamiento del efectivo como respuesta a los tiempos sumamente inciertos que, con frecuencia, debieron

- Verificaba la exactitud de la valoración y estaba a cargo de los procedimientos para sancionar el incumplimiento fiscal.

*Reforma:* creación de una nueva autoridad de administración impositiva para evaluar y auditar las deudas tributarias, con los impuestos recaudados a través del sistema bancario.

### **Operaciones del tesoro**

- Ejecutaba órdenes de pago públicas.
- Justificaba y asentaba todos los ingresos y erogaciones.

*Reforma:* creación de un sistema del tesoro en el MOF.

### **Funciones de control**

- Todas las entidades legales, incluidas las públicas, realizaban informes financieros regulares para el SDK.
- Los informes se usaban para la función de auditoría general.
- El SDK podía iniciar procedimientos de quiebra para todas las entidades que enfrentaban dificultades de pago.

*Reforma:* creación de un cuerpo de auditoría externa que informa al Parlamento y desarrollo de auditorías internas en las instituciones presupuestarias.

### **Funciones de información**

- El SDK producía gran cantidad de informes estadísticos.
- Fuente importante para el anuario estadístico oficial.

*Reforma:* creación de una oficina de estadística moderna.

enfrentarse durante los primeros años de independencia. Éstos fueron, en general, años de una inflación feroz y de inestabilidad económica y social para muchas de las repúblicas. Los efectos de la guerra, la disminución prácticamente a la mitad del PBI, y los flujos de ingresos inciertos plantearon problemas considerables. Súmese a esto la grave corrupción

y el fraude generados por los efectos de la guerra. La reforma fue posible sólo después de este período inicial de alteración. Todos estos factores favorecieron la introducción de controles estrictos sobre los escasos recursos de efectivo, y un consecuente aumento de los poderes del MOF por encima de otras instituciones públicas. Al mismo tiempo, pusieron de manifiesto las debilidades dentro del MOF.

En general, una de las primeras medidas para mejorar el control fue la eliminación de las cuentas de giro del Ministerio Central, y efectuar todos los pagos (incluidas las transferencias realizadas a unidades subordinadas) directamente desde la cuenta presupuestaria principal, bajo el control del MOF.<sup>6</sup> Esto, a su vez, requirió crear cuentas al mayor dentro de la cuenta del presupuesto principal. No obstante, para manejar estas cuentas al mayor, fue necesario desarrollar funciones contables en el MOF. Por otra parte, se reconoció que usar la información de las cuentas y hacer proyecciones futuras de utilización del efectivo para mitigar las alteraciones del racionamiento del mismo, requeriría conocimientos analíticos y de gestión que escaseaban en la mayoría de los MOF. Hacer funcionar el sistema requeriría, también, controles más estrictos sobre los convenios bancarios de las instituciones públicas. En consecuencia, generalmente había que fortalecer las normas financieras que regían la apertura de cuentas bancarias por parte de instituciones presupuestarias, declarando explícitamente que solamente el Ministerio de Hacienda tenía derecho a abrir cuentas en nombre de instituciones presupuestarias.

***Aumentar la cobertura informando directamente sobre transacciones captadas previamente por las cuentas presupuestarias de usuarios***

Un primer paso para trazar los límites institucionales del pre-

<sup>6</sup> La racionalización de las cuentas se vio entorpecida, muchas veces, por algunos ministerios e instituciones de poder, como también en instituciones donde hubo complicaciones que surgieron debido a la distribución geográfica de sus usuarios directos e indirectos (por ejemplo, tribunales y Ministerio del Interior).

supuesto consistió en que el MOF hiciera un reconocimiento de todos los usuarios directos (UGD) e indirectos (UGI) de los fondos presupuestarios. A su vez, al analizar sus funciones, el MOF comenzó a reconsiderar efectivamente la magnitud y la cobertura de las operaciones presupuestarias. Poco a poco, se reconoció que la información fiscal debía ampliarse para incluir a todas las instituciones definidas internacionalmente como "gobierno general".<sup>7</sup>

No obstante, se reconoció que las organizaciones de naturaleza puramente comercial, como las cooperativas, empresas, bancos (incluidos los bancos centrales), aun en el caso en que fueran propiedad exclusiva del Estado cualesquiera de sus autoridades públicas, debían excluirse, en general, conforme a los estándares internacionales. También debían excluirse organizaciones establecidas por individuos y grupos de interés independientemente del gobierno, como clubes y asociaciones, organizaciones sin fines de lucro y las organizaciones no gubernamentales, así como los partidos políticos. Todas las transacciones financieras (recibos y pagos) fueron incluidas gradualmente bajo el gobierno general, inclusive las transacciones presupuestarias, las transacciones fuera del presupuesto y las transacciones extrapresupuestarias. Un tema particularmente espinoso tenía que ver con las cuentas de "ingreso propio" o ingreso retenido de las instituciones presupuestarias, algunas de las cuales apoyaban tipos comerciales de actividad donde estas instituciones, normalmente, llevaban a cabo una acción de retaguardia para que estos ingresos no se incluyeran en sus recursos presupuestarios totales disponibles.

<sup>7</sup> El gobierno general en el contexto yugoslavo incluía normalmente al gobierno federal y de las repúblicas, sus ministerios y agencias dependientes, fondos y autoridades e instituciones públicas; todos los gobiernos, parlamentos, asambleas y consejos locales y regionales, sus departamentos dependientes, unidades administrativas locales, fondos y autoridades e instituciones públicas; y todas las autoridades e instituciones públicas independientes, incluidas las de naturaleza constitucional, parlamentaria y legal, vinculadas a gobiernos locales o centrales.

### ***Desarrollar una mejor información por parte de las oficinas de pagos***

Así como se reconoció que alcanzar una cobertura total del gobierno general era un objetivo a largo plazo, en la práctica, lo máximo que podía lograrse en el corto plazo era obtener una mejor información y un mejor control sobre las instituciones gubernamentales centrales, a saber, las cubiertas por las cuentas de giro de las UGD. En un primer momento, el MOF dependió mucho de los informes de la OP sobre los flujos de efectivo y los saldos en la cuenta del presupuesto principal. Éstos fueron seguidos en forma relativamente puntual y siguieron adecuadamente la entrega de la autorización presupuestaria una vez introducida la codificación presupuestaria en las órdenes de pago. No obstante, estos informes eran de uso limitado, ya que no incluían las cuentas de las UGI (las cuales se ocupaban de la mayor parte de la prestación de servicios públicos) y, por lo tanto, no hacían el seguimiento del gasto real. Por el lado de los ingresos, el sistema de SDK siempre había suministrado al MOF informes detallados sobre recaudaciones de impuestos por cada impuesto y lugar de recaudación, en general disponibles con una demora de tres días. De hecho, el sistema de información sobre ingresos en la RFSY era eficiente y oportuno. En casi todas las repúblicas se recomendó que los informes existentes fueran mejorados o complementados/reemplazados por otros informes. En algunas repúblicas, debido a la falta de cooperación de la OP, esta información mejorada nunca llegó a ser adecuadamente funcional.

El único país que implementó totalmente la codificación de las órdenes de pago fue ERY Macedonia (ex República Yugoslava de Macedonia), obteniendo que la cooperación inicial fuera aportada por la OP. Eslovenia y Croacia implementaron la codificación solamente para las UGD, una vez que el gasto de estas unidades fue centralizado a través de la cuenta principal de presupuesto. Croacia fue un poco más lejos con respecto a las UGI en cuanto a los salarios y la educación, bienestar social y el sistema judicial, usando la OP para reunir los cálculos de nómina de estas unidades y procesar su nómina centralmente, un logro importante considerando que participaron más de 1.000 unidades.

### ***Atacar el problema de los atrasos***

El sistema de control del gasto se concentró en las liberaciones de efectivo. Las debilidades de este sistema se volvieron cada vez más evidentes en el periodo inicial luego de la independencia, durante el cual la mayoría de las repúblicas enfrentaron condiciones macroeconómicas adversas, y la presión de los pasivos contingentes que vencían. La imposibilidad de predecir las transferencias de efectivo a los ministerios —y, a menudo, por debajo de sus asignaciones presupuestarias autorizadas— derivó en un proceso continuo de presupuestación. Esto se manifestó en un aumento de las reasignaciones entre categorías de gasto dentro de las instituciones presupuestarias, lo que anuló la utilidad de los planes de gasto del presupuesto y alteró la prestación ordenada de servicios públicos. El sistema también era proclive a generar atrasos; aunque gracias a una aplicación muy estricta de estos controles diarios del efectivo, el MOF, a menudo, evitó que este problema se volviera significativo. Los atrasos existentes al final del año generalmente se diferían al año fiscal siguiente, sin una adecuada provisión presupuestaria independiente para este fin. El resultado fue que las estimaciones presupuestarias del año siguiente fueran aún menos realistas, o sea que el problema de los atrasos no se resolvía sino que, simplemente, se reciclaba. La magnitud del problema de los atrasos recién quedó al descubierto cuando el MOF mejoró la información fiscal.

Al concentrarse en los controles de efectivo, el sistema existente tenía la debilidad intrínseca de no poder controlar los compromisos anteriores que vencían. Para ejercer un control real sobre el gasto, se reconoció que éste debía aplicarse en la etapa de compromiso, al comienzo de este proceso de gasto, ya que éste determinaría, en definitiva, la demanda futura para gastos en efectivo. El enfoque se describe en el Cuadro 2. No obstante, mejorar el control sobre los compromisos no resultó fácil. Al fijar un sistema de control de compromisos, es necesario asegurar que se implementen procedimientos completos y que se establezca un sólido sistema de aplicación. En suma, un sistema así está pensado para asegurar que el MOF esté informado de las obligaciones potenciales (in-

cluidas garantías) del gobierno y, también, de la firma de cualquier convenio que establezca una futura deuda. En situaciones de severa presión fiscal, como la que se daba inicialmente en las ex repúblicas de la RFSY, se recomendaba que el MOF diera su aprobación para cada compromiso por encima de cierto nivel. Por ende, un importante requisito previo para este sistema de control fue que el MOF tuviera el poder de recortar compromisos planificados. La experiencia demostró que el MOF rara vez tuvo la oportunidad de imponer dichos controles, especialmente sobre los ministerios de poder como Defensa e Interior. Desde un punto de vista práctico, también existían dentro del MOF limitaciones de capacidad que debían superarse. Aun en los casos en que fue posible registrar el compromiso en el MOF, el control efectivo del compromiso tendría que esperar un grado más alto de informatización y de reforma en el sistema contable, es decir, la segunda etapa de las reformas (véase más abajo). En esa segunda etapa, hubo reformas complementarias en la formulación del presupuesto que apuntaron a construir presupuestos más realistas y, por ende, aliviar las presiones que creaban atrasos. Afortunadamente, esto fue respaldado por la mayor estabilidad macroeconómica alcanzada para cuando se llegó a la segunda fase.

Desde un punto de vista práctico, también existían dentro del MOF limitaciones de capacidad que debían superarse. Aun en los casos en que fue posible registrar el compromiso en el MOF, el control efectivo de dicho compromiso no se logró hasta alcanzar un grado más alto de informatización y de reforma en el sistema contable, es decir, la segunda etapa de las reformas (véase más abajo). En esa segunda etapa, hubo reformas complementarias en la formulación del presupuesto que apuntaron a construir presupuestos más realistas y, por ende, a aliviar las presiones que creaban atrasos. Afortunadamente, esto fue respaldado por la mayor estabilidad macroeconómica alcanzada cuando se llegó a la segunda fase.

### **C. Desarrollo de capacidad en el Ministerio de Hacienda**

#### ***Crear una capacidad de contabilidad central más fuerte en el MOF***

En algunas repúblicas, como Serbia y Bosnia, gran parte de las operaciones contables de las UGD eran manejadas, al menos en el caso de algunos ministerios, por una agencia estatal para todo el gobierno, la administración conjunta de servicios (ACS). En estos casos, acercar la parte de la contabilidad de la ACS a las operaciones esenciales del MOF fue una medida inmediata para desarrollar la contabilidad en el MOF.<sup>8</sup> En otras repúblicas fue necesario crear un nuevo departamento de contabilidad centralizada (DCC), a veces reclutado de la OP, además de algún personal contable de las propias UGD (ya que éstas también llevaban a cabo algunas operaciones contables). Esta centralización produjo algunos beneficios inmediatos. En primer lugar, un control y una supervisión mejores sobre las normas y los procedimientos contables. En segundo lugar, un desarrollo más concentrado de la capacidad contable, destinado a elevar los estándares y el status profesional de los contadores públicos. En tercer lugar, informes puntuales y detallados de los gastos reales, y los atrasos, informados conforme a una clasificación presupuestaria y contable. De esa forma, el MOF adquiriría la información para controlar de manera más adecuada la ejecución del presupuesto y sus recursos de efectivo globales. Retrospectivamente, en la fase inicial de la reforma estas mejoras no se materializaron en muchos casos.

#### ***Reforzar la gestión financiera en el gobierno***

El establecimiento de una mayor capacidad contable fue una primera etapa esencial en el desarrollo de un sistema de gestión financiera integrado para el gobierno. Contando con la información disponible en mayor grado en forma puntual y

<sup>8</sup> Aunque en un primer momento esto resultó difícil en Serbia, ya que la ACS dependía de la Oficina Presidencial.

## **Cuadro 2**

### **El enfoque para resolver el problema de los atrasos**

En general, todo programa de reducción de atrasos debía ser abordado en dos frentes (1) identificando y verificando la existencia actual de atrasos; y (2) estableciendo controles para evitar su repetición.

El primer aspecto, *confeccionar un inventario de los atrasos*, comprende:

- una especificación muy clara de la fecha en que se hará el inventario de los atrasos existentes
- una clara especificación de qué registros internos de organismos de pago deben utilizarse para estimar esta existencia
- un acuerdo respecto de cómo deben evaluarse las facturas pendientes
- especificar toda la documentación de apoyo requerida para la verificación de su legitimidad
- un plazo para concluir el inventario

Para llevar a cabo esta tarea era necesario contar con un equipo del MOF. Se reconoció que este enfoque de pedir a los ministerios que informaran sobre sus facturas pendientes conllevaba peligros intrínsecos, ya que el MOF no tenía una verificación separada acerca de la veracidad de estas estimaciones.

exacta, los gobiernos pudieron apartarse de su modo de operar en crisis a corto plazo para pasar a un sistema donde la ejecución del presupuesto y las decisiones sobre manejo del efectivo se podían hacer con anticipación, de manera más activa y con menor perturbación para las operaciones de gobierno. Junto con el fortalecimiento del centro, también se consideró necesario asegurar la conservación de una función de gestión financiera adecuada dentro de cada UGD, ya que, en definitiva, eran responsables de planificar sus presupuestos así como de la utilización de fondos presupuestarios que les estaban asignados en el presupuesto. En los primeros tiempos de la reforma, con fuertes presiones de efectivo, este objetivo a menudo fue dejado de lado.

Asimismo, es posible que el ministerio tuviera que obtener esta información mediante pedidos a sus unidades y UGI locales subordinadas, y que también tuviera dificultad para verificar la exactitud de sus cuentas. Por lo tanto, se impone hacer que el inventario final de atrasos sea auditado por un auditor independiente.

El segundo aspecto, la *aplicación*, requería que

- el MOF obligara a las instituciones presupuestarias a registrar las órdenes de compra, las facturas recibidas, las facturas vencidas para pagar y las facturas verificadas y enviadas para su pago para todas las compras
- las instituciones presupuestarias exigieran informar el importe de las facturas vencidas para pagar clasificadas por un desglose acordado de mora en el pago. (Con esto la definición de atrasos sería, al menos, coherente en todas las instituciones presupuestarias, y daría cierta oportunidad al MOF de chequear estos totales comparándolos con los registros llevados en las instituciones presupuestarias)
- multas aplicadas por incumplimiento

Se consideró estrictamente como función del MOF asegurar que las obligaciones incorporadas estuvieran dentro del presupuesto, que el flujo de efectivo resultante fuera sustentable y que la documentación estuviera completa.

### ***Mejorar la gestión pública del efectivo***

El establecimiento de una contabilidad a base de libro mayor para las UGD en el MOF, diferente de la práctica previa de la contabilidad basada en la cuenta de giro de la OP, fue un cambio esencial de enfoque gracias al cual la reforma indispensable pudo introducir una cuenta única del tesoro (CUT). Esta medida se basaba en la eliminación de las cuentas de las UGD, realizando los pagos, incluidas las transferencias a UGI, directamente desde la cuenta principal de presupuesto, o sea, trasladando el control de estas cuentas del departamento de presupuesto al DCC. En la primera etapa de reformas, las cuentas bancarias/de giro de las UGI generalmente no fueron

tocadas. Dadas sus grandes cifras, representaron un problema serio para la consolidación en una CUT.

No podemos subestimar el esfuerzo que implicó establecer una CUT. El sistema de la ex RFSY de acuerdos bancarios gubernamentales se fundaba en una proliferación de cuentas bancarias, todas ellas manejadas a través del SDK. A título de ejemplo, en el año fiscal 2000 se descubrió que había 14.082 entidades legales del gobierno federal en la ex República de Yugoslavia residual,<sup>9</sup> de las cuales 12.922 estaban situadas en Serbia y el resto en Montenegro.<sup>10</sup> Estas entidades legales tenían en conjunto 94.943 cuentas de giro (86.918 pertenecientes a entidades legales de Serbia), de las cuales 64.792 eran cuentas de recaudación de ingresos (58.269 pertenecientes a entidades legales de Serbia). Además, había 93 entidades legales (73 en Serbia, el resto en Montenegro), clasificadas como fondos no utilizados, cuyas funciones eran indeterminadas. Estos fondos indeterminados y otras cuentas de giro tenían en conjunto 9.742 cuentas de giro (7.937 en el caso de Serbia). Entre estas cuentas de giro había depósitos judiciales y otros (alrededor de 9.215, de los cuales 7.477 estaban en Serbia), que pueden haber sido fondos mantenidos en custodia por fallos judiciales.

Esta cantidad de cuentas de giro y los acuerdos bancarios vinculados no diferían mucho de la situación en otras repúblicas de la ex RFSY, que heredaron el mismo sistema.<sup>11</sup> Semejante proliferación de cuentas de giro, muchas con depósitos a la vista en bancos que no eran el Banco Central, plantearon un problema muy complejo para el manejo eficiente del efectivo. Hasta qué punto era complejo lo indica el exce-

<sup>9</sup> En el año 2000, solamente Serbia y Montenegro seguían dentro de la República Federal de Yugoslavia (disuelta oficialmente en 2002 con la creación de una asociación menos compacta llamada Serbia y Montenegro).

<sup>10</sup> Se reconoció que el número de las entidades de Montenegro podía ser incompleto, teniendo en cuenta la independencia de las operaciones de su oficina de pagos.

<sup>11</sup> Con la independencia, se descubrió que muchas instituciones públicas también tenían cuentas en moneda extranjera. Por consiguiente, generalmente se recomendó que esos depósitos en moneda extranjera se convirtieran lo antes posible a moneda local y se integraran a cuentas de giro locales existentes.

sivo nivel de saldos de efectivo ociosos, hallados a menudo en el sistema bancario y que contaban con el respaldo de estas cuentas de giro.

### ***Modificar el sistema de ejecución del presupuesto***

Con la función de contabilidad centralizada en el MOF, la nueva división de cuentas centrales también podía establecer operaciones informatizadas centralizadas –como la nómina de empleados– para asegurar un mejor control y contabilidad de este importante elemento del gasto. Como en general los sueldos eran desembolsados a través del sistema bancario, estos sistemas pudieron establecerse relativamente rápido. El objetivo de los nuevos acuerdos era dar al MOF un mejor control sobre la ejecución del presupuesto y, a la vez, permitirle desarrollar sistemas modernos para todas las etapas de la gestión del gasto.

Los nuevos acuerdos contables implicaron que también los flujos para la ejecución del presupuesto cambiaran cuando el MOF desarrolló su función de tesoro. Un primer paso habitual fue exigirles a las unidades de gestión financiera en las UGD que canalizaran todas las solicitudes de pago a través de los DCC, clasificándolas y registrándolas por partida presupuestaria y por código de cuentas; que realizaran verificaciones de pre-auditoría; y generaran órdenes de pago (OP) en la cuenta principal de presupuesto. Estas nuevas disposiciones dieron al MOF la posibilidad de un control más directo y simplificado sobre la utilización del efectivo, a la vez que un sistema de información más detallado y puntual para la ejecución del presupuesto. Al emitir todas las órdenes de pago directamente a los proveedores, o bien a las UGI, el MOF logró establecer un sistema de codificación de órdenes de pago que fuera la base de un informe diario más sofisticado de parte del sistema de OP. La codificación de cada orden de pago identificaría el número de partida presupuestaria, el código institucional de la UGI en caso de ser la beneficiaria y el código de cuenta.

En esta etapa preliminar de desarrollo del sistema del tesoro, el DCC manejó todos los pagos hechos por las UGD, incluidos los pagos individuales a las cuentas de las UGI. Las unidades de gestión financiera en las UGD debían enviar sus

solicitudes de pago directamente al DCC, que verificaba si estaban dentro de la asignación presupuestaria disponible, así como los límites periódicos de efectivo fijados por el tesoro. Cuando una solicitud de pago estaba destinada a una transferencia a UGI, la UGD presentaba una solicitud de pago con una lista anexa de las UGI que recibirían las transferencias, indicando el monto para cada una. Luego el DCC las procesaba en órdenes de pago electrónicas individuales. La mayoría de las repúblicas en su proceso de reforma han tratado de adoptar, con variaciones en la cobertura y el momento, alguna variante de este sistema de ejecución del presupuesto.

También se admitió que el nuevo sistema podía incluir un registro de compromisos. Por ejemplo, se podían presentar formularios de compromisos para las operaciones auxiliares del DCC, que los verificaba y aprobaba si estaban dentro de los límites presupuestarios y de efectivo, luego que el departamento de presupuesto diera su aprobación en caso de ser necesaria. Este sistema fue introducido con éxito en Eslovenia, que para entonces había construido un sistema de información informatizado que podía manejar el trabajo adicional que aquello implicaba. ERY Macedonia también está introduciendo este sistema en forma piloto. La información sobre estos compromisos estaba, pues, disponible, junto con información contable, para todos los departamentos pertinentes del MOF, especialmente a los fines del manejo del presupuesto y el efectivo. Tal como se indicó, inicialmente esto fue considerado factible solamente para grandes contratos. Una vez en funcionamiento este registro de compromisos, se pudo alcanzar el proceso de establecer proyecciones de flujo de efectivo más confiables –al menos del lado del gasto–, y la advertencia temprana hecha a las UGD si la situación de ingresos no satisfacía las expectativas. Sin embargo, las otras repúblicas en su mayoría decidieron postergar esta reforma hasta que su nivel de informatización estuviera más desarrollado.

### ***Crear un marco institucional y legal de apoyo***

El desarrollo de capacidad en el MOF, tal como se señaló anteriormente, se vio facilitado, en general, por su reorganización institucional. Uno de los cambios más fundamentales fue

crear un nuevo departamento del tesoro, por lo general volviendo a desplegar secciones responsables de la ejecución del presupuesto desde el departamento del presupuesto, pero, también, exigiendo la incorporación de nuevos conocimientos. El DCC asumió de manera general la función central en el tesoro. Otro cambio consistió en desarrollar un macro análisis fiscal y una función política dentro del ministerio para reemplazar la vieja metodología de planificación central, generalmente localizada en la antigua agencia estatal de planificación que desapareció casi totalmente después de la independencia. Darle más poder al MOF a la hora de asumir su nueva función como gerente financiero del gobierno también exigió darle la autoridad legal necesaria. Generalmente esto fue implementado a través de una nueva legislación presupuestaria que redefinió de manera mucho más completa las responsabilidades del MOF en el área de normas presupuestarias, operaciones del tesoro y el control y la supervisión de los recursos públicos. Estas leyes tomaron como modelo a otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); aunque en su fase inicial de reforma debido a la capacidad administrativa existente, muchas veces no pudieron implementarse totalmente, o fueron modificadas regularmente.

## **V. La estrategia para la reforma de la gestión del gasto público: segunda fase**

La primera fase de reformas tendió a concentrarse en cuestiones de ejecución del presupuesto y en implementar un marco legal e institucional básico que permitiera controlar mejor los recursos públicos, dando al mismo tiempo al MOF cierta flexibilidad para realizar ajustes en el año en curso si los desarrollos macroeconómicos lo requerían. Puede considerarse que la segunda fase de reformas, pese a incrementar ligeramente el desarrollo de las operaciones del tesoro, puso mayor énfasis en los temas de preparación y gestión del presupuesto, y en atacar las debilidades fundamentales del sistema presupuestario de la ex RFSY identificados en la Parte II.

## **A. Mejorar la preparación y la gestión del presupuesto**

En las repúblicas de la ex RFSY se está llevando a cabo una visible reorientación de técnicas de preparación y gestión del presupuesto. En la mayoría de las repúblicas se han dado los primeros pasos para dejar de lado el sistema tradicional de recursos dominado por el cumplimiento y pasar a uno que pone el acento en una mayor eficiencia operativa, mayor análisis de las alternativas de costos, el uso de mecanismos de mercado y recuperación de costos y, por encima de todo, centrado en la productividad y los resultados. En algunos casos este proceso se encuentra en una etapa muy rudimentaria, pero se espera que una vez iniciadas, el ritmo de estas reformas se acelere. En la mayoría de los países de la OCDE, la oficina de presupuesto no es simplemente un agente de reunión y consolidación de presupuestos preparados por otros, sino que participa más profundamente en aspectos políticos de formulación del presupuesto y en el trabajo de coordinación y análisis político. En las repúblicas de la ex RFSY, se admitió que era necesario reorientar las actividades de preparación del presupuesto hacia un análisis político y operativo antes que permanecer centrados simplemente en el cálculo del costo de las operaciones. Para cumplir con esta función, se exigiría a los departamentos del presupuesto que desarrollaran la capacidad y la autoridad necesarias para reunir información específica, detallada y exacta, tanto financiera como cualitativa, sobre políticas y programas públicos, y compilar y presentar la información a los responsables de la toma de decisiones en el gobierno y la legislatura. Esto significó superar la escasez de conocimientos en análisis, planificación y control para contribuir a definir el marco presupuestario, ofrecer asesoramiento sólido en política financiera al gobierno y hacer el seguimiento del desempeño del presupuesto durante el año. La experiencia en estas repúblicas demuestra que lleva un tiempo considerable desarrollar esta pericia.

Una de las reformas más importantes para la preparación del presupuesto consiste en la introducción en el mismo de una clasificación por programas. En principio, un programa es una serie de actividades y proyectos públicos que comparten un conjunto común de objetivos. Conceptualmente difiere

de una clasificación, ya sea administrativa o funcional amplia basada en la política. Representa una orientación operativa y de gestión más específica que una clasificación funcional, y una orientación política más estratégica que una clasificación administrativa. Pasar a las normas presupuestarias de la OCDE exigió que el enfoque cambiara gradualmente de los recursos y costos a los resultados a alcanzar a partir de los programas presupuestarios, permitiendo así fijar los objetivos o metas de funcionamiento. Este enfoque pone de manifiesto el propósito fundamental para el cual se incurre en el gasto público (por ejemplo, mejorar los niveles educativos en las escuelas) y no en los recursos utilizados para alcanzar ese fin (por ejemplo, gasto por alumno en educación). Es un elemento importante para mejorar la transparencia y la responsabilidad en el presupuesto, ya que permite que el gobierno presente a la legislatura y al electorado los objetivos y metas de sus programas y los resultados mensurables que trata de obtener con ellos. También da la posibilidad de mejorar la efectividad global del gasto, y forma la base de un enfoque que se concentra en los resultados y objetivos utilizados para imponer responsabilidad personal a los responsables de programas en las unidades de gasto para obtener los resultados fijados, abriendo, a la vez, la posibilidad de una mayor flexibilidad para desplegar recursos. Para los países que aspiran a acceder a la UE, como Eslovenia, un impulso importante para que ellos analizaran la efectividad de las operaciones públicas fue la necesidad de ajustarse a los límites de déficit de Maastricht, y encontrar el espacio para financiar las contribuciones presupuestarias de la UE que eran requeridas. Tal vez otras repúblicas no percibieron la misma urgencia que Eslovenia para desarrollar su sistema de gestión del presupuesto, aunque esa actitud está cambiando en la actualidad, sobre todo en vista de la posibilidad de acceder eventualmente a la UE.

## **B. Ofrecer una perspectiva macroeconómica y de mediano plazo**

Las condiciones macroeconómicas inestables encontradas después de la independencia hicieron que las repúblicas advirtieran enseguida la necesidad de desarrollar un marco ma-

croeconómico para la política fiscal como también de fijar objetivos fiscales anuales globales para el presupuesto con el fin de guiar a los ministerios y los gobiernos de menor nivel en la preparación de sus presupuestos.

En un primer momento, el trabajo de análisis macroeconómico y fiscal fue muy deficiente debido a la escasez de información disponible. Esto mejoró con el desarrollo del sistema del tesoro y la introducción de clasificaciones presupuestarias más significativas. La siguiente etapa de reforma consistió en suministrar un marco presupuestario de mediano plazo coherente con los futuros avances de la economía a mediano plazo, lo cual constituye una práctica estándar en la mayoría de los países de la OCDE. Un importante aspecto de este ejercicio es actuar como control de coherencia respecto de visiones diferentes de la evolución de las finanzas públicas en relación a los desarrollos macroeconómicos y, sobre esta base, establecer objetivos que puedan traducirse en un techo para el gasto agregado. Estas proyecciones también mejoran la transparencia del proceso del presupuesto obligando a discutir las prioridades presupuestarias y favoreciendo un consenso en cuanto a los objetivos fiscales de mediano plazo. Si bien un marco presupuestario de mediano plazo total (MPMP) requiere prever una gran cantidad de distintos tipos de gastos, muchas veces hay pocas variables clave, "impulsores de costos", que son útiles para presentar distintas hipótesis y proporcionar un análisis de sensibilidad sobre techos de gasto agregado global.

