

## Revista Nº 56

## Editorial

La Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública – ASAP, presenta el Nº 56 de su Revista institucional, dando continuidad a su objetivo de ser un espacio de consulta, análisis y discusión de temas vinculados a la gestión del Estado, en sus diversos ámbitos.

En este número presentamos en primer término el trabajo “Antecedentes de gestión por resultados: el caso defensa” elaborado por Jorge M. Vega, en el que se destaca que el modelo de gestión por resultados fue uno de los pilares metodológicos que sustentó la modernización del sistema de planeamiento de la defensa implementada en el pasado reciente. Concretamente, sus premisas orientaron la articulación de los procesos de planificación y presupuestación y el diseño de un presupuesto por resultados.

Asimismo, Vega señala “que la experiencia llevada a cabo en el Ministerio de Defensa constituye un antecedente concreto de aplicación sectorial de la metodología, deviniendo útil su descripción para identificar lecciones aprendidas y mejores prácticas de cara a próximas iniciativas análogas. Entre sus principales reformas se destaca la sistematización de las etapas de programación y presupuestación, la ampliación de la matriz de unidades de medida e indicadores, la generación de aperturas programáticas más transparentes y la incorporación de compromisos de gestión por resultados”.

En segundo lugar, presentamos el trabajo del Lic. Alcides Saldivia “Gasto y Déficit Bandeados”, en el que señala que “El déficit fiscal es un problema recurrente de la economía argentina y ha sido el causante principal de graves crisis económicas, en particular las de 1989 y 2001. Como estamos en vísperas de repetir la experiencia, vale la pena analizar cuáles son las causas que estarían provocando el déficit y, por lo tanto, incubando una nueva crisis económica”.

En el artículo el autor plantea “(...) que la causa del déficit fiscal es el excesivo crecimiento del gasto público”, y propone “un recorte programado y como debería encararse”.

Destacando además del alto nivel del déficit fiscal, el autor elabora una propuesta que permite conciliar estos dos grandes objetivos: bajar el déficit fiscal y aumentar el gasto en infraestructura básica financiada con préstamos.

Finalmente, presentamos el trabajo “Equilibrios fiscales estructurales en América Latina y el Caribe - Nuevo conjunto de datos y estimaciones” elaborado por Martín Ardanaz, Ana Corbacho, Alberto Gonzales y Nuria Tolsa Caballero. Los autores sostienen que la política fiscal en Latinoamérica y el Caribe (LAC) ha sido tradicionalmente procíclica y volátil. Es decir, los gobiernos han tendido a incrementar el gasto público (o recortar impuestos)

durante períodos de expansión y a recortar gastos (o subir los impuestos) durante períodos de recesión. Asimismo, la política fiscal ha sido históricamente volátil debido a shocks discrecionales o cambios repentinos en la política fiscal realizados por razones que no son abordar condiciones macroeconómicas corrientes. Dado que existe una amplia experiencia empírica que sugiere que la política fiscal procíclica y volátil afecta negativamente el crecimiento económico, exagera la volatilidad macroeconómica, y obstaculiza los intentos por proteger a los grupos más vulnerables durante las recesiones, las medidas para reducir la volatilidad fiscal y contener el sesgo procíclico en la política fiscal pueden resultar benéficas para mejorar el desempeño económico a largo plazo y el bienestar social. Este último es publicado por gentileza de la Asociación Internacional de Presupuesto-ASIP.

Finalmente, reiteramos nuestra permanente invitación a los asociados y en general a los estudiosos de temas vinculados al Sector Público, a enviarnos sus trabajos para que, en este nuevo formato digital, siga siendo nuestra Revista el ámbito de discusión y análisis de los mismos.

La Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública-ASAP no asume ninguna responsabilidad por las opiniones y posturas expresadas por los diversos autores.

Buenos Aires,  
Enero 2017.

# ANTECEDENTES DE GESTIÓN POR RESULTADOS: EL CASO DEFENSA

Jorge M. Vega

## RESUMEN

El modelo de gestión por resultados fue uno de los pilares metodológicos que sustentó la modernización del sistema de planeamiento de la defensa implementada en el pasado reciente. Concretamente, sus premisas orientaron la articulación de los procesos de planificación y presupuestación y el diseño de un presupuesto por resultados.

Entre sus principales reformas se destaca la sistematización de las etapas de programación y presupuestación, la ampliación de la matriz de unidades de medida e indicadores, la generación de aperturas programáticas más transparentes y la incorporación de compromisos de gestión por resultados.

El caso constituye un antecedente concreto de aplicación sectorial de la metodología, deviniendo útil su descripción para identificar lecciones aprendidas y mejores prácticas de cara a próximas iniciativas análogas.

## PALABRAS CLAVE

Gestión por resultados, presupuesto por resultados, planeamiento, modernización, política de defensa, Argentina, Sudamérica.

## INTRODUCCIÓN

La gestión orientada a resultados es uno de los principales desarrollos disponibles para modernizar la administración pública procurando mayores grados de eficiencia, calidad y transparencia. De hecho, representa una ineludible *mejor práctica* recomendada por las principales organizaciones internacionales y no gubernamentales especializadas en políticas públicas.

Su recepción en Argentina como modelo de gestión gubernamental tiene aproximadamente dos décadas, existiendo incluso planes generales de modernización emanados de las máximas autoridades políticas del Estado nacional. No obstante, su aplicación sostenida y registrada en áreas concretas de gestión, al menos a nivel de la administración pública nacional, es escasa y de éxito dispar.

La defensa no fue una excepción a dicho principio general, a pesar de ser en otras regiones una política históricamente proclive a la incorporación permanente de innovaciones organizativas, tecnológicas y de management con miras a mejorar la eficiencia sistémica de un ámbito signado por estructuras burocráticas complejas, ingentes recursos y umbrales altos de eficacia requerida.

Incluso en el ámbito local, salvando las diferencias de contexto y dimensión con casos de otras latitudes, sus propios cimientos normativos contemporáneos como política pública<sup>1</sup> previeron, por ejemplo, la necesidad de contar con un sistema integrado de planeamiento que articule los procesos de planificación, programación y presupuestación (S3P).

En esta misma dirección, a fines de la década pasada se inició -en el marco de un denominado *modelo de modernización*- una reforma integral de la arquitectura de planeamiento de recursos del área cuyo sustento técnico residió en lecciones aprendidas de prácticas comparadas exitosas y, principalmente, en la metodología de gestión orientada a resultados.

Entre los principales productos de dicha experiencia constan nuevos procedimientos para mejorar la articulación planificación-presupuesto y, puntualmente, cambios incrementales destinados a formular un presupuesto por resultados. En este último plano se destaca la actualización de programas y actividades, el desarrollo de nuevas unidades de medida e indicadores y la firma de compromisos de gestión.

Actualmente, la gestión por resultados presenta en el país una renovada trascendencia institucional, toda vez que se erige como uno de los ejes del recientemente aprobado plan de modernización del Estado (de alcance nacional, provincial y municipal)<sup>2</sup>, cuya cabal implementación requiere de diagnósticos jurisdiccionales precisos y programas específicos de acción por área y organismo.

En este contexto deviene útil conocer -a modo de antecedente- los fundamentos, características y efectos de la mencionada experiencia. Más aun si se pondera la singularidad que ostenta en el ámbito regional, toda vez que representa uno de los pocos casos de aplicación sostenida del método que se registra en el ámbito de la defensa en Sudamérica.

En consecuencia, el trabajo tiene por objeto describir las principales aristas de la experiencia, priorizando el análisis de sus iniciativas programáticas medulares. A tales fines, y con espíritu didáctico-explicativo, se presentan en base a dos dimensiones temáticas: la articulación entre planeamiento y presupuesto, y el diseño de un presupuesto por resultados.

## **ARTICULACIÓN PLANEAMIENTO-PRESUPUESTO**

Uno de los principales fundamentos del referenciado modelo de modernización fue la necesidad de superar la desarticulación descentralizada que caracterizaba a la dinámica de definición prospectiva del dimensionamiento y despliegue del instrumento militar, identificándose la coexistencia de lógicas aisladas de decisión por Fuerza Armada sin instancias efectivas de coordinación.

---

<sup>1</sup> Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional (1988), N° 24.059 de Seguridad Interior (1992) y N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998).

<sup>2</sup> Decreto N° 434/16.

A partir de tal diagnóstico el modelo contempló entre sus ejes de reforma la sistematización y concatenación de las etapas de planificación, programación y presupuestación. Debe aclararse al respecto que el empleo del S3P<sup>3</sup> como herramienta para determinar los requerimientos del sector ya estaba previsto desde 1998 por la propia Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.

Específicamente, para la articulación de tales etapas se diseñaron dos líneas de acción que merecen especial consideración dada la trascendencia de su alcance. Una creada para regular el proceso de planificación estratégica (diseño de fuerza) y la otra para complementarla en el plano de los recursos (financieros y logísticos), constituyendo así un esquema integrado y multinivel de sustanciación de decisiones.

La primera de ellas es el *Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional*<sup>4</sup> (CPDN), por medio del cual se organiza un proceso cuatrienal de definiciones sobre aptitudes militares futuras conducido por el Ministerio de Defensa e instrumentado por el Estado Mayor Conjunto (EMCO), cobrando este último un rol protagónico acorde al de otros casos comparados referentes.

De forma análoga a su par español<sup>5</sup>, el ciclo prevé una secuencia de decisiones escalonadas *de arriba hacia abajo*, comenzando por una directiva de nivel presidencial (DPDN)<sup>6</sup> que contiene prioridades e instrucciones. Luego de múltiples interacciones entre Ministerio, EMCO y Fuerzas Armadas, el proceso culmina con la aprobación de un plan de capacidades militares (PLANCAMIL) para el corto, mediano y largo plazo.

La segunda es el *Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa*<sup>7</sup> (SIPRED), pensado para proveer a la dinámica de planificación estratégica de información fehaciente y oportuna que le permita, por un lado, alcanzar un diseño de fuerza financieramente posible y logísticamente sustentable y, por otro, materializarlo de forma eficaz y eficiente una vez aprobado.

Concretamente, el SIPRED prescribe para cada etapa del S3P la elaboración de directivas y planes contribuyentes diseñados para promover la coherencia sistémica y trazabilidad técnica de las decisiones del ciclo. Tal es la situación, por ejemplo, de la *Directiva de Planeamiento de Recursos para la Defensa* (DPRD), cuya emisión se prevé con posterioridad a cada DPDN (fase de planeamiento).

El CPDN y el SIPRED están concebidos así para complementarse de forma ordenada y preestablecida. De este modo, mientras que el CPDN define objetivos de capacidad y niveles de adiestramiento a alcanzar en plazos determinados, el SIPRED circunscribe dicho ejercicio prospectivo a horizontes estimados de recursos financieros disponibles y a proyectos que cumplan determinados estándares procedimentales y técnicos.

---

<sup>3</sup> Actualmente denominado *Sistema de Planes, Programas, Presupuesto y Ejecución* (S3PE).

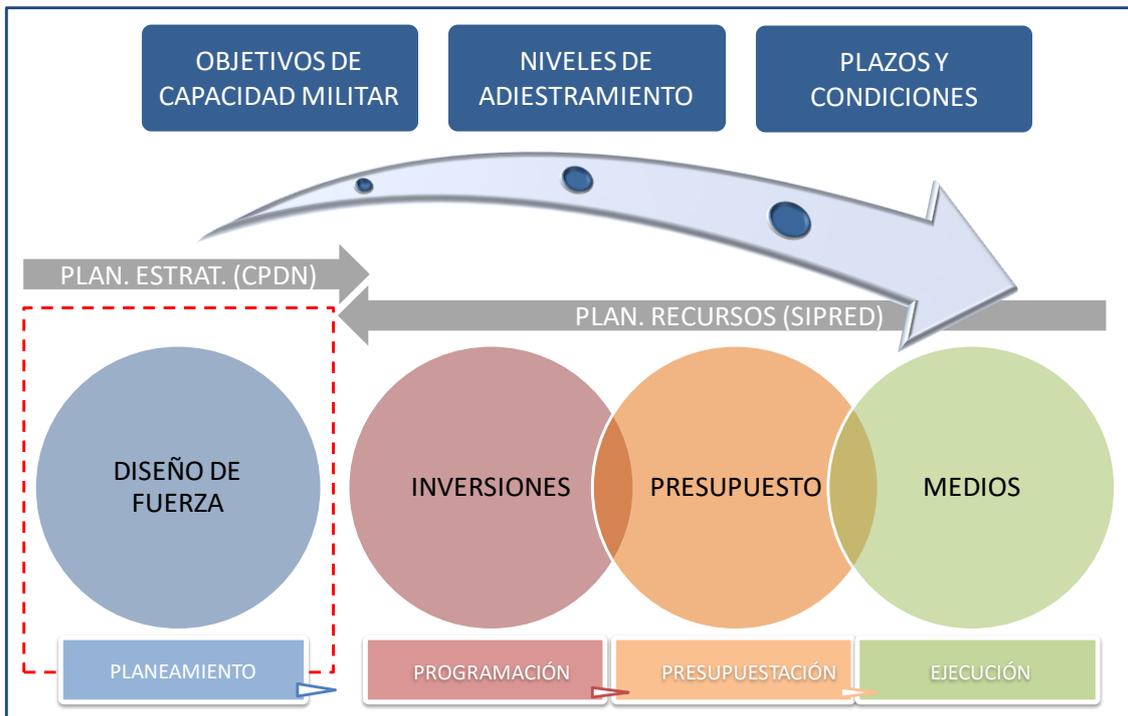
<sup>4</sup> Decreto N° 1.729/07.

