

# **Marco Presupuestario de Mediano Plazo**

**Francisco Moreno Azcárate**

**Brasilia, noviembre de 2017**

# Presencia, motivación y origen del MPMP

- Más de 2/3 del total de países han implementado un determinado esquema de MPMP (Banco Mundial, 2013).
- Motivación de la reforma: mejorar la gerencia de las finanzas públicas y, así, mejorar los resultados del gasto en términos de disciplina fiscal, asignación estratégica de recursos y eficiencia en el uso de los recursos.
- Esta reforma se inició en Australia, en la década de 1980. En esa década, unos cuantos países desarrollados la adoptaron. A partir de la década de 1990, la reforma se propagó.

# Problemas que el MPMP puede solucionar

## En cuanto a disciplina fiscal:

- Dificultad para cumplir reglas fiscales numéricas: desarticulación entre lo que dicta la programación macro-fiscal y las obligaciones que se imponen desde el presupuesto.
- Desconocimiento del impacto fiscal futuro de políticas existentes → Aprobación de nuevas propuestas de política sin certeza sobre disponibilidad de recursos para operación y mantenimiento → Problemas de sostenibilidad.
- Requerimientos presupuestarios como listas de deseos que superan posibilidades financieras.
- Bajos o nulos incentivos al ahorro → desinterés sectorial por diseñar alternativas de financiación para nuevas propuestas de política con bajo impacto fiscal.
- Desconocimiento de riesgos macroeconómicos o demográficos futuros → Ausencia de información y espacios para planear, discutir y adoptar oportunamente acciones para enfrentar tales riesgos.

# Problemas que el MPMP puede solucionar

## En cuanto a asignación estratégica de gasto:

- Áreas de alta prioridad sin financiación y áreas de baja prioridad que tienen financiación asegurada año tras año por mandatos legales. Ausencia de espacios e incentivos para trasladar recursos de lo segundo a lo primero.
- Uso de la planificación como un mecanismo para acomodar en el presupuesto iniciativas de gasto dispersas, y no como una guía efectiva para priorizar y focalizar los recursos.
- Gerentes públicos enfocados en demandar cada vez más recursos, y no en diseñar opciones efectivas de distribución de recursos disponibles.
- Decisiones sobre asignación de recursos dentro de cada sector tomadas en forma apresurada y en manos de quienes no tienen la mejor información para tomarlas.

