

RECENSIONES DE TESIS

PRESUPUESTOS PLURIANUALES DEL GOBIERNO NACIONAL. DEL DICHO AL HECHO

Tesista

Stella Maris Rodríguez

Director de tesis

Miguel Ángel Asensio

A partir del año 1998 y en el marco de corrientes internacionales, presupuestos deficitarios y la necesidad de planificar el funcionamiento del Estado con un horizonte superior al inmediato, el Gobierno Nacional conforme los compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional a fines de 1997 y en el marco de las disposiciones de las Leyes de Solvencia Fiscal y aprobatoria del Régimen de Responsabilidad Fiscal comienza a incorporar en los distintos mensajes de elevación de los proyectos de presupuestos proyecciones plurianuales y a remitir al Congreso Nacional los informes del Presupuesto Plurianual¹.

Debemos señalar que si bien el Presupuesto² tiene un carácter anual, Willoughby (1999) a principios del siglo XX señala que es un instrumento de democracia que le debe permitir al público tener los medios adecuados para saber cómo se han desarrollado los asuntos gubernamentales en el pasado, cómo son en la actualidad y qué se programa para

el futuro. De hecho la acción del Estado no termina al cierre de cada ejercicio, siendo su actividad continua, por cuanto muchas de sus políticas así los son. Los hospitales siguen funcionando, las escuelas siguen brindando educación, las necesidades de los habitantes de un país siguen vivas.

Se torna necesario, en consecuencia, tener una visión más extensa del accionar del Estado, de su plan de gobierno, se necesita analizar el impacto potencial que tendrán en el futuro las demandas totales de gasto, a fin de medir las consecuencias de los nuevos proyectos o reformas y de detectar a tiempo errores de política a fin de contrarrestarlos. (Schick, 1997; Bolívar, 2000).

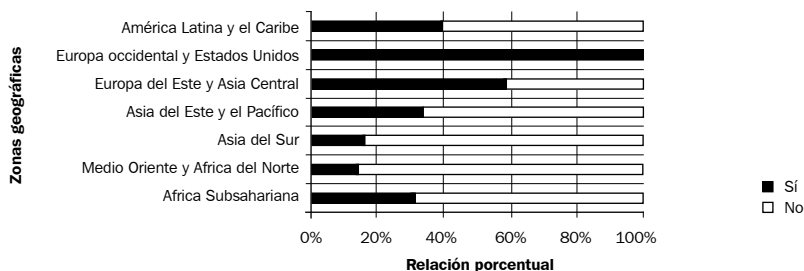
En respuesta a esta inquietud surge el presupuesto plurianual como un instrumento que respeta los principios presupuestarios pero que se elabora para un período mayor al año (en Argentina 3 años), conforme la política de gobierno y el marco macro fiscal, los recursos

financieros que se prevén recaudar, los bienes a producir y los gastos a realizar por las distintas instituciones públicas y que intenta entonces predecir el futuro a partir del conocimiento de la situación actual, identificando los puntos de conflicto y pretendiendo dar las herramientas que posibiliten la comprensión y medición del impacto que tienen las acciones que se definen en el presente³.

No obstante las ventajas que tiene su instrumentación el presupuesto plurianual es un instrumento de utilización dispar por parte de los distintos gobiernos, conforme se expone en el Gráfico 1, confeccionado a partir del cuestionario que para 85 países realizó “International Budget Partnership” en oportunidad de elaborar el índice de presupuesto abierto 2008 (IPA).

Gráfico 1

Países por zona que elaboran estimaciones plurianuales de gastos



Fuente: elaboración propia.

Visto las características y atento el carácter informativo del presupuesto plurianual por cuanto el mismo no se ejecuta ni se mide como el presupuesto anual, resulta importante y podríamos decir imprescindible, evaluar la información en él contenida, por lo que se pretendió con este estudio contribuir a entender y analizar la utilidad de esta herramienta para la toma de decisiones en el ámbito del Gobierno Nacional, a partir de la identificación de los aciertos y desaciertos que expone su seguimiento, juzgando si su utilización ha dado los frutos esperados y si, por lo tanto, las conclusiones a las que se arribaron a partir de su elaboración son predictivas del futuro.