<sup>5</sup> Orden Ministerial N° 37/05 del Ministerio de Defensa (España).

<sup>6</sup> A la fecha se aprobaron dos DPDN (Decretos N° 1.714/09 y N° 2.645/14).

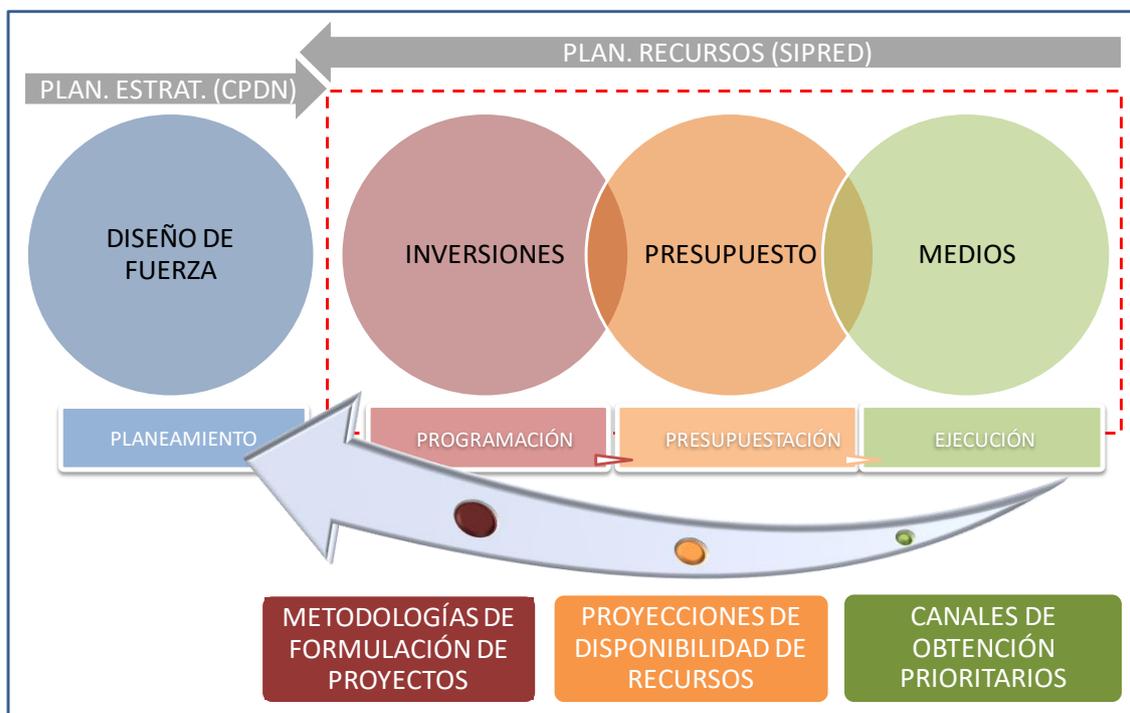
<sup>7</sup> Resolución MD N° 54/11.

Gráfico N° 1: Condicionantes del CPDN (planeamiento estratégico) al SIPRED (planeamiento de recursos)



Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 2: Condicionantes del SIPRED (planeamiento de recursos) al CPDN (planeamiento estratégico)



Fuente: Elaboración propia

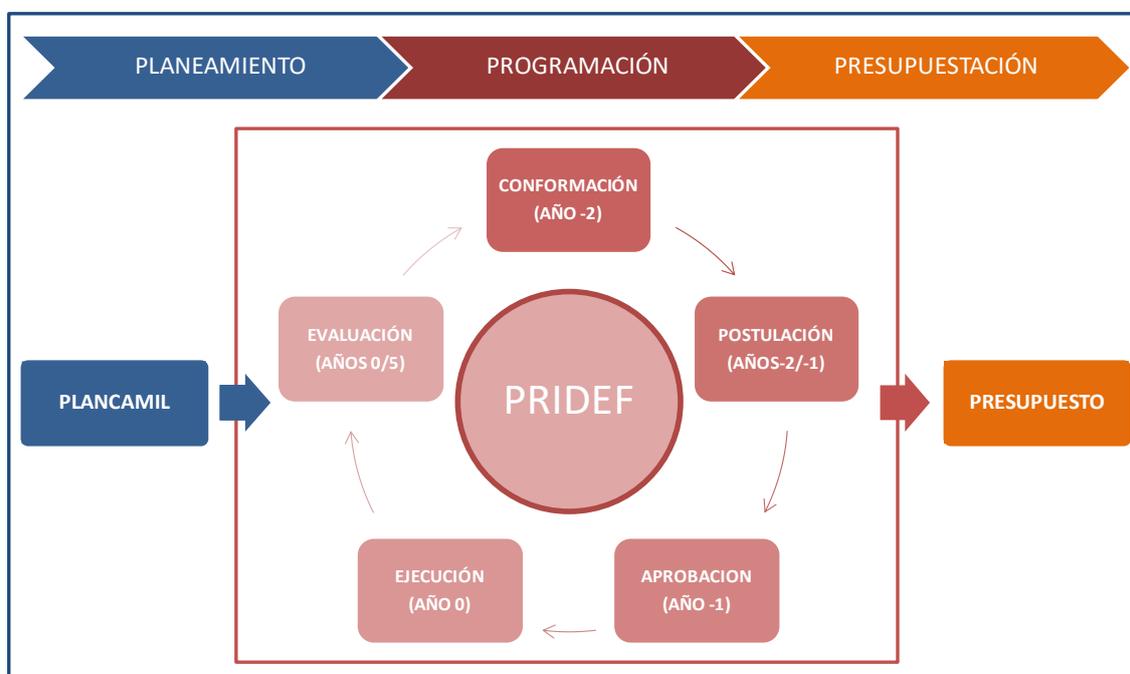
Descrito el esquema de articulación general entre estrategia y recursos a través de las dos principales iniciativas que lo estructuran, corresponde seguidamente esbozar la sistematización de procesos y estándares alcanzada en la etapa específica de la programación, eslabón intermedio entre planeamiento (CPDN) y presupuestación (ciclo presupuestario anual).

La piedra angular de su ordenamiento es el *Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa* (SIGID)<sup>8</sup> (actualizado a SIGID II)<sup>9</sup>. Por su intermedio se organizó el proceso de elaboración y evaluación de proyectos, normalizando sus distintas fases e incorporando criterios técnicos para determinar su factibilidad, pertinencia y oportunidad respecto de los objetivos de capacidad definidos en el CPDN.

El SIGID determina que el proceso de formulación de proyectos comience dos años antes del inicio de su ejecución (año -2), debiendo ser estos conformados por las Fuerzas Armadas y postulados por el EMCO para que el Ministerio considere su inclusión en el *Programa Plurianual de Inversiones para la Defensa* (PRIDEF). El PRIDEF<sup>10</sup> es el enlace entre el PLANCAMIL y cada presupuesto anual.

El SIGID se complementa a su vez con el *Manual para la Identificación, Formulación y Evaluación de proyectos con inversión de la Defensa basados en Capacidades*<sup>11</sup>, diseñado para proveer a las áreas técnicas competentes de un método de análisis de proyectos especialmente concebido para ser aplicado a inversiones militares (sistemas de armas y medios de apoyo) dada su singular naturaleza.

Gráfico N° 3: Sistema integral de gestión de inversiones para la defensa (SIGID)



<sup>8</sup> Resolución MD N° 626/07.

<sup>9</sup> Resolución MD N° 1.441/08.

<sup>10</sup> Su versión anualizada es el *Plan de Inversiones para la Defensa* (PIDEF).

<sup>11</sup> Resolución MD N° 1.119/09.

## **PRESUPUESTO POR RESULTADOS**

La segunda dimensión de la experiencia se limita a la etapa de presupuestación y tiene dos objetivos generales. Por un lado, la incorporación de la filosofía de gestión por resultados al proceso de formulación presupuestaria y, por otro, la adecuación integral del presupuesto a las innovaciones doctrinarias y transformaciones organizacionales acaecidas en aquel entonces.

Respecto de esta última condición de contexto debe remarcarse que tales cambios fueron originados en las sucesivas actualizaciones del marco normativo que experimentó el sistema de defensa en el último tiempo<sup>12</sup>. A partir de ellas, por ejemplo, se especificaron las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas, se fortaleció el rol del EMCO y se crearon múltiples órganos e iniciativas programáticas conjuntas<sup>13</sup>.

Contemplando ambos objetivos se confeccionó la *Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa*<sup>14</sup> -vértice normativo de la reforma en materia presupuestaria- elaborada a partir de los intercambios mantenidos en el seno del *Comité de Política Presupuestaria* (CPP)<sup>15</sup> en tanto instancia sectorial de consolidación de perspectivas específicas.

Puntualmente, la directiva general prevé la aprobación anual de un cronograma interno de trabajo para toda la cartera (Directiva Complementaria N° I) y la incorporación de pautas (metodológicas y técnicas) transversales para la formulación del presupuesto, por ejemplo, sobre estructuras programáticas, escenarios de recursos y gastos, insumos críticos, unidades de medida e indicadores (Directiva Complementaria N° II)<sup>16</sup>.

A partir de estos estándares y lógica de funcionamiento se concretaron sostenidamente innovaciones en el formato de presentación del presupuesto de cada subjurisdicción, organismo y entidad. Se reseñan a continuación las principales, relativas al ámbito de las Fuerzas Armadas y del EMCO, clasificándose según los ejes temáticos previstos en la citada directiva general.

### *Objetivos y política presupuestaria*

Respecto de este primer paso del proceso anual de elaboración presupuestaria, se efectuó una gradual adaptación de los objetivos, estrategias y acciones a los referidos cambios doctrinarios, concatenándose y precisándose de forma escalonada de *arriba*

---

<sup>12</sup> A modo de ejemplo: Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional (Decreto N° 727/06) y Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto N° 1.691/06).

<sup>13</sup> Comando Operacional Conjunto y Escuela Superior de Guerra Conjunta, entre otros.

<sup>14</sup> Resolución MD N° 220/11.

<sup>15</sup> Creado por Resolución MD N° 1.267/06 y actualizado por Resolución MD N° 494/08.

<sup>16</sup> La aprobación de ambas directivas complementarias se estipula para el año -2.

*hacia abajo* en cada dependencia. Se observa también un progresivo alineamiento de objetivos y plazos a las definiciones del CPDN (parciales o finales según corresponda).

### *Estructuras programáticas*

La transformación de las estructuras programáticas constituyó una de las principales líneas de reforma en el plano presupuestario. Su objetivo general fue doble: adecuar las aperturas a los reseñados cambios doctrinarios e incrementar su transparencia a través de la creación de nuevas categorías de exposición de recursos y gastos (programas, actividades y proyectos).

En el caso puntual de las Fuerzas Armadas los cambios estuvieron también dirigidos a estandarizar el cálculo y exposición de tareas comunes (por ejemplo, las vinculadas a adiestramiento, aeronavegabilidad, sanidad y formación), normalizando los recursos y gastos incluidos en cada categoría. Esta modificación resulta trascendental para facilitar su análisis comparado e interanual.

Tabla N° 1: Evolución de la apertura programática de la jurisdicción defensa en el período 2001-2015.

APERTURA PROGRAMÁTICA	PERÍODO			
	2001	2005	2010	2015
<b>SUBJURISDICIONES</b>	4	4	4	4
<b>SERV. ADMINIS. FINANC.</b>	8	8	10	11
<b>PROGRAMAS</b>	20	27	32	37
<b>SUBPROGRAMAS</b>	0	0	2	2
<b>ACTIVIDADES</b>	31	35	73	132
<b>PROYECTOS</b>	9	11	17	21

Fuente: Elaboración propia

Se presentan a continuación tres aristas específicas de innovación en el formato de presentación de las estructuras programáticas de las Fuerzas Armadas y del EMCO.