# Problemas que el MPMP puede solucionar

## En cuanto a eficiencia en el uso de recursos:

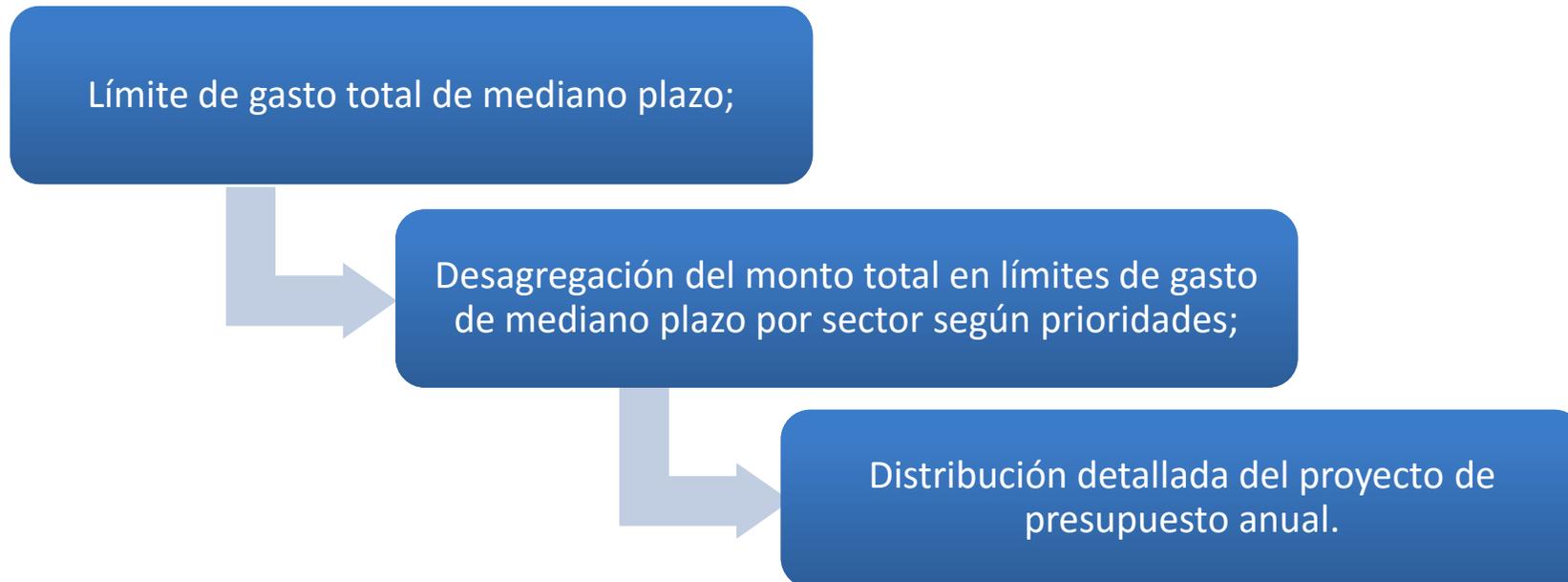
- Falta de predictibilidad para la programación y ejecución de las entidades por alta incertidumbre sobre disponibilidad de recursos a futuro.
- Descuido del desempeño por exceso de énfasis en el control central de insumos.
- Ausencia de incentivos para producir más con los mismos recursos (o producir lo mismo con menos) sin afectar niveles de calidad.

## Qué es el MPMP

- El MPMP es un proceso estratégico de proyección, priorización y reasignación de recursos con un horizonte plurianual.
- Se desarrolla al inicio del ciclo presupuestario, involucrando a la totalidad del gobierno.
- Comprende un conjunto de reglas, procedimientos e instrumentos técnicos a través de los cuales se genera una secuencia de decisiones presupuestarias que:
  - Facilita el cumplimiento de objetivos macro-fiscales.
  - Considera impactos y riesgos de mediano plazo.
  - Contribuye al cumplimiento de prioridades sectoriales de gobierno de manera eficiente y efectiva.

# Qué es el MPMP

- Con el MPMP, prevalece un enfoque de **arriba hacia abajo**: el alto nivel del gobierno seguiría una secuencia escalonada de decisiones:



- No obstante, este enfoque coexiste y necesita de otro de **abajo hacia arriba** para obtener información sobre las iniciativas de política y los requerimientos presupuestarios de mediano plazo de los sectores, pero sujetando estas iniciativas y requerimientos a las prioridades de gobierno y la disponibilidad de recursos.

# Qué no es el MPMP

- **No** es solo un ejercicio técnico de programación macro-fiscal:  
El MPMP traduce los agregados macro-fiscales en términos de su efecto presupuestario sobre las entidades públicas.
  - **No** es un ejercicio tradicional de planificación:
    - Se actualiza según entorno y resultados (no es estático).
    - Es de base rodante (no se agota en el tiempo).
    - Ofrece una visión integral del gasto (no se limita a inversión).
    - Se sujeta a restricciones (no genera un cúmulo de deseos).
  - **No** es un presupuesto plurianual:  
No establece asignaciones de gasto de fuerza legal a varios años, aunque exige rendición de cuentas sobre variaciones en las proyecciones de un año a otro.
- **Es** un medio para la integración de la programación macro-fiscal, la planificación y la programación presupuestaria.

# Principales componentes

Marco agregado de ingresos, gastos, financiamiento y balance; lineamientos de política macro-fiscal, sectorial y presupuestaria.