### **C. Dar más transparencia al proceso presupuestario**

Uno de los principios esenciales implícitos en el reciente proceso de reformas del gasto público en el mundo ha sido la promoción de una mayor transparencia y responsabilidad en todos los niveles de gobierno. Esto implica no sólo la interacción del gobierno con la legislatura y la opinión pública, sino también los procesos y procedimientos internos para reunir información fiscal y su análisis. Además de introducir un MPMP, todos los esfuerzos destinados a que la cobertura del presupuesto sea más completa –que incluya ingresos retenidos anteriormente en los totales del presupuesto, que disminuya el

número y el tamaño de los fondos extrapresupuestarios, que elimine operaciones como concesiones tributarias, compensaciones de impuestos, préstamos favorables a través de bancos estatales, gasto social dirigido a través de empresas estatales, etcétera— incrementaron la transparencia de un sistema presupuestario anteriormente opaco. Estas reformas se están implementando cada vez más en las repúblicas de la ex RFSY. Para las economías más reformadas, que dejaron de depender de la financiación multilateral y, por ende, necesitaron financiación del mercado, se puede apreciar que esa transparencia en las operaciones públicas es, también, un aspecto esencial para mantener la confianza en el gobierno y, a través de esto, acceder a los mercados financieros en términos más favorables. Por consiguiente, los países más reformados han mostrado interés por participar en la iniciativa del FMI sobre información fiscal sobre de normas y códigos (ROSC). Eslovenia fue el primero en completar un ROSC fiscal en 2001 y, probablemente, Croacia será el siguiente.

#### **D. Desarrollar sistemas de información y contabilidad**

El trabajo para desarrollar un sistema de tesoro que no sólo reemplazara la contabilidad de la OP y las funciones de información sino que mejorara con éstas, continuó en la siguiente fase de reformas. Con el cierre de las OP, hubo un incentivo inmediato para que el MOF avanzara con mejores sistemas de contabilidad pública, mayor informatización, y el establecimiento de sistemas de información sobre gestión financiera a nivel de todo el gobierno.

Hubo dos enfoques diferentes para mejorar la contabilidad pública. El primero consistió en volcar todas las etapas del proceso de gasto en las cuentas. Usando el sistema contable basado en la OP, el MOF solamente podía reconocer en sus registros la asignación a una institución (en forma muy agregada), y la OP registraba los fondos liberados a éstas desde la cuenta principal de presupuesto, y el débito final de efectivo de una cuenta de unidad de gasto, es decir, las etapas finales del gasto, que muchas veces solamente se podían reconciliar totalmente con la asignación al término del año. Este sistema, que tenía la desventaja de no permitir la divulgación rápida o

el control de los atrasos, planteó el interés por inspeccionar etapas anteriores de gasto y, en particular, la etapa de compromiso. Siguiendo todas las etapas del proceso de gasto en las cuentas –asignación, autorización, compromiso, obligación, obligación liquidada y pago en efectivo– es posible identificar los orígenes y la magnitud del problema de los atrasos, y tener un mejor indicador de los recursos totales utilizados por el gobierno y sus futuros requerimientos de efectivo. Una segunda reforma importante, por lo general introducida parcialmente en las repúblicas, consiste en pasar la base de contabilidad del efectivo a una contabilidad acumulativa.

Paralelamente a la reforma del sistema de contabilidad, y como respaldo de ésta, hubo un incremento de la informatización. Seguir la evolución del presupuesto con sistemas de clasificación más complejos y en sus diferentes etapas de gasto no era posible sin mejorar la informatización. Además, para la gestión era obviamente relevante contar con sistemas de clasificación presupuestaria mejores y más detallados en base a programas, de manera que los costos puedan asignarse a actividades individuales para ser comparados con los resultados de esas actividades. Asimismo, el pasar a un sistema contable acumulativo se vio favorecido en muchos casos por la existencia de paquetes de software contable derivados de la contabilidad comercial que, en general, se basan en la contabilidad acumulativa. Una reforma general de la gestión del gasto público (GGP), intentada en los últimos años por casi todos los países de la ex SERY, consistió en adaptar los distintos informes para que respondieran a las diferentes necesidades de gestión a través de un sistema contable informatizado. Esto se logró con mayor éxito en algunas repúblicas; en otras todavía queda por delante una importante cantidad de trabajo para que dichos sistemas puedan ser considerados plenamente operativos.

Al mismo tiempo, existía la necesidad de desarrollar capacidad –no sólo dentro del gobierno sino de la economía en su conjunto– para desarrollar la función contable y establecer normas contables. Se identifican distintos elementos: calificaciones de los contadores, especialmente los que ocupan cargos altos, que deben ser estipuladas por la ley; un proceso de certificación profesional para los contadores del sector públi-

co, uniformando los procedimientos contables; y establecer programas de capacitación. Estas cuestiones se están abordando actualmente en la mayoría de las repúblicas.

### **E. Profundizar la gestión financiera en la administración pública**

El cierre del sistema de OP eliminó una serie de controles importantes en el proceso del presupuesto. Como ya se dijo anteriormente, la OP no se limitaba a procesar transacciones sino que chequeaba su veracidad y desempeñaba el papel de auditor externo. Por consiguiente, como parte de la reestructuración de la OP, era importante reemplazar estos controles financieros. Esto requirió crear una institución de auditoría suprema independiente –nuevamente siguiendo las líneas de la OCDE–, además de reforzar la auditoría interna en los organismos públicos. Por otra parte, ahora que las repúblicas desarrollan un modelo más moderno de traspaso de gestión presupuestaria, donde los organismos tienen amplias responsabilidades en la asignación de recursos, es esencial garantizar que operen dentro de un marco eficaz de gestión financiera interna.

## **VI. Avances en la reforma**

El progreso alcanzado al pasar de estas reformas de corto plazo a reformas de mediano plazo más sostenibles ha sido diferente según las repúblicas. En general, estuvo determinado por la velocidad con la cual pudo restablecerse la estabilidad política y económica. Las dos repúblicas que se adelantaron rápidamente estaban básicamente fuera de la zona de guerra. Se trata de Eslovenia, que hizo un rápido avance en la segunda mitad de la década de los '90, y ERY Macedonia, cuyos problemas fueron dilatados por divisiones étnicas internas y la disputa política con Grecia, aunque en los últimos años efectuó progresos notables. En estos últimos años, pero de una manera más visible después del cambio de gobierno en 2000, Croacia también comenzó a avanzar en las reformas de mediano plazo. Serbia empezó hace muy poco tiempo a proyec-

tar su estrategia de reforma para ponerse al día, pero a partir de una posición en la que puede aprender de los éxitos y fracasos de las otras repúblicas. En su mayor parte, la reforma en Bosnia fue llevada a cabo –cuando no impuesta– desde el exterior, lo cual lleva a cuestionar la sustentabilidad a largo plazo de algunos de sus esfuerzos de reforma. En menor medida, las reformas en Montenegro también han sido impulsadas desde afuera. Si bien casi todas las repúblicas todavía sufren limitaciones fiscales, la segunda fase de reformas está en marcha en algún grado en todas las repúblicas, aunque con distinto origen. Aun en aquéllas más avanzadas persisten problemas no resueltos (como la situación de los usuarios indirectos del presupuesto, las zavods) y la cobertura del gobierno general en su información fiscal.

### **A. La estrategia de reforma con respecto a las oficinas de pago**

La OP, tal como estaba estructurada, no podía concebirse como una especie de tesoro donde los organismos públicos tuvieran sus cuentas como sustituto de depósitos bancarios. Sin embargo, se reconoció que el sistema de OP contenía los elementos básicos a partir de los cuales se podía establecer dicho sistema de tesoro. En un primer momento se consideró prudente que la reforma de la OP no destruyera este potencial, al menos hasta que pudiera desarrollarse un sistema de tesoro en el MOF y pudiera fortalecerse el sistema bancario. Se recomendó que cualquier reforma relativa al sistema de pagos debía, por ende, excluir toda idea de que los organismos gubernamentales y las unidades de gasto podían realizar sus pagos sin la intermediación de la OP.

Tal como se señaló, en un primer momento la contabilidad pública básica –aunque sin duda limitada– fue llevada a cabo en gran medida por la OP. Ése fue el enfoque general de corto plazo hasta que se encontró una solución de mediano plazo más satisfactoria, gracias al desarrollo de un sistema de tesoro. En algunas repúblicas se hicieron mejoras a la codificación de las órdenes de pago en conformidad con clasificaciones presupuestarias reformadas para brindar informes económicamente más significativos. En lo que se refiere a la so-

lución de mediano plazo, una de las opciones consideradas (por ejemplo, en ERY Macedonia) fue modificar el sistema de OP de modo que actuara más como un tesoro y, eventualmente, fuera transferirlo al MOF. Se sostenía que todo el trabajo de registro y consolidación podía ser llevado a cabo con mucha más eficiencia por la propia OP usando sus sistemas informáticos. El segmento de actividad asignado a la OP –ejecución de pagos, contabilidad y consolidación– no diferiría en principio de las funciones fundamentales de pagar y recibir asignadas a los sistemas de tesoro informatizados bajo el control del MOF. Estas operaciones, por lo tanto, debían ser claramente identificadas y separadas de sus otras funciones (aunque tuviera que usarse la misma red de computadoras para pagos ordinarios y para pagos públicos), luego de lo cual se sostuvo que este segmento de su actividad podía quedar bajo la supervisión del MOF. Los movimientos de fondos entre unidades gubernamentales de gasto entrarían en este sistema, mientras que los pagos de unidades gubernamentales de pago hacia y desde otras personas jurídicas desarrollarían el vínculo entre este sistema y el sistema de pagos generales.

Si bien ésta es la estrategia que se sigue actualmente en Serbia, para algunas repúblicas fue muy difícil lograr que la gestión de la OP cediera este importante componente de sus operaciones. Tampoco hubo incentivos para que disminuyeran sus operaciones o planearan, en definitiva, la división y desaparición de la OP. En el caso de ERY Macedonia hubo una táctica de postergación por parte de la OP que llevó, finalmente, al ministro de economía a perder la paciencia e imponer el tema del cierre de la OP y la reforma del sistema de pagos en 2001. Esto también se intentó en Eslovenia, pero el desarrollo de las funciones de tesoro tuvo que esperar hasta que se implementara una reforma más amplia de la OP en 2002. Eslovenia tuvo un plan quinquenal para la eventual transferencia de todas las cuentas de personas jurídicas no gubernamentales de la OP a los bancos, con una pre-calificación conservadora de bancos. Una vez que esto ocurrió, se retuvo y se reestructuró un elemento esencial del viejo sistema para llevar a cabo operaciones de pago y recepción del sector del gobierno general. En Bosnia-Herzegovina el sistema de OP salió de la guerra muy debilitado. No sólo fue dañado físicamente

con pérdida de recursos humanos, sino que la OP se dividió con criterios étnicos utilizándose, en consecuencia, para financiar objetivos políticos, con lo cual sus funciones básicas de compensación se volvieron sospechosas. Debido en gran medida a la insistencia de donantes externos, las oficinas de pagos de Bosnia fueron cerradas por la fuerza en diciembre de 2000. Este enfoque tipo “big-bang” para reformar la OP causó algunas alteraciones temporarias en las finanzas públicas, especialmente en los ingresos; pero la experiencia actuó como estímulo para adoptar un enfoque de cierre más acelerado de las oficinas de pago en otras repúblicas, como Serbia y Montenegro. En otras repúblicas, en cambio, se adoptó un enfoque más cauto por etapas. En Croacia, la oficina de pagos se reformó como una operación comercial llamada Agencia Financiera (AFIN) y se le dio una función de cámara compensadora para los bancos; no obstante, siguió en gran parte intacta, prácticamente con las mismas funciones que antes. Con todo, la situación en Croacia está evolucionando, ya que el MOF participa en un amplio proyecto de informatización que le permitirá depender cada vez menos de la OP. Todos los países emprendieron su propio camino de reformas pero, al mismo tiempo, hacia fines de 2002, todos habían reformado sus sistemas de pagos o estaban implementando dichos planes de reforma. El Apéndice I resume este esfuerzo reformista.

## **B. Avances de las reformas de la primera y segunda fase**

Tal como se resume en la Tabla 1, la mayoría de los países de la ex RFSY emprendieron y realizaron la mayoría de las reformas en la fase uno. No obstante, en Serbia, que comenzó el proceso con mayor demora, todavía se está llevando a cabo. Aun para quienes están implementando reformas de la segunda fase, algunos elementos de la primera fase todavía no han sido totalmente alcanzados; por ejemplo, en Bosnia la resolución del problema de los atrasos, tanto en la Federación de Bosnia-Herzegovina como en la Republika Srpska, todavía está por lograrse. Además, muchos países todavía deben resolver satisfactoriamente los problemas de capacidad interna en sus MOF, ya que no permiten el cumplimiento total de las reformas de la contabilidad y la gestión financiera. Pese a es-

tas reservas, es evidente que, entre 2000 y 2002, estos países pasaron significativamente a la segunda fase de reformas descrita anteriormente.

En este proceso, Eslovenia fue la que marcó el camino. La preparación del presupuesto y la gestión en el año en curso mejoró considerablemente gracias a la capacitación y al desarrollo de capacidad. Eslovenia introdujo una clasificación por programas piloto en 2000, que fue plenamente implementada en el presupuesto de 2001; ERY Macedonia comenzó a introducir la presupuestación por programas en ministerios piloto en 2001; la nueva clasificación presupuestaria de Montenegro en 2001 tiene funciones de GFS y una estructura básica de programas; y es evidente que Croacia también está considerando seriamente la idea de adoptar programas piloto. El cuadro de cuentas de este último país permite una especificación detallada de las actividades y los proyectos que facilitaría la identificación de la estructura de programas;<sup>12</sup> no obstante, esto puede conllevar el peligro de que la estructura de programas sea vista solamente como una forma de retabular datos presupuestarios y no a los fines de tomar decisiones.

La mayoría de las repúblicas se esforzaron por aportar una *perspectiva macroeconómica y de mediano plazo a sus presupuestos*. Para muchas, esto sobrevino de los programas económicos de ajuste que habían tenido con el FMI, que hacían hincapié en la necesidad de que los homólogos locales desarrollaran capacidades macroeconómicas de previsión, política y análisis. Algunas superaron esta etapa. Eslovenia, con la ayuda de un proyecto gemelo sueco financiado por la UE, introdujo en 2000 un enfoque de arriba hacia abajo en dos etapas para la formulación del presupuesto. Las decisiones macroeconómicas sobre la evolución de la economía determinaron el futuro déficit/superávit, con los techos implícitos, para una discusión de alto nivel, antes de las negociaciones finales, con los ministerios de la línea sobre los presupuestos detallados. Este proceso se afinó aún más en 2001 con la introducción de un presupuesto detallado a dos años, destinado principalmente a evitar la financiación temporaria y a ofrecer

<sup>12</sup> El Presupuesto 2002 se tabuló a nivel de actividades/proyectos.

un horizonte más seguro para los programas de inversión del Estado. La circular presupuestaria de ERY Macedonia también se basa cada vez más en un proceso de arriba hacia abajo, con trabajo en curso para desarrollar un marco macroeconómico de mediano plazo, con prioridades públicas explícitas de mediano plazo que puedan suministrar techos de gasto. Croacia también se encuentra en la etapa inicial de desarrollo de un enfoque a mediano plazo para su presupuesto, con vistas a satisfacer el control y los requisitos de información de la UE y siguiendo muy de cerca los pasos de Eslovenia.<sup>13</sup>

Todas las repúblicas consiguieron *dar mayor transparencia al proceso presupuestario* mediante mejores procedimientos presupuestarios, generalmente requeridos por la nueva legislación. Con mejores clasificaciones económicas y por programas, Eslovenia estableció una mejor vinculación entre las prioridades y el presupuesto y, a partir de allí, la discusión sobre temas políticos en el parlamento está basada en una mayor información (se permiten modificaciones en el nivel de subprogramas). También se introdujeron nuevos documentos de apoyo y requisitos de información (para respaldar la auditoría de los resultados), permitiendo, así, un proyecto de presupuesto mucho más transparente. La nueva Ley de Finanzas Públicas, sancionada en 1999, contenía, como uno de sus requisitos, una enumeración de todas las instituciones del gobierno general (alrededor de 3.200 entidades).<sup>14</sup> Las entidades de Bosnia-Herzegovina fueron impulsadas por donantes externos a mejorar la transparencia. Las leyes presupuestarias fueron adoptadas por entidades que mejoran la transparencia de las normas presupuestarias, limitan la solicitud de préstamos a los gobiernos subnacionales e incorporan ingresos propios de los ministerios y las instituciones presupuestarias en presupuestos de entidades. Lamentablemente, debido a la estructura de gobierno muy descentralizada, la información fiscal sigue siendo, en general, débil y fragmentada. ERY Mace-

<sup>13</sup> También cabe señalar que, últimamente, tanto FbiH como SR emprendieron una revisión del gasto a mediano plazo.

<sup>14</sup> Entretanto se resolvieron muchas incoherencias. Esto dio lugar a que, en 2001/2, se prescribieran normas comunes de gestión del tesoro para todos.

**Tabla 1**  
**Avance de las reformas correspondientes a la primera fase**

	FBiH	Srpska	Croatia	Serbia	Montenegro	ERY	Macedonia	Slovenia
<b>1 Delineación clara de los límites institucionales del presupuesto</b>								
a. Inventario completo/clasificación de unidades gubernamentales	N	N	S	S	S	S	S	S
b. Regulaciones sobre apertura/cierre de cuentas bancarias	S	S	S	S	S	S	S	S
c. Ingresos propios ahora incluidos en el presupuesto regular	P	P	S	P	N	S	S	S
<b>2 Información mejorada</b>								
a. De la oficina de pagos	P	P	N	S	S	P	S	S
b. Del Tesoro	P	P	S	N	P	S	S	S
c. Usando clasificaciones aceptadas internacionalmente	S	S	S	S	S	S	S	S
<b>3 Se atacó el problema de los atrasos</b>								
a. Se conoce toda la situación de los atrasos	N	N	S	N	N	P	S	S
b. Control de compromisos	N	N	P	N	N	P	S	S
c. Control adecuado de compromisos	N	N	N	N	N	N	P	P
<b>4 Función de contabilidad establecida en el MOF</b>	S	S	P	N	N	S	S	S
<b>5 Mejoramiento del manejo de efectivo</b>								
a. Fortalecimiento de planificación financiera	P	P	P	P	P	P	S	S
b. CUT establecida sustancialmente	P	P	P	P	P	P	S	S
<b>6 Ejecución del presupuesto controlada por el MOF</b>								
a. Pasó del Departamento de Presupuesto al Tesoro	S	S	S	P	S	S	S	S
b. También se procesan las órdenes de pago de las UGI	N	N	N	N	N	N	N	N
<b>7 Ley de Presupuesto revisada según estándares internacionales</b>	S	S	S	S	S	S	S	S
<b>8 Reorganización del MOF</b>								
a. Departamento del Tesoro establecido y en funcionamiento	S	S	S	P	P	S	S	S
b. MOF fortalecido en recursos humanos	P	P	P	P	P	P	S	S

S - Sí; P - Parcial; N - No / Evaluación realizada en diciembre de 2002

donia está mejorando continuamente su ley orgánica de presupuesto, así como dio pasos importantes para definir mejor el papel del Estado, redefinir las funciones y las actividades estatales y, desde 2001, está introduciendo cambios legales para desviar actividades no fundamentales al sector privado. La nueva ley de presupuesto de Montenegro, sancionada en agosto de 2001, contribuyó, asimismo, a dar mayor transparencia a los procedimientos presupuestarios. Serbia introdujo una legislación significativa en 2002—una ley orgánica de presupuesto, una ley de contabilidad y una ley sobre administración pública— que, en conjunto, apuntan a reformar su presupuesto para ponerse a la altura de las otras repúblicas. La ley de presupuesto ofrece un ciclo completo para la preparación, adopción, ejecución, control y contabilidad del presupuesto. Se realizó un esfuerzo considerable para mejorar la cobertura del presupuesto de modo que incluya ingresos propios o retenidos, identificando y asignando estos ingresos junto con recursos presupuestarios en los presupuestos de 2002.

La transparencia también se vio favorecida por otras reformas importantes. Por ejemplo, se redefinió y fortaleció considerablemente la función de auditoría. En 2000 se designaron auditores generales para las entidades bosnias, esto fue seguido por auditorías de la ejecución del presupuesto para 2001 en Republika Srpska, y también tuvieron lugar auditorías externas para las operaciones de las fuerzas armadas en la Federación de Bosnia-Herzegovina. La Ley de Presupuesto montenegrina de 2001 especificó no solamente un departamento del tesoro y sus funciones sino, también, un departamento de auditoría interna. ERY Macedonia reforzó su auditoría interna creando un nuevo departamento en el MOF en 2002, así como estableciendo la Oficina de Auditoría Estatal como auditor externo del Estado. Lamentablemente, ha sido difícil para ambas instituciones reclutar personal. Recientemente, Eslovenia reforzó su Tribunal de Auditoría para responder a las normas de la UE. Todas las repúblicas han introducido nuevas leyes de compra pública para ajustarse a las normas internacionales, y todas están abordando la necesidad de fortalecer y modernizar el control y la auditoría interna. La transparencia también se vio beneficiada por el paso a una CUT, cerrando las cuentas de las unidades y subunida-

des de gasto, registrando los pagos entre las entidades públicas, asegurando registros contables puntuales e informes fiscales más puntuales y significativos. En 2001, Eslovenia emprendió y publicó un ROSC fiscal, y Croacia está considerando la posibilidad de seguirla.

Hubo un reconocimiento general de la necesidad de *desarrollar los sistemas de contabilidad e información*. Eslovenia estableció normas centralizadas de gestión financiera e información que deberán ser aplicadas por todas las unidades del gobierno general a través de su Ley de Finanzas Públicas. De acuerdo con la Ley de Contabilidad que entró en vigencia en 2002, se prescribió la contabilidad en base al efectivo para todas las unidades del gobierno general, pero con requisitos adicionales para la contabilidad acumulativa por parte de alrededor de 1.500 instituciones del gobierno general clasificadas como usuarios indirectos del presupuesto. La Ley Orgánica de Presupuesto de 1998 de Bosnia-Herzegovina expresó la función del tesoro, pero la CUT y el mayor del tesoro general del tesoro recién se establecieron con las regulaciones relativas a las operaciones del tesoro en 2000 (enmendadas en 2001). Esto, a su vez, requirió la introducción de regulaciones sobre la contabilidad presupuestaria en ese mismo año, que fueron apoyadas al año siguiente con regulaciones financieras referidas al plan contable, los estados financieros y las cuentas anuales. Generalmente, mientras estos países cambiaban sus clasificaciones presupuestarias según las normas internacionales, también se llevaron cabo modificaciones al plan contable estatal (por ejemplo, Croacia en 2002).

Todos los países pasaron a sistemas de información informatizados como una manera de cumplir con sus nuevos requisitos contables y de información. En Eslovenia, la ejecución y la contabilidad del presupuesto es tan apoyadas por un paquete de software localizado a nivel local para todas las unidades centrales de gobierno suministrado por el MOF (MOFE-RAC). Además, en los últimos cinco años, se realizó un esfuerzo considerable apuntando a informatizar el proceso de preparación del presupuesto. El Departamento de Presupuesto tiene ahora un sistema de presentación presupuestaria totalmente operativo a nivel de todo el gobierno, y suministra la información electrónica de los presupuestos que se transmite al

parlamento en la primera semana de octubre. Los cambios realizados en las deliberaciones parlamentarias también fueron registrados, y posteriormente los datos finales de las asignaciones se transfirieron al sistema de información MOFERAC del gobierno. La mayoría de los otros países han concentrado sus esfuerzos en la ejecución del presupuesto, en parte para hacer frente al cierre de sus oficinas de pagos. En ERY Macedonia, luego de la creación de un departamento del tesoro en el MOF en 2000, con la reconstrucción de la oficina de pagos, el control de gastos pasó a un sistema de tesoro. El sistema manejó una aplicación de software operada localmente, un "sistema provisorio" para permitir que el tesoro operara con una CUT en el Banco Nacional. El sistema usa una base de datos relacional e incluye un control presupuestario completo, aprobación de solicitudes de pago y un generador de órdenes de pago, registro de ingresos, conciliación con la contabilidad y un sistema para exportar datos a Excel. El software se amplió para permitir la comunicación entre el tesoro y la liquidación bruta en tiempo real del Banco Nacional (RTGS). Hay planes para reemplazarlo por un sistema contable integrado más moderno en el futuro cercano. En Croacia, se ha desarrollado un sistema de información de gestión financiera (FMIS), con software SAP dentro del MOF y gracias al cual el MOF puede comunicarse con otras UGD del gobierno central, pero éstas no pueden usarlo. Como se señaló anteriormente, las entidades bosnias se vieron beneficiadas por un proyecto informático financiado externamente por el USAID, que suministró software Oracle Financials para apoyar a los distintos tesoros. Asimismo, Montenegro recibió un FUMES no tan amplio financiado por la UE, pero recientemente tomó medidas para adoptar un FMIS integrado, con software SAP. Serbia está planeando seguir el mismo camino.

En líneas generales, a las repúblicas de la ex RFSY no les fue tan bien en lo que se refiere a *profundizar la capacidad de gestión financiera del gobierno*. Eslovenia, que lleva más tiempo desarrollando su sistema del tesoro, es, quizás, una excepción. En 1996 reorganizó su departamento del tesoro en dos departamentos, uno para el manejo de efectivo y otro para la deuda pública, lo que permitió la especialización y el desarrollo de conocimientos. El primer departamento se especializó en

el manejo de la liquidez y el uso de fondos del mercado monetario en depósitos día a día; el segundo en establecer la capacidad de emitir bonos en el mercado europeo, así como en desarrollar el mercado interno en deuda pública a más largo plazo, incluido el desarrollo de un sistema repo con títulos públicos. Sin embargo, algunas repúblicas no introdujeron una CUT local. En Croacia, si bien las instituciones presupuestarias todavía mantienen cuentas en moneda extranjera, muchos de los pagos se hacen directamente a proveedores a través de la CUT. Otras repúblicas están reclutando y capacitando personal en los nuevos conocimientos requeridos para una gama cada vez más grande de funciones del tesoro. Por ejemplo, ERY Macedonia introdujo un registro central de funcionarios públicos y otros empleados en la administración pública, a partir de lo cual tiene software nuevo para actualizar mensualmente y controlar el gasto en empleados públicos. También hay proyectos de iniciar una subasta de bonos del tesoro para reemplazar la del Banco Nacional y tomar con ellos funciones de gestión de deuda. No obstante, el asumir nuevas funciones como ésta ha demostrado ser una limitación potencial: la mayoría de los MOF carecen, en general, de buenos conocimientos en el área de gestión financiera, y esto es aún más palpable en los otros organismos públicos.

Reconocer esta limitación generó una nueva iniciativa regional. Todas las repúblicas de la ex RFSY tienen en la actualidad importantes reformas en marcha y todas son muy conscientes de la necesidad de capacitar/retener a su personal para garantizar que estas reformas sigan su curso. Sin embargo, la capacitación local del servicio público no ha seguido, en general, el ritmo del entorno cambiante, y las universidades también son lentas en la modernización de sus programas. En 2001 se creó el Centro de Excelencia en Finanzas (CEF) para responder a estas necesidades. Eslovenia, cuyas reformas son probablemente las más avanzadas en la región, ha establecido compromisos financieros y técnicos para apoyar el nuevo centro que fue establecido en Ljubljana. El CEF ha recibido una significativa asistencia docente de una amplia gama de donantes e instituciones bilaterales y multilaterales, incluido el FMI. El CEF está desarrollando en la actualidad un programa de capacitación GGP para personal de finanzas pú-

blicas recién contratado, tanto en los gobiernos centrales como locales, y espera que, a la larga, este programa se localice en instituciones de capacitación locales. Una segunda área de interés apunta al desarrollo de un programa de capacitación y certificación de contadores públicos para responder a la considerable escasez que enfrenta la región.

## **VII. Las lecciones aprendidas**

La primera lección es que era necesario cierto grado de estabilidad política y económica para poder emprender iniciativas de reforma. La significación de la historia y el punto de partida específicos de cada república influyeron notablemente en el proceso de reforma. Si bien ciertas repúblicas asomaron a la independencia en una situación de guerra –algunas, incluso, en guerra civil– y otras con tensiones internas considerables, la velocidad de la reforma se vio realmente afectada por la rapidez con la cual se restableció la paz. Al conflicto se sumó una perturbación económica considerable que creó mayores problemas. A veces se afirma que la alteración del status quo es esencial para fomentar el cambio. Al mismo tiempo, puede afirmarse que demasiada alteración puede abrumar a los reformadores, ya que éstos están preocupados por cuestiones de corto plazo y les resulta difícil obtener un apoyo generalizado para cambios que aportarán beneficios a largo plazo. La experiencia de las repúblicas de la ex RFSY parece apoyar esta última opinión.

La segunda lección es que una capacidad administrativa inadecuada puede limitar la reforma. Los sistemas presupuestarios creados –por ley y por cambio de políticas– sufrieron evidentemente debido a la incapacidad de administrarlos. La experiencia demuestra que lleva tiempo desarrollar una capacidad adecuada en el MOF para poder hacer funcionar los nuevos sistemas. En parte, esto es un reflejo de la falta de poder inicial del MOF respecto de otros ministerios y de las instituciones heredadas del SDK, pero también fue, en parte, una cuestión de la base de recursos humanos que, finalmente, tuvo que complementarse con incorporaciones externas o con una generación más joven y abierta a las ideas de mercado.

La tercera es que la reforma del sistema presupuestario se vio limitada por el ritmo de las reformas en otras áreas paralelas. En particular, los sectores financieros de las repúblicas debieron ser reestructurados reformando el sistema de compensación de la OP y permitiendo que el sector bancario se desarrollara bajo el control del Banco Central. Todos estos cambios exigieron desarrollar capacidad e innovación en estos sectores paralelos para que el propio sistema presupuestario pudiera pasar a una posición basada en el mercado. Aún hoy, la mayoría de las repúblicas exhiben debilidades básicas en áreas complementarias a la reforma presupuestaria como la banca, los sistemas contables, la compra y la auditoría.

La cuarta –y muy notoria– es que la mayoría de las repúblicas carecían de un plan estratégico de reforma. Gran parte de la reforma inicial fue realizada con asesoramiento externo y, a menudo, por condicionamientos externos más que como resultado de un plan de reforma internalizado, con la notable excepción de Eslovenia. Las repúblicas adoptaron ese plan estratégico con diferentes ritmos. Eslovenia, que comenzó con las mejores condiciones iniciales, fue, quizás, la primera en llegar a una estrategia de reforma; Serbia, debido a las prolongadas hostilidades, fue, quizás, la última.