1. Adaptación de la estructura programática a la diferenciación de funciones entre las Fuerzas Armadas y el EMCO

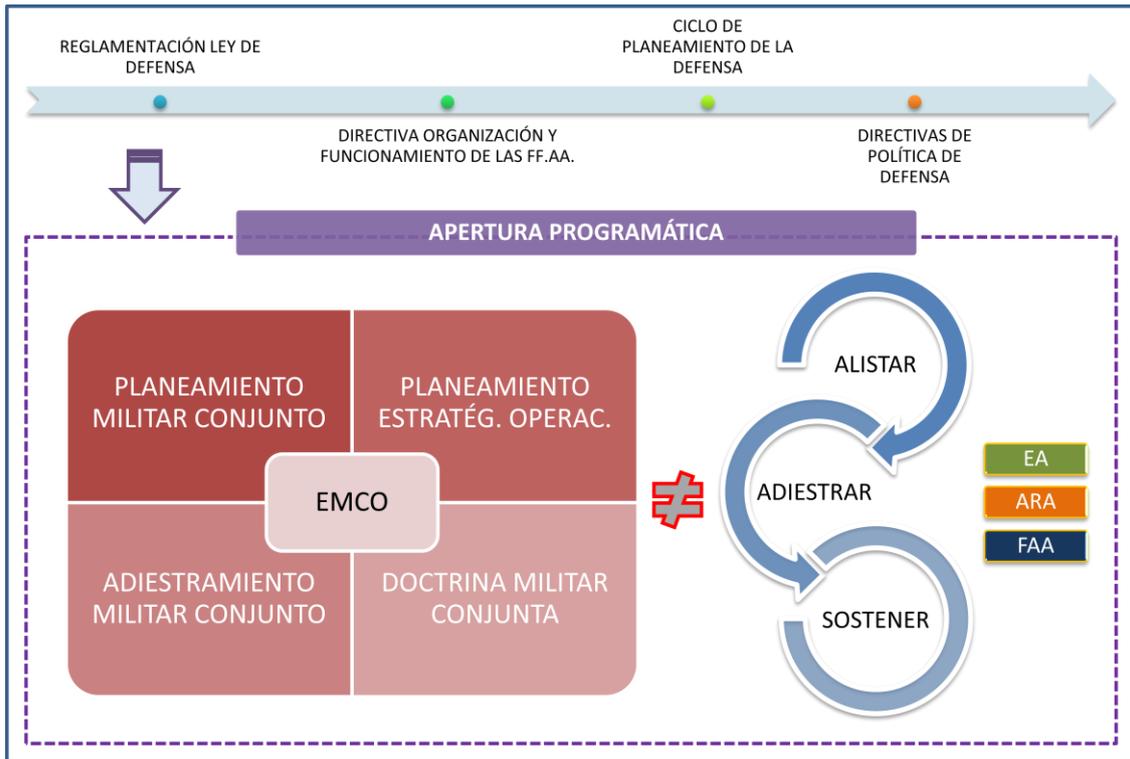
Se modificó la apertura presupuestaria para que refleje en mayor medida la división principal de responsabilidades entre las Fuerzas Armadas (adiestrar, alistar y sostener)<sup>17</sup> y el EMCO, vinculadas estas últimas básicamente al accionar militar conjunto (por ejemplo, a nivel doctrina, planeamiento estratégico, adiestramiento y operaciones)<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Decreto N° 727/06, artículo 24.

<sup>18</sup> Decreto N° 727/06, artículos 17, 18 y 19.

A modo de ejemplo de dicha innovación es ilustrativo citar los casos de las operaciones y del adiestramiento militar conjunto. En este sentido, mientras que el presupuesto de las Fuerzas Armadas incluye el cálculo de recursos y gastos relativo a su ejecución, el del EMCO hace lo propio respecto de su planeamiento y conducción.

Gráfico N° 4: Comparación entre las estructuras programáticas de las Fuerzas Armadas y del EMCO



Fuente: Elaboración propia

## 2. Adaptación de la estructura programática del EMCO

Se especificó el formato de presentación del presupuesto del EMCO a través de la creación de categorías (sobre todo programas y actividades) que permitiesen reflejar sus nuevas responsabilidades (principalmente en el plano operacional) y mejorar la exposición de otras ya vigentes (por ejemplo, adiestramiento militar conjunto y planeamiento estratégico militar).

Gráfico N° 5: Comparación de la estructura programática del EMCO antes y después de la reforma



Fuente: Elaboración propia

### 3. Adaptación de la estructura programática de las Fuerzas Armadas

Se adecuó la apertura del presupuesto de las Fuerzas Armadas para reflejar separadamente los recursos y gastos vinculados a sus responsabilidades primarias (adiestramiento, alistamiento y sostenimiento) hasta entonces presentadas bajo el rótulo genérico de *capacidad operacional*. También se normalizó el contenido de de categorías comunes.<sup>19</sup>

Análogo proceso de especificación y estandarización de categorías (también de unidades de medida e indicadores) se efectuó para las áreas de formación, capacitación y sanidad, entre otras. Complementariamente, la exposición presupuestaria de las responsabilidades específicas de cada Fuerza fue modificada procurando incrementar su transparencia.

Gráfico N° 6: Comparación de la estructura programática de las Fuerzas Armadas antes y después de la reforma

<sup>19</sup> Resoluciones SP (MD) N° 34/10 (Directiva N° 1), N° 97/10 (Directiva N° 2) y N° 259/10 (Directiva N° 3).



Fuente: Elaboración propia

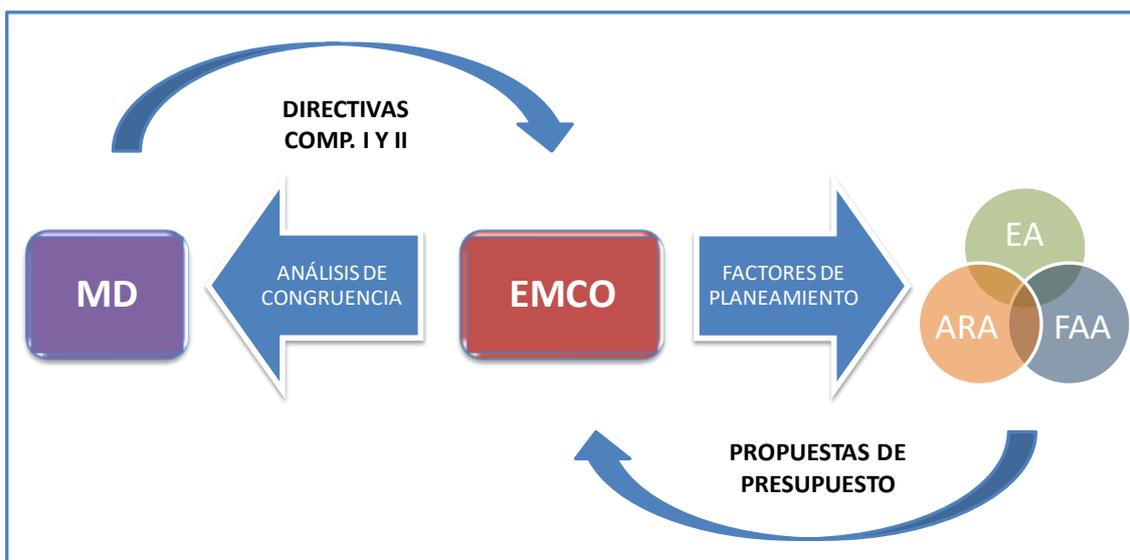
### Escenarios de recursos y gastos

La citada directiva general dispuso para todas las dependencias de la jurisdicción la elaboración de su presupuesto en base a tres escenarios alternativos de recursos y gastos<sup>20</sup> correspondientes a proyecciones distintas de niveles de actividad. Tal innovación es clave para incrementar la sintonía fina entre objetivos y recursos, coadyuvando a una concatenación precisa entre metas y resultados.

Por otra parte, se asignó un nuevo rol al EMCO en la presupuestación de tareas de las Fuerzas Armadas (ejecución) cuyo planeamiento y/o conducción le compete (misiones de paz y ejercicios conjuntos, por ejemplo). Conceptualmente, su función consiste en realizar un análisis de congruencia de los requerimientos presentados por las Fuerzas Armadas para tales tareas en base a factores de planeamiento previamente comunicados.

Gráfico N° 7: Planeamiento presupuestario contribuyente del EMCO

<sup>20</sup> Deseable, intermedio y actual.



Fuente: Elaboración propia

### *Unidades de medida e indicadores*

En relación a este tema de vital importancia para una gestión orientada a resultados, se estandarizaron criterios técnicos para el planeamiento y presupuestación de unidades de medidas comunes para las tres Fuerzas Armadas (por ejemplo, la hora de vuelo)<sup>21</sup> y se sentaron las bases para el desarrollo de matrices innovadoras de indicadores de proceso y producto sobre sus responsabilidades primarias (adiestramiento y alistamiento)<sup>22</sup>.

### *Compromisos de gestión por resultados*

Uno de los rasgos característicos de la experiencia consistió en la incorporación de convenios anuales de gestión por resultados entre el Ministerio y las Fuerzas Armadas bajo la coordinación operativa del EMCO. El *Comité para la Implementación de la Gestión por Resultados en la Jurisdicción Defensa*<sup>23</sup> fue creado como su instancia técnica de diseño y seguimiento.

Los compromisos fueron concebidos para promover la administración eficiente de los recursos asignados, contemplando como incentivo institucional la reasignación de los montos economizados a consecuencia de alcanzar las metas previstas con mayor eficiencia. Asimismo, se previeron pautas objetivas de medición para determinar líneas de base, grado de cumplimiento de metas físicas y cuantía del presupuesto utilizado.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

<sup>21</sup> Resolución MD N° 784/11 (*Informe para la Normalización de los Factores de Planeamiento y Presupuestación de la Unidad de Medida "Hora de Vuelo"*).

<sup>22</sup> Resoluciones SP (MD) N° 332/10 (Directiva N° 4: Indicadores de medios materiales) y N° 85/11 (Directiva N° 5: Indicadores de adiestramiento operacional).

<sup>23</sup> Resolución MD N° 795/12.

El paradigma de gestión por resultados tiene en la política de defensa un antecedente sectorial reciente de aplicación sistematizada y documentada, de cuyas lecciones aprendidas podrían nutrirse próximas iniciativas de modernización orientadas por las mismas premisas metodológicas, ya sea en esta área o en otras de análoga naturaleza (por ejemplo, seguridad pública).

Asimismo, las mejores prácticas desarrolladas en consecuencia también presentan una decidida relevancia en el ámbito regional, toda vez que la transparencia de los gastos militares constituye una medida de confianza mutua de creciente trascendencia política a nivel sudamericano y hemisférico, tal como lo ejemplifica la creación del *Registro Sudamericano de Gastos de Defensa* por la UNASUR.

La experiencia como tal puede caracterizarse por dos de sus resultados: primero, por la sistematización articulada de los procedimientos de decisión correspondientes a las etapas de planeamiento y presupuestación y, segundo, por la adecuación integral del formato de presentación del presupuesto jurisdiccional, aplicando métodos innovadores y generando mayores niveles de transparencia de gastos.

No obstante, el proceso dista de haberse completado y consolidado en su ejecución, requiriéndose para ello no solo de continuidad temporal, sino también de mayor profundidad y precisión en el diseño de sus herramientas (principalmente, unidades de medida, indicadores y compromisos de gestión) y de la extensión de su ámbito de aplicación a todas las áreas temáticas y organismos del sector.

Ello demandará, indefectiblemente, de voluntad política y consensos intra-sectoriales, aunque también, con el mismo grado de importancia, de equipos técnicos que combinen acabadamente solvencia técnica en el dominio de la metodología y conocimiento práctico sobre esta política pública en particular, cuyas singularidades comparadas resultan evidentes (sobre todo con otras de competencia provincial).

Probablemente, la construcción de sinergias cooperativas con la sociedad civil especializada (local e internacional) sea uno de los caminos idóneos para la constitución de tales equipos, cuya integración es recomendable sea multidisciplinaria además de lógicamente civil y militar. Esta combinación de perfiles profesionales para sus miembros y apoyos técnicos externos es, sin dudas, condición necesaria de éxito.

Por otra parte, sería también auspicioso el intercambio de experiencias nacionales y la articulación de proyectos comunes en el ámbito regional, iniciativas que pueden promoverse tanto en el marco del *Centro de Estudios Estratégicos de Defensa* (UNASUR) con sede en Buenos Aires como también a nivel interamericano en la próxima *Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas* (OEA).

## REFERENCIAS

ARGENTINA. Ley Nº 23.554, de 26 de abril. Boletín Oficial, 5 de mayo de 1988, Nº 26.375.

– Ley Nº 24.059, de 6 de enero. Boletín Oficial, 17 de enero de 1992, Nº 27.307.

– Ley Nº 24.948, de 3 de abril. Boletín Oficial, 8 de abril de 1998, Nº 28.874.

- Decreto Nº 727/06, de 12 de junio. Boletín Oficial, 13 de junio de 2006, Nº 30.925.
- Decreto Nº 1.691/06, de 22 de noviembre. Boletín Oficial, 29 de noviembre de 2006, Nº 31.043.
- Decreto Nº 1.714/09, de 10 de noviembre. Boletín Oficial, 12 de noviembre de 2009, Nº 31.779.
- Decreto Nº 2.645/14, de 30 de diciembre. Boletín Oficial, 19 de enero de 2015, Nº 33.052.
- Decreto Nº 434/16, de 1 de marzo. Boletín Oficial, 2 de marzo de 2016, Nº 33.328.