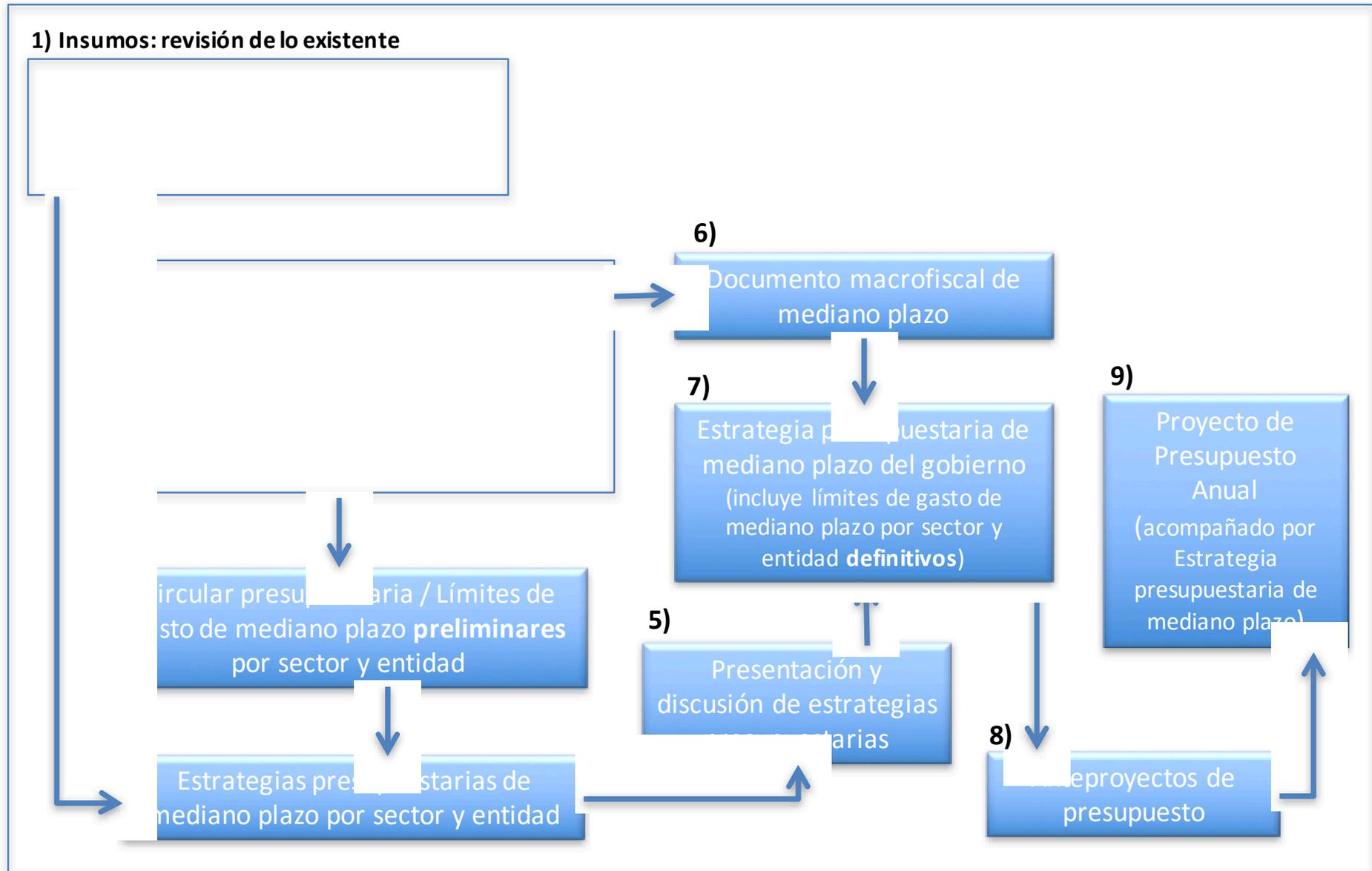
Estrategias presupuestarias por sector y entidad.