Si tuviéramos que interpretar la experiencia reformadora de las repúblicas de la ex RFSY en términos de metodología de gestión del cambio, deberíamos identificar otros componentes esenciales que, en muchos casos, faltaron. Se considera que un buen cambio institucional implica, por lo menos, los siguientes elementos: reconocimiento de un sentido de urgencia para realizar el cambio; desarrollo de una coalición lo suficientemente fuerte como para respaldar el cambio; identificación de un campeón del cambio, que crea una visión común y la comunica y la “vende”; a otros se les da poder y recursos para actuar; y el proceso de reforma se desarrolla en forma escalonada en base a los primeros éxitos y, gradualmente, institucionaliza los cambios.

A la hora de aplicar el paradigma de gestión del cambio, el primer elemento –el sentido de urgencia– fue común a todas las repúblicas. No obstante, en algunas más homogéneas, como Eslovenia, resultó más fácil formar una coalición para el cambio. Cuando esto se unió a un campeón perdurable del

cambio, la combinación produjo rápidamente una visión estratégica y un plan de mediano plazo para reforma pasible de ser implementado. Otras repúblicas tuvieron que esperar la aparición de un campeón antes de poder impulsar las reformas ( por ejemplo, ERY Macedonia después de 1999 y Serbia después de 2001). Para algunos países, como Croacia, la agenda de reformas nunca se definió claramente, por lo cual las reformas de visión estratégica fueron dispersas y lentas. La falta inicial de una estrategia de reforma y un plan de trabajo acordados significó que a menudo la asistencia técnica fuera dada en forma ineficaz y, a veces, inadecuada, apoyando en algunos casos la agenda del país donante en vez de la del receptor (como sucedió, inicialmente, en Bosnia).

Por último, el caso de los países de la ex RFSY muestra claramente la influencia de la presión de los pares y de las mejores prácticas dentro de la región. La presencia dentro del grupo de un modelo a imitar –en este caso principalmente Eslovenia– contribuyó a acortar el marco temporal de la reforma. El éxito de las reformas en Eslovenia proporcionó a las demás repúblicas, que compartían las mismas instituciones heredadas de la RFSY, soluciones funcionales además de poner en evidencia los errores que debían evitarse. Dentro de este contexto, el establecimiento del centro regional CEF aportó un foro único e importante para intercambiar y difundir las ideas y las experiencias de la reforma.

## **APÉNDICE**

### **La reforma del SDK para pasar a un sistema de mercado**

#### **Funciones del SDK**

Comprender el papel fundamental del sistema de SDK es comprender por qué la reforma de este sistema era un requisito previo para realizar reformas presupuestarias fundamentales. Tal como se indicó anteriormente, el sistema financiero de la ex RFSY giraba en torno de las funciones del SDK:

#### **A. Compensación de pagos**

La razón de ser del SDK se centraba en sus funciones de pagos. Una vez establecidas legalmente, todas las organizaciones debían inscribirse en el SDK, y abrir una cuenta única llamada “de giro”, mantenida en la oficina SDK donde estaba situada la persona jurídica. Todos los pagos debían pasar por estas cuentas especiales. Cuando se abría la cuenta de giro, su tenedor designaba uno o más depósitos a la vista (con números de código especiales según el plan contable bancario) en un banco comercial de su elección. Éstas eran las cuentas donde podía mantenerse el dinero, y donde se realizaban los cobros y pagos. Las cuentas de giro únicas mantenidas en el SDK eran meros duplicados de los depósitos correspondientes mantenidos en los bancos. A través de las cuentas de giro, el SDK, y no los bancos, manejaba y llevaba los libros de los depósitos correspondientes en los bancos. Las cuentas de giro del SDK funcionaban como imágenes en el espejo de las cuentas bancarias, y el SDK propiamente dicho no realizaba ninguna operación de toma de depósitos o de préstamo. Las personas jurídicas podían tener depósitos bancarios a término no relacionados con las cuentas de SDK. No obstante, los débitos y créditos correspondientes a estas cuentas solían tener como contrapartida un crédito o débito en el depósito a la vista controlado por el SDK, igual que cualquier otra transacción financiera o no financiera.

Cada organismo público o unidad de gasto también tenía una (ocasionalmente más de una) cuenta de giro SDK (típicamente una cuenta #603), que reflejaba un depósito en un banco comercial y no en el Banco Nacional. Sin bien los ministerios principales y otras instituciones presupuestarias de primer nivel (las unidades de gasto directo, UGD) generalmente tenían sus cuentas en el Banco Nacional (designada #637), había, además, numerosas cuentas de giro transitorias en las que se acreditaban los ingresos tributarios, antes de ser transferidos a una “cuenta de giro presupuestaria” (cuenta #630). Es-

ta última normalmente tenía un depósito correspondiente en el Banco Nacional que estaba bajo el control del MOF y a la cual se cargaban los pagos presupuestarios (en realidad, transferencias a las cuentas de giro de las unidades de gasto). Por ende, el gasto se realizaba por transferencia electrónica, cargándolo a la cuenta principal de presupuesto #630, y acreditándolo en las cuentas #637 de usuarios presupuestarios principales, las UGD. Estas últimas distribuían estos fondos a sus unidades subsidiarias, las UGI, a las cuentas #603.

Los bancos también tenían una cuenta de giro única en el SDK, que reflejaba su cuenta ordinaria de depósitos (o cuenta de giro) en el banco nacional, que, a su vez, también tenía una cuenta SDK. El SDK conocía los saldos mantenidos por los bancos en cuentas de reserva separadas requeridas en el NBM, ya que podía excepcionalmente extraer de éstas. El SDK tenía un monopolio sobre los pagos—las personas jurídicas estaban obligadas a realizar todos los pagos internos a través del SDK—lo cual incluía a todos los organismos públicos, los bancos e incluso el banco nacional. También incluía los pagos que eran contrapartida de créditos u otras operaciones financieras, como en el caso de los bancos o el banco nacional. En cambio, los pagos en moneda extranjera (tanto externos como internos) eran realizados por el sistema bancario, sin la intermediación del SDK. Como el SDK cubría solamente a personas jurídicas, los hogares trabajaban directamente con bancos donde tenían sus cuentas. Podían depositar efectivo y obtener reembolsos en efectivo, o emitir órdenes de pago, que eran ejecutadas directamente por los bancos a través del sistema SDK. Los pagos se ejecutaban a través del SDK sobre la base de órdenes de pago, por las cuales el dinero era transferido de la cuenta del pagador a la cuenta del cobrador.

Utilizando sus amplios sistemas informáticos y la red de la rama regional, el SDK podía ejecutar prácticamente todas las órdenes de pago en 24 horas en todo el país, tal como estaba prescrito legalmente. El sistema era sumamente eficiente desde este punto de vista, aunque muy poco eficiente en cuanto al esfuerzo requerido para entregar las órdenes de pago a las oficinas del SDK y recuperar la información sobre los ingresos de pagos y los saldos finales de los depósitos del SDK. La imposibilidad para los bancos y el banco nacional de acreditar o cargar directamente en cuenta otras operaciones financieras a los clientes, así como llevar a cabo pagos entre clientes de la misma institución, mostraba otras deficiencias.

## **B. Compensación bancaria**

Para obtener el resultado neto de las órdenes de pago emitidas por los clientes de los bancos, más las órdenes emitidas por los propios

bancos, el SDK debía ingresar un débito o un crédito neto en las propias cuentas de giro del banco (depósitos en el Banco Nacional). Por consiguiente, el SDK cumplía las funciones que las cámaras de compensación y otros dispositivos de traspaso realizan en otros países. Los órdenes de pago nuevas no se procesaban si, de acuerdo con los resultados de la última compensación, no había saldo suficiente en la cuenta del pagador. Debido a esto, no podían aparecer sobregiros en las cuentas de los clientes del banco. En cambio, podía llegar a haber una deficiencia de efectivo en cualquier liquidación de una cuenta de giro de algún banco. Los pagos pueden considerarse, por lo tanto, finales para los clientes, aunque no para los bancos. En general, a partir de las 10:00 de la mañana, los bancos podían conocer la posición de sus cuentas de giro por compensaciones provisionales, y podían tomar medidas para cubrir cualquier deficiencia de liquidez. Aunque no lo hicieran, el SDK estaba habilitado para cubrir automáticamente cualquier deficiencia con las reservas requeridas de los bancos mantenidas en el banco nacional que era, por consiguiente, la institución que corría el riesgo crediticio.

### **C. Distribución del efectivo**

Las personas jurídicas tenían un límite, asignado o convenido con el SDK en cuanto al volumen de sus tenencias de efectivo. Todo excedente debía depositarse en la cuenta de giro (también se disponía a este fin de transferencias a través del correo). Las personas jurídicas que lo necesitaran también debían obtener el efectivo del SDK. Esto era posible sólo dentro de ciertos límites, y solamente para ciertos fines declarados, sujetos al análisis del SDK. Las necesidades de efectivo de los bancos, relacionadas con transacciones con particulares, estaban sujetas a normas similares. Como consecuencia de esto, el SDK era el único intermediario posible entre el banco nacional y el resto de la economía en relación a la distribución de monedas y billetes. Por ello necesitaba que se mantuviera un sistema de cámaras acorazadas a nivel nacional. Esto implicaba que el SDK debía mantener una cuenta corresponsal en el Banco Nacional, a través de la cual se registraban las entregas de efectivo entre el BN y el SDK. La función de entrega de efectivo generaba una relación financiera permanente entre el SDK y el BN.

### **D. Funciones de recaudación de impuestos**

La recaudación de impuestos también se realizaba a través del SDK. En las fechas de recaudación impositiva, las empresas debían presentar al SDK una orden de pago junto con un formulario específico

para cada impuesto. El producto de los impuestos se acreditaba en algunas cuentas de giro temporarias en el SDK, según el tipo de impuesto. Éstas eran posteriormente debitadas, y el ingreso total se acreditaba en la cuenta de giro del presupuesto general #630, controlada por el MOF.

Como los impuestos más importantes –ventas, salarios– se basaban en pagos que tenían que haberse realizado a través del SDK, éste estaba en posición de verificar de inmediato la exactitud de la evaluación. En caso de no presentar la orden de pago a su debido tiempo, o de desacuerdo con la evaluación fiscal, el SDK frenaba la ejecución de toda orden de pago de la entidad en mora y aplicaba tasas de interés de multa a los pagos impositivos retrasados. Finalmente, el SDK estaba a cargo de los procedimientos para sancionar la mora fiscal. Éste fue en su momento un sistema muy expeditivo de recaudación impositiva; sin embargo, con la introducción de nuevos impuestos, pasó a ser fuente de una gran evasión impositiva. Las empresas –particularmente en el caso de las nuevas empresas privadas– se volcaron a los pagos en efectivo, eludiendo parcial o totalmente la mediación del SDK para evitar de esa forma el pago de impuestos evaluados o controlados a través de los pagos brutos.

### **E. Funciones de control**

Aparte de la información proveniente de las órdenes de pago, el SDK estaba obligado a recibir diferentes informes presentados por todas las personas jurídicas, incluidos los organismos públicos, respecto de su actividad. Las empresas debían presentar informes trimestrales sobre los impuestos pagados y otras obligaciones legales; e informes semestrales con declaraciones de ingresos y balance. Otras personas jurídicas estaban obligadas a presentar informes anuales. Esta información era la base para las funciones de auditoría general asignadas al SDK. Dichas funciones se centraban en los aspectos de legalidad más que en criterios de desempeño. El SDK tenía asignada normalmente una función especial de iniciar los trámites de quiebra de las personas jurídicas que enfrentaban dificultades de pago.

### **F. Funciones de información**

Además de dar a cada tenedor de cuenta toda la información relevante sobre pagos, el SDK producía una gran cantidad de informes, algunos anuales y otros trimestrales o mensuales. Por ejemplo, los informes mensuales sobre los ingresos presupuestarios confeccionados para el MOF era fundamentales a los fines de planificación del efectivo. Había algunos informes anuales y semestrales sobre gasto

públicos que, sin embargo, no se basaban en información recogida a través del mecanismo de pagos, sino en los informes presentados al SDK por las agencias de gasto. Salvo en el caso de las agencias de gobierno, el SDK cobraba un arancel por estos informes. El SDK era una fuente importante de datos para el anuario estadístico oficial.

Es evidente que el SDK era un organismo muy poderoso del Estado socialista. La concentración de poder para mover fondos y la consiguiente información que poseía eran consideradas con recelo antes de la caída de la RFSY. Claramente llevaba a cabo muchas de las funciones de supervisión y control de un banco central y, por lo tanto, se oponía a la concepción más moderna de un banco central fuerte e independiente. Por otra parte, su monopolio en las transacciones de pagos era una barrera que impedía el desarrollo de un sistema bancario comercial acorde con los criterios de mercado.

### **La reforma del sistema de SDK**

A continuación se resume el avance en la reforma del sistema de SDK:

#### ***Bosnia y Herzegovina - Federación de BiH y República Srpska (FbiH y RS)***

El cierre de las 3 oficinas de pagos de BiH<sup>15</sup> el 31 de diciembre de 2000 fue convenido por todas las partes en la conferencia de Madrid, luego de los acuerdos de Dayton. La presión continua de la comunidad internacional garantizó que la decisión se implementara en esa fecha. Si bien el cierre de las OP fue abrupto, con un traspaso generalizado e inmediato a los bancos para todos los clientes, la aplicación de nuevos sistemas de tesoro para reemplazar el procesamiento de las transacciones manejadas anteriormente por las OP fue considerablemente complicado por el número de niveles de gobierno involucrados: el Estado de Bosnia y Herzegovina (BiH), la Federación de Bosnia y Herzegovina (FbiH), la República de Srpska (RS) y los cantones de FbiH, sin contar los gobiernos locales de menor nivel y las municipalidades. Especialmente por el lado de los ingresos, la transición resultó difícil y problemática, ya que con las transacciones para el pago de impuestos a través del sistema bancario no se lo-

<sup>15</sup> En la FbiH había dos OP, ZAP en la parte dominada por Croacia, y ZPP en el resto. En la RS, la OP era conocida como SPP. Las tres OP terminaron muy involucradas en las transacciones financieras del conflicto étnico, y se las consideraba muy politizadas y partidistas después de los acuerdos de Dayton.

gró identificar ni al contribuyente ni la naturaleza del pago, tornando imposible la contabilidad así como el reparto de ingresos. Las disposiciones bancarias públicas se volvieron aún más complicadas por la renuencia de RS y de FbiH a utilizar el banco central "común" para su cuenta operativa principal. En cambio, recurrieron a bancos comerciales a los cuales los gobiernos favorecían individualmente por razones políticas (lo cual derivó en 2 bancos para la FbiH).

El cambio fue asistido por la participación externa en el proceso, sobre todo en el suministro de sistemas informatizados para las nuevas operaciones del tesoro. USAID aportó el grueso de esta asistencia suministrando y personalizando el software de Oracle Financials para respaldar a los distintos tesoros (conocidos localmente como el sistema SUFI), cuyo despliegue comenzó en 2001 aunque recién se completó en 2002. USAID también aportó apoyo de último momento para el desarrollo de una aplicación especial de software para registrar y distribuir ingresos que ya estaba lista en junio de 2001. Ambos sistemas avanzaron considerablemente reemplazando las funciones realizadas anteriormente por las OP. Estos sistemas permitieron llevar mayores generales del tesoro, de modo que con el cierre de las cuentas bancarias de las instituciones presupuestarias pudieron abrirse nuevas cuentas al mayor, permitiendo establecer una CUT en cada entidad (FbiH y RS). En RS, el manejo del tesoro y las disposiciones bancarias dieron un paso más mediante el establecimiento de filiales del tesoro que operaban cuentas de tránsito con saldo cero en bancos comerciales para ocuparse de la recaudación de ingresos regionales y atender a los usuarios presupuestarios de transacciones dentro de la región. En cambio, la FbiH tuvo que cubrir solamente dos ramas (Sarajevo y Mostar), dado que la mayor parte de las operaciones de prestación de servicios se llevan a cabo en los cantones. Para simplificar la medida, ambas entidades limitaron la necesidad de transacciones en efectivo para el lanzamiento del nuevo sistema.

La conversión del Tesoro del Estado de Bosnia a CUT se postergó hasta mediados de 2002 debido a los retrasos en la aplicación del software y a los problemas surgidos al fijar disposiciones para hacer pagos a áreas específicas (por ejemplo, los Servicios Estatales de Frontera).

En Republika Srpska la sucesora del SDK –la SPP– se cerró y sus actividades pasaron a la APIF, una entidad estatal a cargo de la compensación de pagos. El Banco Central de BiH (Filial Banja Luka) asumió la compensación bancaria y las instituciones transfirieron sus cuentas de la SPP a los bancos comerciales. La APIF se hizo cargo de las funciones anteriores de la oficina de pagos como, por ejemplo, el registro de personas jurídicas y las declaraciones estadísticas, y mantuvo una capacidad residual de TI que, teóricamente, le permi-

tía ofrecer servicios a todos pero, en la práctica ,principalmente a organismos públicos. La administración fiscal recibió personal de la SPP, realizando la recaudación impositiva a través de los bancos, y otra parte del personal se incorporó al Tesoro.

Retrospectivamente, la perspectiva “big-bang” para la reforma de la oficina de pagos no fue tan perturbadora como se creyó en un primer momento –en gran medida gracias a la considerable ayuda técnica externa– pero, también, porque en la BiH el sistema de SDK ya estaba quebrado. Al mismo tiempo, hubo pérdidas de información (por ejemplo, la recolección de estadísticas empresarias de cuentas anuales llevaba dos años de atraso) y la falta de preparación en el tesoro provocó, inicialmente, una pérdida significativa de control sobre las finanzas públicas, sobre todo en la FBiH.

### **Croacia**

La oficina de pagos croata –llamada *Zavod za plati promet. ZAP*–, fue transformada por las Leyes de la Agencia Financiera y el Sistema Nacional de Pagos en Agencia Financiera el 1 de enero de 2002,. De acuerdo con estas nuevas disposiciones, la responsabilidad de las operaciones de los sistemas de pagos que le correspondía a la ZAP fue transferida al Banco Nacional de Croacia, y los bancos comerciales se hicieron cargo de procesar y compensar sus propios pagos. El Banco Nacional había establecido en abril de 1999 el sistema RTGS. El Sistema Nacional de Compensación se estableció en 2002 como una unidad independiente manejada por una rama de la Agencia Financiera. La Agencia Financiera también continúa brindando servicios de representación al sector bancario para manejar operaciones de pago, ya que muchos de los bancos comerciales no realizaron la inversión requerida en sistemas y recursos al momento en que entró en vigencia la nueva ley. Los empleados de la ZAP continuaron trabajando como empleados de la Agencia Financiera.

En Croacia, la migración de cuentas de la ZAP a los bancos se realizó en un solo paso, incluidas las cuentas de las UGD y las UGI. No obstante, todas las cuentas de las UGD y las UGI deben ser presentadas a la Agencia Financiera, y los bancos deben suministrar saldos regulares de éstas. Según la Ley del Banco Nacional de Croacia, las cuentas de la república son manejadas a través del Banco Nacional, pero las cuentas de SU se abren y manejan a través de bancos comerciales. Los bancos también reciben y procesan órdenes de pago por ingresos y otros ingresos presupuestarios, que deben cumplimentarse de acuerdo con una ordenanza de 2000 del MOF. Además, los bancos deben tener aplicaciones de TI que garanticen el cumplimiento de esta ordenanza.

Los bancos que tienen las cuentas de los gobiernos locales y las municipalidades están obligados a informar diariamente los pagos y los desembolsos realizados de esa cuenta. La información se envía a la Agencia Financiera en medios magnéticos en un formulario prescrito por la ordenanza MOF. Como la Agencia Financiera también ofrece servicios a los bancos para procesar las órdenes de pago de ingresos, hubo un pequeño cambio en el flujo de la información. En el caso de los bancos que no utilizan este servicio, al comienzo se presentaron algunos problemas en la información que, aparentemente, ya fueron resueltos. Contractualmente la Agencia Financiera también lleva a cabo el reparto tributario entre los gobiernos centrales y locales. En el Tesoro, el MOF tiene capacidad para procesar una parte significativa de los costes salariales. Los recibos de sueldo de las UGI en las ramas de educación, bienestar social y sistema judicial son reunidos y procesados por la Agencia Financiera y liquidados centralmente desde los distintos presupuestos de transferencia. El manejo del efectivo es ahora una función del tesoro.

### **Serbia**

Serbia comenzó una transformación de su oficina de pagos –llamada ZOP– recién a comienzos de octubre de 2001, aunque ya había dado un primer paso a comienzos de los años '90 al colocarla bajo la supervisión del Banco Central Federal. La Ley sobre Transacciones de Pagos se adoptó en enero de 2002, entrando en vigencia el 1 de enero de 2003. Estipuló que todas las cuentas de personas jurídicas y personas físicas serían trasladadas a los bancos, y sólo denominadas en dinares. El Banco Nacional de Yugoslavia (BNY) mantiene cuentas de liquidación de cámara compensadora y las cuentas de giro del gobierno federal y la República de Serbia. Al igual que en Eslovenia, parte de la ZOP fue utilizada como agente para realizar transacciones de pagos públicos. Y al igual que en Croacia, la ZOP puede brindar servicios de representación al sector bancario. Los gobiernos federal y estatal tienen plazo hasta el 31 de diciembre de 2003 para establecer una CUT. El sistema de pagos se basa en un RTGS manejado por el BNY, y una cámara compensadora para transacciones en pequeña escala. Para participar en el RTGS, un banco debe recibir la licencia del BNY. El período de transición para la migración fue muy breve pero, aparentemente, pese a algunas alteraciones menores en las recaudaciones de impuestos, el cambio del 1 de enero de 2003 fue bastante tranquilo, probablemente debido a la lección aprendida de la experiencia de Bosnia. Se considera la posibilidad de que el BNY mantenga cuentas para recaudar fondos públicos y asignar fondos de dichas cuentas hasta diciembre de 2003.

### **Montenegro**

El enfoque utilizado para reformar la oficina de pagos en Montenegro consistió en desviar todas las funciones no ligadas a pagos de la ZOP y reasignarlas a las instituciones sucesoras. El procesamiento central y la red de comunicaciones fueron asumidos por el Banco Central, y la red de las filiales de ZOP fue transferida a los bancos comerciales, todavía conectados a la terminal central de procesamiento. Esto hizo que el servicio de pagos, su función como agente fiscal, y los servicios de red de giros y de área (WAN) se integraran bajo la gestión del Banco Central de Montenegro (BCM). De esa forma, Montenegro se mantuvo al margen de cambios importantes, optando por modificaciones en los sistemas actuales. No ha habido una inversión importante en nuevos sistemas de TI (RTGS, una cámara compensadora o incluso sistemas bancarios comerciales), que abran paso al desarrollo de sistemas más modernos orientados al mercado. A esta altura, no queda muy claro si este sistema de giros desregulado y el servicio de comunicaciones WAN para los bancos se sostendrán a largo plazo. En gran medida, dependerá del grado de disposición para adherir a estos servicios como, también, de poder optar por otras soluciones. En este momento, el RTGS interbancario que opera dentro del sistema modificado parece funcionar razonablemente bien.

### **ERY Macedonia**

En los años '90, la ZPP trabajó en estrecho contacto con el MOF para desarrollar sistemas de información más eficaces para las transacciones públicas, especialmente en lo que al gasto se refiere. Sin embargo, esta estrecha colaboración comenzó a disiparse cuando se hizo evidente que el gobierno quería reformar el sistema de pagos de acuerdo con las prácticas de la economía de mercado. ERY Macedonia sancionó la Ley de Reconstrucción de la ZPP en 2001 y en diciembre de ese año desmanteló su oficina de pagos. La ley estipuló que las cuentas de los usuarios presupuestarios fueran transferidas al tesoro desde la ZPP. Un sistema de RTGS manejado por el Banco Nacional de Macedonia (BNM) y la Agencia para el Sistema de Compensación Interbancaria (KIBS) fueron las instituciones sucesoras para manejar los pagos. Se estableció una nueva orden de pagos de ingresos, por la cual el contribuyente debía introducir el código de impuesto correcto al hacer el pago y, a partir de allí, la Oficina de Ingresos Públicos (OIP) tomó las oficinas filiales de ZPP como oficinas impositivas locales. Se formó una Oficina del Tesoro Skopje (con el personal y el software correspondientes transferidos de la ZPP) para

manejar las solicitudes de pago en el área de capital. Los otros pagos cubiertos por una pequeña presencia del tesoro en las filiales regionales fueron absorbidos por la OIP. Esto fue precedido por una intensa actividad en 2001 para completar el sistema de tesoro alternativo, basado en el funcionamiento de una CUT, que se realizó en dos etapas. La primera, antes del cierre de la ZPP a fines de 2001, requirió que el tesoro creara un software para el Mayor General del Tesoro (MGT) y que el BNM creara un nuevo sistema de pagos basado en una cámara compensadora para las transacciones de pequeña escala y el RTGS para las transacciones de envergadura. El sistema dispuso que los usuarios presupuestarios debían presentar planes de gasto mensuales al Departamento del Tesoro para que los apruebe e inscriba usando un software específicamente adaptado. El tesoro da luego autorización al usuario presupuestario para sus gastos mensuales. Los usuarios presupuestarios presentan sus solicitudes centralmente al tesoro que, electrónicamente, presenta una orden de pago al Banco Central, registrando las transacciones en un MGT. El Banco Central, a través de la nueva RTGS compensadora, acredita las cuentas de los proveedores entregando al tesoro informes electrónicos online sobre las entradas, salidas y el saldo del CUT.

La segunda fase del proceso de reforma involucra a las unidades presupuestarias que tienen cada vez mayor acceso electrónico al sistema, es decir, que pueden ver sus cuentas y obtener informes online mediante una combinación de informes preparados y capacidad de descarga. Al principio solamente las unidades presupuestarias principales -las UGD importantes- estaban online con el tesoro; y las UGI se comunicaban electrónicamente a través de sus ministerios de supervisión (UGD). Está planificado ampliar la conexión online a las UGD más pequeñas y las UGI más grandes a partir de 2003, así como mejorar los métodos para que las UGI se comuniquen directamente con sus UGD de supervisión.

### ***Eslovenia***

El trabajo en la reforma del sistema de pagos se inició a comienzos de los años '90, sólo que las dificultades institucionales impidieron que la reforma se concluyera en ese momento. No obstante, a mediados de la década del '90, el Banco Central estableció el RTGS y pequeños sistemas de compensación de valores, impuso la información en el día sobre la posición de los bancos en la oficina de pagos, y desarrolló su propio sistema de manejo de cuentas minoristas para usuarios públicos. Durante este período, la oficina de pagos delegó algunas de sus tareas, a saber, las funciones impositivas a la Administración Impositiva (junto con 600-800 empleados), la distribución

de billetes al Banco Central y la auditoría al Tribunal de Auditoría. Con estos antecedentes, y con una presión creciente para implementar una reforma del sistema de pagos, en 1999 se inició un esfuerzo renovado y concertado, esta vez con la participación del MOF como árbitro y, a la vez, como parte interesada. Se redactó la Ley sobre Reforma del Sistema de Pagos, con el agregado de capítulos que trataban del desmantelamiento de la oficina de pagos, incluida la creación de dos nuevos organismos, la Oficina de Pagos Públicos (UJP) y la Oficina de Registros Públicos Contables. El trabajo en las reformas del tesoro influyó fuertemente en la elaboración de la ley, sobre todo en lo que se refiere a la UJP, que recibió la tarea específica de manejar todas las transacciones del gobierno general.

Esta ley fue adoptada en marzo de 2002 e implementada el 1 de julio de 2002, determinando el cierre de la oficina de pagos a fines de dicho año. La migración de las personas jurídicas empresarias empezó por grupos a partir de fines de 1999, siguiendo las estipulaciones de la vieja legislación. Esta migración por etapas le dio tiempo a los bancos para adaptar sus operaciones ajustándolas a las necesidades de los clientes corporativos y, también, para que la oficina de pagos pudiera reestructurar sus operaciones cediendo gradualmente su personal, con participación y acuerdo total de los sindicatos. El presupuesto 2003 recibió el beneficio inesperado de las reservas acumuladas de la oficina de pagos, parte de las cuales estaban destinadas al desarrollo de un sistema de Mayor General que debía instalarse en la UPP, con un complemento de personal de unos 250 empleados. Para julio de 2002, se establecieron 193 cuentas CUT en el Banco Central (1 del gobierno central y 192 de gobiernos locales). Todas las cuentas del gobierno central, FEP, y gobiernos locales, además de todas las correspondientes a las 1.500 instituciones de tercer nivel (*zavods*) se establecieron como sub-cuentas de una de estas CUT. Todos los usuarios presupuestarios del gobierno general pasaron de facto a formar parte del sistema CUT y no tienen sus propias cuentas bancarias. Todas las transacciones (incluidos los ingresos y pagos de propia fuente e ingresos impositivos) se procesan a través de las sub-cuentas CUT mantenidas por la UJP. Por el momento, las UGI continúan independientemente depositando sus superávits en los bancos comerciales, aunque el tesoro central empezó a ofrecer sus propios sistemas de depósito a corto plazo con la intención de atraer dichos excedentes.



# **Instituciones presupuestarias y resultados fiscales: diez años de búsqueda sobre cuestiones fiscales en el Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo\***

Gabriel Filc y Carlos Scartascini\*\*

## **1. Explicación de los resultados fiscales en América Latina ¿Es todavía una cuestión relevante?**

El papel de las instituciones fiscales en la formulación de los resultados de la política fiscal atrajo considerable atención, tanto de los investigadores como de las personas encargadas de elaborar políticas, en las últimas dos décadas.<sup>1</sup> Se han escrito varios documentos acerca del impacto de los sistemas

\* Este documento fue publicado originalmente por la oficina de evaluación y supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo y ha sido incluido en la actual edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con permiso otorgado por la institución.

Las opiniones e interpretaciones expresadas en este documento son las de los autores y no deberán ser atribuidas a ASIP, o a cualquier persona que actúe en su representación.

\*\* Gabriel Filc. Investigador. Carlos Scartascini, Economista.