ARGENTINA. MINISTERIO DE DEFENSA. 2008. Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

- Modelo de Modernización del Sistema de Defensa. 2009. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Manual para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos con Inversión de la Defensa Basados en Capacidades. 2009. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Libro Blanco de la Defensa 2010. 2010. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Libro Blanco de la Defensa 2015. 2015. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

ARGENTINA. MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS. Ley de Presupuesto 2001 - Decisión Administrativa Nº 1 de Distribución: Jurisdicción 45. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [mecon.gov.ar/onp](http://mecon.gov.ar/onp)

- Ley de Presupuesto 2005 - Decisión Administrativa Nº 1 de Distribución: Jurisdicción 45. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [mecon.gov.ar/onp](http://mecon.gov.ar/onp).
- Ley de Presupuesto 2006 - Decisión Administrativa Nº 1 de Distribución: Jurisdicción 45. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [mecon.gov.ar/onp](http://mecon.gov.ar/onp).
- Ley de Presupuesto 2007 - Decisión Administrativa Nº 1 de Distribución: Jurisdicción 45. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [mecon.gov.ar/onp](http://mecon.gov.ar/onp).
- Ley de Presupuesto 2008 - Decisión Administrativa Nº 1 de Distribución: Jurisdicción 45. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [mecon.gov.ar/onp](http://mecon.gov.ar/onp).
- Ley de Presupuesto 2009 - Decisión Administrativa Nº 1 de Distribución: Jurisdicción 45. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [mecon.gov.ar/onp](http://mecon.gov.ar/onp).
- Ley de Presupuesto 2010 - Decisión Administrativa Nº 1 de Distribución: Jurisdicción 45. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [mecon.gov.ar/onp](http://mecon.gov.ar/onp).
- Presupuesto de Prórroga 2011 - Decisión Administrativa Nº 1 de Distribución: Jurisdicción 45. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [mecon.gov.ar/onp](http://mecon.gov.ar/onp).
- Ley de Presupuesto 2012 - Decisión Administrativa Nº 1 de Distribución: Jurisdicción 45. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [mecon.gov.ar/onp](http://mecon.gov.ar/onp).
- Ley de Presupuesto 2013 - Decisión Administrativa Nº 1 de Distribución: Jurisdicción 45. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [mecon.gov.ar/onp](http://mecon.gov.ar/onp).
- Ley de Presupuesto 2014 - Decisión Administrativa Nº 1 de Distribución: Jurisdicción 45. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [mecon.gov.ar/onp](http://mecon.gov.ar/onp).
- Ley de Presupuesto 2015 - Decisión Administrativa Nº 1 de Distribución: Jurisdicción 45. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [mecon.gov.ar/onp](http://mecon.gov.ar/onp).

- Ley de Presupuesto 2016 - Decisión Administrativa N° 1 de Distribución: Jurisdicción 45. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [mecon.gov.ar/onp](http://mecon.gov.ar/onp).

ARTEAGA, F.; FOJÓN, E. 2007. El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM).

BONARI, D.; GASPARÍN, J.; DIÉGUEZ, G.; SÁNCHEZ, J. 2015. "La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados". Documento de Políticas Públicas/Análisis N° 146, CIPPEC.

BUCUR-MARCU, H. (editor). 2009. Essentials of defence institution building. Viena y Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF).

CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL, C. 2011. "La financiación de la defensa: adecuación del nivel de ambición y recursos". Documento de Opinión N° 82/11, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

UNASUR. CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. 2010. Cuadernos de Defensa N° 1: Modernización de Ministerios de Defensa. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [www.ceedcds.org.ar](http://www.ceedcds.org.ar).

ESPAÑA. Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, del Ministerio de Defensa, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa. Boletín Oficial de la Defensa, número 68, páginas 3.579-3.582.

- Instrucción 2/2011, de 27 de enero, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales. Boletín Oficial de la Defensa N° 26.

JONES, L. Y MCCAFFREY, J. 2004. Reform of program budgeting in the Department of Defense. Monterey (California): Naval Postgraduate School.

MAKÓN, M. 2000. "El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional". V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. República Dominicana.

MARTIRENE, R. 2007. "Gestión por resultados y presupuesto público: modelo de integración de un Plan Estratégico Institucional al presupuesto público orientado a resultados". XX Seminario Nacional de Presupuesto Público. Mendoza.

OTAN. ALLIED COMMAND TRANSFORMATION. 2015. What is transformation?: An introduction to Allied Command Transformation. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [www.act.nato.int](http://www.act.nato.int).

PEÑA, J. Políticas públicas de defensa. 2013. En Jordán Enamorado, J. (coordinador). Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional. Madrid: Plaza y Valdez Editores (páginas 239-264).

POTVIN, L. (editor). 2012. Practical financial management: a handbook for the Defense Department financial manager. Monterey (California): Naval Postgraduate School.

SIBILLA, G. 2007. "En búsqueda de la racionalidad presupuestaria en el sector defensa: saliendo de la trampa de la indefinición estratégica". Revista de la Defensa Nacional N° 1, Ministerio de Defensa.

SOTELO MACIEL, A. 2008. "La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados". Revista CLAD Reforma y Democracia N° 40.

TAGAREV, T. Planeamiento de la defensa: un proceso clave en la gestión de la defensa. 2013. En Bucur-Marcu, H, Flury, F. y Tagarev, T. (editores). Gestión de la defensa: una introducción. Serie sobre la Gestión de la Seguridad y la Defensa N° 1. Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF) (páginas 45-74).

WEBB, N. 2012. Implementing results-based budgeting in the Ministry of Defense of Peru. Obtenido el 5 de Agosto de 2016 en: [ssrn.com](http://ssrn.com).

# **DÉFICIT Y GASTO BANDEADOS**

**Por Alcides Saldivia\***

## **INTRODUCCIÓN**

El déficit fiscal es un problema recurrente de la economía argentina y ha sido el causante principal de graves crisis económicas, en particular las de 1989 y 2001. Como estamos en vísperas de repetir la experiencia, vale la pena analizar cuáles son las causas que estarían provocando el déficit y, por lo tanto, incubando una nueva crisis económica.

En este artículo mostraré que la causa del déficit fiscal es el excesivo crecimiento del gasto público, propondré un recorte programado y como debería encararse.

El trabajo pivotea sobre el gasto de la Administración Nacional por disponibilidad de información pero es extensible al resto del Sector Público Nacional y sería conveniente aplicar la metodología a los presupuestos de las Provincias.

Además del alto nivel del déficit fiscal, existe un gran problema por la contradicción entre bajar el déficit fiscal y aumentar el gasto en infraestructura básica financiada con préstamos. Hago una propuesta que permite conciliar estos dos grandes objetivos.

## **LA SITUACIÓN FISCAL**

El proyecto de presupuesto para 2017 prevé un Endeudamiento Neto (EN)<sup>1</sup> de la Administración Nacional de 7% del PIB, a lo que hay que agregar un déficit cuasifiscal del BCRA estimado del 2% del PIB lo que da un déficit público de 9% del PIB, financiado en su casi totalidad con colocación de deuda. Asimismo, estima la colocación de títulos públicos por 9,8% del PIB (u\$s 53.582 millones, al tipo de cambio del proyecto: \$/u\$s 17,92)

Seguidamente se expone una versión sintética de fuentes y aplicaciones financieras en base al cuadro que figura en la página 106 del mensaje del proyecto de presupuesto 2017.

---

(\*) Ex-Subdirector de la Oficina Nacional de Presupuesto

1 Ver "El verdadero déficit fiscal", Indicadores de Coyuntura N° 506, FIEL, Enero de 2010.

**ADMINISTRACION NACIONAL**  
**FUENTES Y APLICACIONES FINANCIERAS**  
*En millones de Pesos*

CONCEPTOS	PROY PTO 2017	% PIB
<b>RESULTADO FINANCIERO</b>	<b>-480.801</b>	<b>-4,9</b>
<b>INVERSION FINANCIERA NETA</b>	<b>203.946</b>	<b>2,1</b>
<b>ENDEUDAMIENTO NETO</b>	<b>684.747</b>	<b>7,0</b>
<b>ENDEUDAMIENTO PUBLICO E INCREMENTO DE PASIVOS</b>	<b>1.727.248</b>	<b>17,7</b>
- <i>Títulos a largo plazo</i>	960.195	9,8
- <i>Operaciones intrasector público</i>	201.479	2,1
- <i>Desembolsos de Organismos Internacionales</i>	100.415	1,0
- <i>Adelantos Transitorios del BCRA</i>	430.950	4,4
- <i>Otros</i>	34.209	0,4
<b>AMORTIZACIONES</b>	<b>1.042.501</b>	<b>10,7</b>
- <i>Títulos Públicos</i>	239.681	2,5
- <i>Cancelación Adelantos Transitorios BCRA</i>	340.950	3,5
- <i>Letras del Tesoro</i>	199.673	2,0
- <i>Otras</i>	262.197	2,7

Las cifras para 2017 configuran un panorama fiscal preocupante por lo elevado del déficit y por la acumulación de años anteriores. Cabe señalar que el proyecto de presupuesto ha sido aprobado por el congreso y en su tratamiento le agregó nuevos gastos que aumentarían el déficit del proyecto del Ejecutivo.

Asimismo, en el cuadro anterior se aprecia que el endeudamiento bruto ascendería a 17,7% del PIB. Record histórico. Este indicador es muy importante porque, como se dijo anteriormente, está previsto colocar títulos públicos por 2.8 puntos del PIB por encima del EN. Esto significa que la amortización de la deuda tiene un financiamiento a obtener equivalente a u\$s 15.272 millones.

Pero la situación agravante es que a este déficit se suman los elevados déficits que se vienen acumulando desde 2011.

**EL DÉFICIT FISCAL EN EL PERIODO 2008-2015**

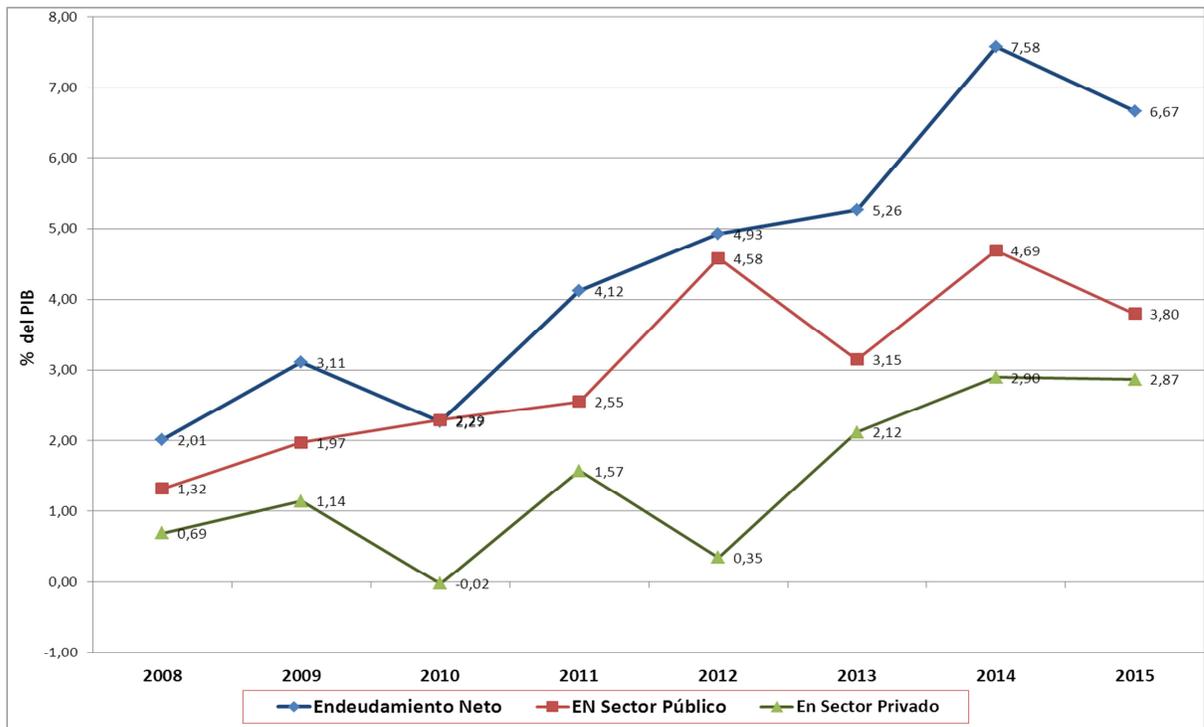
En el cuadro que sigue se muestra la evolución del déficit fiscal entre 2008 y 2015, medido por el Endeudamiento Neto, el financiamiento y la amortización por sector tomador, según datos de la Cuenta de Inversión.

ENDEUDAMIENTO NETO DE LA AN POR SECTOR TOMADOR								
% del PIB	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
<b>RESULTADO FINANCIERO</b>	-3,75	-4,15	-2,54	-1,86	-1,98	-0,11	-0,76	0,62
<b>INVERSIÓN FINANCIERA NETA</b>	2,91	3,43	2,72	3,07	2,14	2,16	2,35	2,63
<b>ENDEUDAMIENTO NETO</b>	<b>6,67</b>	<b>7,58</b>	<b>5,26</b>	<b>4,93</b>	<b>4,12</b>	<b>2,27</b>	<b>3,11</b>	<b>2,01</b>
<b>ENDEUDAMIENTO PÚBLICO</b>	<b>13,98</b>	<b>13,89</b>	<b>10,70</b>	<b>10,17</b>	<b>9,95</b>	<b>9,22</b>	<b>10,00</b>	<b>7,43</b>
•Sector Público	8,94	9,48	6,99	7,94	5,82	5,96	6,09	4,11
▶BCRA	6,89	7,09	5,84	6,18	4,84	4,30	2,93	2,31
▶Banco Nación y FGS	1,38	1,61	0,79	1,09	0,61	1,13	1,99	0,70
▶Resto Sector Público	0,67	0,77	0,36	0,67	0,36	0,53	1,17	1,10
•Sector Privado y Org Internacio	5,04	4,41	3,72	2,24	4,14	3,25	3,91	3,32
<b>AMORTIZACIÓN</b>	<b>7,31</b>	<b>6,31</b>	<b>5,44</b>	<b>5,25</b>	<b>5,84</b>	<b>6,95</b>	<b>6,89</b>	<b>5,42</b>
•Sector Público	5,14	4,79	3,84	3,36	3,27	3,67	4,12	2,79
▶BCRA	3,81	3,56	2,61	2,54	2,12	2,20	2,13	1,86
▶Banco Nación y FGS	0,69	0,64	0,87	0,40	0,87	0,57	0,80	0,31
▶Resto Sector Público	0,64	0,60	0,35	0,42	0,28	0,90	1,19	0,62
•Sector Privado y Org Internacio	2,17	1,51	1,60	1,89	2,57	3,27	2,77	2,63

Fuente: Elaboración propia en base a la Cuenta de Inversión

En 2011 se produce un salto del déficit (EN) y continúa en forma creciente hasta 2014 en que llega a 7,6% del PIB, manteniendo prácticamente el elevado nivel en 2015 (6,7%). En el gráfico siguiente se puede visualizar esta evolución

### ENDEUDAMIENTO NETO



En todo el periodo el EN con el sector público supera al EN con el sector privado, pero a partir de 2010 se acentúa la preponderancia del primero básicamente por el financiamiento del BCRA.