Conciliación entre marco agregado de recursos, lineamientos de política y propuestas sectoriales y de entidades.



Enmarcados en una perspectiva de mediano plazo.

# Posible secuencia de un MPM



# Alternativas de diseño: cobertura

## En cuanto al gasto

- Entre mayor cobertura, mejor: más gasto sujeto a escrutinio y priorización.
- Se recomienda no excluir partidas de gasto por su aparente carácter no discrecional o rígido.
  - Al excluirlas, se genera un incentivo a incrementar el gasto que se considera como no discrecional o rígido.
  - Además, bajo una perspectiva de mediano plazo, los conceptos de rigidez y no discrecionalidad pierden sentido.

## En cuanto al horizonte temporal

Periodos de 3 o 4 años, renovados anualmente. El primer año corresponde al año para el que se prepara el presupuesto.

# Alternativas de diseño: límites de gasto

## **Desagregación**

Por sector, entidad, categoría económica, programas o grupos de naturaleza del gasto.

## **Naturaleza**

Límites nominales o reales.

## **Firmeza**

Límites firmes solo para el año 1 de cada periodo cubierto por el MPMP (e indicativos para los años siguientes) o límites firmes para todos los años cubiertos (lo segundo, en la práctica, consiste más en un presupuesto plurianual que en un MPMP).

# Alternativas de diseño: límites de gasto

Opción de límite firme en año 1 y límites indicativos en años siguientes:



# Alternativas de diseño: límites de gasto

## Un insumo para construir los límites: línea de base en gasto y producción

- Línea de base: proyección a 3 o 4 años de gasto y desempeño asociada a las políticas existentes.
- Se requiere precisar qué se entiende por políticas existentes, diferenciándolas de nuevas propuestas de política.
- Se requiere precisar qué tipos de ajustes son válidos al actualizar técnicamente la línea de base: ¿ajustes para mantener nivel real de gasto? ¿para mantener producción en términos absolutos? ¿para mantener coberturas?
- Estas precisiones evitarán que la línea de base se transforme en una estimación de listas de deseos que desborden ampliamente las posibilidades de financiación.

# Alternativas de diseño: límites de gasto

## Distribución del espacio fiscal disponible (o del ajuste fiscal) entre los límites iniciales

- Si la diferencia entre la restricción fiscal agregada y la línea de base existente es (+), entonces hay espacio fiscal disponible para financiar nuevas propuestas de política. Posibilidades:
  - Distribuir totalmente el espacio entre las entidades a través de los límites.
  - Distribuir parcialmente el espacio a través de los límites y destinar los demás recursos a una reserva de contingencia.
  - No distribuir el espacio y destinarlo en su totalidad a una reserva de contingencia.
- Si la diferencia es (-), se requiere distribuir un ajuste fiscal entre las entidades, definiendo recortes en las líneas de base.
- Si la diferencia es igual a cero, no hay espacio adicional para distribuir por encima de la línea de base.

# Alternativas de diseño: estrategias presupuestarias sectoriales

- El MPMP supone un análisis de balance entre continuidad y cambios: cuáles políticas existentes deben continuar y cuáles ser modificadas o reemplazadas por nuevas propuestas de política.
- Este análisis se daría con la actualización y revisión de las estrategias presupuestarias sectoriales. Para ello, en el diseño de las estrategias conviene considerar lo siguiente:
  - Distinción clara entre políticas existentes y nuevas propuestas de política: dos escenarios plurianuales de gasto y desempeño sujetos a restricciones.
  - Información sobre objetivos, programas, categorías económicas, grupos de gasto e indicadores y metas de producto y resultado.
  - Nuevas propuestas de política: identificación de ahorros (por eficiencia o recorte de áreas no prioritarias), expansión de acciones en curso o adopción de nuevas acciones.
- El seguimiento y la evaluación de las políticas públicas permitirá revisar la pertinencia de las políticas existentes y, así, entre otras, ofrecer mejores criterios en momentos de ajuste fiscal.