Se persiguió como objetivo de la investigación determinar para cada año del período

1999-2007 el grado de previsibilidad que tuvieron los presupuestos plurianuales elaborados por el Gobierno Nacional respecto del presupuesto que para cada ejercicio se presentó al Congreso Nacional, siendo los objetivos específicos:

- Analizar los presupuestos plurianuales elaborados por el Gobierno Nacional desde una perspectiva diacrónica a partir del año 1999 y hasta el año 2007 en los distintos componentes de recursos y erogaciones.
- Identificar las metas y criterios de performance que establece el Gobierno Nacional para cada año y analizar su comportamiento.
- Comparar los presupuestos plurianuales elaborados por el Gobierno Nacional res-

pecto del presupuesto que para cada ejercicio se presentó al Congreso Nacional.

- Confeccionar indicadores que permitan sistematizar el análisis, medición y comparación de la información.

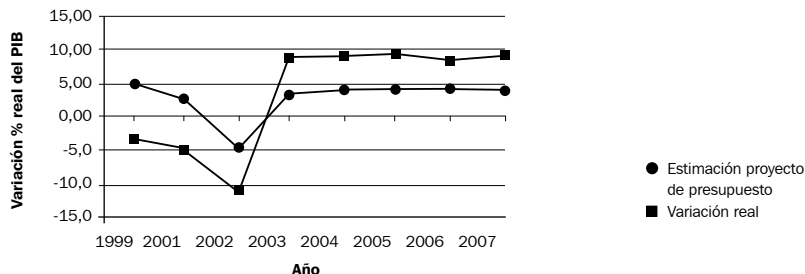
A partir del estudio pomenorizado de su instrumentación, normativa y las experiencias internacionales, provinciales y municipales, se identificaron y analizaron diversos componentes como ser las variables macroeconómicas empleadas (variación nominal y real del PIB⁴, precios implícitos, distintos componentes de la Demanda Agregada⁵ y tipo de cambio), la evolución del Sector Público Nacional analizando la presión tributaria, la solvencia fiscal, los gastos de capital y los resultados de cada

ejercicio, y por último el comportamiento de la Administración Pública nacional, a partir del estudio de las erogaciones y los recursos.

Se consideró asimismo el comportamiento real de diversas variables durante el periodo sujeto a estudio, ya que la credibilidad de los pronósticos es un requerimiento importante al momento de estimar recursos y erogaciones (Bour, 1999; Martner, 2007) por cuanto una atinada predicción de la cantidad de ingresos disponibles y del costo de los gastos definen la calidad de un presupuesto (Caiden, 1999). Un ejemplo de lo efectivamente ocurrido y su disociación con los montos originalmente previstos queda puesta de manifiesto en el Gráfico 2 al analizar la variación real (estimada y efectiva) del PIB.

Gráfico 2

Comparativo variación real del PIB - Estimada-efectiva



Fuente: elaboración propia.

En el análisis de las erogaciones, se puso especial énfasis en la evolución de los servicios de la deuda, los gastos de personal, en las prestaciones de seguridad social, así como la clasificación funcional de los mismos identificando los correspondientes a servicios sociales, educación, ciencia y técnica y justicia. En los recursos por su parte se estudió el comportamiento de los ingresos tributarios,

de las contribuciones a la seguridad social, y de los niveles de endeudamiento.

Las conclusiones a las que se arribó a partir de la información relevada y analizada dos años antes (t-2) y un año antes (t-1) de la presentación del proyecto de presupuesto para un ejercicio, se sintetizan y exponen en la Tabla 1: Determinación grado de previsibilidad.

Tabla 1

Determinación grado de previsibilidad

Año	Grado de previsibilidad	
	t-2	t-1
1999	-	89%
2000	57%	73%
2001	63%	68%
2002	66%	63%
2003	54%	-
2004	-	68%
2005	74%	84%
2006	74%	88%
2007	83%	85%

Fuente: elaboración propia

Podemos observar a partir de su análisis comparativo que cada vez con mayor certeza se logró exponer las variables que luego utilizadas en la elaboración del presupuesto definitivo (momento t), hecho que se acentuó al transcurrir los años, favorecido por el crecimiento sostenido de la economía y por el perfeccionamiento de las técnicas de presupuestación.