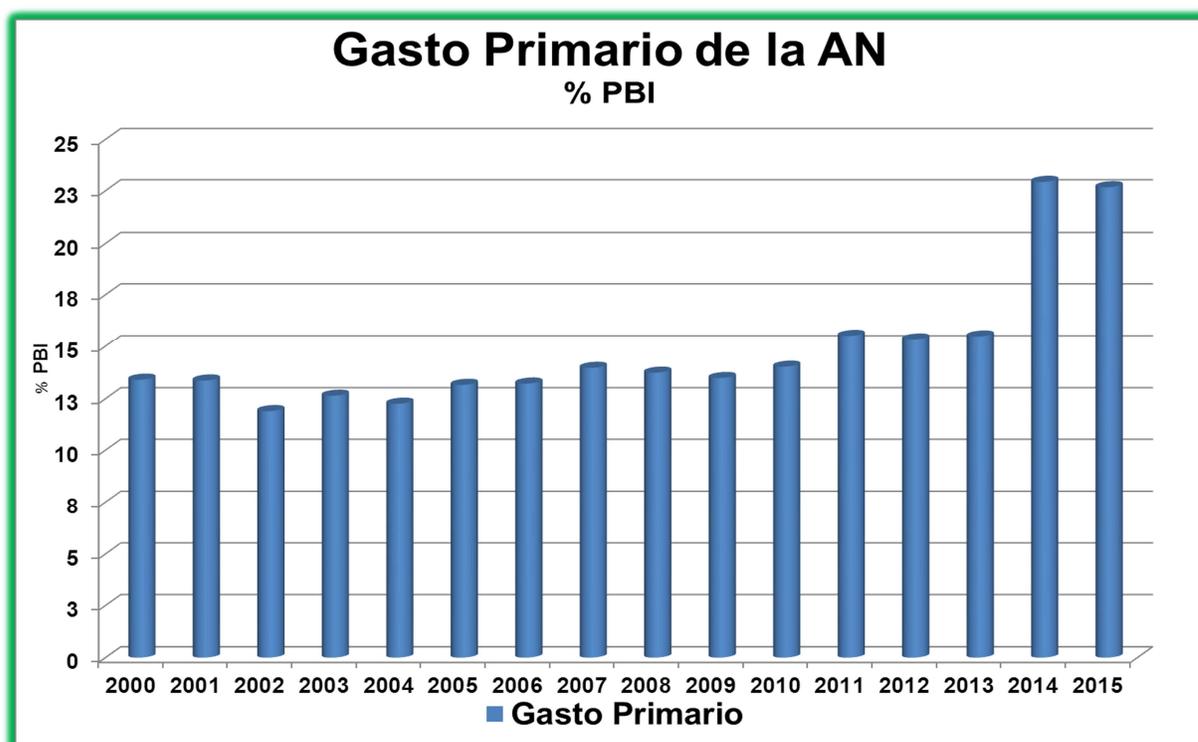
### EL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

**La principal causa del desborde del déficit fiscal es el crecimiento del gasto público.**

A fin de demostrar esta aseveración, se compara la variación del gasto de la Administración Nacional entre 2008 y 2015, último año este que se cuenta con la ejecución de la Cuenta de Inversión. La ejecución provisoria de 2016 indicaría que gasto y déficit no serían inferiores a 2015. **El tipo de análisis y la propuesta que efectúo son aplicables al presupuesto 2017.**

El análisis lo circunscribe a la Administración Nacional por disponibilidad de información, pero la metodología se puede aplicar al resto del SPN y sería bueno extenderla al gasto de las Provincias.

Elegí la ejecución de 2008 como punto de comparación por varios motivos. Es un año en que el gasto primario en términos del PIB es próximo al promedio de 2005-2010, periodo en que el GP permaneció relativamente estable. Asimismo está a mitad del periodo 2002-2015, alejado de la crisis de 2001-2002 y en un contexto macroeconómico favorable. El Endeudamiento Neto en ese año fue 2% del PIB.



Para tener una idea de la naturaleza del incremento del gasto entre 2008 y 2015, en el cuadro que sigue el gasto se desagrega según los insumos adquiridos y los apoyos financieros otorgados (lo que se conoce como clasificación por Objeto del Gasto). Asimismo, como indicadores referenciales se incluyen en el cuadro los precios implícitos y el producto interno bruto a precios de mercado de 2004.

	2008	2015	Var% nom	Var% real
<b>Gasto en Personal</b>	<b>19.543.756.500</b>	<b>161.888.802.430</b>	<b>728,3</b>	<b>81,2</b>
Seguridad y sistema penal	3.992.868.101	39.845.316.010	897,9	118,3
Función Judicial	2.504.165.414	20.960.546.308	737,0	83,1
Función Legislativa	719.579.564	7.537.768.108	947,5	129,2
ANSES	903.539.736	8.267.644.290	815,0	100,2
Resto AN	11.423.603.684	85.277.527.714	646,5	63,3
<b>Bienes de Consumo</b>	<b>2.423.155.949</b>	<b>16.716.558.574</b>	<b>589,9</b>	<b>50,9</b>
<b>Servicios no Personales</b>	<b>4.839.222.946</b>	<b>40.964.933.788</b>	<b>746,5</b>	<b>85,2</b>
Serv técnicos y profesionales	827.601.873	9.453.766.224	1.042,3	149,9
Publicidad y propaganda	379.481.767	3.098.345.079	716,5	78,6
Pasajes y viáticos	470.373.647	4.217.887.385	796,7	96,2
Resto Servicios	3.161.765.659	24.194.935.100	665,2	67,4
<b>Bienes de Uso</b>	<b>8.960.980.297</b>	<b>32.041.660.644</b>	<b>257,6</b>	<b>-21,8</b>
<b>Transferencias</b>	<b>134.193.301.852</b>	<b>1.058.952.676.361</b>	<b>689,1</b>	<b>72,6</b>
Jubilaciones y pensiones (SIPA+PNC)	60.271.451.698	495.697.210.357	722,4	79,9
Asignaciones Familiares	4.732.906.320	65.642.532.598	1.286,9	203,4
A Empresas Privadas	21.307.563.576	118.606.671.635	456,6	21,8
A Otras Entidades del SPN	9.077.649.785	122.018.144.564	1.244,2	194,1
A Universidades Nacionales	7.497.785.448	50.683.249.306	576,0	47,9
A Institutos Provinciales y Municipales	15.650.112.453	96.051.564.923	513,7	34,3
Resto de transferencias	15.655.832.573	110.253.302.979	604,2	54,1
<b>Incremento activos financieros</b>	<b>18.901.894.351</b>	<b>139.825.577.526</b>	<b>639,7</b>	<b>61,8</b>
Incremento de cuentas a cobrar	6.837.874.087	44.178.242.127	546,1	41,3
Adelanto a Proveedores y Contratistas	706.144.433	8.942.638.256	1.166,4	177,0
Resto activos financieros	11.357.875.831	86.704.697.143	663,4	67,0
<b>Intereses de la deuda</b>	<b>21.582.713.190</b>	<b>109.612.714.087</b>	<b>407,9</b>	<b>11,1</b>
<b>Otros Gastos</b>	<b>509.232.638</b>	<b>11.484.780.811</b>	<b>2.155,3</b>	<b>393,4</b>
<b>Total Gasto de la AN</b>	<b>210.954.257.724</b>	<b>1.571.487.704.222</b>	<b>644,9</b>	<b>63,0</b>
<b>Recursos de la AN</b>	<b>200.098.757.660</b>	<b>1.212.308.004.195</b>	<b>505,9</b>	<b>32,5</b>
<b>Recursos Tributarios de la AN</b>	<b>187.042.565.749</b>	<b>1.027.037.949.813</b>	<b>449,1</b>	<b>20,1</b>
<b>Indice de Precios Implícitos (2004=100)</b>	<b>177,6</b>	<b>812,0</b>	<b>357,1</b>	
<b>PBIpm a precios de 2004</b>	<b>647.176</b>	<b>719.579</b>		<b>11,2</b>
<b>Gasto en Personal Poder Ejecutivo</b>	<b>16.320.011.522</b>	<b>133.390.488.014</b>	<b>717,3</b>	<b>78,8</b>

Fuente: Cuenta de Inversión, Boletín Fiscal y Cuentas Nacionales

Entre 2008 y 2015 los precios implícitos se incrementaron 357% en tanto el gasto de la AN aumentó 645%, es decir, 63% en términos reales. En el mismo lapso los recursos totales

aumentaron 506%, 32,5% real, y los recursos tributarios 449%, 20% real. El PIB a precios constantes creció el 11%. Uso los precios implícitos porque son los precios menos cuestionados del periodo y el índice más general.

**El causante del fuerte aumento del déficit fiscal es el gasto público, por cuanto los recursos crecieron en términos reales, y aún en relación al PIB.**

El gasto en personal aumentó 81% en términos reales entre 2008 y 2015. En el cuadro de arriba se puede apreciar que los mayores incrementos se dieron en el Congreso, la fuerzas de seguridad y penitenciaria y el ANSES. Si descomponemos el gasto del Poder Ejecutivo (incremento 78,8% real) en cantidad x precio, la ocupación creció 32,9% (de 287.070 a 381.424) y el costo salarial 34,6% real (pasó de \$4.373 a \$26.901 mensuales). Se excluye el gasto de los poderes Legislativo y Judicial porque no se contó con el dato de ocupación para poder descomponerlo en cantidad x precio.

El gasto en bienes de consumo tuvo un incremento real del 51% y servicios no personales el 82%. Dentro de estos, los servicios técnicos y profesionales aumentaron el 150% (estos gastos son primos del gasto en personal), seguido por pasajes y viáticos 96% y publicidad y propaganda 79% reales.

El gasto en bienes de uso (inversión) tuvo una caída real del 22%, pero este ítem hay que analizarlo conjuntamente con el de adelantos a proveedores y contratistas (APC) porque un cambio de imputación pasó gasto del primero al segundo (artículo 27 de la ley 11.672 -CPP). Los APC aumentaron 177% en términos reales pero a partir de importes muy bajos. Si consideramos conjuntamente los dos ítems, la caída real se reduce al 7%.

Las transferencias, principal gasto de la Administración Nacional, aumentaron 73%. En el cuadro se puede ver la variada gama de transferencias que hay en el presupuesto nacional. Las principales aumentaron fuertemente en términos reales.

Un caso de mucha sensibilidad social son las jubilaciones y pensiones (JyP) del sistema previsional argentino. Las JyP aumentaron en términos reales 80%. Descomponiéndolas en  $q \times p$ , la cantidad de JyP aumentó 32% (pasó de 5.891.368 a 7.780.674) y el haber medio mensual 36% real (varió de \$787 en 2008 a \$4.901 en 2015).

Las JyP del SIPA tuvieron un incremento real del 71%, la cantidad de JyP creció 20% (de 5.219.341 a 6.252.757) y el haber medio mensual 42% (de \$820 a \$5.332). El gasto real de las PNC aumentó nada menos que el 193% (de M\$ 4.656 a 62.266), la cantidad de pensiones no contributivas lo hizo el 127% (de 672.027 a 1.527.919) y la pensión media mensual tuvo un aumento real del 29% (pasó de \$533 a \$3.135).