## Alternativas de diseño: distribución de responsabilidades

- Se requiere definir instancias de nivel técnico y político para proponer, analizar, validar y decidir sobre los principales instrumentos de la programación presupuestaria.
- A nivel estatal, la vinculación del nivel político puede darse a través del despacho del Gobernador o un subcomité fiscal del despacho presidido por el Gobernador (o un delegado), en el que tengan presencia los Secretarios de Hacienda y Planificación.
- Al asignar responsabilidades dentro del proceso de programación presupuestaria, conviene considerar: i) misión de las organizaciones, ii) responsabilidad legal sobre los recursos presupuestarios, iii) acceso a la mejor información disponible y iv) capacidad técnica y operativa para asumir roles.

# Alternativas de diseño: rendición de cuentas

## Es deseable:

- Hacer comparables las proyecciones de mediano plazo, el presupuesto y la ejecución presupuestaria.
- Conciliar las proyecciones de mediano plazo definidas en el año  $t$  con las proyecciones de mediano plazo definidas en el año  $t-1$ . Justificar las diferencias separando cambios por razones técnicas de cambios por razones de política.
- Si bien es deseable hacer responsables a los gerentes públicos por desviaciones con respecto a las desviaciones, es necesario considerar efectos adversos por la aplicación de sanciones.

# Australia: el pionero

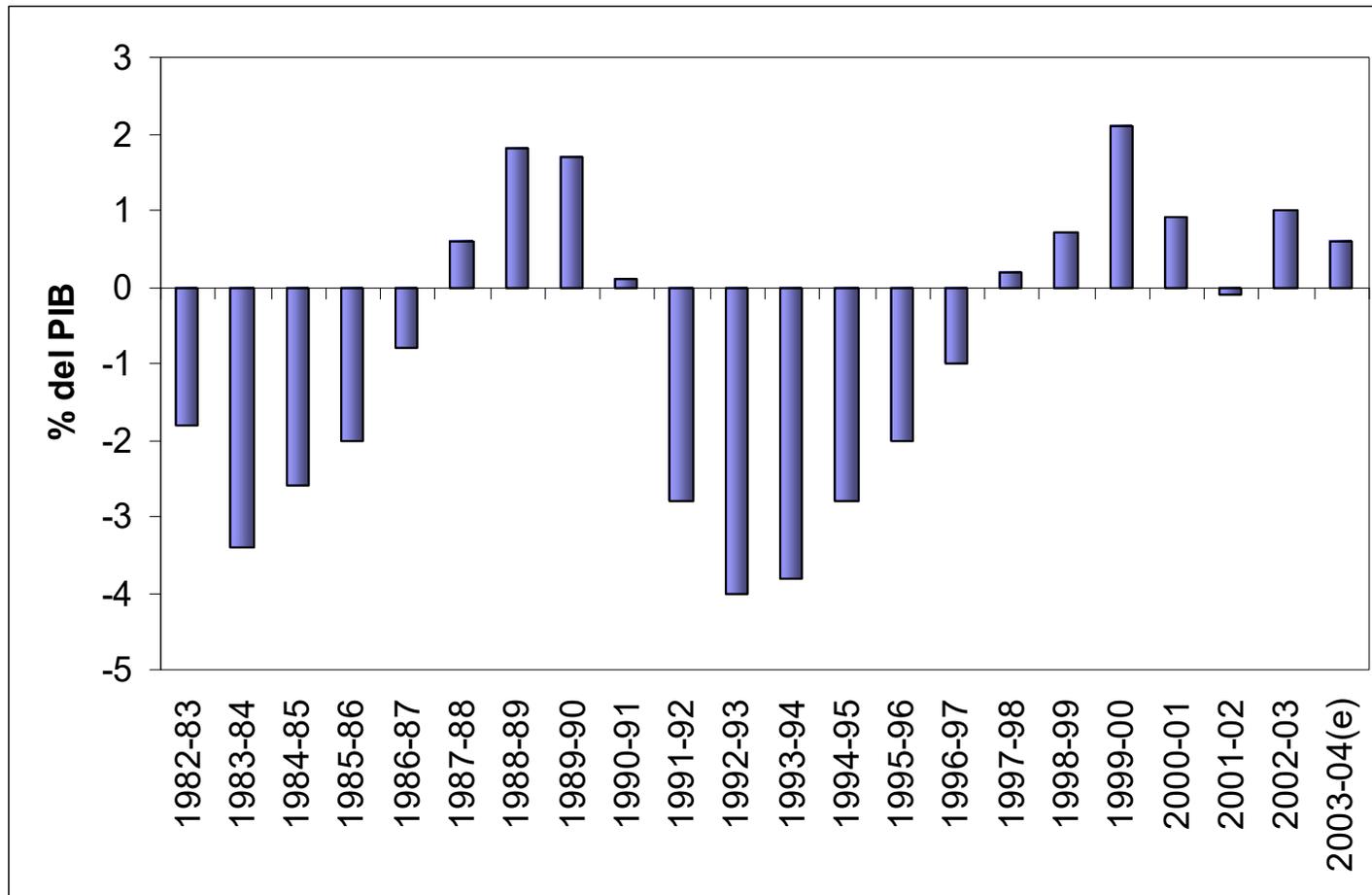
- En 1973, se introdujo un sistema de proyecciones de mediano plazo, sin resultados favorables.
- A partir de 1985, se inició una reforma presupuestal concentrada en los siguientes puntos:
  - Prohibición al crecimiento real del nivel agregado de gasto público durante 4 años.
  - Sistema de proyecciones macroeconómicas y fiscales administrado por la agencia encargada de las finanzas.
  - Procesos de reasignación de recursos a nivel intra e intersectorial enfocados en los cambios de política, otorgando las iniciativas de reasignación a los sectores bajo restricciones agregadas fuertes.
  - Sistema de reporte de resultados y de evaluación de políticas.