<sup>1</sup> Estas cuestiones no son, sin embargo, nuevas. El interés por los determinantes políticos de las decisiones fiscales, en particular acerca del financiamiento de deuda, tiene larga data. Tal como Buchanan (1958) señala con respecto a las discusiones de los economistas alemanes e italianos a comienzos del siglo XIX, dicho interés fue reavivado por la *Public Choice School* (escuela de elección colectiva), y el trabajo de James M. Buchanan. Por ejemplo, con respecto a los déficits y la deuda, Buchanan (1958, 1967); y Buchanan y Wagner, libro que retornó a las propuestas keynesianas y mostró la tendencia de las democracias a acumular déficits más allá de su nivel óptimo (o estructural).

electorales, los regímenes políticos, la organización del gobierno, y las normas fiscales sobre el tamaño y la composición de los gastos del gobierno, los ingresos impositivos y los saldos fiscales.<sup>2</sup>

Para América Latina es altamente relevante explicar los resultados fiscales. La década del '80 mostró que las finanzas en la región no eran tan sanas como hubiera sido adecuado. Mejoraron a comienzos de la década del '90, pero no lo hicieron sustancialmente en los últimos años (algunos países están, inclusive, en una situación más comprometida que al comienzo de la década del '90). Los déficits públicos del gobierno central se han incrementado de un déficit promedio del 1% para el período 1990-1992 a un déficit promedio, como coeficiente del PBI, de casi el 4% para el período 2000-2002. En forma concomitante, el número de países que mostró saldos fiscales positivos disminuyó de un promedio de 9 a un promedio de 2.<sup>3</sup> Más importante a los fines de este documento, las diferencias sobre los saldos fiscales a lo largo de los países son, todavía, grandes. La amplia dispersión de los resultados fiscales en la región alcanza una diferencia promedio de 14 puntos del PBI entre el país con el superávit más grande y el país con el mayor déficit.<sup>4</sup> Estas diferencias garantizan analizar las causas potenciales de las diferencias observadas.

La ola de democratización, con todas las expectativas que trajo aparejadas, volvió relevante comenzar a pensar en el impacto de las instituciones políticas sobre las cuestiones fiscales.<sup>5</sup> Su relevancia no se ha desvanecido. Hoy en día se percibe en América Latina una sensación de desencanto y aprehensión por el estado de los asuntos económicos y por la efectividad de los gobiernos para ocuparse de las preocupaciones

<sup>2</sup> Para contar con buenas visiones generales, véase Persson y Tabellini (2000, 2003), Mueller (2003), y Scartascini y Crain (2002).

<sup>3</sup> Véase Figuras 1 y 2.

<sup>4</sup> Los datos sobre la deuda pública muestran un patrón similar, con existencias de deuda que comienzan a crecer después de una década de disminución. Si bien bajó a la mitad entre 1989 y 1999, en 2002 alcanzó los valores que tenía en 1994.

<sup>5</sup> Raúl Alfonsín, primer presidente del actual período democrático de la Argentina, solía prometer que "con la democracia se come, se cura y se educa".

más importantes de la población. Una gran parte de ella no cree que el gobierno pueda atacar los problemas económicos, y la mayoría de la gente no está satisfecha con los resultados de la democracia.<sup>6</sup> Parte del desencanto se podría explicar por la creencia de que los dineros públicos no se emplean bien. En la mayoría de los países, los ciudadanos creen que los impuestos son demasiado altos y que, en general, no se usan en forma eficiente.<sup>7</sup> Además, un gran porcentaje de la población cree que el gasto del gobierno es de derroche,<sup>8</sup> y sólo alrededor de la mitad de la gente está satisfecha con la calidad de los servicios públicos que recibe.<sup>9</sup> Por último, en los países de la región, la mayoría de la población considera que las transferencias sociales favorecen mayoritariamente a los ricos.<sup>10</sup>

En este contexto de no sustentación potencial de las finanzas públicas y desencanto, es importante tratar de comprender algunas de las causas de tales resultados. En este documento procederemos a probar hipótesis que mostraron resultados importantes que vinculaban las instituciones presupuestarias con los resultados fiscales por parte de renombrados documentos del Departamento de Investigaciones, explorando si las nuevas metodologías actualmente desarrolladas, aplicadas y patrocinadas por el Departamento de Investigaciones y algunos investigadores asociados están en con-

<sup>6</sup> De Latinobarómetro 2003.

<sup>7</sup> Cuando se le pregunta a la población acerca del nivel de impuestos, la mayoría de los encuestados tiende a responder que son altos o muy altos. El valor del promedio de las respuestas de una muestra de países latinoamericanos es de más del 80%, con valores por encima del 90% para Brasil y Uruguay. Cuando se le pregunta si creen que sus impuestos serán usados en forma eficiente o no, más del 75% de la población cree que no lo serán. De Latinobarómetro 2003.

<sup>8</sup> Cuando se les preguntó si la composición del gasto del gobierno en el país es de derroche o brinda los bienes y servicios necesarios no suministrados por el mercado, sólo Chile está por encima del promedio y la media. El resto de los países de la región cae por debajo de esos valores. De GCR.

<sup>9</sup> Con respecto a la composición específica del gasto del gobierno, los valores promedio para estos países indican que sólo el 41% de la población está satisfecha con la calidad de la prestación de salud, y el 51% con la prestación de educación. De Latinobarómetro 2003.

<sup>10</sup> Entre los países en América Latina, sólo un tercio presenta valores por encima del promedio y la media. De GCR.

diciones de brindar pruebas más esclarecedoras y recomendaciones sólidas.

Para lograr el primer objetivo, construimos un nuevo índice compuesto por instituciones presupuestarias y diversos índices sobre normas fiscales y procedimientos presupuestarios siguiendo el trabajo de Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1998) y usando los datos generados por la base de datos sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE-/Banco Mundial/BID. Para tener una visión previa de los hallazgos, los procedimientos presupuestarios y las normas fiscales tienen un efecto significativo sobre los saldos fiscales. Para aquellos países latinoamericanos dentro del cuartil más alto del índice compuesto de normas fiscales, los procedimientos jerárquicos y transparentes tendrían un saldo fiscal promedio más positivo de, aproximadamente, 2 puntos porcentuales del PBI que para aquellos países dentro del cuartil más bajo del índice. Los resultados para una muestra más grande de países en desarrollo son muy similares. Cuando el índice compuesto es desglosado en sus componentes de normas fiscales, procedimientos jerárquicos y transparentes, ambos –las normas fiscales y los índices jerárquicos– tienen el signo correcto y son económicamente significativos. Sin embargo, el índice que valora los países de acuerdo con el grado de “jerarquía” de sus procedimientos presupuestarios es el que presenta el significado estadístico más alto.

Para lograr el segundo objetivo, presentamos la nueva metodología sobre “procesos para elaborar políticas” (PMP) y su aplicación al proceso de presupuesto (BMP). En ese marco, los gastos públicos son el resultado de intercambios intertemporales complejos entre actores políticos que participan en el proceso presupuestario. Las características del presupuesto resultante de este proceso dependen de la interacción y los incentivos de los agentes involucrados en determinar los gastos públicos y su capacidad para lograr resultados que cooperen a este fin. Una rápida revisión de algunos estudios de caso podría arrojar alguna luz sobre la importancia de este método, basado en el país y con un enfoque de “equilibrio general”. Por encima de todo, el mismo permitiría a los investigadores y encargados de elaborar políticas efectuar recomendaciones sobre asuntos presupuestarios con una mayor probabilidad de

éxito que cuando las recomendaciones están basadas en estudios de naturaleza de "equilibrio parcial".<sup>11</sup>

El resto del documento está organizado del siguiente modo: la sección 2 presenta algunos de los trabajos que han sido producidos en el Departamento de Investigaciones para explicar los saldos fiscales; la sección 3 presenta el nuevo índice de normas fiscales y procedimientos presupuestarios junto con nuevas evidencias econométricas; la sección 4 pone de relieve los apuntalamientos básicos de la metodología de procesos para elaborar políticas; y la sección 5 presenta las conclusiones.

## **2. RES y la búsqueda de conocimiento sobre los resultados fiscales**

RES comprendió el desafío de tratar de explicar las diferencias en las posiciones fiscales en América Latina desde su creación hace 10 años, especialmente con respecto a las diferencias en los gastos del gobierno y los déficits fiscales. En ese momento, había dos ramales principales –y muy relacionados– de literatura con respecto a los gastos del gobierno y los déficits fiscales. Se los denomina institucionalistas "electorales" y "presupuestarios", y RES ha contribuido a ambos.

Los "institucionalistas electorales" se concentran en los efectos que los sistemas electorales tienen directa o indirectamente sobre el proceso presupuestario. Básicamente, el papel que los sistemas electorales tienen para dar forma a los incentivos de los políticos al decidir sobre los gastos del gobierno, como Milessi-Ferreti y otros (1999), Persson y Tabellini (2000, 2003), y Scartascini y Crain (2002), entre otros. Gran parte de esta literatura, que concentró su enfoque en el tamaño y composición de los gastos del gobierno, se desarrolló alrededor del concepto del "problema de la gente común". En cuestiones fiscales, este problema surge cuando los fondos cobrados del contribuyente general son usados para financiar políticas cuyo beneficio llega a subgrupos específicos de contribuyentes,

<sup>11</sup> Algunos han bautizado a este nuevo método como "modelos de economía política de segunda generación". Véase CIPPEC (2004).

que están representados en el gobierno por un político (como, por ejemplo, los residentes de distritos electorales individuales o los miembros de grupos sociodemográficos, tales como obreros, granjeros, "verdes", etc.). La implicancia de que aquellos que se benefician de tales políticas sólo pagan una fracción del costo, los lleva a sobrestimar sistemáticamente el beneficio marginal neto del gasto incrementado sobre las políticas distributivas individuales. Cuando el problema del pool común existe, los gastos tienden a ser más grandes de lo que serían si se hubiera establecido un mecanismo de precios. El desajuste entre los gastos y los ingresos –presentado originalmente por Buchanan y Warner (1977)– se produce en una democracia debido a la tendencia de los gobiernos a financiar sus gastos con déficits –y deuda–, porque los beneficios de tales gastos llegan a la administración en curso, mientras que los costos serán soportados por las administraciones futuras.

En este contexto de gastos más altos que eficientes y desajuste entre gastos e ingresos, los "institucionalistas presupuestarios" alegan que un proceso presupuestario más jerárquico –o más centralizado– y más transparente, junto con restricciones sobre el déficit, podría llevar a la disciplina presupuestaria. El interés por las instituciones presupuestarias se puede rastrear hasta el crecimiento de los déficits en los Estados Unidos desde finales de la década del '70 y durante la del '80.<sup>12</sup> Los primeros estudios que observaron el impacto de las instituciones presupuestarias sobre el desempeño fiscal usando datos de todo el país fueron realizados por von Hagen (1992), y von Hagen y Harden (1995) para el caso de los países de la Unión Europea. Los resultados obtenidos muestran que instituciones presupuestarias más centralizadas, es decir, donde el poder de decisión está concentrado en el poder ejecutivo, tienden a tener niveles de deuda y de déficit más bajos. Siguiendo este camino, otros estudios se concentraron en la eficacia y los efectos incentivos de los arreglos instituciona-

<sup>12</sup> Vale la pena mencionar algunos documentos que exploran teórica y empíricamente la conexión entre el desempeño fiscal y las normas y procedimientos que yacen en el proceso presupuestario en los Estados Unidos, entre ellos, el de Ferejohn y Kreibhel (1987), Baron (1989, 1991), y Baron y Ferejohn (1989).

les, no sólo en los países desarrollados, sino en los que están en desarrollo. Esta literatura muestra que la jurisdicción restrictiva y las demandas de gasto de los legisladores son el modo de restringir el prejuicio inducido institucionalmente hacia los déficits excesivos. Las instituciones presupuestarias que parecen ser más efectivas para lograr este objetivo son aquellas que limitan la autonomía de los ministros y legisladores “gastadores” para poder decidir su propio nivel de gasto deseado, sin tomar en cuenta las cuestiones presupuestarias como un todo.

Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1998) es uno de los documentos que consideró la evidencia para los países en desarrollo, construyendo una base de datos sobre instituciones presupuestarias para 20 países latinoamericanos. Este documento es, probablemente, uno de los más renombrados del Departamento de Investigaciones, y, tal vez, el más citado entre los documentos fiscales del Departamento.<sup>13</sup> El objetivo del documento es explicar las diferencias en las posiciones fiscales a lo largo del país, concentrándose en los procedimientos que conducen a la formulación, aprobación e instrumentación del presupuesto. Su principal hipótesis es que los países con normas fiscales más estrictas y jerárquicas y procesos presupuestarios más transparentes tienen déficits más bajos. Alesina y otros (1998) recogieron información detallada sobre las instituciones presupuestarias de los países latinoamericanos, y las clasificaron según una escala “jerárquica/colegiada”, como función de la existencia de restricciones sobre el déficit, y las normas de votación.

Su análisis se concentró en tres nociones principales:

1. *Las leyes que establecen restricciones previas a los déficits pueden conducir a la disciplina fiscal.* Un ejemplo de estas leyes son las normas de presupuesto equilibrado.
2. *Las normas de procedimiento de arriba hacia abajo (o jerárquicas) deberían conducir a la disciplina fiscal.* Los procedimientos de arriba hacia abajo son aquellos que atribuyen

<sup>13</sup> Aun cuando no hemos realizado una búsqueda exhaustiva, presentamos en el Anexo 4 algunos de los documentos que citan este trabajo.

fuertes prerrogativas al gobierno frente a la legislatura en la etapa de aprobación del presupuesto.

3. *Los procedimientos transparentes deberían conducir a mayor disciplina fiscal.* Aun las leyes fiscales más estrictas pueden ser burladas cuando los procedimientos no transparentes vuelven ininteligibles los documentos presupuestarios y no relacionados con la situación fiscal real, o si el presupuesto puede ser subvertido por el comportamiento de terceros.

Una muestra que incluye virtualmente a todos los países latinoamericanos, demuestra que la naturaleza de los procedimientos presupuestarios influye con fuerza en los resultados fiscales; más específicamente, muestra que las normas "jerárquicas" y transparentes han estado asociadas, en América Latina, con más disciplina fiscal en la década del '80 y principios de la del '90.

Stein, Talvi y Grisanti (1999) complementan el trabajo anterior, y encuentran evidencias para ambas escuelas de pensamiento. Siguiendo la línea de los documentos anteriores, su motivación es explorar la relación entre los arreglos institucionales y el desempeño fiscal en América Latina. Incluyen en su análisis una dimensión que, generalmente, no ha sido examinada en relación con los países latinoamericanos: el sistema electoral. Basado en el análisis de regresión para países latinoamericanos para el período 1990-1995, sus hallazgos sugieren que ambas instituciones presupuestarias –procedimientos jerárquicos y normas fiscales– y las instituciones electorales son determinantes significativos del desempeño fiscal en América Latina.<sup>14</sup>

Aunque ninguno de los países adoptó las recomendaciones de estos documentos al pie de la letra, durante los últi-

<sup>14</sup> Mark Hallerberg, Jürgen von Hagen y otros coautores también han realizado una investigación más reciente y avanzada sobre las instituciones presupuestarias. Algunos de estos documentos incluyen "Normas fiscales en la Unión Europea 1991-2001: actualización del índice fiscal von Hagen", "Diseño de normas fiscales y formas de gobierno en países de la Unión Europea", "Evolución de las instituciones presupuestarias: evidencias de los países del centro y este de Europa".

mos años hubo mucha acción en términos de reforma presupuestaria en América Latina. En parte, inspirados por esta literatura, y en parte, por la reforma presupuestaria en otras regiones, varios países adoptaron las leyes de responsabilidad fiscal, en cada caso con distintas características. Esta es otra buena razón para embarcarse, una vez más, en la búsqueda de instituciones presupuestarias en América Latina.

### **3. Instituciones presupuestarias y resultados fiscales. Nuevas evidencias**

Después de varios años de reforma presupuestaria en América Latina y resultados un tanto desalentadores en el frente fiscal, nos parece apropiado probar si la hipótesis adelantada por Alesina y otros (1998) es todavía relevante para explicar los resultados fiscales. Construimos un nuevo índice de normas fiscales y procedimientos presupuestarios siguiendo las mismas nociones que guiaron a Alesina y otros (1998), aunque usando un conjunto de preguntas más amplio que, creemos, podría ayudarnos a aproximarnos mejor a los conceptos teóricos y, al mismo tiempo, probar nuevas hipótesis que aportarían pruebas adicionales sobre ciertas recomendaciones que se están discutiendo corrientemente para su instrumentación en América Latina. La fuente de datos es una nueva base de datos desarrollada por la OCDE y el Banco Mundial, con la colaboración del BID, sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.<sup>15</sup> Esta amplia base de datos cubre 359 preguntas sobre cada etapa del proceso presupuestario en cada una de las ramas del gobierno. Hasta ahora, 43 países han contestado la encuesta, incluyendo 11 países latinoamericanos y 21 países en desarrollo.

<sup>15</sup> Para documentación sobre la base de datos, buscar <http://www.oecd.org> y Anexo 3. RES participó en las discusiones durante la fase de diseño y colaboró con la traducción del estudio al español y, también, con la coordinación dentro del BID para la participación de países latinoamericanos. También ayudó a lanzarlo presentándolo en diversos foros, como el seminario regional de política fiscal 2003 en Santiago de Chile. Los servicios de traducción, así como la participación del BID, fueron financiados por la Oficina de Evaluación y Vigilancia.

Clasificamos las preguntas teniendo en cuenta si se consideraba que podían brindar información sobre normas fiscales, jerarquía y transparencia; y seleccionamos 22 preguntas (en comparación con las 10 preguntas usadas en Alesina y otros (1998)). Entonces, construimos varios índices siguiendo la metodología en Alesina y otros (1998).<sup>16</sup> Básicamente, clasificamos las respuestas en una escala de 0 a 10, agregando valores intermedios a aquellas respuestas en donde existían más de dos posibilidades (por ejemplo, 0, 5, 10; 0, 3.33, 6.66, 10; etc.). Las variables que construimos –con una breve explicación de sus componentes– son las siguientes<sup>17</sup>:

### Índice compuesto (INDEX)

- **Normas fiscales (FISCRULES)**

- *Límites fiscales (FISCLIMITS)*

Para desarrollar el presupuesto, ¿existen normas fiscales que pongan límites al criterio de política fiscal del ejecutivo? Si hay límites fiscales, ¿el poder ejecutivo puede proponer renunciar o modificar los límites?

- *Marcos fiscales a mediano plazo (MTFF)*

¿Existe un marco fiscal a mediano plazo coherente que indique objetivos o topes para los gastos, déficits e ingresos para el mediano plazo y, de ser así, indica objetivos o topes para cada ejercicio presupuestario subsiguiente dentro de ese plazo?

- *Límites para tomas en préstamo (BORRCONST)*

¿Existe algún límite para la actividad de toma en préstamos de los niveles más bajos del gobierno? ¿El gobierno nacional garantiza explícita o implícitamente la actividad de toma en préstamo de los niveles más bajos del gobierno? ¿Es posible que los gerentes de los ministerios/organizaciones gubernamentales tomen préstamos para futuras afectaciones para costos operativos (sueldos, etc.)?

<sup>16</sup> Véase el Anexo 1 para mayor información.

<sup>17</sup> Los Cuadros 2 y 3 presentan los valores de los índices para América Latina y el promedio según los grupos de países.

- *Fondo de Reserva (RESERVFUND)*  
¿El presupuesto anual incluye cualesquiera fondos de reserva centrales para hacer frente a gastos imprevistos? ¿Existen leyes, reglamentaciones o políticas que definan los usos permitidos de las reservas de presupuesto y las autoridades que podrán decidir aprobar las asignaciones de las reservas?

- **Procedimientos jerárquicos (HIERARCHICAL)**

- *Dentro del Poder Ejecutivo (RESTMINS)*  
¿Se han fijado límites de gasto fijo para planes iniciales de gastos del ministerio? ¿Quién tiene la última palabra? ¿Cómo se resuelven las disputas entre los ministerios y la autoridad de presupuesto central? ¿Qué porcentaje del presupuesto inicial del poder ejecutivo es decidido por el presidente/primer ministro/ejecutivo principal (es decir, preparado entre los ministerios)?
- *Relaciones Ejecutivo-Legislativo (RESTLEGS)*  
Si el presupuesto no es aprobado por la legislatura antes del comienzo del ejercicio económico, ¿cuáles son las consecuencias? ¿Existe alguna restricción al derecho de la legislatura de modificar el presupuesto detallado propuesto por el ejecutivo? Si corresponde, ¿qué forma toman estas restricciones? Si corresponde, ¿cuál es la base legal de estas restricciones?
- *Gestión de caja (CASHMANAG)*  
¿Qué instrumentos se usan para monitorear la ejecución del presupuesto? ¿La autoridad del presupuesto central puede retener fondos que son apropiados pero que no están disponibles sobre una base legal o reglamentaria? ¿La autoridad de presupuesto central puede retener fondos para programas de prestaciones (*entitlement*) u otras áreas en donde se han asumido obligaciones legales en representación del Estado?

- **Procedimientos transparentes (TRANSPARENCY)**

- ¿El documento de presupuesto se presenta completo a la legislatura (incluye todos los gastos del gobierno)?
- ¿Los documentos presupuestarios cubren fondos y acti-

vidades extrapresupuestarios? ¿Qué tipos de fondos extrapresupuestarios se encuentran?

La evidencia preliminar (presentada en el Cuadro 1) sugiere una relación potencial entre el índice compuesto y los índices individuales de las normas fiscales, los procedimientos jerárquicos y transparentes y los saldos fiscales primarios generales del gobierno. En aquellos países con un alto valor de índice compuesto, o con valores más altos de normas fiscales, los índices jerárquicos y de transparencia tienden a tener déficits más bajos/excedentes más altos. Por ejemplo, el saldo fiscal primario promedio de un país latinoamericano que tiene un puntaje alto en el índice de las normas fiscales y en el índice jerárquico sería casi dos y medio puntos porcentuales del PBI más alto que el de un país con valores bajos en cualquiera de estos índices.

**Cuadro 1.**  
**Saldo fiscal primario promedio para el valor bajo y alto de los índices**

		Índice	Normas fiscales	Jerárquico	Transparencia
Países en desarrollo	Alto	0.70	0.03	0.91	-0.09
	Bajo	-1.31	-0.57	-1.80	-0.43
Países latinoamericanos	Alto	-0.13	0.25	0.15	-0.76
	Bajo	-1.68	-2.13	-2.01	-0.96

Nota: Los países fueron divididos de acuerdo con su valor respecto de la media (por ejemplo, aquellos por debajo de la media en el índice específico eran considerados en la categoría "baja").

Para el análisis econométrico, dado el pequeño número de países latinoamericanos que han respondido a la encuesta, procedimos del siguiente modo:

1. Corrimos las regresiones para cada país incluido en la muestra

2. Corrimos las regresiones para los países en desarrollo
3. Corrimos algunas de las regresiones para la pequeña muestra de países latinoamericanos.

Para obtener resultados comparables con Alesina y otros (1998), usamos las mismas variables dependientes e independientes que ellos usaron. Las variables dependientes incluyen el déficit promedio primario del gobierno general entre 2000 y 2002 (DEFGEN) y el déficit promedio primario del gobierno central entre 2000 y 2002 (DEFCE).<sup>18</sup> Las variables independientes incluyen la parte de la población de más de 65 años (OV65); la parte de la población de menos de 15 años (UND15); la existencia de deuda pública como parte del PBI para 1999 (DEBT); y una variable construida como el producto del cambio en los términos del comercio por el grado de apertura de la economía, definido como la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios como parte del PBI (TRADE). Además de estas variables, usamos alternativamente en algunas regresiones la parte de la población de menos de 15 años o de más de 65 años (NEAP), y los pagos de intereses sobre la deuda pública como parte del PBI (DEBT-SERV).<sup>19</sup>

Los resultados son en su mayor parte no significativos para la **muestra mundial**. Según se puede observar en la Figura 3, no existe un patrón evidente sobre la relación entre cualquiera de los índices y los resultados fiscales. Este resultado se explica, principalmente, por la falta de relación evidenciada para los países desarrollados. Se pueden hacer varias hipótesis con respecto a esta falta de relación. Primero, las normas e instituciones supranacionales, como Maastricht, la Unión Europea, la Unión de Moneda Europea, etc. Segundo, los arreglos institucionales que permiten que los países que se desarrollen puedan ser los mismos que tornen irrelevantes las normas y arreglos fiscales. Jurgen von Hagen (199??), al

<sup>18</sup> Fuente: Base de datos de indicadores de desarrollo mundial, Banco Mundial.

<sup>19</sup> Las fuentes de estos datos son la base de datos de perspectiva económica mundial, abril de 2004; y la base de datos de indicadores de desarrollo mundial, Banco Mundial.

considerar los países de la Unión Europea, obtiene resultados similares. Encuentra evidencia de una relación para los períodos previos a 1994. Después de 1994, no encuentra correlación entre las instituciones fiscales y los resultados fiscales.

Si observamos solamente los **países en desarrollo** (Figura 4), los resultados son más alentadores.<sup>20</sup> Los resultados son altamente significativos para el índice compuesto de las normas fiscales, la jerarquía y la transparencia (INDEX) (Cuadro 4). La evidencia sugiere que aquellos países con más proceso presupuestario jerárquico y transparente junto con restricciones a su libertad para incurrir en grandes déficits y/o acumular deuda tienden a presentar déficits primarios más bajos (o superávit primario más alto). El tamaño del coeficiente es también significativo en términos económicos (y altamente congruente con las expectativas). La diferencia sobre los saldos primarios del gobierno entre un país en el cuartil más bajo y un país en el cuartil más alto ascendería en promedio a casi un punto y medio porcentual del PBI.

Al desglosar el INDEX o índice en sus componentes (como se presenta en el Cuadro 4), y correr las regresiones con todos ellos incluidos, el índice jerárquico es siempre altamente significativo en términos estadísticos y presenta el signo correcto. Los otros dos índices no son, en general, significativos y el signo del coeficiente depende de la especificación elegida.<sup>21</sup> Esto es cierto, con y sin la inclusión de otras variables de control. Como se puede observar en el Cuadro 7, los resultados son muy similares, y los mismos coeficientes son altamente significativos cuando usamos saldos primarios del gobierno central en lugar de saldos primarios del gobierno general. Además, el modelo presenta un mejor ajuste cuando se incluye el servicio de la deuda, en lugar de la existencia de la deuda al comienzo del período.

<sup>20</sup> Incluir una ficción en la regresión para las variables en desarrollo para los países latinoamericanos e incluir la ficción y una variable inclinada del índice compuesto no es significativo, lo que muestra que los resultados no son exclusivos o particulares de los países latinoamericanos.

<sup>21</sup> Cuando los índices individuales se corren por separado, tanto las normas fiscales como los índices jerárquicos son estadísticamente significativos, mientras que el índice de transparencia no lo es.

Dada nuestra mayor disponibilidad de información, también corrimos las regresiones sobre los subíndices (Cuadro 5). Con respecto a los componentes de las normas fiscales, el subíndice de los marcos fiscales de mediano plazo presenta el signo correcto bajo cualquier especificación, y es altamente significativo en términos estadísticos en algunos de ellos. El signo de los otros subíndices es inestable de acuerdo con las especificaciones. El valor del coeficiente en aquellos casos en que es estadísticamente significativo implica que un país con MTFF tendría un saldo fiscal primario más positivo que un país sin ningún tipo de MTFF de aproximadamente 2 puntos porcentuales del PBI. Con respecto a los componentes del índice jerárquico, cada subíndice presenta el signo correcto bajo toda especificación. Sin embargo, mientras que un mayor albedrío del poder ejecutivo para cobrar/administrar gastos es siempre estadísticamente significativo, las restricciones a los ministerios y a los legisladores son significativas solamente en algunos de ellos. Nuevamente, los coeficientes son altamente significativos en términos económicos. En consecuencia, podemos concluir que la evidencia sugeriría que la capacidad del gobierno para cobrar/ administrar gastos durante la ejecución, junto con determinadas restricciones a los ministros y legisladores durante la preparación y aprobación, tiende a explicar una parte importante de las diferencias entre los países sobre los saldos fiscales primarios del gobierno. La existencia de marcos fiscales a mediano plazo también podría explicar ciertas diferencias.

Los resultados para los países **latinoamericanos** son muy similares a los resultados obtenidos para los países en desarrollo.<sup>22</sup> El INDEX, el índice de normas fiscales y el índice de jerarquía son todos estadísticamente significativos (Cuadro 6). En todos los casos, el signo de los índices es el esperado; los valores más altos de los índices implican déficits más bajos/superávits más altos. Esta tendencia también puede ser observada en las Figuras 5, 6 y 7. El valor del coeficiente im-

<sup>22</sup> Por supuesto, dado el tamaño más pequeño de la muestra, debemos ser más cuidadosos al interpretar los resultados.

plica que un país con un valor de INDEX en el cuartil más alto tendría un saldo fiscal primario más positivo que un país en el cuartil más bajo de aproximadamente 2 puntos porcentuales del PBI. Los resultados no cambian mucho de acuerdo con la especificación, y la utilización de los saldos fiscales primarios del gobierno central tiende a mejorar la aptitud de las regresiones (Cuadro 7).

#### **4. Los procesos para elaborar políticas (“PMP”) y los procesos de presupuesto (“BMP”)**

Dada la evidencia presentada en la sección anterior, ¿podríamos recomendar con confianza procedimientos más jerárquicos y transparentes, así como la introducción de normas fiscales para reducir los déficits en aquellos países en los que son más altos que lo deseado? Las normas de presupuesto, los procedimientos jerárquicos y las consideraciones de transparencia podrían servir para comprender parte de las diferencias entre los países, pero no resultan tan útiles como punto de partida para recomendar los cambios más factibles y efectivos para los procesos presupuestarios y fiscales de un país. Dado el estado de los asuntos económicos en América Latina y el estado de desencanto de la población, se vuelve perentorio que los investigadores sugieran recomendaciones políticas que puedan tener una alta probabilidad de éxito. Los fracasos resultarían costosos, porque las reformas fracasadas no podrían aplicarse nuevamente en un país disminuyendo, así, la credibilidad para ejecutar cualquier tipo de norma y reduciendo el conjunto de soluciones factibles a medida que se incrementa el número de intentos fracasados.