Podemos aseverar que resulta más fácil presupuestar en períodos de estabilidad o crecimiento que en los de crisis, situación que quedó manifiesta en el análisis de los periodos pre crisis (años 2000-2003) donde si bien los presupuestos plurianuales mostraron una tendencia no expusieron la gravedad de la situación, siendo sus grados de predicción los más bajos de la serie.

Asimismo del estudio de la verdadera magnitud de algunos indicadores se constató que se utilizaron variables macroeconómicas inferiores a las tendencias históricas o a las previsiones de las mismas, hecho que implicó que las magnitudes presupuestarias determinadas y consideradas se encontraran subvaluadas y no contemplaran en consecuencia el verdadero impacto de las políticas públicas.

En este esquema el Poder Ejecutivo remitió y el Congreso trató y aprobó presupuestos dis-torsionados, dejando en manos del primero discrecionalidad en la asignación del gasto y la consecuente necesidad de realizar durante cada ejercicio modificaciones presupuestarias de relevancia. Por el contrario, si los presupuestos anuales y plurianuales cumplen con el principio de previsibilidad y contemplan los recursos que efectivamente se estima recaudar y las verdaderas políticas a implementar pueden, como instrumento, cumplir con su objetivo de aproximar el futuro, detectar los posibles desvíos y facilitar la identificación de las medidas correctivas a instrumentar, recordando que los presupuestos no son sólo números sino que son la guía para el funcionamiento del Estado y la salud de las Finanzas Públicas.

Por lo señalado las ventajas de los presupuestos plurianuales alcanzarán su máxima expresión cuando la evaluación de este instrumento se realice, se expongan sus virtudes y defectos, ya que recién a partir de entonces se podrán realizar los ajustes y adecuaciones que resulten necesarias.

De hecho la evaluación de esta herramienta es posible y se puede analizar desde los grandes conceptos expuestos hasta su desagregación minuciosa, adentrándose en el estudio de las instituciones y el cumplimiento de sus objetivos, de los programas y su producción de bienes y servicios, de las plantas de personal y su variación en consonancia con los crecimientos planeados en la prestación de servicios como educación, salud, seguridad entre otros.

Es en este marco el presupuesto y con un análisis plurianual una de las herramientas más valiosas con las que cuenta el Poder Ejecutivo para planificar sus acciones, el Congreso para seguir el cumplimiento de las metas votadas y la sociedad para analizar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en las campañas electorales.

NOTAS

¹ Mengjstu y Pindur (1999) consignan la diferencia entre un marco presupuestario plurianual o de referencia de gastos de mediano plazo cuyo objetivo es indicar los recursos financieros que se habrán de necesitar durante los próximos años a efectos de cumplir con los compromisos financieros y las metas que fueron aprobados por el Congreso y el Presupuesto Plurianual como una decisión presupuestaria que cubre los requerimientos de gastos para los años fiscales especificados.

² Las Heras (2008:128) señala que el Presupuesto “es el proceso destinado a elaborar, expresar, aprobar, coordinar, ejecutar y evaluar específicamente las corrientes de gastos e ingresos” considerándolo un instrumento polivalente de Gobierno, Administración, Planificación y Control; Petrei (2008:3) consigna que “es el punto central de confluencia de las acciones del Estado para la satisfacción de las necesidades sociales y, en combinación con otros instrumentos, para velar por la estabilidad de precios, influir en la distribución del ingreso y favorecer el crecimiento”, y Bayeto (1950: 11) lo define como “el acto administrativo legislativo por cuyo conducto, en correspondencia a cierto lapso y con fuerza de ley, se fijan preventivamente los conceptos e importes de gastos y su comparación con el producido presunto de los recursos a realizar en el período”.