## Australia: el pionero

- La reforma trajo mejoras significativas en los resultados del gasto al final de la década de 1980.
- Sin embargo, se presentó un nuevo deterioro de las cifras fiscales del país en la primera parte de la década de 1990.
- Se decidió hacer ajustes adicionales: mecanismos de transparencia y rendición de cuentas → Obligación de publicar y presentar al legislativo documentos macro-fiscales y presupuestarios de mediano plazo que incluyen información sobre conciliación entre proyecciones y seguimiento al desempeño.

# Australia: el pionero

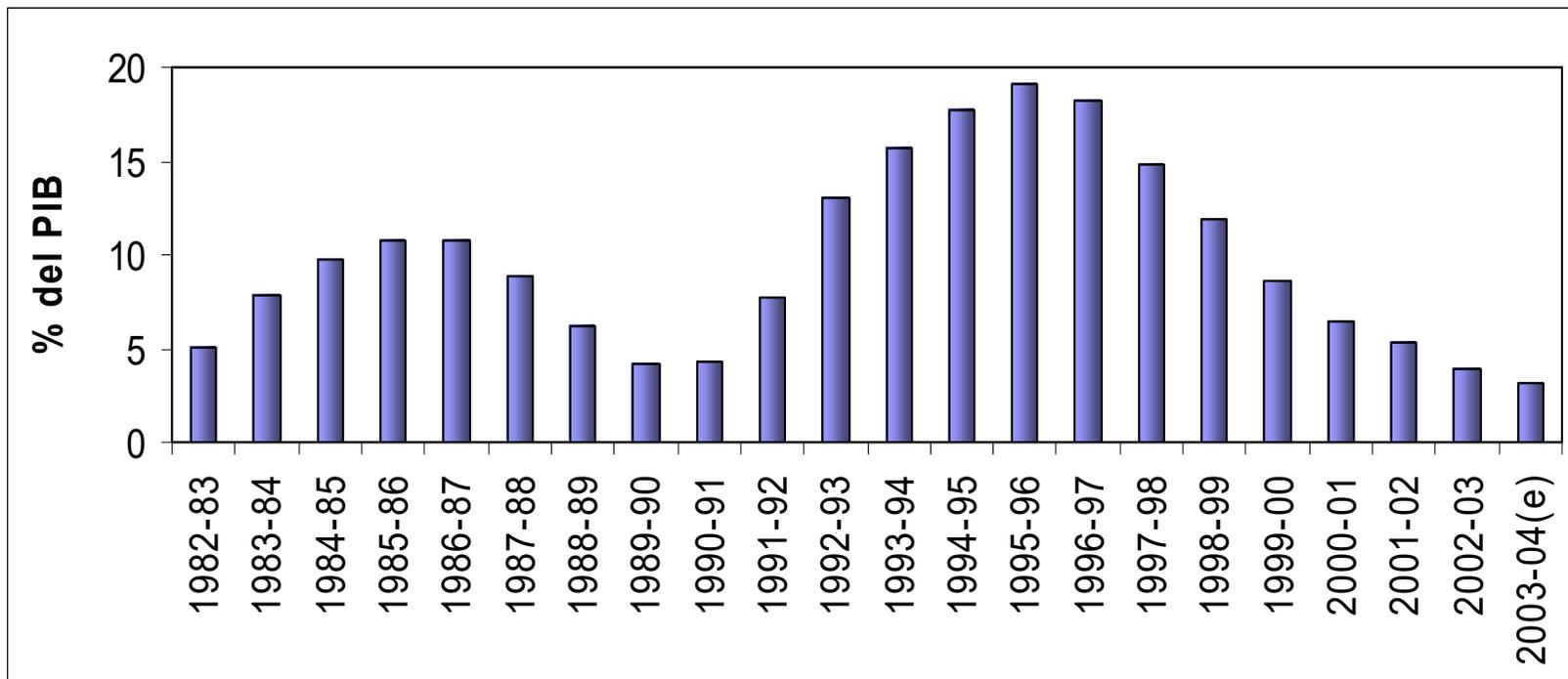
## Balance del gobierno (% del PIB) 1982-2004



Fuente: Australia (2000, 2001, 2002, 2003, 2004)