A fines de la década del '90, el apoyo de las leyes de responsabilidad fiscal figuraba entre las recomendaciones más populares para América Latina. A pesar de la tendencia general dirigida a encontrar una relación entre las normas presupuestarias y los déficits fiscales, la instrumentación y ejecución de algunas de estas normas ha demostrado ser difícil y afectó los déficits del modo esperado. La introducción de las leyes de responsabilidad fiscal solamente fue exitosa en algunos de los países en los que fue establecida. Hasta ahora ha funcionado en Brasil, pero en Argentina y en Perú no funcio-

nó para mejorar los saldos fiscales.<sup>23</sup> En el caso de Argentina, la ley de solvencia fiscal fue introducida en 1999 y modificada en 2001, para permitir déficits más grandes y extender en dos años el plazo fijado para un presupuesto equilibrado. Los déficits en 2000 multiplicaron en más de 2 los déficits permitidos por la ley original. En 2001, fueron casi el 50% mayores que los nuevos límites y más de 6 veces mayores que los fijados originalmente.<sup>24</sup>

Similares resultados desalentadores no pudieron evitarse con la introducción de otros tipos de normas de procedimiento. Un ejemplo, relativamente común en América Latina, es la norma que prohíbe a los legisladores agregar gastos a la propuesta de presupuesto del poder ejecutivo durante las deliberaciones legislativas sin identificar fuentes adicionales de financiamiento. En la mayoría de los casos, esta norma aparentemente efectiva, es violada por los legisladores elevando los pronósticos de ingresos (¡sin ninguna medida adicional que pueda ayudar a incrementar los ingresos anuales!). Por ejemplo, de acuerdo con la constitución boliviana, el congreso no puede incrementar el tamaño del presupuesto total sin identificar la fuente de financiamiento para los nuevos gastos. Sin embargo, esto no ha impedido que el congreso incremente los gastos o, incluso, los déficits más allá de los niveles correspondientes a la propuesta de presupuesto del ejecutivo. La razón es que el congreso puede, simplemente, identificar los incrementos en la deuda como una fuente de financiamiento o, incluso, cambiar los pronósticos de ingresos usados por el gobierno. Por ejemplo, en 1998, el congreso incrementó las ganancias eficaces esperadas para el organismo de recaudación de ingresos (SNII) de 2 a 3%, y la eficacia del organismo de aduana (SNA) del 4 al 6%.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Véase Braun y Tommasi (2003).

<sup>24</sup> Véase Figura 8.

<sup>25</sup> Estos cambios están documentados en el artículo 34 de la Ley 1826, ley de presupuesto para 1998. Los déficits públicos en 1998 ascendieron a más del 4%, aun cuando el poder ejecutivo subejecutó el monto total del presupuesto original en más del 3%. Para mayores detalles, véase Scartascini y Stein (2003). Araujo (1998) presenta consideraciones similares para Ecuador, en donde, incluso después que la reforma constitucional de 1994 abo-

La falta de éxito de algunas de estas reformas de las normas fiscales y los procedimientos presupuestarios podría vincularse con las políticas en sí, pero en algunos casos, sus proponentes no han tomado en cuenta las características específicas de los países (y en particular, su proceso de elaborar políticas) en los cuales se suponía que tales normas y procedimientos debían ser aplicados. En los casos presentados más arriba, la configuración particular del poder político en manos de gobernadores en Argentina, y la característica particular del sistema electoral para presidente y legisladores en Bolivia, podrían haber afectado la viabilidad de tales recomendaciones políticas.<sup>26</sup>

Para minimizar fracasos, el análisis de los determinantes de los saldos fiscales (y de los resultados fiscales en general), deberá ser complementado con un marco para examinar el proceso presupuestario que pone especial énfasis en el análisis del proceso de elaboración de políticas. Para comprender el proceso presupuestario, y dónde y por qué ciertas recomendaciones de política estándar podrían funcionar, es importante comprender las acciones de los agentes a cargo de las decisiones presupuestarias de acuerdo con sus incentivos, los que se ven afectados por las instituciones políticas de cada país. Por lo tanto, los estudios destinados a comprender el proceso presupuestario y dar recomendaciones exitosas no sólo deberán considerar la existencia o no de ciertas normas fiscales y procedimientos presupuestarios sino, lo que es más importante, considerar los incentivos de los administradores de dineros públicos para cumplir con las normas y procedimientos presupuestarios, y el proceso total de elaboración de políticas que incluye la aceptación y cumplimiento de las normas y procedimientos. Una descripción

---

liera la autoridad del congreso para alterar las asignaciones presupuestarias, los legisladores encontraron modos alternativos para introducir rubros presupuestarios que permitieran el gasto discrecional y clientelista en la forma de transferencias especiales, los rubros fuera de presupuesto y las asignaciones globales.

<sup>26</sup> Véase Spiller y Tommasi (2003), y Scartascini y Stein (2003) para detalles sobre el proceso de elaborar políticas y su impacto sobre los resultados fiscales en Argentina y Bolivia.

más completa de los incentivos de los jugadores, y de cómo juegan su parte e interactúan durante las cuatro etapas del proceso de presupuesto, brindaría al investigador una caracterización más profunda de los modos potenciales de “resolver” el problema fiscal, recomendaciones que podrían, incluso, no estar dirigidas necesariamente a características específicas de las normas y procedimientos presupuestarios sino, también, a mejoras del proceso de elaboración de políticas en su conjunto.

Las “lentes” que sugerimos aquí para ese tipo de análisis son la metodología desarrollada para el proyecto de la red de investigación del BID “Instituciones políticas, procesos de elaboración de políticas, y resultados políticos” (PMP), aplicada a los procesos presupuestarios en el proyecto “¿Quién decide sobre los gastos públicos? Análisis de economía política del proceso presupuestario” (BMP).<sup>27</sup>

En este marco, los gastos públicos son el resultado de complejos intercambios intertemporales entre actores políticos que participan en el proceso presupuestario. Las características del presupuesto resultantes de este proceso dependen de la interacción e incentivos de los agentes involucrados en determinar los gastos públicos y de su capacidad para lograr resultados cooperativos.<sup>28</sup> Si los agentes pueden cooperar, es menos probable que el gasto público esté sujeto a cambios en respuesta a los movimientos del paisaje político pero, al mismo tiempo, el gasto público se podría adaptar en respuesta a nueva información, como así también a los

<sup>27</sup> El marco de investigación está basado en el trabajo de Pablo Spiller, Mariano Tommasi y otros. Toda la información básica sobre el proyecto de red de investigación se puede obtener en:

[http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=LaResNetwork.StudyView&st\\_id=82](http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=LaResNetwork.StudyView&st_id=82).

La información básica para el proyecto sobre procesos presupuestarios, coordinada por RES, OVE y REI, se puede obtener en:

<http://www.iadb.org/regions/re1/econ/Studies.htm>.

<sup>28</sup> La cooperación se considera aquí en su sentido teórico de juego. Un acuerdo no cooperativo típico sería el resultado universalista de la tragedia de la gente común, mientras que cada legislador introduce un proyecto con fines electorales que beneficia a su distrito electoral a pesar de la ineficacia total del resultado.

cambios en las condiciones socioeconómicas. El proceso de presupuesto también brindaría incentivos para que los encargados de elaborar políticas inviertan en sus capacidades y en las de la burocracia. Si los agentes pueden cooperar intertemporalmente, estarían en condiciones de financiar esos proyectos con los mayores retornos a largo plazo que sean compatibles con las restricciones intertemporales. Por otra parte, cuando la cooperación intertemporal no es posible, los políticos tenderían a pasar tanto gasto como sea posible en el presente sin prestar demasiada consideración a la sostenibilidad o eficiencia –sólo considerarían el apoyo político a corto plazo–, o se atarían las manos con gastos específicos relacionados con la constitución o con leyes de nivel más alto. En estos escenarios, los gastos no responderían a cambios en las condiciones socioeconómicas del país; responderían, en cambio, a cambios en el paisaje político y a la distribución de poder de los grupos de interés. En ese entorno, los funcionarios del gobierno no invertirían en sus capacidades o en la capacidad del gobierno para producir pronósticos macroeconómicos, analizar proyectos y propuestas legislativas y demás, restringiendo las posibilidades de que el gobierno pueda financiar los proyectos más eficaces en un entorno fiscal sostenible.

El que los trabajos del proceso presupuestario faciliten u obstaculicen la cooperación depende de algunas características clave de este proceso como, por ejemplo, el número de actores políticos con influencia sustancial en el proceso presupuestario, el número de veces que interactúan, la medida en que se benefician al desviarse de la cooperación (basado en su tasa de descuento), la existencia de mecanismos de ejecución, etc.<sup>29</sup> Dado que estas características clave en cada país están

<sup>29</sup> Brevemente, para caracterizar el proceso para elaborar políticas o PMP es necesario identificar: (i) a los principales encargados de elaborar políticas (aquellos relevantes para las decisiones sobre nivel, composición, y ubicación del gasto público); (ii) sus preferencias políticas (incluyendo el nivel de cohesión interna y sus "vínculos" con otros actores políticos); (iii) sus horizontes de tiempo (según si tienen estabilidad en su posición, restricciones de reelección, etc.); (iv) la secuencia y oportunidad de sus movimientos (participa durante la preparación, aprobación, en cada etapa, etc.)

determinadas, a su vez, por la historia del país y las instituciones, factores tales como el régimen político, el sistema electoral, la organización del congreso y los partidos políticos, la naturaleza federal/unitaria del gobierno, los límites de plazo y las restricciones de reelección, y la existencia de un poder judicial independiente y competente, y una administración pública, entre otros, ayudan a explicar la probabilidad de cooperación y, por ende, de tener gastos públicos sostenibles, eficientes, y representativos.

En resumen, esta metodología se basa en la literatura existente; la misma demanda del investigador que realice un examen más cuidadoso del proceso presupuestario, que tenga un conocimiento institucional más profundo del proceso de elaboración de políticas, y haga un uso más profundo de los datos disponibles.<sup>30</sup> Una caracterización general sobre cómo operacionalizar esta metodología para el análisis del proceso de presupuesto –o BMP– se presenta como un anexo (Anexo 2) de este documento.

Usando estas lentes, podemos evaluar si las recomendaciones tradicionales, y generalmente pertinentes, son útiles para resolver los desafíos fiscales cuando se aplican a diferentes países con distintas características en los procesos de elaborar políticas. Con la ayuda de ejemplos altamente estilizados –“rápidos”–, que no están destinados a brindar una descripción completa del proceso de elaborar políticas ni del proceso de presupuesto, trataremos de transmitir la evidencia de que ciertas reformas muy razonables, como incrementar la transparencia, reducir los fondos discrecionales de los legisladores, y reducir el albedrío del poder ejecutivo para cobrar gastos de administración (recomendaciones propuestas, en general, para América Latina), podrían tener efectos no intencionados sobre los resultados que están diseñados para cambiar y, también, sobre los resultados fiscales, por el entorno político en el que están insertos. Por otra parte, podría darse el caso de ciertas configuraciones de instituciones políticas que per-

<sup>30</sup> Scartascini y Olivera (2003) presentan resumidamente algunas ideas preliminares acerca de cómo usar el marco metodológico para estudiar el proceso presupuestario.

mitirían que algunas normas fiscales y procedimientos presupuestarios se beneficien más allá de aquellos para los que la política se ideó originalmente.<sup>31</sup>

***Caso 1. Reducir el poder discrecional del ejecutivo.  
El caso de gestión de caja en Brasil***<sup>32</sup>

En Brasil, el poder ejecutivo tiene la facultad de manejar de modo discrecional los desembolsos en efectivo de los proyectos. Una propuesta que se ha planteado es la posibilidad de reducir el albedrío del presidente para elegir en forma selectiva qué proyectos recortar, pero sólo recortes para todos. Si se analiza en forma aislada, esta reforma resultaría realmente positiva, porque los poderes discrecionales del presidente pueden considerarse como un modo muy ineficaz de llevar la economía, dado que somete la ejecución de los proyectos a su voluntad y, por ende, realiza desembolsos altamente impredecibles, con los costos asociados que ello trae aparejado. Pero esta propuesta, de ser instrumentada, podría resultar costosa para mantener los saldos fiscales, ya que el presidente tendría que encontrar nuevas monedas para cada voto individual que necesita que los legisladores aprueben.

Brasil tiene un sistema de partidos fragmentados y un sistema electoral de listas abiertas, en donde el partido no controla ni determina quién será su representante en las elecciones. De este modo, como el presidente brasileño carece del poder de negociación del control de la lista, tiene que negociar votos clave con los legisladores, usando la inclusión de proyectos “pequeños” en el presupuesto como moneda política.

<sup>31</sup> No presentaremos este caso, pero los lectores pueden buscar documentos recientes sobre Uruguay utilizando la metodología PMP. Allí se muestra la importancia que el “presupuesto plurianual” tiene en Uruguay como herramienta para aprobar reformas relevantes durante el periodo de “luna de miel” entre el presidente y la legislatura. Sin presupuestos plurianuales, negociar reformas y obtener resultados fiscales aceptables podría ser aún más difícil, particularmente ante la proximidad de elecciones, debido a que baja el poder de negociación del presidente. Véase Bergara y otros (2004).

<sup>32</sup> Para un muy buen análisis del PMP (proceso para elaborar políticas) de Brasil, véase Alston y otros (2004).

Sin embargo, el presidente tiene una herramienta clave para asegurar que los legisladores mantendrán su parte de la negociación, particularmente cuando los votos clave para los que el presidente necesita apoyo están programados para tener lugar después de que el presupuesto haya sido aprobado. Esta herramienta es la facultad del poder ejecutivo para manejar efectivo. Por lo tanto, los legisladores que quieran tener sus proyectos de desembolso tienen que mantener su parte del trato. Este procedimiento ha demostrado ser relativamente barato para lograr que el presidente apruebe legislación mientras mantiene las finanzas bajo control.

***Caso 2. Reducir los fondos discrecionales de los legisladores. El caso de “auxilios parlamentarios” en Colombia***<sup>33</sup>

De acuerdo con Vargas (1999) y Echeverri y otros (2004), el presupuesto de Colombia incluyó transferencias predefinidas a los legisladores –“auxilios legislativos”– que podían asignar a distintos proyectos según su criterio. De este modo, los legisladores podían usar aquellos recursos predefinidos para campañas políticas, asignándolos a aquellas áreas en las que podían obtener los beneficios políticos más altos. Esta práctica de transferencias predeterminadas fue prohibida después de la reforma constitucional de 1991 para reducir los fondos discrecionales en manos de las legislaturas. Contrariamente a lo que se esperaba, la eliminación de los auxilios transparentes y predefinidos (también conocidos como generales) dio lugar a auxilios aún mayores y menos transparentes –personalizados o negociados–, que son el resultado de la negociación del poder ejecutivo con el parlamento para el respaldo de legislación clave. Los auxilios son la moneda utilizada por el ejecutivo para comprar el apoyo necesario en el congreso. La prohibición de los auxilios aumentó los costos de operación, dado que los precios dejaron de ser predeterminados y los legisladores podían reclamar montos aún mayores para sus votos. En consecuencia, el auxilio promedio per cápita triplicó

<sup>33</sup> Para un muy buen análisis del PMP de Colombia, véase Cardenas (2004).

su valor histórico después de ser prohibido.<sup>34</sup> Este ejemplo muestra que las consecuencias de los cambios políticos pueden diferir en gran medida del objetivo pensado. Prohibir transferencias discrecionales, pero transparentes y relativamente pequeñas, para uso de los legisladores generó transferencias discrecionales más altas y menos transparentes. Esto ocurrió porque los auxilios eran la prenda usada por el gobierno para lograr el apoyo del congreso en un país con un sistema de partidos fragmentados y bajo poder partidario del presidente.

### ***Caso 3. Incrementar la transparencia en el sistema político. El caso de Paraguay***<sup>35</sup>

Paraguay estuvo inmerso en un proceso muy rápido de transparencia de sus instituciones políticas, alcanzando niveles muy altos en su proceso electoral. Sin embargo, este movimiento hacia una mayor transparencia implica ciertas concesiones recíprocas en términos de resultados fiscales. Con la introducción de elecciones primarias obligatorias y transparentes, las barreras de ingreso bajaron y la competencia política se incrementó, reduciendo la disciplina y la unidad partidaria. En consecuencia, al mismo tiempo que brinda controles y equilibrios al sistema político, ha demostrado ser costoso para alcanzar acuerdos dentro del parlamento.

Esta fraccionalización incrementada de la legislatura, en un contexto en el cual las facultades presidenciales fueron restringidas y la legislatura se convirtió en un terreno más importante, tuvo sus costos en términos de prudencia fiscal.<sup>36</sup>

Otro cambio propuesto en Paraguay para incrementar la transparencia de las instituciones públicas podría tener costos fiscales similares. Según los recientes procesos de aprobación de presupuesto en Paraguay, mientras el poder ejecutivo

<sup>34</sup> El auxilio promedio per cápita subió de \$4.500 a \$15.000 entre 1990 y 2003 (ambos valores en pesos de 2003). Véase Echeverri y otros (2004).

<sup>35</sup> Para un muy buen análisis del PMP de Paraguay, véase Molinas y otros (2004).

<sup>36</sup> Este problema ha sido resaltado en el documento sobre gobernabilidad del BID para la preparación de la estrategia del programa-país de Paraguay.

y los diputados han incrementado constantemente el tamaño del presupuesto, el senado introdujo algunas limitaciones a tales incrementos. Una explicación potencial de este comportamiento podría encontrarse en el hecho de que los incentivos en el senado no son tan fuertes como en la cámara de diputados para elevar el gasto público. Los diputados son elegidos en distritos delimitados, relativamente pequeños geográficamente, y sus votos en la cámara son públicos y se cuentan individualmente. En consecuencia, en un país con una tradición de clientelismo y padrinzgo, la posibilidad de reelección de diputados individuales depende en gran parte de su capacidad para brindar determinados beneficios a su distrito electoral. Por otra parte, los senadores son elegidos en un amplio distrito único y su destino no está ligado a ningún distrito geográfico. El hecho de que sus votos no son contados individualmente, y en consecuencia no son públicos, aísla a los senadores de las demandas de gastos adicionales por parte de la población. Por lo tanto, incrementar la transparencia (y el control por parte de la población sobre las acciones del Senado) introduciendo la votación nominal, podría tener un impacto negativo en la prudencia fiscal.

#### ***Caso 4. Incrementar la transparencia sobre las cuentas fiscales. El caso del Fondo de Estabilización del Cobre en Chile***<sup>37</sup>

También han surgido cuestiones de transparencia con respecto al Fondo de Estabilización del Cobre en Chile. El Fondo fue creado en 1985 para proteger el tipo de cambio real y los ingresos presupuestarios del gobierno de las fluctuaciones en la recaudación provenientes de las exportaciones de cobre. La acumulación y los gastos de los recursos del fondo están basados en estimaciones de precios del cobre a largo plazo, determinadas anualmente por el gobierno. La existencia de este fondo ha ayudado a Chile a enfrentar los descensos en la actividad. Durante la etapa de instrumentación del fondo, se recomendaba asiduamente al gobierno que incrementara la

<sup>37</sup> Para un muy buen análisis del PMP de Chile, véase Animat y otros (2004).

transparencia de este fondo. Los funcionarios del gobierno resistieron estas presiones hasta que comprobaron que la existencia del fondo estaba garantizada y que habían tenido un impacto exitoso. De acuerdo con los relatos de algunos funcionarios del gobierno, si hubieran sucumbido a la presión de mantener tales fondos transparentes desde el comienzo, habría sido mucho más duro resistir las presiones políticas de gastar dinero durante las buenas épocas.<sup>38</sup> Los recursos asignados a este fondo generalmente son atacados por los legisladores, que prefieren incrementar los gastos corrientes en lugar de incrementar los fondos de reserva.

En Chile, a pesar del impresionante conjunto de poderes de propuesta y de veto del presidente, que deja al congreso virtualmente incapaz de ejercer la iniciativa contra la voluntad del ejecutivo, el congreso tiene un importante poder de negociación, dado que es capaz de complicar los intentos del ejecutivo por la reforma política. Como principal encargado de establecer la agenda, el ejecutivo tiene que evitar el bloqueo de iniciativas por parte del congreso con cuestiones de valencia (como impedir una recesión). La principal herramienta para ganar apoyo es la promesa de compensar las políticas favorables en el futuro –involucrando los gastos del gobierno en distritos electorales particulares–, en especial cuando surgen conflictos entre el distrito electoral y la ideología o la disciplina partidaria. Dadas las características del juego, y los incentivos de los legisladores, no tener pruebas totalmente transparentes de las reservas del fondo mantendría tales reservas fuera de la negociación con el legislativo, por lo menos mientras el fondo se establece como una herramienta política importante para evitar consecuencias aún más negativas durante los descensos de la actividad.

<sup>38</sup> Las discusiones no han terminado. Recientemente, un legislador sugirió “que el gobierno desista de entregar lo que tiene programado el Fondo del Cobre, sobre la base de que no existe una ley que obligue a hacerlo, y que aquellos recursos se destinen al gasto público de este año” (Diario Estrategia, 20 de abril de 2004. [www.estrategia.cl/histo/200404/economi/marce.htm](http://www.estrategia.cl/histo/200404/economi/marce.htm))

## 5. Algunas observaciones concluyentes

La evidencia que presentamos en este documento sugiere que las normas fiscales y los procedimientos presupuestarios afectan los resultados fiscales. Los procesos presupuestarios tienden a presentar menores déficits del gobierno general primario cuando están restringidos por normas fiscales que establecen límites al déficit, impiden que las agencias subnacionales y descentralizadas incurran en financiamiento de deuda, tienen marcos fiscales a mediano plazo y fondos de reserva instalados; y por más procedimientos jerárquicos que establecen restricciones a la legislatura y al poder de negociación de los ministros y dan al ejecutivo la discreción para manejar el efectivo de los gastos. Estos resultados son válidos, tanto para una muestra de países latinoamericanos como para una muestra más grande de países en desarrollo. En particular, la existencia de marcos fiscales a mediano plazo y la capacidad de manejar el efectivo de los gastos parecen ser particularmente significativas para explicar las diferencias sobre los saldos primarios. La magnitud de los resultados es económicamente significativa. Un país con un bajo valor de índice compuesto (en el cuartil superior) presentaría déficits primarios más altos de aproximadamente 2 puntos porcentuales del PBI.

Estos resultados se obtuvieron construyendo un nuevo índice compuesto y nuevos índices individuales de normas fiscales, procedimientos jerárquicos y transparentes que siguen la metodología de Alesina y otros (1998). Éste es el primer documento que analizó la importancia de las instituciones presupuestarias sobre resultados fiscales en el contexto de los países latinoamericanos. Nuestros resultados son altamente congruentes con los resultados obtenidos en ese documento.

A pesar de la relevancia y calidad del trabajo del Departamento de Investigaciones iniciado en la década de 1990 (entre otros, podemos citar los documentos mencionados de Alesina y otros (1998) y Stein y otros (1999)), la creciente toma de conciencia de la importancia de las normas fiscales y procedimientos presupuestarios que tales documentos aportaron a la región, y los consecuentes intentos de introducir reformas políticas, los resultados no han mejorado mucho; y todavía persiste una sensación de desencanto respecto de la efectivi-

dad de los gobiernos para ocuparse de las demandas más importantes de la población. Consciente de estas tendencias, RES está promoviendo y desarrollando, junto con renombrados socios de la investigación, un nuevo marco basado en el análisis del proceso de elaboración de políticas. En este marco, que tiene un enfoque de equilibrio general en lugar de un equilibrio parcial, los actores, los incentivos, las normas de interacción y, sobre todo, la capacidad para alcanzar la cooperación intertemporal están en primer plano. Aplicado al proceso de presupuesto, podría aportar a los investigadores y encargados de elaborar políticas las nociones para que propongan las recomendaciones más eficaces y factibles. En este documento, damos un breve resumen para ilustrar la potencial importancia de esta metodología. Integrar resultados previos a estas nuevas "lentes" brindaría el conocimiento adicional requerido para brindar recomendaciones políticas más relevantes y factibles sobre cuestiones fiscales.

**Cuadros**

**Cuadro 2**  
**Puntajes de los índices para los países latinoamericanos**

Pais	Índice de normas fiscales	Índice jerárquico	Índice de transparencia	Índice	Def/PBI
Bolivia	3.14	2.22	7.25	3.75	Países con déficits primarios promedio entre 2000-2002.
Surinam	4.25	2.787	7	4.37	
El Salvador	4.09	7.41	9.5	6.40	
Uruguay	8.57	5.69	9	7.71	
Paraguay	4.33	4.17	10	5.54	
Chile	6.13	7.41	7	6.75	Países con saldo primario promedio entre 2000-2002.
Colombia	4.50	6.30	7.25	5.71	
Perú	7.83	5.46	6.25	6.69	
Argentina	5.11	5.85	7	5.78	
México	6.06	6.69	9.5	7.03	Países con superávit primario promedio entre 2000-2002.
Brasil	8.18	6.85	10	8.14	

**Cuadro 3**  
**Puntajes de índices promedio para grupos de países**

Grupo país	Índice de normas fiscales	Índice jerárquico	Índice de transparencia	Índice
Promedio para países latinoamericanos	5.65	5.52	8.16	6.17
Promedio países en desarrollo	5.87	5.67	8.05	6.28
Promedio todos los países	5.66	4.96	8.28	6.01

## CUADROS DE REGRESIÓN

**Cuadro 4**  
**Resultados de regresión para la muestra de países en desarrollo**

Variable dependiente: DEFGEN (saldo primario del gobierno general)						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
INDEX		0.01 (0.004)**			(0.02)***	0.01
FISCRULES		0.001 (0.002)				-0.001 (0.002)
HIERARCHICAL		0.01 (0.003)***	0.01 (0.003)***			0.01 (0.002)** 0.01 (0.002)***
TRANSPARENCY		-0.001 (0.002)				0.003 (0.002)
TRADE	-0.13 (0.12)	-0.20 (0.12)	-0.22 (0.11)**	-0.12 (0.08)	-0.18 (0.08)**	-0.20 (0.08)**
DEBT	0.01 (0.02)	0.01 (0.1)	0.01 (0.01)			
DEBTSERV					0.28 (0.06)***	0.28 (0.07)*** 0.22 (0.07)***
UN15	-0.003 (0.001)*	-0.002 (0.001)	-0.002 (0.001)	-0.002 (0.001)	-0.001 (0.001)	
OV65	-0.007 (0.003)**	-0.004 (0.003)	-0.004 (0.003)	-0.004 (0.002)*	-0.003 (0.002)	
NEAP						-0.001 (0.001)
R <sup>2</sup> Ajustado	0.36	0.47	0.53	0.72	0.74	0.72
Observaciones	21	21	21	21	21	21

Nota: Errores estándar entre paréntesis

\*\*\* indica significación al nivel del 1%

\*\* indica significación al nivel del 5%

\* indica significación al nivel del 10%

**Cuadro 5**  
**Resultados de regresión para la muestra de países en desarrollo**

Variable dependiente: DEFGEN (saldo primario del gobierno general)						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
FISCRULES		0.008 (0.003)**		0.006 (0.03)**		
FISCLIMITS	-0.001 (0.001)		-0.001 (0.001)			
MTFF	0.001 (0.001)		0.001 (0.001)		0.002 (0.001)**	0.002 (0.001)***
BORRCONST	-0.002 (0.003)		0.001 (0.003)			
RESERVFUND	0.001 (0.002)		-0.001 (0.002)			
HIERARCHICAL	0.01 (0.003)**		0.01 (0.003)***			
RESTMINS		0.002 (0.002)		0.002 (0.001)*	0.002 (0.001)	0.001 (0.001)
RESTLEGS		0.001 (0.001)		0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)*
CASHMANAG		0.006 (0.002)**		0.009 (0.002)***	0.01 (0.002)***	0.007 (0.002)***
TRANSPARENCY	-0.002 (0.002)	-0.002 (0.002)				
TRADE			-0.25 (0.13)*	-0.30 (0.10)***	-0.31 (0.09)***	-0.26 (0.07)***
DEBT			0.01 (0.02)	0.02 (0.01)	0.02 (0.01)*	
DEBTSERV						0.21 (0.05)***
NEAP			-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
R <sup>2</sup> Ajustado	0.33	0.39	0.39	0.64	0.67	0.80
Observaciones	21	21	21	21	21	21

Nota: Errores estándar entre paréntesis / \*\*\* indica significación al nivel del 1%  
 \*\* indica significación al nivel del 5% / \* indica significación al nivel del 10%

**Cuadro 6**  
**Resultados de regresión para la muestra de países latinoamericanos**

Variable dependiente: DEFGEN (saldo primario del gobierno general)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
INDEX	0.01 (0.003)***					0.01 (0.004)**
FISCALRULES		0.01 (0.003)**			0.005 (0.003)	
HIERARCHICAL			0.01 (0.03)**		0.005 (0.003)	
TRANSPARENCY				0.005 (0.005)	0.002 (0.003)	
TRADE						-0.09 (0.11)
DEBT						0.02 (0.03)
NEAP						-0.001 (0.002)
R <sup>2</sup> Ajustado	0.50	0.32	0.33	0.01	0.36	0.44
Observaciones	11	11	11	11	11	11

Nota: Errores estándar entre paréntesis

\*\*\* indica significación al nivel del 1%

\*\* indica significación al nivel del 5%

\* indica significación al nivel del 10%

**Cuadro 7**  
**Resultados de regresión para ambas muestras**

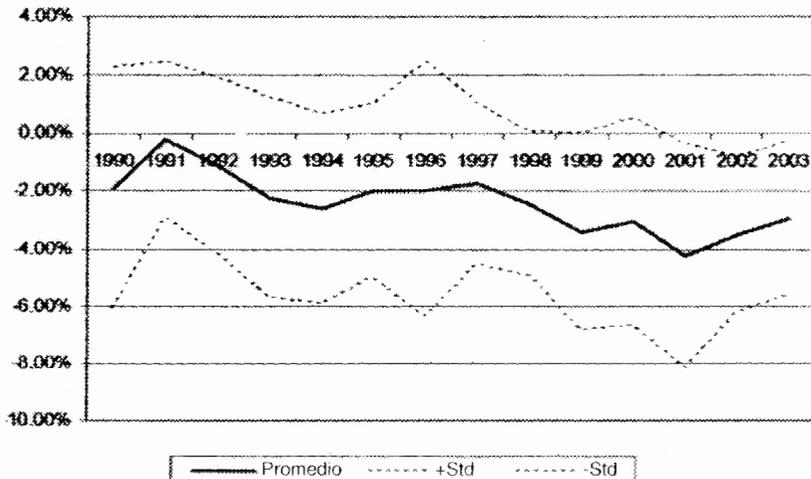
Variable dependiente: DEFGEN (saldo primario del gobierno central)

	En desarrollo			América Latina		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
INDEX	0.008 (0.003)**		0.008 (0.002)***	0.01 (0.004)***		0.008 (0.004)*
FISCRULES		0.001 (0.002)			0.005 (0.002)*	
HIERARCHICAL		0.008 (0.003)**		0.003 (0.003)		
TRANSPARENCY		0.001 (0.002)		0.002 (0.003)		
TRADE	-0.074 (0.10)		-0.07 (0.07)			-0.07 (0.09)
DEBT	0.007 (0.016)	-0.14 (0.10)				
DEBTSERV			0.21 (0.06)***			0.21 (0.15)
UN15	-0.002 (0.001)*	-0.002 (0.001)				
OV65	-0.004 (0.002)*	-0.003 (0.002)				
NEAP			-0.001 (0.001)			-0.001 (0.001)
R <sup>2</sup> Ajustado	0.32	0.40	0.63	0.53	0.39	0.57
Observaciones	19	19	19	11	11	11