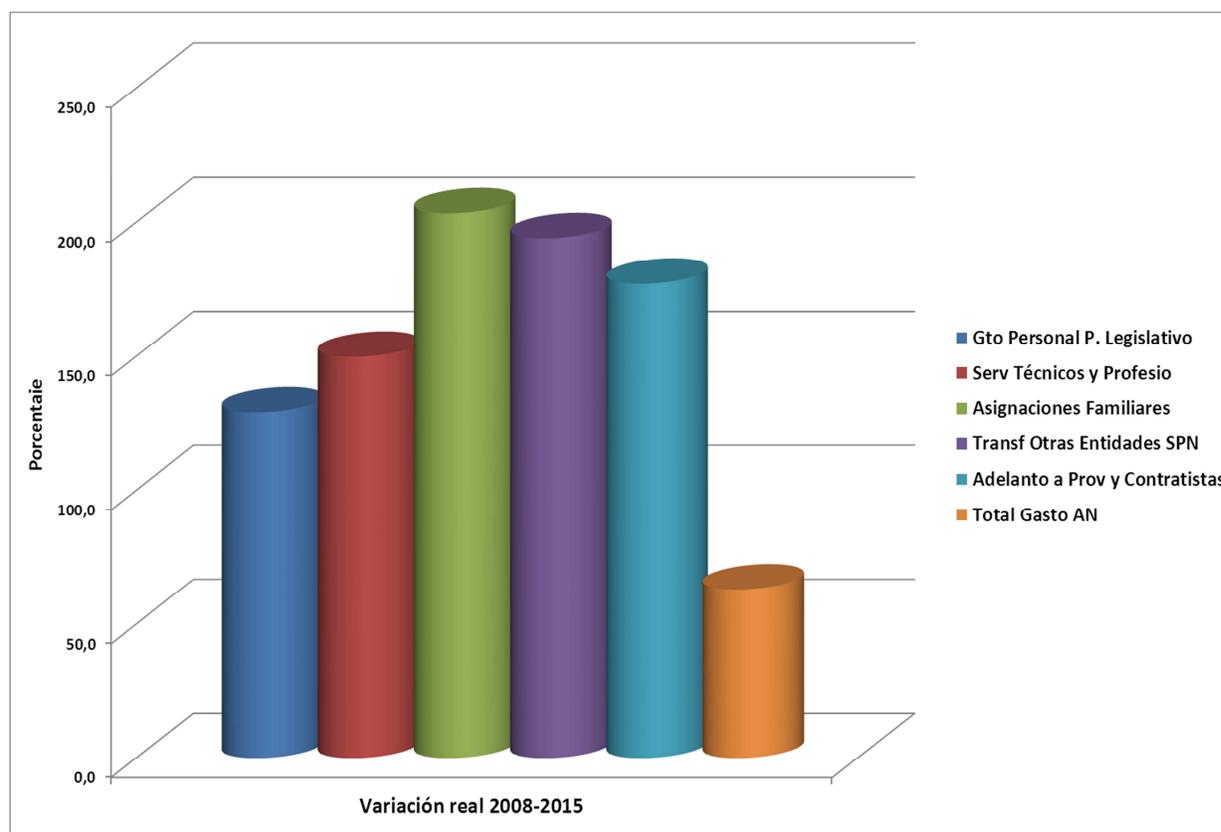
Es llamativo que no obstante el significativo esfuerzo financiero realizado, que continua, para mejorar la situación de los jubilados -haber y cobertura previsional- haya en la población una percepción de que no se ha hecho nada, o muy poco, a favor de los mayores. Parece que hubo un problema de comunicación del gobierno.

El principal componente de las asignaciones familiares es la asignación universal por hijo (AUH). El gasto en 2015 ascendió a M\$ 34.035 y los beneficiarios fueron 3.560.704. Este programa no existía en 2008.

Las transferencias a otras entidades del SPN comprenden transferencias a fondos fiduciarios, empresas públicas y otros entes del SPN, donde prevalecieron las transferencias para subsidios energéticos y transporte ferroviario. Entre 2008 y 2015 aumentaron 194% real.

En el gráfico que sigue se ilustran los mayores aumentos.

### PRINCIPALES INCREMENTOS REALES DEL GASTO 2008-2015



#### QUE HACER?

En los puntos anteriores se ha mostrado que el alto nivel del déficit fiscal de los últimos años, y el previsto para 2017, es consecuencia de un crecimiento desmedido del gasto público. El aumento es generalizado en todos los componentes considerados por el objeto del gasto.

Como este nivel del déficit fiscal no es sostenible en el tiempo y es muy peligroso para el país, no queda otra que efectuar un recorte programado del gasto público. El recorte tiene dos objetivos: reducir el déficit y también atender las nuevas prioridades políticas y compromisos de facto (como por ejemplo, aumento de la inversión pública, aumento de los intereses de la deuda).

La ventaja, si se puede decir así, es que el aumento real ha sido generalizado por lo que los recortes se pueden efectuar en todos lados, reduciendo la magnitud de la quita en cada caso.

La baja del gasto podría tener como objetivo llevar en 2019 (en tres años) el déficit, medido como Endeudamiento Neto, a un nivel aproximado al de 2008: 2% del PIB. Dado que se parte de un déficit previsto en el presupuesto 2017 del 7% del PIB, el sendero de la baja podría ser: 1% en 2017; 2% en 2018 y 2% en 2019.

La menor pretensión para 2017 se debe a que el presupuesto ya está sancionado, no hay tiempo suficiente para los estudios necesarios para realizar un recorte racional y hay que contrarrestar el aumento del gasto y la baja de recursos que produjo el Congreso en el tratamiento del presupuesto 2017 y con la sanción del aumento de las deducciones del impuesto a las ganancias. Según el PIB a precios corrientes proyectado en el presupuesto para el trienio 2017-2019, la rebaja del gasto sería en 2017 del orden de los M\$ 100.000; en 2018 M\$ 230.000 y en 2019 M\$ 260.000.

La contrapartida de esta reducción gradual es que en 2017 se va a necesitar un endeudamiento neto equivalente a u\$s 32.645 millones, al tipo de cambio del presupuesto; u\$s 21.755 en 2018 y u\$s 11.010 en 2019.

Asimismo, es condición para que se cumpla la meta déficit que los recursos totales de la AN en porcentaje del PIB no caigan en relación al nivel previsto en el presupuesto 2017.

### **COMO HACER?**

En principio, el recorte se tiene que practicar sobre la base de la clasificación por objeto del gasto. La razón para elegir los insumos como base del recorte es porque es más sencillo y da más seguridad que la reducción sea definitiva. El recorte o baja de programas y proyectos pueden ser sustituidos con la aparición de nuevos programas o proyectos similares que neutralizan la rebaja.

El recorte no debe ser lineal. Por ello, hay que basarse en los programas y proyectos presupuestarios y sus indicadores reales (producto, de resultado, etc.). Para evitar ajustes indebidos es necesario determinar qué aumento de gasto en el periodo 2008-2016 estuvo justificado y cual no.

A febrero habría que instrumentar el recorte de 2017 y a junio de 2017 tendría que concluirse las rebajas de 2018 y 2019, que deberían estar contenidas en el proyecto de presupuesto 2018.

El trabajo de recortar racionalmente el gasto público es ímprobo y complejo, por lo que tiene que ser llevado a cabo por equipos experimentados, de gran conocimiento del presupuesto y del sector público. Por ello estimo que la tarea tiene que estar a cargo de la Secretaría de Hacienda-Subsecretaría de Presupuesto-Oficina Nacional de Presupuesto. Esta área del gobierno tiene el expertise, la información y la tecnología para hacer un buen trabajo.

### **INFRAESTRUCTURA BÁSICA Y DÉFICIT FISCAL**

En materia de obra pública, el gobierno se encuentra en una encerrona presupuestaria. El objetivo dominante de reducir significativamente el déficit fiscal colisiona con otro objetivo central: recomponer y ampliar la infraestructura básica dado su estado de deterioro y atraso que obstaculiza, cuando no lo impide, el crecimiento de la actividad económica del país.

El problema radica en que la construcción de infraestructura demanda grandes cifras de inversión y financiamiento, que son incompatibles con la baja del déficit fiscal.

Una prueba de esta incompatibilidad se puede apreciar comparando el presupuesto 2017 con el presupuesto 2016. En este, en la planilla anexa al artículo 38 se autorizaron operaciones de crédito públicos para grandes proyectos de inversión por u\$s 54.538

millones, en tanto en la planilla anexa al artículo 34 de la Ley de Presupuesto 2017 se aprobaron \$ 90.000 millones (u\$s 5.022 millones).

En consecuencia, para conciliar ambos objetivos propongo que se establezca por separado un presupuesto extraordinario para las grandes obras de infraestructura, que estará al margen de la política de reducción general del déficit del presupuesto normal.

Este presupuesto extraordinario para obras de infraestructura básica (PEOIB) se establecerá de una manera muy restrictiva y debería responder a los siguientes criterios:

1.- Tener un Endeudamiento máximo promedio anual del 1% del PIB en los próximos 5 años, aproximadamente u\$s 5.500 millones anuales a valores proyectados del presupuesto 2017. Asimismo, el monto de la autorización para realizar operaciones de crédito público de un año estará condicionado a la asignación del gasto en cada ejercicio, que a su vez no podrá superar el 1,5% del PIB por año.

Cabe señalar que el gasto promedio anual del Sector Público Nacional en inversión real + transferencias de capital + adelantos a proveedores y contratistas en el trienio 2014-2016 fue alrededor del 3% del PIB. Asimismo, el presupuesto 2017 tiene para esos conceptos una previsión de 3,2% del PIB.

2.- El servicio de la deuda del financiamiento que se obtenga se cargará al presupuesto ordinario.

3.- Solo se incluirán obras de infraestructura energética - transporte ferroviario y fluvial y puertos - riego, provisión de agua potable y saneamiento. Las obras deberán ser de gran magnitud unitaria. Por ello se excluye la construcción de caminos, porque es divisible y extensible y desdibuja los límites del proyecto. Los proyectos que no sean elegibles para integrar el PEOIB deberán ser considerados en el presupuesto normal.

4.- El PEOIB se presupuestará por proyecto y no por programa, a fin de tener claramente delimitado su alcance.

5.- El PEOIB deberá contar prioritariamente con financiamiento externo, específico para cada proyecto, amortizable en no menos de 15 años, con un periodo de gracia de no menos de 3 años y a un costo financiero conveniente.

6.- Crear un comité de selección y seguimiento de los proyectos que integrarán el PEOIB compuesto por los ministros de Hacienda y de Finanzas y el Jefe de Gabinete de Ministros, con la participación del ministro jurisdiccional que será responsable del proyecto.

7.- Los proyectos seleccionados para integrar el PEOIB deberán ser aprobados por ley específica.

8.- El presupuesto anual incluirá el PEOIB en un título separado, conteniendo los artículos, con sus planillas anexas, que aprueban el endeudamiento, los avales necesarios y autoriza el gasto para el ejercicio y el presupuesto plurianual. Asimismo, la ley de presupuesto expondrá un cuadro AIF donde figure el PEOIB consolidado con el presupuesto ordinario.

9.- Conjuntamente, las comisiones de presupuesto y hacienda de las cámaras de diputados y senadores, con la asistencia de la Oficina de Presupuesto del Congreso, harán un seguimiento del PEOIB cuya característica y frecuencia deberán ser acordadas con el comité del punto 6.-

10.- Eliminar el artículo 27 de la Ley 11.672 – Complementaria Permanente de Presupuesto que establece el Programa de Inversiones Prioritarias (PIP).

El PEOIB deberá ser acotado en el tiempo. Una vez que se resuelva el gran atraso en Infraestructura básica debería desaparecer y quedar solo al presupuesto normal. Se estima que el PEOIB podría tener una duración de 5 años, renovable por única vez por otros 5, previa evaluación de los resultados obtenidos.

Esta propuesta apunta a separar grandes inversiones en infraestructura básica que cuente con financiamiento de largo plazo del déficit del presupuesto ordinario que se necesita reducir significativamente en los próximos tres años. De todas formas, ambos presupuestos, el ordinario y extraordinario, tienen que ser considerados en la programación monetaria.

# Equilibrios fiscales estructurales en América Latina y el Caribe

Nuevo conjunto de datos y estimaciones

Martín Ardanaz, Ana Corbacho, Alberto Gonzales  
y Nuria Tolsa Caballero

## 1. Introducción

La política fiscal en Latinoamérica y el Caribe (LAC) ha sido tradicionalmente procíclica y volátil. Es decir, los gobiernos han tendido a incrementar el gasto público (o recortar impuestos) durante períodos de expansión y a recortar gastos (o subir los impuestos) durante períodos de recesión. Asimismo, la política fiscal ha sido históricamente volátil debido a shocks discrecionales o cambios repentinos en la política fiscal realizados por razones que no son abordar condiciones macroeconómicas corrientes. Dado que existe una amplia experiencia empírica que sugiere que la política fiscal procíclica y volátil afecta negativamente el crecimiento económico (Woo 2011, 2009), exacerba la volatilidad macroeconómica (Fatas y Mihov, 2003; 2012), y obstaculiza los intentos por proteger a los grupos más vulnerables durante las recesiones (Hicks y Wodon, 2001; Ravallion, 2002), las medidas para reducir la volatilidad fiscal y contener el sesgo procíclico en la política fiscal pueden resultar benéficas para mejorar el desempeño económico a largo plazo y el bienestar social.

\* Autor correspondiente: Martín Ardanaz (martina@iadb.org). Este documento fue preparado cuando Ana Corbacho era Asesora Económica de Sector en las Instituciones para el Sector de Desarrollo en el Banco Interamericano de Desarrollo. Los autores quieren reconocer los útiles comentarios recibidos de Guillermo Vuletin, Alexander Klemm, y Andrew Powell. Por último, agradecemos al *Public Capacity Building Korea Fund for Economic Development* (KPC) por su apoyo económico.

\*\* El conjunto de datos original se puede encontrar en <http://publications.iadb.org/handle/11319/6979> y un formato resumido en <https://mydata.iadb.org/Public-Finance/Structural-Fiscal-Balances-Database-for-LAC-A-Tool/3itg-avtz>.