# Australia: el pionero

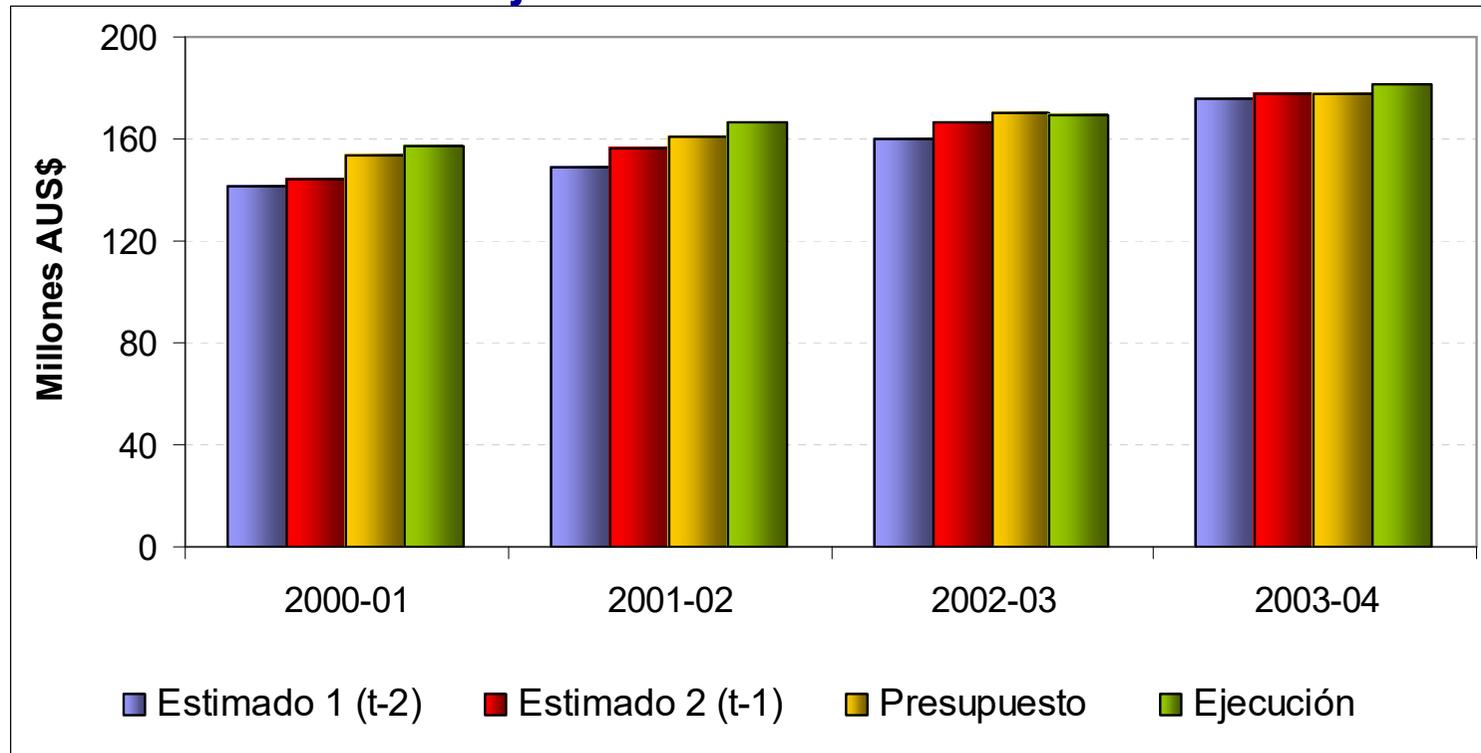
Deuda neta del gobierno (% del PIB) 1982-2004



Fuente: Australia (2000, 2001, 2002, 2003, 2004)

# Australia: el pionero

## Comparativo entre proyecciones de gasto, presupuesto y ejecución de recursos



Fuente: Australia (2000, 2001, 2002, 2003, 2004)

# El MPMP en la región

- En varios países de Latinoamérica, se han adoptado componentes centrales de un MPMP:

**Argentina**

**Colombia**

**Costa Rica**

**El Salvador**

**Guatemala**

**Honduras**

**México**

**Nicaragua**

**Paraguay**

**Perú**

**República Dominicana**

- Se trata de esfuerzos recientes en la mayoría de los casos. Los resultados de la región están por verse.

# Para iniciar la reforma

- Puede hacerse un avance gradual en términos de reglas, procedimientos e instrumentos técnicos a ser utilizados.
  - Empezar por articular la restricción fiscal de mediano plazo agregada a la formulación presupuestaria.
  - Luego, articular la planificación y la formulación presupuestaria.
  - Finalmente, articular el seguimiento y la evaluación de políticas públicas a la formulación presupuestaria.
- Bajo reglas generales aplicadas a todas las entidades, se puede trabajar con sectores pilotos buscando mejorar su gestión interna y la calidad de la información a ser provista por ellos.
- En esta secuencia de cambios, se requiere tener en cuenta el fortalecimiento organizacional de las entidades.
- Es indispensable trabajar en reformas complementarias relacionadas con la ejecución del presupuesto.

## Para concluir

- El MPMP fue concebido para enfrentar retos y soportar compromisos similares a los que se han asumido recientemente en Brasil.
- Se observa una fuerte voluntad política en el país para mejorar los resultados del gasto público. Ejemplos: enmienda constitucional para el control del gasto, ley de responsabilidad fiscal, avances en monitoreo y evaluación.
- La adopción plena de un MPMP proporcionaría medios indispensables para que tal voluntad política incida de manera efectiva sobre las decisiones presupuestarias.

**Muito obrigado!**