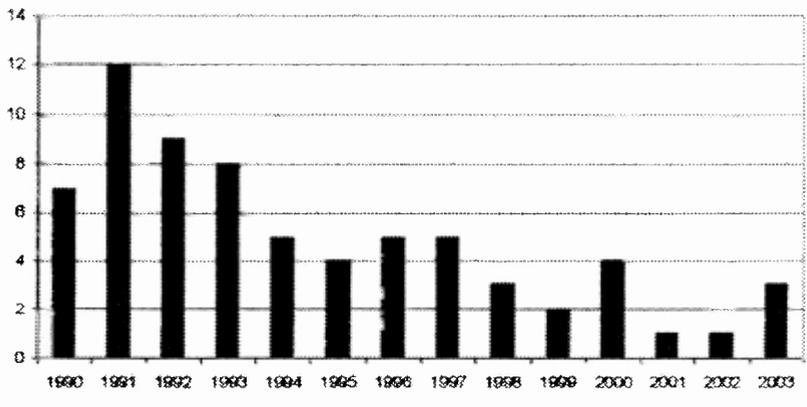
Nota: Errores estándar entre paréntesis  
 \*\*\* indica significación al nivel del 1%  
 \*\* indica significación al nivel del 5%  
 \* indica significación al nivel del 10%

**Figuras**

**Figura 1**  
Saldo fiscal promedio de los países latinoamericanos

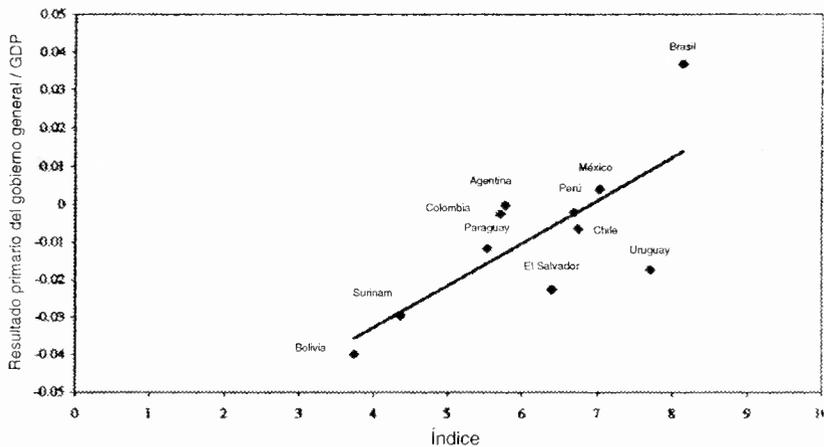


**Figura 2**  
Número de países latinoamericanos con saldo fiscal positivo

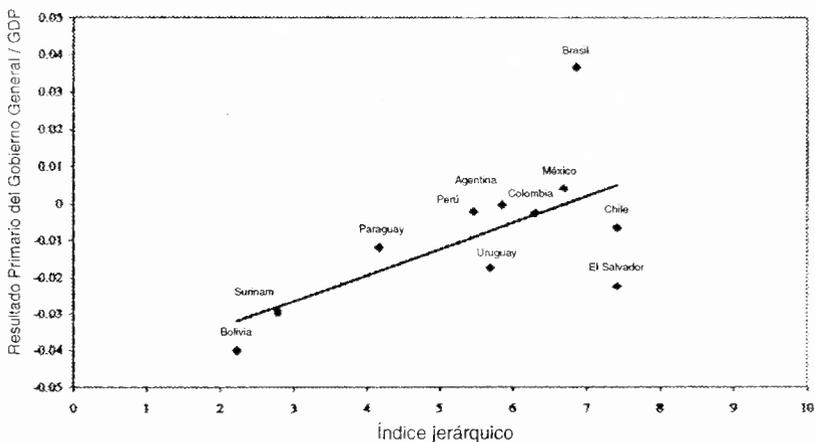




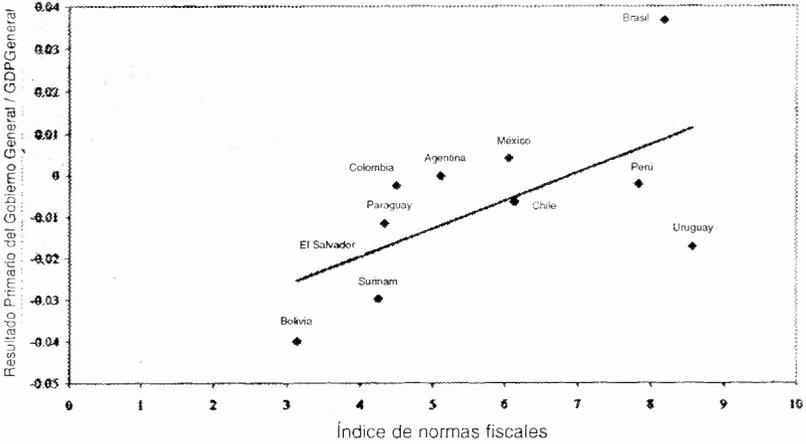
**Figura 5**  
**Relación entre las instituciones fiscales y los resultados fiscales para los países latinoamericanos**



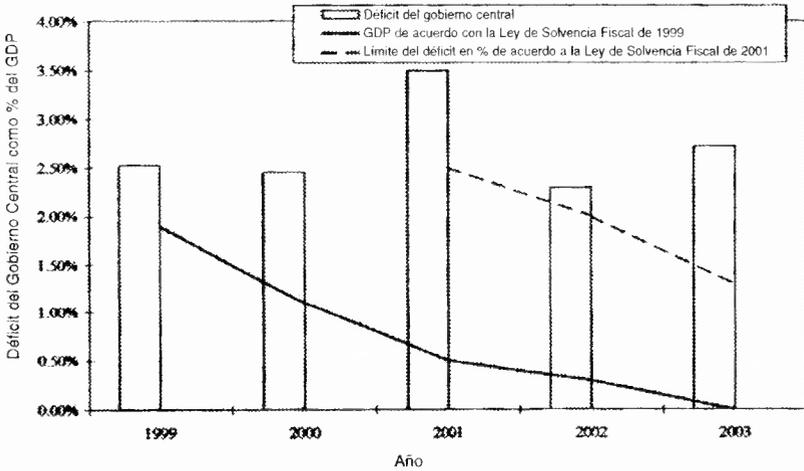
**Figura 6**  
**Relación entre las normas fiscales y los resultados fiscales para los países latinoamericanos**



**Figura 7**  
**Relación entre los procedimientos jerárquicos y los resultados fiscales para los países latinoamericanos**



**Figura 8**  
**Cumplimiento de la ley de solvencia fiscal en Argentina**



## 6. Referencias

- Alesina, Alberto y R. Perotti. 1995. "La economía política de los déficits presupuestarios". documentos del equipo del FMI.
- Alesina, Alberto y R. Perotti. 1999. "Déficits presupuestarios e instituciones presupuestarias". En: *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, editado por James Poterba y Jurgen von Hagen, Chicago: University of Chicago Press, páginas 103-33, documentos del equipo del FMI.
- Alesina, Alberto; Hausmann, Ricardo; Hommes, Rudolf, y Ernesto Stein. 1998. "Instituciones presupuestarias y cumplimiento fiscal en América Latina". Departamento de Investigaciones, Banco Interamericano de Desarrollo WP-394.
- Alston Lee, Melo; Marcus, André; Mueller, Bernardo y Pereira Carlos. 2004. "Instituciones políticas, procesos de elaboración de políticas y resultados políticos en Brasil". Documento preparado para la red de instituciones políticas, procesos de elaboración de políticas y resultados políticos, Departamento de Investigaciones del BID.
- Aninat, Cristobal; Londregan, John; Navia, Patricio y Vial, Joaquin. 2004. "Instituciones políticas, procesos de elaboración de políticas y resultados políticos en Chile". Documento preparado para la red de instituciones políticas, procesos de elaboración de políticas y resultados políticos, Departamento de Investigaciones del BID.
- Baron, David. 1991. Incentivos mayoritarios, programas con fines electorales, y control de procedimientos. *American Journal of Political Science* 35 (1): 57-90.
- Baron, David, y J. Ferejohn. 1989. Negociación en las legislaturas. *American Political Science Review* 83: 1181-1206.
- Bergara, Mario; Pereyra, Andrés; Tansini, Ruben; Garcé, Adolfo; Chasquetti, Daniel; Buquet, Daniel y Moraes, Juan Andrés. 2004. "Instituciones políticas, procesos de elaboración de políticas y resultados políticos: el caso de Uruguay". Documento preparado para la red de instituciones políticas, procesos de elaboración de políticas y resultados políticos, Departamento de Investigaciones del BID.
- Buchanan, James. 1959. *Principios públicos de la deuda pública*. New York: Richard Irving, Inc.
- Buchanan, James. 1967. *Finanzas públicas en el proceso democrático*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Buchanan, James y Richard Wagner. 1977. *Democracia en Déficit*. New York: Academic Press.
- Braun, Miguel y Mariano Tommasi. (2002). "Normas fiscales para gobiernos subnacionales: algunos principios organizativos y experiencias latinoamericanas". Documento preparado por el FMI/Política fiscal en las economías de mercados emergentes basadas en las normas de la conferencia del Banco Mundial.
- Braun, Miguel; Berensztein, Sergio y Abuelafia, Emmanuel (2004). "¿Quién

decide acerca de los gastos públicos? Análisis de economía política del proceso de presupuesto". Borrador preparado para el proyecto "¿Quién decide acerca de los gastos públicos? Análisis de economía política del proceso de presupuesto". BID.

Cárdenas, Mauricio; Junguito, Roberto y Pachón, Mónica. 2004. "Instituciones políticas y resultados políticos en Colombia: efectos de la 91ª Constitución". Documento preparado para la red de instituciones políticas, procesos de elaboración de políticas y resultados políticos, Departamento de Investigaciones del BID.

Echeverri, Juan C.; Fergusson, Leopoldo y Pablo Querubin. 2004. "La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal". Documento CEDE 2004-01.

Ferejohn, John. 1974. *Política con fines electorales*. Stanford: Stanford University Press.

Hallerberg y Marier. "Autoridad ejecutiva, el voto personal, y disciplina presupuestaria en América Latina y los países del Caribe". Próximo *American Journal of Political Science*.

Milesi-Ferreti, Gian Maria; Roberto Perotti y Massimo Rostagno. 2000. *Sistemas electorales y gasto público*. Mimeografiado.

Molinas, José; Pérez-Liñán, Anibal y Saiegh, Sebastián. 2004. "Instituciones políticas, procesos de elaboración de políticas y resultados políticos en Paraguay". Documento preparado para la red de instituciones políticas, procesos de elaboración de políticas y resultados políticos, Departamento de Investigaciones del BID.

Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo, Fernando y Andrés Allamand. 2002. *Democracias en desarrollo: políticas y reforma en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2000. *Economía política: explicación de la economía política*. Cambridge: MIT Press.

Poterba, James M. 1997. "¿Funcionan las normas de presupuesto?," en A.Auerbach ed., *Política fiscal: lecciones de la investigación empírica*. Cambridge: MIT Press. páginas 53-86.

Scartascini, Carlos y W. Mark Crain. 2002. *Tamaño y composición del gasto del gobierno en sistemas multipartidarios*. Documentos de trabajo en economía. George Mason University.

Scartascini, Carlos y Mauricio Olivera. 2003. "Instituciones políticas, procesos de elaboración de políticas y resultados políticos: guía para módulos teóricos y empírica posible". Design paper #2 (DP2) para el proyecto Red de Centros "Instituciones políticas, procesos de elaboración de políticas y resultados políticos".

Scartascini, Carlos y Ernesto Stein. 2003. "El presupuesto boliviano (1990-2002). Proceso de duración de un año". Documento preparado por el PER de Bolivia. Banco Mundial y BID.

Schick, Allen. 1998. "Acercamiento contemporáneo al manejo del gasto público". Washington DC: Instituto del Banco Mundial.

Spiller, Stein, y Tommasi. 2003. "Instituciones políticas, procesos de elaboración de políticas y resultados políticos: marco de transacciones intertemporales". Design paper #1 (DP1) para el proyecto Red de Centros "Instituciones políticas, procesos de elaboración de políticas y resultados políticos".

Spiller y Tommasi. 2003. "Fundamentos institucionales de política pública: acercamiento de transacciones con aplicación a la Argentina". Próximo *Journal of Law, Economics, and Organization*.

Stein, Ernesto; Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti. 1999. Arreglos institucionales y cumplimiento fiscal: la experiencia latinoamericana, en *Instituciones fiscales y desempeño fiscal*, editado por James Poterba y Jurgen von Hagen, Chicago: University of Chicago Press, páginas 103-33.

von Hagen, Jurgen y Ian Harden. 1996. Procesos presupuestarios y compromiso con la disciplina fiscal. Documento de trabajo del FMI 78.

Weingast, Barry. 1979. Perspectiva de elección racional sobre las normas del congreso. *American Journal of Political Science* 23 (2): 245-62.

Weingast, Barry; Kenneth Shepsle y Christopher Johnsen. 1981. La economía política de beneficios y costos: enfoque neoclásico con respecto a las políticas distributivas. *Journal of Political Economy* 89 (4): 642-64.

## ANEXO 1

### Preguntas de la encuesta y construcción de los índices

(Nota: hemos mantenido los números de las preguntas como en la base de datos OECD/WB/IDB original para facilitar una rápida referencia cruzada).

#### Índice de normas fiscales

El índice de normas fiscales fue construido promediando los siguientes subíndices: subíndice ajustado de normas fiscales; subíndice de marcos de mediano plazo; subíndice de restricciones a las tomas en préstamo; subíndice de fondos de reserva.

#### Subíndice ajustado de normas fiscales

2.1.a.1 ¿Existen normas fiscales que ponen límites al albedrío de política fiscal del ejecutivo?

- No: 0
- Si: 10

2.1.a.2 En caso afirmativo, sírvase completar el cuadro que figura más abajo.

El cuadro a completar especifica el nivel de la norma para los siguientes rubros: normas cualitativas amplias – límite sobre la deuda total – límite sobre la deuda en poder del público – límite sobre los gastos nominales – límite sobre los gastos como porcentaje del PBI – límite sobre el déficit anual como porcentaje del PBI – límite sobre el déficit multi-anual.

- Constitución: 10
- Ley de presupuesto: 6,66
- Reglamentación: 3,33
- Base no formal: 0

Construimos cuatro subíndices distintos con estos datos. El primero, sobre normas de deuda, fue construido multiplicando el puntaje del límite de deuda total por 0,7 y agregándolo al límite sobre deuda en poder del público multiplicado por 0,3 (por ejemplo, si el país A tiene una reglamentación que limita la deuda total y una ley que limita la deuda en poder del público, el subíndice será igual a:  $3,33 \cdot 0,7 + 6,66 \cdot 0,3 = 4,329$ ). El segundo, normas de gasto, fue construido multiplicando el puntaje del límite sobre los gastos nominales

por 0,7 y agregándolo al límite sobre gastos como porcentaje del PBI multiplicado por 0,3. El tercer subíndice, normas de déficit, fue construido multiplicando el puntaje del límite sobre el déficit anual como porcentaje del PBI por 0,7 y agregándolo al límite sobre el déficit multianual multiplicado por 0,3. El último fue construido con el puntaje de las normas cualitativas amplias. Por último, estos cuatro índices fueron promediados para construir una base legal de índice de normas fiscales.

2.1.a.3 Si existen límites fiscales, su poder ejecutivo ¿puede proponer renunciar o modificar los límites?

- Sí: 0
- Sí dentro de límites: 5
- No: 10

El índice de normas fiscales ajustadas fue construido promediando los puntajes de las preguntas 2.1.a.1, 2.1.a.2 y 2.1.a.3.

### **Subíndice de marcos de mediano plazo**

2.2.b.1 ¿Existe un marco fiscal de mediano plazo coherente que indique objetivos o topes para gastos e ingresos para el mediano plazo? Y de ser así ¿indica objetivos o topes para cada ejercicio presupuestario subsiguiente dentro de ese plazo?

- No, no existe tal marco: 0
- Sí, pero indica sólo objetivos/topes para el mediano plazo, no para cada ejercicio presupuestario subsiguiente dentro de ese plazo: 5
- Sí: 10
- Otros, sírvase especificar

2.2.b.2 ¿El establecimiento de un marco fiscal de mediano plazo, es un requisito legal?

- No: 0
- Sí: 10

El índice de marcos de mediano plazo fue construido promediando los puntajes de las preguntas 2.2.b.1 y 2.2.b.2.

### **Subíndice de restricciones de toma en préstamo**

3.2.b.7 ¿Es posible para los gerentes de ministerios/organizaciones

gubernamentales tomar préstamos contra futuras afectaciones para costos operativos (sueldos, etc.)?

- Sí, sin límite: 0
- Sí, hasta un porcentaje máximo de: 3,33
- Sí, aprobado sobre una base de caso por caso por el ministerio de economía/autoridad central de presupuesto: 6,66
- No: 10

6.4.a ¿Existen límites sobre la actividad de toma en préstamo de los niveles más bajos del gobierno?

- No: 0
- Los gobiernos subnacionales han fijado los límites de su constitución o estatuto: 4
- Sí, la constitución nacional/federal no permite tomar préstamos a los niveles más bajos del gobierno: 8
- Sí, el gobierno nacional impone niveles máximos de toma en préstamo a los niveles más bajos del gobierno, que no se pueden superar: 10
- Sí, cada préstamo debe ser aprobado por el gobierno nacional sobre una base de caso por caso: 2
- Sí, el gobierno nacional y los niveles más bajos del gobierno mantienen consultas formales sobre el nivel de toma en préstamo, pero las mismas no son vinculantes: 6

6.4.b ¿El gobierno nacional garantiza explícita o implícitamente la actividad de toma en préstamo de los niveles más bajos del gobierno?

- No, el gobierno nacional no garantiza las actividades de toma en préstamo de los niveles más bajos, ni explícita ni implícitamente: 10
- Sí, todas las actividades de toma en préstamo de los niveles más bajos del gobierno son garantizadas implícitamente por el gobierno nacional: 0
- Sí, todas las actividades de toma en préstamo de los niveles más bajos del gobierno son garantizadas explícitamente por el gobierno nacional: 2,5
- Sí, las tomas en préstamo por parte de los niveles más bajos del gobierno son garantizadas por el gobierno nacional en una base de caso por caso. En la práctica, esto se aplica a la mayoría de la actividad de toma en préstamo: 5

- Si, la toma en préstamo por parte de los niveles más bajos del gobierno está garantizada por el gobierno nacional en una base de caso por caso. En la práctica, esto se aplica en casos excepcionales solamente: 7,5
- Otros, sírvase especificar

El índice de restricciones de toma de préstamos fue construido promediando los puntajes de las preguntas 3.2.b.7, 6.4.a y 6.4.b.

### **Subíndice de fondos de reserva**

3.2.c.1 ¿El presupuesto anual incluye cualesquier fondos de reserva centrales para hacer frente a gastos imprevistos?

- No: 0
- Se opera un pequeño fondo de reserva central para hacer frente a los gastos imprevistos generales: 5
- Se opera un pequeño fondo de reserva central para nuevas iniciativas políticas: 5
- Se opera un pequeño fondo de reserva central para fines contingentes limitados solamente: 7,5
- Se opera un gran fondo de reserva central para hacer frente a gastos imprevistos generales: 10
- Se opera un gran fondo de reserva central para hacer frente a los errores de pronóstico importantes en los supuestos económicos y otros correspondientes al presupuesto. El fondo se usa solamente si se producen tales errores: 10
- Se opera un gran fondo de reserva central para nuevas iniciativas políticas: 10
- Otros, sírvase especificar

A los países que tienen dos fondos pequeños se les asignó un puntaje de 7.5.

3.2.c.3 ¿Existen leyes, reglamentaciones o políticas que definan los usos permitidos de las reservas de presupuesto y las autoridades que deben tomar decisiones para aprobar afectaciones de las reservas?

- No: 0
- Sí, pero sólo para ciertos programas o usos: 5
- Sí: 10
- El subíndice de fondos de reserva fue construido promediando los puntajes de las preguntas 3.2.c.1 y 3.2.c.3

**Índice de procedimientos jerárquicos:** El índice de procedimientos jerárquicos fue construido promediando los siguientes subíndices: subíndice de restricciones a la legislatura, subíndice de restricción a los ministerios, subíndice de gestión de caja.

### **Subíndice de restricciones a la legislatura**

2.7.d ¿Existe alguna restricción al derecho de la legislatura de modificar el presupuesto detallado propuesto por el ejecutivo?

- No: 0
- Sí: 10

2.7.e Si corresponde ¿qué forma toman estas restricciones?

- El ejecutivo debe aprobar cualesquiera cambios propuestos por la legislatura: 0
- Puede crear nuevos rubros de gastos, reasignar o incrementar niveles de fondos: 1,11
- Puede reasignar e incrementar niveles de fondos: 2,22
- Puede crear nuevos rubros de gastos, reasignar o incrementar niveles de fondos, pero sólo si reduce otros o aprueba nuevas fuentes de ingresos; es decir, ningún cambio neto en el déficit/superávit total: 3,33
- Puede reasignar e incrementar niveles de fondos para ciertos programas solamente: 4,44
- Puede reasignar o incrementar niveles de fondos, pero sólo si reduce otros o aprueba nuevas fuentes de ingresos; es decir, ningún cambio neto en el déficit/superávit total: 5,55
- Puede reasignar o incrementar niveles de fondos para ciertos programas solamente, pero sólo si reduce otros o aprueba nuevas fuentes de ingresos; es decir, ningún cambio neto en el déficit/superávit total: 6,66
- Sólo puede efectuar cambios en los niveles totales de gastos o ingresos: 7,77
- No puede incrementar o proponer nuevos gastos; es decir, la legislatura sólo puede disminuir los niveles de fondos: 8,88
- No puede introducir cambios. La legislatura sólo puede aprobar o rechazar el presupuesto en su totalidad: 10

2.7.f Si corresponde ¿cuál es la base legal de estas restricciones?

- Otras, sírvase especificar: 0
- Las restricciones provienen de la práctica informal/precedentes históricos: 2
- Las restricciones están contenidas en las normas de trabajo que la legislatura ha fijado por sí misma: 4
- Las restricciones están contenidas en las reglamentaciones del gobierno: 6
- Las restricciones están contenidas en la legislación: 8
- Las restricciones están contenidas en la constitución: 10

Las restricciones al subíndice de la legislatura fueron construidas promediando el puntaje de la pregunta 2.7.d con el promedio de las preguntas 2.7.e y 2.7.f.

### **Restricciones a los subíndices de los ministerios**

2.4.b ¿Se han fijado límites de gasto para los planes iniciales de gasto del ministerio?

- No, no existen restricciones sobre los planes de gasto inicial provenientes de los ministerios: 0
- No, sólo se han sugerido objetivos de gasto: 2,5
- Sí, otros: 5
- Sí, son fijados por el ministerio de economía/autoridad presupuestaria central: 7,5
- Sí, están basados en el MTEF o presupuesto a futuro: 10

2.4.d ¿Existen normas o procedimientos establecidos para guiar las negociaciones de la autoridad de presupuesto central con los ministerios de línea?

- No: 0
- Sí: 10

2.4.e ¿Quién tiene la última palabra? ¿Cómo se resuelven las disputas entre los ministerios y la autoridad de presupuesto central?

- La cuestión es enviada al parlamento para su decisión: 0
- Gabinete: 2,5
- Las cuestiones son enviadas a un comité ministerial: 5
- Las cuestiones son resueltas por el presidente/primer ministro/ejecutivo principal: 7,5

- El ministro de economía toma todas las decisiones finales: 10
- Otros, sírvase especificar

Las restricciones sobre el subíndice de los ministerios fueron construidas obteniendo el puntaje promedio de las preguntas 2.4.b, 2.4.d y 2.4.e.

### **Subíndice de gestión de caja**

3.1.b ¿Qué instrumentos se utilizan para monitorear la ejecución del presupuesto?

- Aprobación de los planes de gasto del ministerio: 0
- Emisión de warrants: 0
- Prorrato en el cual la autoridad de presupuesto central define la parte de la asignación que los ministros de línea y unidades de gasto pueden usar por periodo de tiempo: 2,5
- Notificar un plan de instrumentación de presupuesto: 0
- Aprobación previa (o visto bueno) de la suprema institución de auditoría: 5
- Secuestro –bloqueo de las asignaciones para reequilibrar el presupuesto: 7,5
- Racionamiento del efectivo –los fondos son liberados a los ministerios en forma diaria o en otra forma periódica (semanal, mensual): 10
- Otros, sírvase especificar

3.1.c ¿La autoridad de presupuesto central puede retener fondos que son asignados, pero que no están disponibles en forma legal o reglamentaria?

- No: 0
- Sí, con la aprobación de la legislatura: 2,5
- Sí, con la aprobación de una comisión del poder ejecutivo: 5
- Sí, con la aprobación de un funcionario del poder ejecutivo: 7,5
- Sí: 10

3.1.d ¿La autoridad de presupuesto central puede retener fondos para programas de prestaciones u otras áreas en donde se han asumido obligaciones legales en nombre del estado?

- No: 0

- Sí, con aprobación de la legislatura: 2.5
- Sí, con aprobación de una comisión del poder ejecutivo: 5
- Sí, con aprobación de un funcionario del poder ejecutivo: 7.5
- Sí: 10

El subíndice de gestión de caja fue construido obteniendo el puntaje promedio de las preguntas 3.1.b, 3.1.c, y 3.1.d.

**TRANSPARENCIA. El índice de transparencia fue construido promediando los puntajes de las siguientes preguntas.**

**5.1**

5.1.a ¿El documento de presupuesto se presenta a la legislatura en forma completa (incluye todos los gastos del gobierno)?

No: 0

Sí: 10

**5.2**

5.2.b ¿Los documentos de presupuesto cubren los fondos y actividades extrapresupuestarios?

No: 0

Sí: 10

5.2.c ¿Qué tipos de fondos extrapresupuestarios se encuentran?

Países con fondo diez: 0

Países con fondo nueve: 1

Países con fondo ocho: 2

Países con fondo siete: 3

Países con fondo seis: 4

Países con fondo cinco: 5

Países con fondo cuatro: 6

Países con fondo tres: 7

Países con fondo dos: 8

Países con fondo uno: 9

Países sin fondos: 10

**ÍNDICES TOTALES**

El índice fue construido obteniendo un promedio ponderado de los índices de normas fiscales y procedimientos jerárquicos de acuerdo con el número de subíndices que está incluido en ellos.

## ANEXO 2

### **Algunos lineamientos generales para autores que quieran usar la metodología BMP (proceso de presupuesto). Contenidos de los estudios de países.**

Los estudios de países deberán analizar la sostenibilidad, eficiencia y representatividad de los gastos públicos presentando una descripción completa de: (i) los principales agentes que participan en el proceso de presupuesto, sus incentivos y su interacción; (ii) las finanzas públicas y las etapas del proceso de presupuesto; y (iii) las recomendaciones específicas acerca de cómo se podría mejorar el proceso de presupuesto, poniendo especial énfasis en cómo las restricciones para lograr la cooperación podrían obstaculizar la factibilidad de tales recomendaciones.

Los estudios de países deberán estar respaldados por una sólida evidencia cuantitativa. Por lo tanto, es esencial que los equipos de investigación suministren información cuantitativa sobre las cuentas públicas para el país para un periodo prolongado, incluyendo (entre otros) gastos totales, ingresos, déficits y deuda; composición de los gastos del gobierno a través de los sectores, ministerios/agencias, y partidas presupuestarias (en las etapas del proyecto, aprobación, ejecución y desembolso). También sería útil si pudieran identificar gastos (prestaciones) flexibles e inflexibles. Los datos respaldarían el análisis de sostenibilidad, eficiencia y representatividad de las cuentas fiscales al permitir que los autores validen sus hipótesis con los resultados presupuestarios respecto del proceso de presupuesto, de los actores con influencia sobre las decisiones de gasto público y sus incentivos, etc. Por ejemplo, suministrar información acerca de quién se beneficia con los incrementos en la etapa de preparación, aprobación y ejecución y en qué medida. Conocer si hay incrementos adicionales durante los años eleccionarios o tiempos turbulentos, y demás, puede brindar evidencia sobre hipótesis con respecto a quiénes son los actores relevantes, quién tiene poderes más fuertes en cada fase, cómo influye la legislatura en las decisiones de gasto, y la importancia de los grupos de interés, entre otros.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> En algunos países, se puede aportar una rica evidencia por el lado de ingresos de la ecuación. En ese caso, se alienta a los investigadores a que exploren las variaciones en las estructuras impositivas y en los gastos impositivos, entre otros. En algunos casos, hasta puede ser interesante mirar la evolución de la inflación y del financiamiento total.

Los autores de los estudios de país deben analizar el proceso de presupuesto –y las tradicionales preguntas de la literatura PEM– a través de las fuentes proporcionadas por el proyecto PMP (procesos para elaborar políticas) del BID. Éstas son algunas de las preguntas que los autores de los estudios basados en un país deben considerar (sin que esto sea excluyente) como guía breve para iniciar de inmediato el análisis usando esta metodología

### **i. Descripción de los actores**

- ¿Quiénes son los actores relevantes con influencia en el proceso de presupuesto?
- ¿En dónde tienen lugar la mayoría de las discusiones con respecto al uso de los recursos público? ¿El poder ejecutivo? ¿La legislatura? ¿Un nivel descentralizado? ¿La opinión pública/los medios?
- ¿Cuál es el papel del presidente?
- ¿Cuál es el papel de los miembros del gabinete? ¿La estructura del gabinete es estable? ¿Los ministros individuales son estables en sus puestos? ¿Responden al presidente? ¿Son parte de una coalición o de un partido único?
- ¿Cómo se resuelven las disputas dentro del poder ejecutivo?
- ¿Cuál es el papel del congreso? ¿Cómo se resuelven las disputas dentro del congreso?
- ¿Cuál es el papel de las comisiones del congreso? ¿Cómo se resuelven las disputas dentro de las comisiones? ¿Cómo se seleccionan los presidentes de las comisiones? ¿Qué clase de poder tienen?
- ¿Cuáles son las principales normas legislativas que afectan el tratamiento del presupuesto? ¿Antigüedad? ¿Votación nominal?
- ¿A quién representan los legisladores en su mayoría? ¿Un distrito electoral local/regional? ¿Un distrito electoral sociodemográfico nacional? ¿Al partido?
- ¿Cuál es la trayectoria de carrera de los legisladores? ¿Límites de plazo? ¿Restricciones para la reelección? ¿Porcentaje de reelección con respecto al ejercicio del cargo?
- ¿Cómo se organizan los partidos en el congreso? ¿Plazos? ¿Disciplina partidaria? ¿Distribución defectuosa?
- ¿Cuál es el papel de los partidos políticos en la discusión nacional del presupuesto?