Existen dos opciones políticas complementarias para abordar el problema de la política fiscal procíclica y volátil. Una es fortalecer el rol de los estabilizadores automáticos en el presupuesto, es decir, aquellos rubros del ingreso y los gastos que se adaptan a los cambios cíclicos en la economía y que se disparan en forma automática, que hasta ahora han demostrado ser relativamente pequeños e ineficaces para reducir la volatilidad de la producción en Latinoamérica y el Caribe (Corbacho y otros, 2013). La otra opción es anclar los marcos de la política fiscal en términos de normas fiscales que apunten a equilibrios fiscales estructurales, y no existentes (Kumar and Ter-Minassian, 2007). Según una definición estándar, el equilibrio estructural o ajustado cíclicamente (SBB) es la posición fiscal real del gobierno después de controlar las consecuencias presupuestarias del ciclo económico (Hagemann, 1999) y otros factores exógenos, como, por ejemplo, los movimientos en el precio de las materias primas (Bornhorst y otros, 2011).

Como secuela de la reciente crisis económica global, anclar la política fiscal en términos de equilibrio estructural o ajustado cíclicamente se ha hecho más común, como parte de una nueva ola (o próxima generación) de normas fiscales (Schaechter y otros, 2012). Sin embargo, sólo una minoría de países ha experimentado con las normas del equilibrio estructural o ajustado cíclicamente en la práctica. Al igual que en 2013, de 67 países que cuentan con una norma presupuestaria equilibrada, 15 incorporaron una característica de ajuste cíclico o estructural a las mismas (FMI, 2013)<sup>1</sup>. A lo largo de Latinoamérica y el Caribe sólo Chile (desde 2001) y, más recientemente, Colombia (2011) y Perú (2013) fijaron objetivos de equilibrio de presupuesto o crecimiento del gasto en términos ajustados cíclicamente, mientras que Panamá (desde 2009) y México (desde 2014) registran el ciclo de otro modo.

Es posible que el hecho de que un número relativamente bajo de países haya adoptado normas basadas en el equilibrio estructural o cíclicamente ajustado no sea un accidente, dado que existen varios requisitos institucionales para su implementación exitosa y no se puede suponer simplemente la disposición de los países para satisfacerlos (García, 2012; Ter-Minassian, 2010). Por otra parte, para paí-

<sup>1</sup> Ver el "Conjunto de datos de normas fiscales" (2013) del FMI, que abarca 87 países entre 1985 y 2013 (disponible en <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>).

ses que obtienen ingresos fiscales sustanciales de las actividades relacionadas con materias primas, surgen complicaciones adicionales de la evolución altamente volátil e impredecible de los precios de los recursos (Villafuerte y otros, 2010).

Sin embargo, aun si una mayoría de países en la región de Latinoamérica y el Caribe todavía tiene que satisfacer plenamente algunas o todas esas precondiciones, el uso de equilibrios fiscales estructurales como indicadores o monitores de la posición fiscal subyacente podría ser un primer paso importante en la dirección de institucionalizar la política fiscal según estas líneas. Tener un indicador confiable del impacto de las condiciones económicas sobre el presupuesto es una precondición natural o primer paso para incorporar un acercamiento basado en normas a la política fiscal. De este modo, se necesita en forma urgente y oportuna un conjunto de datos y estimaciones de equilibrios fiscales estructurales en toda la región.

Nuestro documento contribuye a esta agenda política al presentar estimaciones originales de equilibrios fiscales estructurales en una muestra de 20 países de Latinoamérica y el Caribe. Además de poner esta información a disposición del público, nuestro aporte a la literatura es triple. Primero, tenemos la intención de medir el grado de incertidumbre de estimación alrededor de las estimaciones del equilibrio estructural o cíclicamente ajustado. Por definición, el cálculo del equilibrio estructural o cíclicamente ajustado (y las medidas asociadas al impulso fiscal) está sujeto a la incertidumbre de la estimación, dado que su fórmula requiere la estimación de variables no observadas (por ejemplo, estimaciones de producción potencial y sus correspondientes brechas productivas) y parámetros (incluyendo estimaciones de elasticidades de impuestos y gastos). Resulta interesante que pocos estudios traten de publicar incertidumbre de estimación alrededor de tales estimaciones. Nuestro segundo aporte es que, al estimar el equilibrio estructural o cíclicamente ajustado, tomamos en cuenta información (limitada) de los responsables políticos establecida al usar datos económicos en tiempo real. Contrario a la mayoría de los estudios, que llevan a cabo análisis posteriores basados en toda la información disponible y son, por lo tanto, capaces, con el beneficio retrospectivo, de calcular el estado del ciclo de negocios en forma más precisa, hacemos uso de información sobre producción que sólo está disponible en el momento en que se toman decisiones de política fiscal. En la medida en que encontremos grandes diferencias entre estos métodos, la precaución en el uso del equilibrio estructu-

ral o cíclicamente ajustado parece garantizada. Nuestro aporte fiscal es mostrar cómo se pueden explotar varias características del conjunto de datos, cosa que hacemos volviendo sobre una cuestión que durante largo tiempo ha atraído la atención en la región: el comportamiento cíclico de la política fiscal y sus determinantes económicos y políticos<sup>2</sup>.

El documento está organizado del siguiente modo. La sección 2 coloca los recientes desarrollos fiscales a través de Latinoamérica y el Caribe en perspectiva comparativa. La sección 3 presenta el conjunto de datos y la metodología para calcular el equilibrio estructural o cíclicamente ajustado. La sección 4 presenta estimaciones del equilibrio estructural o cíclicamente ajustado para 20 países de Latinoamérica y el Caribe, junto con las oscilaciones para evaluar el grado de incertidumbre de la estimación, y la sección 5 brinda una evaluación del comportamiento de la política fiscal respecto del ciclo de negocios. La sección 6 presenta las conclusiones.

## **2. El desafío: abordar la política fiscal procíclica y volátil en los países de Latinoamérica y el Caribe**

Los países de Latinoamérica y el Caribe se han caracterizado tradicionalmente por altos niveles de prociclicidad fiscal y volatilidad fiscal. Por ejemplo, en una muestra de 90 países entre 1960 y comienzos de los 2000, Woo (2009) encuentra que el nivel promedio de prociclicidad en Latinoamérica y el Caribe, medido a través de la reacción del gasto del gobierno ante los cambios en el PBI real, fue el más alto entre diversas regiones del mundo. En forma similar, en un estudio que abarca 87 países entre 1960 y 1999, Alesina y Tabellini (2005) muestran que las dos regiones con la política fiscal más procíclica son el África Subsahariana y (especialmente) Latinoamérica. Por último, clasificando los datos de país presentados en Fatas y Mihov (2003) por origen regional, encontramos que el nivel de volatilidad fiscal de Latinoamérica y el Caribe entre 1960 y 2000, medido por el desvío estándar de los residuales de regresiones específicas del país del consumo del gobierno sobre producción, es

<sup>2</sup> Comenzando con Gavin y Perotti (1997), una importante literatura ha mostrado la propensión de la región hacia el comportamiento procíclico (Kaminsky y otros 2004; Akitoby y otros 2006; Clements y otros 2007; Klemm 2014).

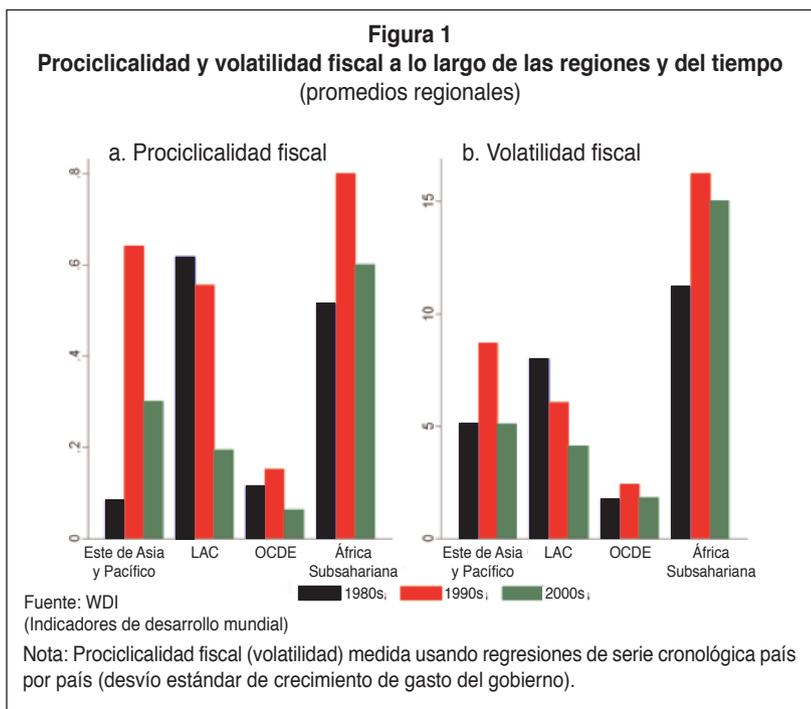
comparativamente alto también, muy por encima de la media de la muestra y sólo detrás de los niveles de volatilidad observados a lo largo del África Subsahariana.

Contra este trasfondo histórico, la última década fue testigo de cambios significativos en las políticas fiscales de varios países en la región: los déficits promedio de la región declinaron firmemente, los índices de deuda mejoraron y, en comparación con previos episodios de crisis, algunos países pudieron implementar una política fiscal contracíclica efectiva durante la recesión económica global de 2008-09 (FMI 2015; 2009; Klemm 2014; Daude y otros, 2010)<sup>3</sup>.

La Figura 1 coloca algunos de estos recientes beneficios en perspectiva comparativa, mostrando las variaciones regionales y a lo largo del tiempo en niveles de ciclicidad y volatilidad fiscal. En esta figura, la ciclicidad fiscal es medida en términos de la reacción del gasto del gobierno a los cambios en el PBI real en regresiones de serie cronológica país por país (los valores más grandes implican más política fiscal procíclica)<sup>4</sup>, y la volatilidad fiscal es medida simplemente a través del desvío estándar en el crecimiento del gasto del gobierno por década. Como se muestra en la Figura 1a, mientras que durante la década de los ochenta y los noventa la región de Latinoamérica y el Caribe tuvo el nivel promedio más alto de prociclicidad, la política fiscal se hizo mucho menos procíclica durante la última década. En forma similar, la Figura 1b muestra que, en promedio, los niveles de volatilidad fiscal han estado en constante declinación durante las tres últimas décadas, permitiendo a Latinoamérica y el Caribe reducir la brecha con respecto a los países avanzados. A pesar de estos beneficios, el país medio de Latinoamérica y el Caribe es todavía cuatro veces más volátil que la economía media de la OCDE.

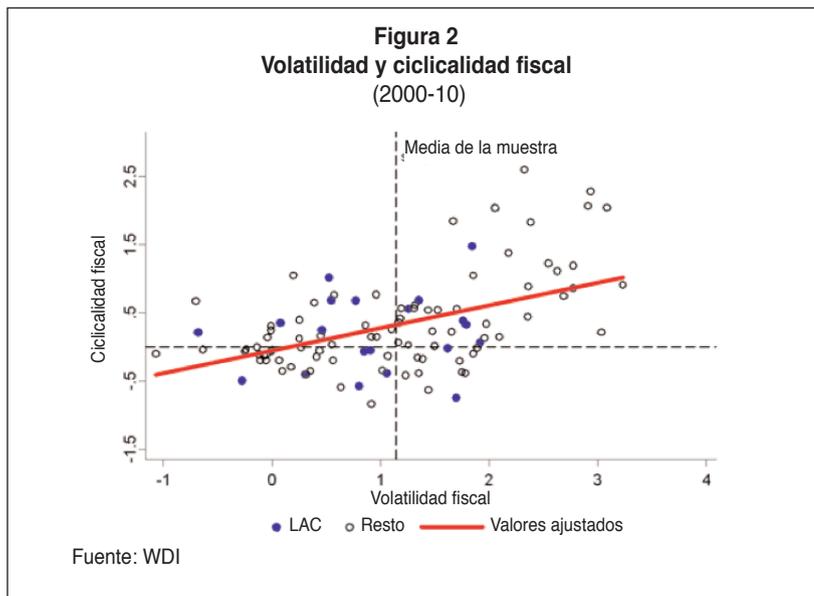
<sup>3</sup> Para usar la terminología de Frankel y otros (2012), la “graduación” de la prociclicidad fiscal no ha sido exclusiva para varios países de Latinoamérica y el Caribe durante la última década, sino una característica del mundo en desarrollo en general. Ver también Céspedes y Velasco (2014) para el caso de los exportadores de materias primas en particular.

<sup>4</sup> Específicamente, el cambio en el registro del gasto real de consumo del gobierno es retrocedido al cambio en el registro del PBI real, cuyo coeficiente es tomado como representación del grado de prociclicidad fiscal.



Sin embargo, estos beneficios promedio enmascaran importantes variaciones a través de los países. Por ejemplo, la Figura 2 marca a los países de Latinoamérica y el Caribe (en negro) a lo largo de dos dimensiones de ciclicidad y volatilidad fiscal en el período 2000-10 en una muestra de más de 100 países para los cuales había datos disponibles<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> En esta figura, la volatilidad fiscal es medida usando el desvío estándar de los residuales de regresiones específicas de país del consumo del gobierno sobre resultados (ver Fatas y Mihov [2003] y Woo [2011] en cuanto a detalles).