³ La acción del Estado no es arbitraria y muchas veces está definida por la actuación, requerimientos y planteos de los habitantes de un país, provincia o región y que aceptado como un problema de política pública encuentra solución dentro de las competencias de las autoridades del gobierno (Elder y Cobb, 1993; Pressman y Wildavsky, 1973). Esto es muy importante porque conforme señala Parsons (1995), la idea de lo público ha sufrido en el mundo cambios importantes y el papel del Estado se ha ido modificado (Stiglitz, 2000) ya que de hecho cuestiones o servicios que estuvieron en el ámbito del Estado fueron privatizados, cedidos o transformados, siendo la presupuestación, conforme señala Schick (1997), el primer peldaño para la ejecución de una política pública.

⁴ El Producto Interno Bruto (PIB) representa el valor de todos los bienes y servicios finales producidos dentro de los límites de un país durante un periodo de tiempo determinado. (López Dumrauf, 2008).

⁵ La demanda agregada (DA) es la cantidad total de producción que se comparará voluntariamente a un determinado nivel de precios. Es el gasto que se desea realizar en todos los sectores de producción y consta de cuatro componentes: consumo, inversión privada, gasto público y exportaciones netas (Samuelson y Nordhaus, 2000).

BIBLIOGRAFÍA

Bayetto, J. (1950): *Temas de contabilidad pública*. Fascículo II. Ediciones de la Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

Bolivar, M. A. (2000): “El Presupuesto Público Plurianual”. En: *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*, Año 7 N° 34. Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas.

Bour, E. (1999): “Modelos Económicos y Presupuesto Plurianual”. Ponencia del Seminario Reglas macro-Fiscales, Instituciones e Instrumentos Presupuestarios Plurianuales.

Caiden, N. (1999): “El Presupuesto público entre la incertidumbre y la Estabilidad”. En Shafritz y Hyde *Clásicos de la Administración Pública*. Primera Edición en Español.

Elder, C. y Cobb, R. (1993): "Formación de la Agenda". En *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Luis Aguilar Villanueva estudio introductorio y edición. Edición Miguel Angel Porrúa. México.

Las Heras, J. M. (2009): *De resultados en el Estado. Un enfoque al ciudadano*. Editorial Osmar D Buyatti. Buenos Aires.

Lopez Dumrauf, G. (2008): *Macroeconomía explicada: con extensiones a los mercados de capitales y al diseño de escenarios económicos*. Ed. La Ley.

Martner, R. (2007): *La política fiscal en tiempos de bonanza*. Cepal Serie Gestión Pública.

Mengjstu, B. y Pindur, W. (1999): "Reformas en la gerencia del gasto público publicado". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 14, <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/014-junio-1999/reformas-en-la-gerencia-del-gasto-publico-1> (Consulta realizada 21-06-2012)

Parsons, W. (1995): *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Editor Edward Elgar. U.K.

Petrei, H. (2005): *Presupuesto y control. Las mejores prácticas para América Latina*. Edic. Buyatti.

Pressman, J. y Wildavsky, A. (1997): "La implantación". En Shafritz y Hyde *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica de México.

Samuelson, P. y Nordhaus, W. (2000): *Economía*. MacGraw-Hill España.

Schick, A. (1997): "El camino al PPB: las etapas de la reforma presupuestaria". En Shafritz y Hyde *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica de México.

——— (1998): *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. World Bank Institute.

Stiglitz, J. (2000): *Economía del Sector Público*. 3ra. edición.

Willoughbly, W. (1999): "El movimiento en pro de la Reforma Presupuestaria en los estados". Publicado en Shafritz y Hyde *Clásicos de la Administración Pública*. Primera edición en español.

OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

- El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina. Versión Actualizada a Febrero 2008. Publicado en www.mec.gov.ar
- Proyectos de presupuesto y presupuestos plurianuales del gobierno nacional periodo 1998-2010.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Rodríguez, Stella Maris (2012) "Recensión de tesis: 'Presupuesto plurianuales del gobierno nacional. Del dicho al hecho'", *DAAPGE*, año 12, N° 18, 2012, pp. 119-124. UNL, Santa Fe, Argentina.