- ¿Cuál es el papel de los partidos de coalición en la discusión del presupuesto?
- ¿Cuán calificados están aquellos a cargo de las decisiones? ¿Poder ejecutivo? ¿Ayudantes legislativos? ¿Administración pública?
- ¿Qué clase de experiencia/fondos tienen los ministros de línea para preparar los presupuestos?
- ¿Cuáles son las principales fuentes de presión en cada etapa (gobiernos regionales, sociedad civil, lobbies, etc.)? ¿Para el presidente? ¿Para los miembros del gabinete? ¿Para los legisladores?
- ¿Cómo es la ejecución total en el país? ¿El poder judicial es un cuerpo independiente y competente? ¿Cuál es el poder de la administración pública?
- ¿Qué clase de procedimientos presupuestarios se incluyen en la constitución? ¿En otras leyes relevantes? ¿Prestaciones? ¿Asignaciones para usos especiales?
- ¿Existen actores que no influyan directamente en la discusión del presupuesto global pero que tengan influencia sustancial en el sector de las discusiones específicas (es decir, no afectan la asignación al sector sino la asignación dentro del sector)?

## **ii. Etapa de preparación**

- ¿Cuál es el papel del presidente y de los miembros del gabinete? ¿Cómo se resuelven las disputas?
- ¿Cuáles son las principales fuentes de presión durante esta etapa?
- ¿Se han implementado normas fiscales? ¿Numéricas? ¿De procedimiento?
- ¿Existen normas fiscales que pongan límites al albedrío del ejecutivo? ¿Se cumplen las mismas? ¿Cuál es la calidad de la ejecución?
- ¿Quién realiza pronósticos de ingresos y estimaciones económicas? Describan las fuentes y métodos de estimación. ¿Existen mecanismos de control? ¿Hay algún factor de prudencia incorporado?
- ¿Tiene el país presupuestación para varios años y/o planificación fiscal a mediano plazo?
- ¿Cómo tienen lugar las negociaciones en el ejecutivo?

- ¿Cómo se toman las decisiones con respecto a la asignación geográfica de los recursos públicos?
- ¿Existe cualquier otra rama involucrada durante la etapa de preparación?
- ¿Los incrementos/disminuciones son más frecuentes durante los años electorarios / épocas turbulentas / cambios importantes en la coalición / cambios en el gabinete?
- ¿Cuáles son las principales debilidades institucionales del ejecutivo para preparar el presupuesto?
- ¿Cómo prospera la propuesta del presupuesto con respecto a la propuesta del año anterior? ¿Con respecto al presupuesto del año anterior? ¿Con respecto a la estimación de ingresos sensibles?
- ¿Cómo prosperan los componentes del presupuesto?
- ¿Cómo es el proceso de planificación de inversión pública?
- ¿Podemos predecir las propuestas presupuestarias de acuerdo con la aprobación / propuestas de años anteriores? ¿A nivel total? ¿En el nivel ministerio / partida presupuestaria?
- ¿Cuán importantes son las prestaciones / asignación para fines específicos en la determinación del presupuesto? ¿Flexibilidad del presupuesto?
- ¿Hay algún componente del gasto público exento del proceso presupuestario? ¿Inversiones públicas? ¿Empresas públicas?

### **iii. Etapa de la aprobación**

- ¿Las negociaciones entre la legislatura y el ejecutivo tienen lugar durante la aprobación o antes de que el ejecutivo envíe el proyecto al congreso?
- ¿La legislatura aprueba en general el presupuesto presentado por el ejecutivo? ¿Cuál es la naturaleza de los cambios? ¿Existe algún incremento en los gastos? ¿En los déficits?
- ¿Cuáles son las fuentes de los nuevos ingresos? ¿Cómo prospera la legislatura en comparación con el ejecutivo con respecto a la fijación de su agenda y poderes de veto?
- ¿Cómo procede la discusión del presupuesto en la legislatura? ¿Cuál es el papel de las comisiones? ¿El papel de la asamblea?
- ¿Tiene la legislatura un cuerpo independiente y competente de asesores? ¿Recursos? ¿Tiempo para las discusiones? ¿Principales debilidades institucionales?

- ¿Cuáles son las principales fuentes de presión durante esta etapa? Papel de las coaliciones, partidos políticos, legisladores, gobiernos regionales, y grupos de presión.
- Cambios en los años no eleccionarios/eleccionarios / tiempos turbulentos / cambios en la coalición

#### **iv. Etapa de ejecución**

- ¿Cuál es el papel de la autoridad de presupuesto central durante la ejecución? ¿De las unidades ejecutivas? ¿Del ejecutivo en general? ¿De la legislatura?
- ¿Qué clase de cambios al presupuesto tienen lugar generalmente durante la ejecución? ¿Existe algún incremento? ¿Transferencias? ¿Quién toma las decisiones? ¿Quién las aprueba?
- ¿Cómo se compara el presupuesto ejecutado con el presupuesto aprobado y modificado?
- ¿Cómo se determinan los cambios? ¿A través de los organismos y categorías de gasto? ¿Quién gasta más y por qué?
- ¿Usan cuotas para asignar gastos durante el año? ¿Mensualmente? ¿Trimestralmente? ¿Quién está a cargo de fijar las cuotas? ¿Son vinculantes?
- Además de las cuotas, la gestión de caja, ¿tiene lugar durante la ejecución del presupuesto? ¿Cómo se asigna el dinero? ¿Las decisiones se toman en el nivel descentralizado central?
- ¿Existe alguna norma estándar para las asignaciones? ¿Existen programas exentos de cortes?
- ¿Cuáles son las principales fuentes de presión durante esta etapa? ¿Para el presidente? ¿Para los miembros del gabinete? ¿Para la legislatura? ¿Para los líderes regionales? Papel de las coaliciones, partidos potenciales, legisladores, gobiernos regionales, y grupos de presión.
- ¿El presupuesto se ejecuta linealmente a lo largo del año o la mayoría de los desembolsos tiene lugar al final?
- ¿Cuáles son los criterios utilizados en caso de ejecución deficiente por parte de un organismo?
- ¿Se ha implementado algún fondo de contingencias en el caso de emergencias inesperadas?

#### **v. Etapa de control**

- ¿Qué organismo realiza auditorías, revisiones y evaluaciones? ¿Cuál se supone que es el papel?
- ¿Es un organismo independiente y competente? ¿Cuáles son las principales debilidades institucionales?
- ¿Realiza la evaluación de programas? ¿Qué mecanismos se usan para evaluar la eficiencia, eficacia y valor del dinero de las actividades públicas?
- ¿Qué tipo de indicadores de desempeño se incluyen en el presupuesto? ¿Cómo son los objetivos para los ministerios?

### **ANEXO 3**

#### **Base de datos de la OCDE**

La mayoría de los datos usados para construir los índices provienen de la "Encuesta de prácticas y procedimientos presupuestarios del Banco Mundial/OCDE". Hasta este momento 43 países han respondido, al menos, parte de la misma. El BID, a través de la Oficina de Evaluación y Supervisión, financió la conducción de la encuesta para los países latinoamericanos, como así también la traducción de la encuesta al español.

**Cuadro 3.1**

	<b>África</b>	<b>Asia</b>	<b>Europa</b>	<b>América</b>	<b>Oceania</b>	
<b>Nivel de ingresos</b>	<b>Bajo</b>	Kenia* Algeria* Egipto* Marruecos Sudáfrica	Camboya* Indonesia Jordania Turquía		Bolivia Brasil** Colombia El Salvador**	<b>Países en desarrollo</b>
	<b>Mediano a bajo</b>		Perú ***		Paraguay** Suriname	
	<b>Mediano a alto</b>		Israel	Rep. Checa Hungria Rep. Eslovaca	Argentina Chile México Uruguay	
	<b>Alto</b>	Japón Corea*	Austria Bélgica Dinamarca Finlandia Francia Alemania Grecia Islandia Irlanda Italia Holanda Noruega Portugal Eslovenia España Suecia Reino Unido	Canadá Estados Unidos N.	Australia Zelandia	<b>Países desarrollados</b>

\* Estos países están incluidos en la encuesta de la OCDE/BM pero los hemos omitido porque las respuestas fueron incompletas o por falta de información para construir las variables de control y subordinadas.

\*\* Estos países no están incluidos en la encuesta de la OCDE/BM, pero hemos llevado a cabo el cuestionario por nuestra cuenta.

\*\*\* Este país está incluido en la encuesta de la OCDE/BM, pero hemos llevado a cabo el cuestionario por nuestra cuenta porque las respuestas eran incompletas.

La encuesta está dividida en siete partes que cubren tanto el marco institucional como los trabajos actuales de las cuatro etapas del proceso presupuestario: formulación – aprobación – ejecución – control/evaluación. Esta información está contenida en las primeras cinco partes de la encuesta. Las dos partes restantes están enfocadas en las relaciones fiscales entre el gobierno central y otros niveles de gobierno, y en algunas cuestiones especiales.

**Cuadro 3.2**  
**Revisión de los contenidos de la base de datos**

<b>Parte</b>	<b>Sección</b>	<b>Nº de preguntas</b>
INFORMACIÓN GENERAL		7
	Preguntas generales relacionadas con la organización presupuestaria del gobierno	2
	Fijación de la autoridad de presupuesto central	4
	Marco legal e institucional	1
FORMULACIÓN		78
	Fijación de objetivos fiscales y niveles de gasto	16
	Preparación de un marco fiscal y macroeconómico a mediano plazo para el gobierno de nivel central	16
	Mecanismos de coordinación para la toma de decisiones políticas	5
	Preparación del presupuesto	6
	Gastos reglamentarios o prestaciones	5
	Modificaciones del presupuesto, complementos, financiación provisoria	3
	Rol de la legislatura	13
	Número de leyes de asignaciones	3
	Enmiendas legislativas	3
	Comisiones legislativas y soporte para las comisiones	8
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO		65
	Papel de la autoridad de presupuesto central en la ejecución del presupuesto	7

Albedrio del poder ejecutivo y flexibilidad de las cuentas	28
Sistemas para gestión de caja	18
Compras	12
<hr/>	
SISTEMAS CONTABLES, DE CONTROL Y DE MONITOREO	64
Control interno y auditoría interna	13
Informes de presupuesto, contables y financieros	19
Cargos internos, cargos de usuario y ahorros	7
Presupuestación de capital	5
Sistemas de auditoría externa	20
<hr/>	
DOCUMENTACIÓN DE PRESUPUESTO Y GESTIÓN DE DESEMPEÑO	68
Documentación del presupuesto	15
Tipos de datos informados en los documentos del presupuesto	20
Clasificación del presupuesto	3
Información de desempeño	30
<hr/>	
RELACIONES FISCALES ENTRE LOS NIVELES DEL GOBIERNO	25
Pedidos generales	2
Ingresos	10
Gastos	3
Política fiscal global - Macroeconomía	5
Presupuestación e informes	5
<hr/>	
RELACIONES/ CUESTIONES ESPECIALES	52
Recursos humanos y presupuesto	4
Gestión financiera y control de los organismos del gobierno	19
Presupuestación para el poder judicial	22
Financiación de donante y presupuesto	7
<hr/>	

## **ANEXO 4**

### **Breve revisión de citas para Alesina y otros (1996, 1998)**

#### **1997**

- Evaluación de los sistemas de gestión del gasto público. Metodología experimental con aplicación a las reformas de Australia y de Nueva Zelanda  
Campos J. y Pradhan S.  
Journal of Policy Analysis and Management
- Modelo de déficits fiscales endógenos y reformas fiscales demoradas  
Velasco A.  
Documentos de trabajo de NBER, National Bureau of Economic Research, Inc.

#### **1998**

- Arreglos institucionales y desempeño fiscal: la experiencia latinoamericana  
Stein E., Talvi E. y Grisanti A.  
Documentos de trabajo de NBER, National Bureau of Economic Research, Inc.

#### **1999**

- Respuestas políticas a las crisis de moneda  
Velasco A.  
Documentos de trabajo, Centro C.V. Starr para economía aplicada, New York University

#### **2000**

- Determinantes a mediano plazo de las cuentas corrientes en los países industriales y en vías de desarrollo: exploración empírica  
Chinn M. y Prasad E.  
Documentos de trabajo de NBER, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Política, instituciones y desempeño fiscal en un sistema federal: análisis de las provincias argentinas  
Jones M., Sanguinetti P. y Tommasi M.  
Journal of Development Economics
- Negociación gobernada por la mayoría y provisión deficitaria de

bienes de inversión pública

Leblanc W., Snyder Jr. J. y Tripathi M.

Journal of Public Economics

- Deudas y déficits con elaboración de políticas fiscales fragmentadas

Velasco A.

Journal of Public Economics

### **2001**

- Transparencia fiscal y resultados de política fiscal en los países de la OCDE

Alt J., Dreyer Lassen D. y Skilling D.

Serie de documentos de trabajo de EPRU, Economic Policy Research Unit (EPRU), Universidad de Copenhague

- Los determinantes políticos de los déficits públicos en América Latina (1980-1998)

Amorim Neto O.

- Organización legislativa, capacidad burocrática y delegación en las democracias latinoamericanas

Huber J. y McCarty N.

- El papel de las normas fiscales para determinar el desempeño fiscal

Kennedy S. y Robbins J.

Documentos de trabajo - Departamento de Finanzas de Canadá

### **2002**

- Normas fiscales para gobiernos subnacionales: algunos principios organizativos y experiencias latinoamericanas

Braun M. y Tomassi M.

### **2003**

- Presidentes y gabinetes: los determinantes políticos del comportamiento fiscal en América Latina

Amorim Neto O. y Borsani H.

- Instituciones presupuestarias y desempeño fiscal en Europa Central y del Este

Gleich H.

Serie de documentos de trabajo. Banco de Europa Central

- El costo de gobernar: Comportamiento estratégico en el proceso presupuestario de Brasil  
Mueller B. y Pereira C.  
Anales de la 31<sup>a</sup> reunión económica brasileña, ANPEC - (Asociación brasileña de programas para graduados en economía)
- Separación de poderes y ciclos políticos presupuestarios  
Streb J. y Saporiti A.  
Documentos de trabajo del CEMA, Universidad del CEMA

## **2004**

- Autoridad ejecutiva, voto personal, y disciplina presupuestaria en los países latinoamericanos y del Caribe  
Hallerberg M. y Marier P.  
American Journal of Political Science
- Políticas de presupuesto en Perú: Supervisión del presupuesto legislativo y responsabilidad por las finanzas públicas en los sistemas presidenciales  
Santiso C. y García Belgrano A.  
Serie de documentos de trabajo del SAIS
- Dinámica de cuentas corrientes en los nuevos miembros de la UE: Sostenibilidad y cuestiones políticas  
Zanghieri P.  
Documento de trabajo del CEPIL

# **El control de la Cuenta de Inversión y el papel de la AGN en la Argentina\***

Leandro Despouy\*\*

## **Introducción**

En la presente contribución se esboza una perspectiva histórica de la rendición de cuentas; y se describe el débil papel que ha jugado el Congreso en dicho control, los intentos para su mejoramiento, entre los cuales se encuentra la Ley N° 24.156, y, en particular, el rol que ejerce la Auditoría General de la Nación (AGN) como nuevo protagonista y como palanca técnica del Congreso para su evaluación.

Este trazado histórico y un panorama descriptivo del funcionamiento van acompañados de algunas propuestas concretas para mejorarlo y reforzar su impacto en la gestión estatal.

## **Antecedentes históricos**

Durante el periodo indiano, la corona de España se valió de instituciones muy conocidas –como los Juicios de Residencia, el Régimen de Visitas y la Rendición de Cuentas– para realizar el control de la hacienda real en los territorios coloniales.

Los Oficiales Reales tenían a su cargo la recaudación de los

\* El presente artículo fue publicado originalmente en la revista *La Cuenta de Inversión*, por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Editorial Dunken, Buenos Aires, 2005.

\*\* Presidente de la Auditoría General de la Nación (AGN).

recursos de la corona y la rendición de cuentas de las cajas reales. Eran funcionarios designados directamente por el Rey y debían dedicarse exclusivamente a la atención de los asuntos de hacienda.

Por Real Provisión del 4 de julio de 1543, los Oficiales estaban obligados a enviar a la Contaduría del Consejo de Indias un tiento de cuenta al fin de cada año, es decir, un resumen de lo recibido y lo gastado, y una cuenta completa cada tres años.

En 1767, Carlos III creó la Contaduría y Tribunal Mayor de Cuentas de Buenos Aires, cuya jurisdicción incluía las provincias del Río de la Plata, Paraguay y Tucumán, y reorganizó el funcionamiento de todas las subtesorerías existentes en las provincias, hasta ese entonces deficientemente controladas por el Tribunal de Lima.

El proceso de independencia determinó que la corona fuese reemplazada por el pueblo como único titular depositario de la soberanía. Desde entonces se han sancionado y establecido numerosas leyes y decretos y se han creado diversos organismos relacionados con la administración de los recursos públicos y su control.

En esa perspectiva, la Constitución de 1853 –que rige actualmente con reformas– recogió experiencias que van desde la Primera Junta de Gobierno hasta la Reorganización Nacional. Sus disposiciones con respecto a la hacienda pública fueron tomadas del proyecto de Alberdi y comprenden:

- Institución del Tesoro Nacional como caja única y descentralizada. Ingresos que lo constituyen.
- Organización del Poder Legislativo como órgano volitivo máximo de la hacienda.
- Institución del Poder Legislativo como órgano de control externo de la hacienda en los aspectos preventivo, concomitante y crítico o ulterior.
- Institución del Poder Ejecutivo como órgano directivo y ejecutor de la hacienda.

Desde entonces, los asuntos vinculados al control económico-financiero del Estado nacional se sustentaron principalmente en las siguientes normas:

**Ley N° 217**, del 26 de setiembre de 1859, llamada “Reglamento General de Pagos”, fue, en realidad, una verdadera Ley de Contabilidad. Estableció la forma de presentación de la Cuenta de Inversión. Estuvo vigente hasta 1870, en que fue reemplazada por la 428.

**Ley N° 428**, del 26 de setiembre de 1870, configuró un auténtico código de contabilidad, pues previó casi todos los aspectos del ordenamiento económico-financiero del Estado. Estuvo vigente hasta 1947.

**Ley N° 12.961**, del 20 de marzo de 1947. Reforma totalmente la Ley N° 428. La norma reglamenta los juicios de cuentas y de responsabilidad. Introduce la moción de censura respecto de los actos del poder administrador en la gestión financiero-patrimonial del Estado.

**Ley de Contabilidad** (aprobada por Decreto Ley N° 23.354 del 31 de diciembre de 1956). Los objetivos fundamentales de la reforma fueron sustituir la Ley N° 12.961 al modificar el régimen de control de la hacienda pública por ella establecido, y suministrar procedimientos adecuados para determinar con exactitud los resultados financiero-patrimoniales de los ejercicios en que se divide la vida de la hacienda. Esta normativa contaba, al menos, con los siguientes aciertos:

- Adopción del sistema de presupuesto de competencia en lo relativo a gastos.
- Agilización de mecanismos administrativos de pago del gasto.
- Modificación de la estructura presupuestaria mediante la adopción de una clasificación primaria más racional de los gastos públicos.
- Modificación de las fechas de iniciación y finalización del ejercicio financiero.

La Ley crea el Tribunal de Cuentas de la Nación integrado por cinco contadores públicos a cargo de la jurisdicción contable, instituto que tendrá vigencia desde su integración en 1957 hasta su disolución en 1992. Dicho tribunal realizaba un control de legalidad y técnico-contable.

A modo de repaso histórico, veamos cuál ha sido la suerte de las cuentas generales de ejercicio, a partir de 1864:

- Fueron aprobadas las correspondientes a 1864 (Ley N° 214); 1866 (Ley N° 386); 1878 a 1884 (Ley N° 3939); 1885 a 1900 (Ley N° 5096); 1905 a 1911, 1913, 1915 a 1920, 1922 a 1924 (Ley N° 12.689), 1944 (Ley N° 13.635), 1945 y 1946 (Ley N° 14015); 1950 (Ley N° 14052); 1951 (Ley N° 14253); 1952 (Ley N° 14320); 1953 (Ley N° 14611); 1956 (Ley N° 15817); 1963 a 1965 (Ley N° 20653); y 1973 a 1975 (Ley N° 23.334).
- Han sido rechazadas las cuentas de inversión del ejercicio 1914 (Ley N° 10.212) y de los ejercicios 1966 a 1972 (Ley N° 23.345).
- Las cuentas elevadas por el Poder Ejecutivo Nacional y archivadas en la Contaduría del Congreso de la Nación fueron, entre otras, las correspondientes a los ejercicios 1912, 1929, 1930, 1941, 1942 y 1943.
- La Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación desconoce el paradero de las cuentas correspondientes a los ejercicios 1960, 1961, 1962, 1966, 1967, 1968, 1969, 1970, 1971 y 1976 a 1981.
- Existen cuentas no elevadas al Congreso, como son las de 1865, 1867 a 1877 y 1901 a 1904. También hay cuentas en poder de la Contaduría General de la Nación a disposición del Congreso, como son las de 1921, 1925, 1926, 1927 y 1928.

Para conjurar este desastre, en los últimos tiempos se produjeron, en la República Argentina, cambios substanciales en los sistemas de control imperantes en la órbita pública. Esto es así debido a dos factores: uno, normativo, que surge con la sanción de la Ley N° 24.156 de "Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional"; otro, de índole instrumental, resultante de una constante innovación tecnológica y operativa para satisfacer las necesidades de actualización de la Administración Pública.

Sin embargo, hoy presenciamos el debate de aprobación o rechazo de las cuentas de inversión de los ejercicios 1994, 1995 y 1996, cuyos dictámenes de opinión fueron emitidos por la AGN, aprobados por resoluciones 124-1997; 55-1998; y 45-1999, y motivo de adendas aclaratorias las cuentas 1995 (por Resol. 54-2000) y la de 1996 (por Resol. 162-2000).

## **Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional**

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que rige desde 1993, establece que el Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto.

El presupuesto es, desde un punto de vista técnico, una estimación de los ingresos y una autorización para gastar conforme a las asignaciones dispuestas. Pero, enfocado políticamente, es un verdadero programa de gobierno, propuesto a los representantes del pueblo, debatido por ellos en la Cámara de Diputados y por los representantes de las provincias en el Senado de Nación.

Para la formulación del presupuesto es necesario contar con la Cuenta de Inversión del último ejercicio ejecutado y el presupuesto consolidado del ejercicio vigente.

La Oficina Nacional de Presupuesto confecciona el proyecto de ley de presupuesto general sobre la base de los anteproyectos preparados por las jurisdicciones y organismos descentralizados, con los ajustes que resulte necesario introducir.

De esta manera, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 24.156, el Poder Ejecutivo presenta el proyecto de ley de Presupuesto general en la Cámara de Diputados de la Nación **antes del 15 de septiembre del año anterior** a aquel en que regirá. El proyecto está precedido de un mensaje que debe contener una relación de los objetivos que se propone alcanzar. Luego se lleva a cabo el debate de la ley, que, una vez sancionada por ambas cámaras, es promulgada por el Poder Ejecutivo.

El paso siguiente es la ejecución del Presupuesto anual, cuyas cuentas de recursos y gastos se **cierran el 31 de diciembre de cada año**. Ejecutar el gasto es, pues, ejecutar los programas que han sido acordados en el Congreso, con asignaciones específicas que privilegian determinadas políticas públicas.

La presentación del Presupuesto es un momento de gran relevancia en la expresión de la voluntad del legislador; pero hay otro que no ha sido debidamente jerarquizado como es la

oportunidad de rendir cuentas, es decir, verificar si el programa de gobierno se ha cumplido. Esa instancia es el tratamiento de las Cuentas de Percepción y de Inversión.

### **La Cuenta de Inversión. Contenidos**

El contenido de la Cuenta de Inversión no surge del texto de la Constitución. Habitualmente está regulado por la ley de contabilidad pública vigente en cada momento, y los cambios incorporados a lo largo del tiempo obedecen a la complejidad administrativa que ha adquirido el Estado en su desarrollo.

Hasta 1992, la información contenida en la Cuenta era de naturaleza netamente financiera y, conforme al artículo 37 de la Ley de Contabilidad de 1956, estaba formada por los siguientes estados:

- *De la ejecución del presupuesto general, que deberá reflejar lo autorizado por cada crédito y lo comprometido con cargo a los mismos.*
- *De cada una de las cuentas de que trata el art. 26: Cuentas del Tesoro. Cuentas de terceros. Cuentas especiales, Cuentas de orden.*
- *De lo calculado y lo efectivamente ingresado en el ejercicio por cada ramo de entradas.*
- *De lo recaudado y pagado, en cuanto a tales ingresos y pagos se relacionen con el presupuesto general del ejercicio.*
- *De los residuos pasivos a que se refiere el artículo 35.*
- *De la evolución de los residuos pasivos correspondientes a años anteriores.*
- *Del movimiento de fondos, títulos y valores operado durante el ejercicio.*
- *Del activo y pasivo del tesoro al cierre del ejercicio.*
- *De la situación financiera al cierre del ejercicio.*
- *De la cuenta patrimonial, que deberá reflejar las existencias al iniciarse el ejercicio, las variaciones producidas durante el mismo como resultado de la ejecución del presupuesto general o por otras causas y la situación al cierre.*
- *De la deuda pública al comienzo y al final del ejercicio.*

Con el programa de reformas de la administración finan-

ciera plasmado en la Ley N° 24.156, la Cuenta de Inversión incorpora por primera vez comentarios acerca de los resultados de la gestión; su nuevo contenido está definido en el artículo 95 de la Ley N° 24.156:

- a) *Los estados de ejecución del presupuesto de la Administración Nacional a la fecha de cierre del ejercicio.*
- b) *Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la Administración Central.*
- c) *El estado actualizado de la deuda pública interna, externa directa e indirecta.*
- d) *Los estados contable-financieros de la Administración Central.*
- e) *Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros.*

*La cuenta de inversión contendría además comentarios sobre:*

- a) *El grado del cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto.*
- b) *El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública y sobre la gestión financiera del sector público nacional.*
- c) *La gestión financiera del sector público nacional.*

Como se ve, las modificaciones sustanciales producidas por la nueva legislación, reflejadas en la incorporación de los tres últimos puntos, obligan al Poder Ejecutivo a exponer los resultados de la gestión en términos de eficacia, eficiencia y economía.

### **Proceso de preparación y aprobación de la Cuenta de Inversión. Plazos**

Como se ha dicho, la responsabilidad de la preparación de la Cuenta de Inversión le cabe a la Contaduría General de la Nación. (art. 91, inciso h de la Ley de Administración Financiera). El Jefe de Gabinete la presenta al Congreso de la Nación. Con posterioridad, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración (CPMRCA) remite la Cuenta a la AGN –en virtud del artículo 85 de la Constitución Nacio-

nal- para que ésta la analice y emita opinión. Sólo después de haber recibido el informe de la AGN, la CPMRCA produce el dictamen, que es elevado a ambas cámaras para la aprobación o rechazo de la Cuenta.

Según lo indicado por el artículo 95 de la Ley N° 24.156, debe ser presentada anualmente por el Ejecutivo al Congreso Nacional **antes del 30 de junio del año siguiente** al que dicha cuenta corresponda.

A su vez, el artículo 5° de la Ley N° .23.847 establece que la CPMRCA: *“... deberá presentar a ambas Cámaras, antes del 1° de mayo de cada año, un dictamen del estudio realizado sobre la cuenta general presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al penúltimo ejercicio. En su defecto, informará dentro de igual plazo, las razones que le hayan impedido cumplir ese objetivo”*.

Como se ha mencionado, la relación entre Cuenta de Inversión y Presupuesto es muy estrecha. Para iniciar la formulación y posterior tratamiento parlamentario de los presupuestos, considera básica la Cuenta de Inversión del último ejercicio ejecutado. (Ley N° 25,152, art. 7°, inciso a).

Ese mismo artículo establece que *“Una vez remitida al Honorable Congreso de la Nación la Cuenta de Inversión del Ejercicio anterior y en forma previa al envío del Proyecto de Ley de Presupuesto para el siguiente Ejercicio Fiscal, el Jefe de Gabinete de Ministros y el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos concurrirán a una sesión conjunta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Honorables Cámaras de Diputados y Senadores, para presentar un informe global”*. Así pues, se incorpora un nuevo hito a la línea temporal establecida en el artículo 26 de la Ley N° 24.156, que dice: *“... El Poder Ejecutivo Nacional presentará el proyecto de ley de presupuesto general a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de septiembre del año anterior para el que regirá...”*.

Según esos plazos legales, en el periodo que abarca desde el 30 de junio hasta el 1° de mayo del año siguiente, en sólo diez meses, la AGN debe analizar y emitir opinión sobre la Cuenta, y la CPMRCA debe producir y elevar su dictamen a ambas cámaras.

En el sistema anterior, donde regía la vieja ley de contabilidad, el Tribunal de Cuentas de la Nación disponía de un pla-

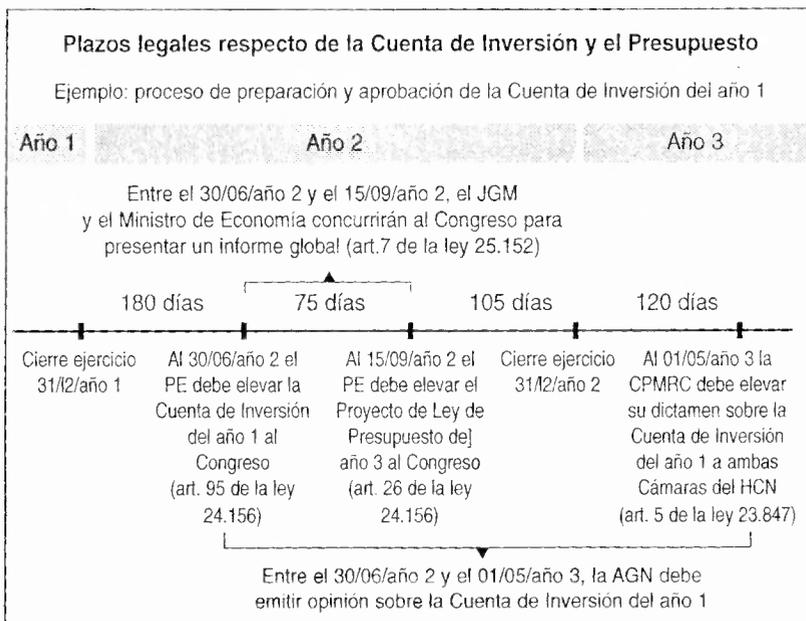
zo aproximado de 19 meses (contados desde el inicio de cada ejercicio fiscal hasta el 31 de julio del año siguiente) para realizar su análisis, ya que cumplía una función de contralor previo y concomitante, es decir permanente. Por ejemplo, para analizar la Cuenta de Inversión de 1990, el Tribunal disponía de todo el año 1990 hasta el 31 de julio de 1991, fecha límite de elevación en que el Poder Ejecutivo debe enviarla al Congreso. En cambio, la AGN analiza la Cuenta de Inversión con posterioridad a la finalización del ejercicio.

La extemporaneidad que existe actualmente en el tratamiento de las cuentas tiene diversas causas. Muchas veces, los plazos no son cumplidos desde el inicio, ya que el Poder Ejecutivo no envía la cuenta antes del 30 de junio del año siguiente. La situación se agrava por el desfase que puede darse entre la recepción de la cuenta por parte del Congreso y su envío a la AGN, la cual, como ya se dijo, cuenta con un tiempo considerablemente menor que el que poseía el Tribunal de Cuentas de la Nación para la realización del informe.

A fin de clarificar la situación actual, en la página siguiente se representa en una línea de tiempo los plazos que establecen las normas, tanto en lo que respecta a la Cuenta de Inversión como al presupuesto.

### **Aprobación o rechazo. El silencio del Parlamento y el veto del Ejecutivo**

En el sistema anterior a 1993 se consideraban aprobadas las cuentas sobre las cuales el Congreso Nacional no se hubiera pronunciado transcurridos cinco (5) periodos de sesiones ordinarias desde su presentación. Inversamente, el sistema actual no prevé ningún mecanismo de aprobación tácita o ficta. Se ha estimado que el Poder Legislativo no puede renunciar a la obligación impuesta por la Constitución Nacional en cuanto expresamente le encomienda aprobar o desechar la Cuenta de Inversión. Para muchos constitucionalistas, la convalidación automática por el solo transcurso del tiempo importaría una renuncia del Congreso a una competencia atribuida por la Constitución Nacional.



En la práctica parlamentaria el procedimiento seguido para la aprobación de la Cuenta de Inversión es el mismo que establece la Constitución Nacional para la elaboración y sanción de las leyes (arts. 77 y siguientes). Sin embargo, el acto de control, aprobación o rechazo es formalmente una ley, aunque materialmente se trate de un acto administrativo, pues el Congreso ejerce actividad administrativa cuando controla al sector público.

Empero, si se planteara una situación de rechazo total, cabe preguntarse si el Poder Ejecutivo podría hacer uso de su facultad de veto, observando, por ejemplo, el proyecto de ley que desecha la Cuenta de Inversión.

El acto por el cual el Congreso Nacional rechaza la Cuenta de Inversión no es susceptible de veto por cuanto no se trata de una ley en sentido material, sino de un acto administrativo de control, con forma de ley. Por esta razón, muchos entienden que, técnicamente, la decisión de ambas cámaras debería adoptar la forma jurídica de una resolución, bajo el régimen de los actos administrativos.

## **El rol de la Auditoría General de la Nación**

El artículo 85 de la Constitución Nacional –producto de la reforma de 1994–, además de conferir rango constitucional a la AGN, establece en forma inequívoca su intervención en el trámite de aprobación o rechazo de la Cuenta. Si no se cumpliera esta obligación, el acto sería incompleto y podría dar lugar a su nulidad por incumplimiento de un requisito constitucional.

Al mismo tiempo, el informe de la AGN constituye el antecedente necesario de los dictámenes de la CPMRCA. De esta manera, dichos dictámenes preceden al debate que culmina con la emisión del acto que expresa la voluntad legislativa.

En la página siguiente se presenta un cuadro que detalla el proceso de aprobación de las cuentas de inversión desde la creación de la AGN.

En el curso de 2004, la Auditoría elaboró el informe de la cuenta correspondiente al ejercicio 2001 y auditó la del ejercicio 2002. En tanto, la cuenta del ejercicio 2003 ha ingresado en el mes de agosto de 2004. La demora que puede apreciarse en el análisis de las cuentas de los años 2001 y 2002 es consecuencia de la recepción tardía de los documentos definitivos.

Así, por ejemplo, la Cuenta de Inversión de 2002, en vez de entregarse a la AGN al poco tiempo de recibida por la CPMRCA, ingresó formalmente el 27 de febrero de 2004, vale decir, con siete meses y medio de retraso y dos meses antes que la CPMRCA tuviera que elevar su dictamen para el tratamiento en el Congreso.

En efecto, a la luz de lo examinado, resulta evidente que este retraso crónico no sólo viola el principio de oportunidad sino que, también, impide que el control cumpla con su función esencial y, al mismo tiempo, sirva al proceso de retroalimentación que requiere la elaboración del nuevo presupuesto.

Cuenta de Inversión	Fecha de elevación por parte de la JGM al Congreso <sup>1</sup>	Fecha de ingreso a la AGN	Resolución aprobatoria AGN	Fecha	Dictamen de la CPMRC <sup>2</sup>	Fecha	Aprobación o rechazo por el Congreso	Fecha
1993	29/08/94		85/96	12/04/96	Sí	11/08/97	Aprobación por Ley N° 24.963	Publicada en BO el 23/06/98
1994	30/06/95	16/11/95	124/97	22/09/97	Sí	14/02/01 y 19/11/02 <sup>3</sup>		
1995	dentro del plazo	13/09/96	55/98	16/04/98	Sí	09/12/02		
1996	30/06/97	10/10/97	45/99	21/04/99	Sí	09/12/02		
1997	30/06/98	23/10/98	65/00	12/06/00	No			
1998	29/06/99	20/08/99	55/01	26/04/01	No			
1999	29/06/00	23/08/00	28/03	14/04/03	No			
2000	28/06/01	18/07/01	182/03	18/11/03	No			
2001	17/12/02	05/10/03 <sup>1</sup>			No			
2002	11/07/03	27/10/04			No			
2003	24/06/04	15/07/04			No			

<sup>1</sup> Fuente: Mensaje de elevación de la Cuenta de Inversión que figura en la página Web <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

<sup>2</sup> Fuente: Página Web del Senado de la Nación, sección comisiones <http://www.senado.gov.ar/>

<sup>3</sup> Se dictamina nuevamente por haber caducado en la HCD. Fuente: <http://www.senado.gov.ar/>

El proceso que se sigue desde la formulación de la Cuenta, su auditoría y su aprobación o rechazo, objetivamente demanda ser realizado "a su debido tiempo", esto es, con puntualidad y actualidad. Para que ello sea posible, al auditar ingresos y gastos sería necesario introducir procedimientos que disminuyeran las tardanzas señaladas. El concepto de "inmediatez", el "ahora" incorporado a los tiempos del control, debería ser un propósito de todos cuantos intervienen en este proceso.

En ese sentido, un esfuerzo conjunto del Ejecutivo, el Congreso y la AGN podría evitar que los trabajos de "rendición, control, y aprobación" de la Cuenta sean percibidos por la sociedad como desactualizados o propios de un libro de historia.

Cabe señalar que en estos años hubo avances en los sistemas de presupuesto y de contabilidad que permitieron, a su vez, mejorar el trabajo de control. Es un largo y complejo camino, en el cual el piso de la eficacia de la AGN está dado no sólo por la oportunidad sino, también, por la calidad del trabajo en la emisión de la cuenta.

### **Procedimientos para la revisión de la Cuenta**

Los procedimientos más relevantes que aplica la AGN para la revisión de la Cuenta implican:

- Realizar pruebas globales sobre resultados de la ejecución presupuestaria.
- Evaluar si existen diferencias entre el mensaje de elevación del presupuesto con el crédito inicial, el crédito vigente y la ejecución del gasto.
- Determinar las principales razones de las diferencias, en caso de existir.
- Determinar el producto bruto y el nivel general de precios durante el período, identificando los desvíos entre la previsión presupuestaria de los gastos y el cálculo de los recursos.
- Evaluar el comportamiento de las variables de ingresos incluyendo, para cada período, el análisis de los desvíos respecto del cálculo original versus la ejecución en los siguientes rubros:

Recaudación

Contribuciones  
Rentas de la propiedad  
Otros ingresos

- Determinar el comportamiento de los gastos, analizando los desvíos de presupuestación en los siguientes rubros:

Gastos corrientes  
Gastos de capital  
Principales rubros afectados

Para analizar las principales modificaciones realizadas al presupuesto, se efectúan comparaciones entre el mensaje del Poder Ejecutivo, el crédito inicial y el crédito vigente. Así, también se compara el nivel de la ejecución, su legalidad y el crédito vigente. También se efectúa un análisis comparativo entre la ejecución presupuestaria de los últimos ejercicios fiscales.

### **Objetivos, metas e indicadores**

Según el artículo 95 de la Ley N° 24.156, la Cuenta de Inversión debe incluir comentarios sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el Presupuesto, el comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública, y la gestión financiera del Sector Público Nacional.

En ese sentido, el sistema presupuestario actual opera con un enfoque amplio que supone la responsabilidad de ser ordenador del marco financiero, asegurando, al mismo tiempo, la programación y el seguimiento de los objetivos y metas de los servicios a cargo de la Administración Nacional.

El diseño y el cálculo de indicadores constituyen tareas de significativa relevancia, no solamente por su utilidad en la formulación de los anteproyectos de presupuesto, sino, también, para las etapas de programación y ejecución.

Los indicadores de la gestión presupuestaria son expresiones cuantitativas de distintos tipos de relaciones: entre productos y objetivos de las políticas públicas, entre productos, entre productos y recursos, entre recursos, así como entre los elementos mencionados y cualquier otro aspecto cuantificable

de los procesos productivos con capacidad explicativa de una gestión o un resultado.

Los indicadores pueden ser clasificados en dos grandes grupos, de acuerdo a los objetivos centrales a que responden: a) de eficiencia y b) de eficacia.

Cuando se obtiene una producción con el menor costo posible en términos de los recursos utilizados para una cantidad dada, se dice que ese nivel de producción es eficiente. En el mismo sentido, si el costo de la producción ya está definido, la producción será eficiente si la cantidad obtenida es la máxima posible. Por su parte, el concepto de eficacia está directamente relacionado con la obtención de un producto con cuya oferta puede cubrirse la satisfacción de una necesidad o demanda social insatisfecha. En otras palabras, establece en qué medida con ese producto se logra alcanzar los objetivos para los cuales fue producido, respondiendo a la razón de ser de la institución que lo ejecuta.

En síntesis, el juicio de valor está referido a la concepción de las tres "e" –economía, eficacia y eficiencia–, también denominada "auditoría de valor por dinero" o "auditoría de resultados". Este concepto está vinculado con el nuevo enfoque de gestión por resultados que supera la tradicional auditoría de procedimientos o auditoría de cumplimiento que posee una dimensión más clásica.

## **Metodología**

La metodología desarrollada para la evaluación de las actividades de control de la Cuenta de Inversión incluye identificar las transacciones importantes; esto tiene por objeto la programación del trabajo y la detección de los sistemas en los cuales se profundizará el estudio y evaluación de las actividades de control. Por ello, las transacciones son agrupadas en sistemas o subsistemas, como por ejemplo:

- Ingresos
- Recursos tributarios
- Recursos no tributarios
- Contribuciones de la seguridad social
- Gastos

Determinación de sus tres momentos (compromiso, devengado, pagado).

El análisis de la documentación analizada deberá contener:

- Flujo de las operaciones de cada sistema, procedimientos de las transacciones y áreas intervinientes.
- Actividades de control para prevenir, detectar y corregir errores.
- Fuentes en que se sustentan las transacciones, es decir, su documentación respaldatoria.

Otro objetivo metodológico es la evaluación del control interno; éste consiste en determinar la naturaleza, el alcance y la oportunidad de los procedimientos de auditoría necesarios para emitir el informe del auditor. Esta evaluación es un medio para graduar la extensión de las pruebas de auditoría y una herramienta para inferir opiniones globales sobre la base de pruebas selectivas.

Se evalúa anualmente el grado de confiabilidad –alta, moderada o baja– de los controles existentes basándose en la capacidad de las actividades de control para prevenir, detectar y corregir errores.

### **Funcionamiento interno de la AGN para el análisis de la Cuenta de Inversión**

La magnitud del universo a auditar –que contiene a todo el Sector Público Nacional– y la estructura de asignación de responsabilidades –según la cual la ejecución presupuestaria y la documentación respaldatoria de las transacciones es competencia exclusiva de los organismos, jurisdicciones o entidades involucradas–, hicieron necesario concebir un esquema de desarrollo descentralizado para la auditoría. Esta descentralización se formuló como forma de obtener un mejor resultado final, teniendo en cuenta las misiones previstas para las distintas gerencias sustantivas de control de la Auditoría General de la Nación y aprovechando la especialización y experiencia de cada una de ellas.

Las tareas de auditoría se desarrollan en los siguientes ámbitos:

- La Secretaría de Hacienda, que es el órgano coordinador de los sistemas presupuestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad, que están a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto, la Oficina Nacional de Crédito Público, la Tesorería General de la Nación y la Contaduría General de la Nación, respectivamente.
- Las jurisdicciones y entidades cuya actuación es coordinada por los órganos rectores de los sistemas mencionados y que están organizadas en servicios administrativos de acuerdo con lo establecido en el artículo 6° del Decreto N° 2666/92.

Para determinar qué organismos se auditarán se selecciona una muestra específica –representativa– en función del crédito presupuestario asignado. De esta forma, algunos organismos –por su significación en términos presupuestarios o recaudatorios– son objeto de análisis año tras año (éste es el caso de AFIP, ANSES, etc.).

Al estructurar una eficiente planificación plurianual, resulta prioritario *rankear* a los distintos organismos que componen la administración central, como así también a los organismos descentralizados que integran el Sector Público Nacional. El *ranking* se establece a partir de la importancia relativa que revisten los distintos organismos de la administración central y descentralizada. La relación entre el crédito vigente y los errores e inconsistencias es uno de los elementos que permiten determinar el riesgo de auditoría.

La revisión de los estados contables de los organismos es asignada a las correspondientes gerencias de la AGN.

Más allá de las labores de auditoría vinculadas a la Cuenta de Inversión que realizan las gerencias de sector público financiero, sector público no financiero, entes de regulación, de deuda, etc., existe una gerencia específica, la de Deuda Pública, a cargo de la concentración de la documentación y las actividades generales de revisión de la Cuenta. En la AGN, esta tarea la realiza desde hace años un experimentado equipo conformado por profesionales altamente especializados. Se

trata de una labor minuciosa que constituye el nervio central del plan de acción anual. Es una declaración de fiabilidad que, de suyo, implica mantener su jerarquía con la excelencia del conocimiento y el más alto nivel de independencia de criterio. Este grupo constituye un ejemplo en cuanto a la importancia de un servicio civil con permanencia, aspecto no menor en la reconstrucción de la calidad institucional que debemos recuperar en nuestro país.

### **La Cuenta y la Deuda Pública**

La reseña de las actividades que realiza la Gerencia de Deuda con relación a la Cuenta de Inversión ejemplifica, también, el intenso trabajo que desarrolla la AGN en esta materia.

En efecto, la auditoría del stock de la deuda y su gestión constituyen temas significativos en los informes de la AGN. Más aún, la relación entre la Cuenta de Inversión, el impacto de la deuda y la situación de default que enfrentaba el país, amerita que sea objeto de una atención especial.

El artículo 118, inciso e) de la Ley N° 24.156, asigna a la AGN las siguientes funciones:

*Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. (...)*

Esto explica que sea una gerencia específica, la de Deuda Pública, la que participa en los informes de auditoría de la Cuenta de Inversión de la Administración Nacional, auditando el estado actualizado de la deuda pública –interna, externa, directa e indirecta– que se expone en ella.

### **El control de la deuda pública tiene por objeto:**

- Verificar el cumplimiento de la normativa vigente relativa al endeudamiento público –interno y externo– de las operaciones presupuestadas y ejecutadas por la Jurisdicción 90, esto es, el Servicio de la Deuda Pública.
- Emitir opinión respecto de la razonabilidad de los saldos

que presentan las cuentas del sistema de crédito público incluidos en los Estados Contables identificados como: a) Balance General (Deuda Pública - Nota a los Estados Contables) y b) Cuadro de Estado de Situación de la Deuda Pública de la Administración Central y del Resto del Sector Público.

La magnitud de este objeto de auditoría implica analizar un monto que al 31 de diciembre de 2003 ascendía a alrededor de \$493.000 millones entre deuda directa e indirecta, interna y externa, distribuido en alrededor de 1500 instrumentos financieros diferentes (préstamos multilaterales, títulos de deuda en moneda local y moneda extranjera, préstamos garantizados, bonos de consolidación, financiamiento bilateral, préstamos de la banca comercial, de proveedores, adelantos transitorios del Banco Central, letras de corto plazo, deuda contingente, etc.). El monto a auditar equivale al 131% del PIB (Producto Interno Bruto) generado por la Argentina durante el mismo año.

Las tareas de campo se desarrollan en el Ministerio de Economía y Producción, fundamentalmente en la Dirección de Administración de la Deuda Pública, dependiente de la Oficina Nacional de Crédito Público. Esta área tiene a su cargo la gestión administrativa de la deuda pública, las obligaciones contractuales y las transacciones vinculadas con operaciones de crédito público.

No obstante, y puesto que la preparación de la Cuenta de Inversión del ejercicio es responsabilidad de la Contaduría General de la Nación, mientras se realizan las tareas de verificación se mantienen consultas permanentes con este organismo, como así también con la Oficina Nacional de Presupuesto, con la Tesorería General de la Nación, con los Servicios Administrativo-Financieros de las diferentes jurisdicciones, y con otros organismos que hayan estado involucrados –en mayor o menor grado– en la temática del endeudamiento público.

La ejecución de las tareas de auditoría de la deuda pública requiere la participación de profesionales con dominio de los sistemas informáticos que utiliza la Dirección de Administración de la Deuda Pública, a saber:

- El Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) (base de datos desarrollada por la UNCTAD). Registra las transacciones de desembolsos y pagos, y provee las salidas de información mediante las cuales se examina el endeudamiento por instrumento, por moneda, el estado de situación de la deuda, sus saldos, pagos de intereses y comisiones, entre otras variables.
- El Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF). Es el sistema contable y presupuestario que registra todas las transacciones del Sector Público.

Existe una conexión operativa entre ambos sistemas de modo que, una vez efectuado el registro de la operación en el SIGADE, la información contenida en este último es recogida automáticamente por el SIDIF generando los formularios de Gastos y de Recursos para su reflejo en la Contabilidad Central.

Asimismo, los profesionales actuantes están altamente capacitados en las características de los instrumentos de endeudamiento por tipo de operación, mercados de emisión, ámbitos para la resolución de controversias, distintas monedas, plazos, normativa vigente respecto de las emisiones, periodos de amortización, cancelación de los servicios, etc. El conocimiento de estos temas es muy importante puesto que la planificación de la auditoría incluye tareas como:

- a) Determinar la importancia relativa de los montos a verificar para seleccionar la muestra de auditoría.
- b) Evaluar los riesgos inherentes de la operatoria a ser examinada a los fines de determinar el alcance de los procedimientos de auditoría a aplicar.
- c) Identificar los principales hechos económicos que hubiesen impactado sobre el objeto de auditoría, ya que su peso podría llegar a modificar el enfoque de las tareas a realizar.

Actualmente, la AGN está trabajando en el examen de la Deuda Pública del ejercicio 2002 y recientemente inició el del ejercicio 2003. Entre otros aspectos, se estudia la conversión de valores de la deuda, su pesificación, la aplicación del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), el diferimiento de pago de una proporción importante de la deuda pública y

lo relativo a su renegociación, el impacto de los reclamos contra el gobierno nacional en sede judicial, y los nuevos endeudamientos.

Las verificaciones se desarrollan en tres planos: el contable, el presupuestario y el normativo, para lo cual se seleccionan operaciones que por su magnitud y concepto resulten de interés desde el punto de vista de la auditoría.

### **Procedimientos para el análisis de la deuda**

#### *En el plano contable*

- Verificación, en primer término, de los saldos del Balance General con la información suministrada por el SIDIF y por el SIGADE.  
Luego, a partir de la muestra seleccionada para verificar la evolución de la deuda durante el ejercicio en análisis, se realizan pruebas de auditoría con el fin de validar las operaciones.
- Análisis de la información expuesta en las Notas a los Estados Contables relacionadas con la deuda pública y su concordancia con los registros contables; evaluación de la razonabilidad de las variaciones con respecto al ejercicio anterior.
- Se verifica si se han aplicado los principios de contabilidad generalmente aceptados para el sistema de contabilidad gubernamental y las normas generales de contabilidad, los que definen los criterios de exposición y valuación específicos para los distintos rubros del Balance.
- Pruebas de validación y consistencia necesarias para evaluar la razonabilidad de los saldos expuestos, y análisis de la conciliación de la información registrada en los sistemas mencionados.

#### *En el plano presupuestario*

- Control de legalidad respecto de los valores iniciales, sus modificaciones, y valores vigentes de los créditos presupuestarios asignados a los recursos y erogaciones vinculados con la deuda pública.

- Se constata la observancia de los cupos presupuestarios autorizados en la Ley de Presupuesto para las emisiones de deuda de corto, mediano y largo plazo, como así también los créditos presupuestarios asignados a los servicios de la deuda pública, los que incluyen las amortizaciones de capital y la cancelación de intereses y comisiones.
- Controles de circulación del valor nominal de instrumentos de corto plazo.

#### *En el plano normativo*

- Se verifican las excepciones a la normativa vigente incluidas en la Ley de Presupuesto, como es el caso de los gastos operativos que se financian con deuda distinta de la multilateral.
- Análisis de la normativa vinculada con la Ley de Presupuesto y con su ejecución.
- Análisis de la técnica legislativa aplicada al momento de la sanción de la Ley de Presupuesto a fin de evaluar el grado de complejidad que presente para llevar a cabo los procedimientos de auditoría y sus riesgos.

#### *Verificaciones presupuestario-contables*

Una vez completadas las verificaciones en los tres planos descritos, se procede al análisis cruzado entre la ejecución presupuestaria y la registración contable a fin de detectar incompatibilidades en la interpretación de la naturaleza de determinados hechos económicos, según se los analice desde el ángulo presupuestario o desde el aspecto contable.

A continuación, se elabora una síntesis de las observaciones, cuando las hubiere, por cada instrumento de deuda que intervino en la muestra, y se le solicita al auditado información respaldatoria adicional de los instrumentos observados. Se coteja la normativa vinculada con ellos, y se reconstruye analíticamente cada una de las operaciones para contrastar los resultados de la verificación con la documentación respaldatoria.

También, cuando la oportunidad lo requiere, se realizan estudios específicos sobre temas vinculados con la deuda pú-

blica que permitan evaluar y analizar con mayor detalle y precisión la naturaleza de un determinado hecho económico, su tratamiento contable-presupuestario, su instrumentación jurídica y su impacto en los valores totales de la deuda a examinar. En este sentido, cabe mencionar los informes de auditoría sobre “Deuda Contingente por Avaes” y sobre “Endeudamiento y Déficit”, que permitieron llamar la atención respecto de determinadas exposiciones contables en el primer caso, y sobre la valuación del resultado financiero del ejercicio fiscal en el segundo caso<sup>1</sup>.

### **Propuestas de la AGN para mejorar el control**

Los mecanismos existentes ponen en evidencia claras dificultades de funcionamiento. Para un control más eficaz y oportuno la AGN propone analizar la implementación de las siguientes medidas:

- a) Que la Contaduría General de la Nación (CGN) realice cierres semestrales de la Cuenta de Inversión.  
Esto le permitiría a la CGN acortar los tiempos de elaboración de la Cuenta de Inversión final y, de esta manera, el proceso de aprobación se daría en un tiempo más cercano.
- b) Que la AGN comience las tareas de auditoría de la Cuenta durante el curso del ejercicio anual correspondiente, aprovechando las cuentas de inversión semestrales elaboradas por la CGN.
- c) Que la AGN, con procedimientos de auditoría realizados al cierre del ejercicio, emita al poco tiempo de finalizado el año un informe preliminar de consistencia de la cuenta, el cual se habrá de remitir al Congreso simultáneamente con el envío de la Cuenta de Inversión anual y definitiva que realiza la Contaduría General de la Nación.

<sup>1</sup> La AGN ha realizado informes periódicos sobre relevamiento y análisis de la deuda pública, flujo de fondos de títulos públicos, análisis de los indicadores de riesgo e informes específicos (por ejemplo, el informe sobre la evaluación del riesgo soberano a marzo de 1999 y documentos técnicos, cuya lectura posibilitaba interiorizarse sobre el riesgo de ruptura del modelo de convertibilidad).

- d) Que la Contaduría General de la Nación envíe simultáneamente la Cuenta de Inversión al Congreso y a la AGN. En la actualidad, el envío se realiza directamente al Congreso y, a través de éste, llega a la AGN lo cual, como ya hemos señalado, imprime una gran lentitud al proceso.
- e) Que se distinga claramente, al leer el informe de la AGN sobre la Cuenta de Inversión, la opinión del auditor sobre los estados patrimoniales de los entes, de la opinión sobre la Cuenta de Inversión. Los resultados sobre los primeros serán expresados según definen las normas generalmente aceptadas por los distintos tipos de opinión (con salvedades, sin salvedades, abstención de opinión). En el segundo caso, la opinión se compondrá de las observaciones concretas sobre los actos administrativos realizados por el PE en virtud de ejecutar la autorización legislativa y servirán al objetivo de fundamentar el dictamen de la CPMRCA y, en consecuencia, la opinión de los legisladores. Ello, independientemente del tipo de opinión sobre los estados contables.

### **Cuenta de Inversión y sociedad civil**

En un contexto que satisfaga los requerimientos actuales de la sociedad civil en su accionar, las EFS deberían elaborar el marco normativo para promover la participación ciudadana de manera de permitirles:

- a) Tramitar las denuncias o tenerlas como antecedentes para sus labores de control.
- b) Velar porque los organismos estatales brinden adecuada información a los ciudadanos y éstos tengan fácil acceso a las fuentes de información y documentación.
- c) Dar a publicidad en tiempo oportuno los resultados de su labor de control.
- d) Participar en el proceso de sensibilización de la ciudadanía mediante aportes a su educación y capacitación.

Estos temas son de gran importancia y serán debatidos por representantes de las EFS de la región en la XIV Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de

Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), que se realizará en Buenos Aires entre el 14 y el 19 de noviembre de 2004.

En este marco que estamos proponiendo, rendir cuentas es responder clara y oportunamente cuándo, cuánto, por qué y cómo se aplicaron los recursos públicos y, en su caso, cuántos quedaron de remanente. También es muy importante determinar cuánto se recaudó, es decir, cómo se cumplió la estimación de ingresos, percepción que se realiza sobre un conjunto de impuestos legalmente definidos. Esto se funda en la aplicación del viejo principio que establece que no hay impuesto sin ley.

En este sentido, la rendición de cuentas se encuadra dentro de lo que hoy se denomina *accountability*, es decir, la obligación de responder por las responsabilidades asumidas.

En efecto, un principio esencial del Presupuesto es que la ciudadanía debe saber cuánto y cómo se ha gastado. Si se trata de una propuesta de Gobierno, es decisivo que el Presupuesto sea accesible, comprensible. Como también es decisivo saber si se cumplió la norma presupuestaria y en qué medida.

La importancia de la Cuenta de Inversión crece por las facultades conferidas, en forma reiterada, al Poder Ejecutivo Nacional en materia de reasignación de las partidas presupuestarias en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Estas facultades constituyen un creciente debilitamiento de una de las funciones básicas del Congreso; además, delegada tal posibilidad, sólo podría evaluarse fehacientemente su ejercicio y su impacto en el mandato presupuestario con posterioridad, cuando se proceda al análisis de la Cuenta de Inversión que, como ya señalamos, se realiza con un considerable retraso. Así, por ejemplo, la AGN ya está terminando el examen de la Cuenta de 2002 pero aún el Congreso no ha aprobado las del año 1994 y subsiguientes.

En realidad de lo que se trata no es sólo de contar con una "autorización" para gastar –lo que configura un plan de gobierno– sino, esencialmente, de evaluar su grado de realización. Lo que está en juego en la rendición de cuentas es el derecho fundamental de saber cuándo, cuánto y cómo se gastó. Si esto es así, la Cuenta de Inversión no puede ser solamente

un tema de especialistas, en tanto hace al interés del conjunto de la sociedad. Con conciencia de la importancia que conlleva este hecho, la AGN ha propiciado la participación ciudadana a través de las ONG y demás asociaciones, tanto en la elaboración de su planificación anual como en el seguimiento de sus recomendaciones.

Sin embargo, la eficiencia de la participación ciudadana está condicionada directamente por la información con que cuenta y ésta es la parte esencial de nuestra tarea, dar información a los representantes del pueblo y a la sociedad civil, tomar las inquietudes de sus integrantes y retroalimentar nuestra gestión de control.

El informe sobre la Cuenta de Inversión y los informes específicos no terminan con la remisión al Congreso y la publicidad en Internet; su vida recién comienza cuando desde diferentes ángulos reciben miradas que los enriquecen. Estamos comenzando un nuevo diálogo. En dicho diálogo, el tiempo es importante. Podemos hablar de la historia o podemos hablar del presente, acercando el auditor a la gente, acercando el informe a los hechos. Ese diálogo debe transformarse en un círculo virtuoso que conteste la pregunta que muchos se habrán formulado: ¿para qué sirve el *control*?

Esta edición de 700 ejemplares se imprimió y encuadernó en  
OFFSET DIFO S.H., Rosario 4751- Adolfo Sourdeaux – Bs. As.  
Tel: 4748-1511 Email: [offsetdifo@hotmail.com](mailto:offsetdifo@hotmail.com)  
en el mes de diciembre de 2005