Varios datos interesantes emergen de este diagrama de dispersión. Primero, en general se trata de los dos fenómenos que están correlacionados positivamente, sugiriendo que reducir la prociclicidad y la volatilidad son dos lados del mismo desafío restringiendo el excesivo criterio de la política fiscal. Segundo, y mirando solamente la dimensión vertical de la cifra, los países de Latinoamérica y el Caribe por encima y por debajo la línea de guiones en cero (umbral que separa a los países procíclicos de los contracíclicos) se dividen en forma casi pareja, sugiriendo que todavía queda lugar para que por lo menos la mitad de los países puedan reducir sus niveles de prociclicidad fiscal. Tercero, mirando la dimensión horizontal de la cifra, mientras que una pluralidad de países de Latinoamérica y el Caribe muestran ahora niveles de volatilidad por debajo de la muestra o de la media mundial, hay todavía un grupo de países no despreciable con niveles por encima de eso, que también dan margen para mejorar esta cuestión. En suma, juntando ambas dimensiones, observamos que, durante la última década, algunos países pudieron escapar de la trampa de la prociclicidad y la volatilidad, mientras otros niveles de prociclicidad y volatilidad han permanecido comparativamente altos.

Como señaláramos en la introducción, existen dos opciones políticas complementarias para superar la política fiscal procíclica y volátil. Una es fortalecer el rol de los estabilizadores automáticos, y la otra es anclar los marcos de política fiscal en términos de normas fiscales que apuntan hacia los equilibrios estructurales en contraposición con los existentes. En el resto del documento, nos concentramos en medir los equilibrios estructurales y estudiar su evolución a lo largo del tiempo como primer paso hacia considerar la adopción de normas fiscales basadas en el equilibrio estructural o cíclicamente ajustado.

### **3. Estimación de equilibrio estructural: datos y metodología**

#### **3.1 Datos**

Si bien varias bases de datos fiscales regionales están fácilmente disponibles<sup>6</sup>, ninguno de ellos satisface los requisitos para la apropiada estimación de los equilibrios estructurales o cíclicamente ajustados. Problemas de comparación debido a cobertura institucional variable, falta de documentación acerca de las interrupciones estructurales en la serie cronológica, así como disponibilidad de datos sobre ingresos sólo a niveles muy agregados de análisis se encuentran entre las limitaciones más importantes de las bases de datos existentes. Nuestra base de datos original, construida sobre la base de datos oficiales (principales fuentes: Bancos Centrales y Ministerios de Hacienda) intenta superar estos problemas (i) consolidando los datos fiscales para llegar al nivel del gobierno general<sup>7</sup> o su aproximación más cercana; y (ii) separando los datos del ingreso por sus principales componentes (ingresos por impuestos y no impositivos).

Siguiendo estos criterios, el conjunto de datos para este estudio

<sup>6</sup> Esto incluye: Latin Macro Watch (LMW) preparado por el Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, World Economic Outlook (WEO) e International Finance Statistics (IFS) por parte del Fondo Monetario Internacional, World Development Indicators (WDI) por parte del Banco Mundial, y CEPAL-STAT por parte de ECLAC.

<sup>7</sup> Esto incluye el gobierno central, los gobiernos subnacionales (estatales y locales), la seguridad social y otras organizaciones descentralizadas que están separadas del gobierno central. Las operaciones de las empresas públicas están disponibles en la base de datos y se pueden agregar para calcular los indicadores fiscales del sector público, sin ningún ajuste por ciclos económicos o de materias primas.

contiene información de 20 países en América Latina y el Caribe: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela. La información sobre cada país es presentada usando la siguiente estructura:

- Ingresos fiscales
  - Ingresos corrientes:
    - Impuestos:
      - Impuesto a las ganancias corporativas (CIT)
      - Impuesto a las ganancias personales (PIT)
      - Impuestos indirectos: impuesto al valor agregado + al consumo
      - Otros impuestos
      - Aportes a la seguridad social
      - Ingresos por impuestos a los recursos no renovables (NRR) (en su mayoría impuesto a las ganancias corporativas)
    - Ingresos no impositivos:
      - Ingresos no impositivos por recursos no renovables (regalías y transferencias)
      - Otros
  - Ingresos de capital
    - Gastos: totales y primarios
    - Equilibrio primario y total
    - Equilibrio estructural (primario, total, con y sin recursos no renovables)

El Cuadro 1 brinda mayores detalles acerca de las unidades institucionales y período de tiempo cubierto en el conjunto de datos.

### 3.2 Metodología

El equilibrio estructural o cíclicamente ajustado es definido generalmente como el equilibrio fiscal que prevalecería si la economía estuviera en su nivel (o tendencia) potencial. En otras palabras, el objetivo de estimar un equilibrio estructural o cíclicamente ajustado es remover el impacto del ciclo de negocios y otros factores exógenos (por ejemplo, movimientos de precios de materias primas) de las cuentas presupuestarias. De este modo, calcular el equilibrio estructural o cí-

**Cuadro 1**  
**Muestra y cobertura**

<b>País</b>	<b>Cobertura</b>	<b>Años</b>
Argentina	Gobierno central + Seguridad social	1990-2013
Barbados	Gobierno central	1993-2013
Bolivia	Gobierno general	1990-2013
Brasil	Gobierno general	1998-2013
Chile	Gobierno general	1990-2013
Colombia	Gobierno general	1990-2013
Costa Rica	Gobierno general	1997-2013
República Dominicana	Gobierno central	1990-2013
Ecuador	Gobierno central	1990-2013
El Salvador	Gobierno general	1990-2013
Honduras	Gobierno central	1990-2013
Guatemala	Gobierno central	1990-2013
Guyana	Gobierno central	1992-2013
México	Gobierno central + Seguridad social	1990-2013
Panamá	Gobierno central	1990-2013
Paraguay	Gobierno central + Seguridad social	1990-2013
Perú	Gobierno general	1990-2013
Trinidad y Tobago	Gobierno central	1998-2013
Uruguay	Gobierno central + Seguridad social	1992-2013
Venezuela	Gobierno central	1992-2013

Fuente: Elaboración de los autores.

clicamente ajustado involucra básicamente tres pasos: (i) estimación de producción potencial y la correspondiente brecha productiva; (ii) estimación de elasticidades de impuestos y gastos respecto de la brecha productiva; y (iii) ajustes que van más allá del ciclo de negocios, como por ejemplo los efectos de los precios de las materias primas sobre los ingresos fiscales.

Por lo tanto, siguiendo a Bornhorst y otros (2011), usamos la ecuación:

$$SBB = \sum R_i \left( \frac{Y^P}{Y} \right)^{\varepsilon_{R_i}} + R^{NRR} \left( \frac{P^{LR}}{P} \right)^{\alpha} - G \left( \frac{Y^P}{Y} \right)^{\varepsilon_G}$$

en donde el equilibrio estructural o cíclicamente ajustado es el equilibrio de presupuesto estructural,  $R_i$  son las categorías de ingre-

tos,  $R^{NRR}$  es el ingreso de recursos no renovables.  $Y^P$  es el PBI potencial,  $Y$  es el PBI,  $P$  es el promedio ponderado de los precios de las principales materias primas,  $P^{LR}$  es el precio promedio ponderado a largo plazo de los precios de las principales materias primas,  $\varepsilon_{R,i}$  y  $\varepsilon_G$  la elasticidad del PBI de cada categoría de ingreso y gasto, respectivamente,  $\alpha$  es la elasticidad de los ingresos NRR (recursos no renovables) con respecto a los precios de las materias primas, y  $G$  es el gasto fiscal total.

Esta ecuación sigue el acercamiento desagregado basado en el ajuste cíclico de las partidas de ingresos individuales, en donde cada componente de la categoría de ingresos  $i$ -th es ajustado individualmente por el ciclo. En el lado del gasto, seguimos la sabiduría convencional al asumir  $\varepsilon_G = 0$ . El supuesto de elasticidad cero parece garantizado en el contexto de Latinoamérica y el Caribe debido a los sistemas de seguro de desempleo no desarrollados y a la ausencia general de programas de gastos que podrían actuar como estabilizadores automáticos.

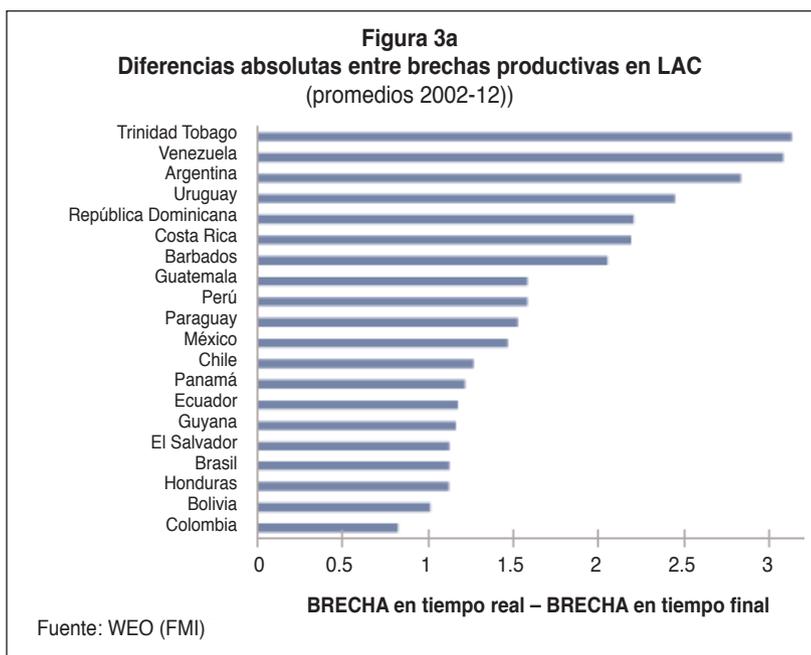
### **3.2.1 Brechas productivas**

A falta de datos que permitan la estimación de producción potencial usando un acercamiento de función de producción, usamos la técnica de filtrado Hodrick-Prescott para estimar brechas productivas. Por otra parte, para aproximarnos al conjunto de información de un responsable político, estimamos las brechas productivas en tiempo real. Es decir, usamos la información disponible sobre el PBI en tiempo real  $T$  para estimar las brechas productivas a tiempo  $T + 1$  usando los distintos datos antiguos de la base de datos WEO<sup>8</sup>. Específicamente, eliminamos las tendencias existentes de cada cosecha de datos antiguos de WEO para construir un conjunto de series de brechas productivas. Es decir, en cada año aplicamos el método de eliminación de tendencias con datos disponibles durante ese año. Luego, usamos estos diferentes datos antiguos para construir una nueva serie, que consiste en la última estimación disponible de la brecha productiva por cada punto en el tiempo. La estimación resultante en tiempo real representa la estimación más oportuna de la brecha

<sup>8</sup> Los datos antiguos en línea están disponibles desde 1999. Para facilitar el final del problema de la técnica de filtrado HP, usamos las proyecciones de crecimiento de *Consensus Forecasts* cuando WEO no las brinda.

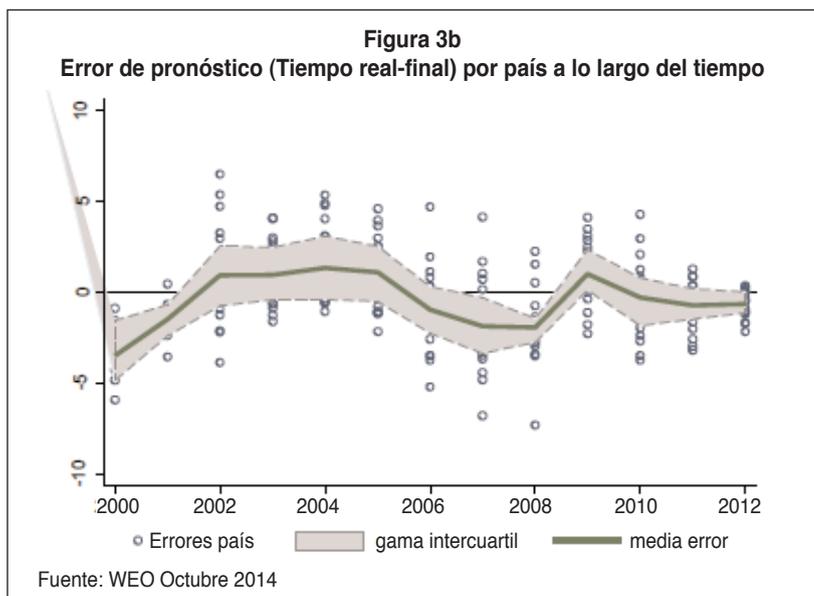
productiva que se podría construir en tiempo real usando el método empleado (Orphanides y van Norden, 2002).

Esta configuración nos permite comparar diferencias entre medidas de la brecha productiva en tiempo real y estimaciones de la brecha productiva que son devueltas cuando se usa la última versión WEO disponible, a la que nos podemos referir como nuestras estimaciones de tiempo definitivas de la brecha productiva<sup>9</sup>. Las discrepancias de la brecha productiva entre las estimaciones en tiempo real y final reflejan tanto errores de pronóstico (por ejemplo, la sobreestimación de las tasas de crecimiento) como revisiones posteriores de resultados. Como nos muestra la Figura 3a, estas diferencias absolutas (promediadas durante el período 2002-12) pueden ser grandes para distintos países en la región, pero como se muestra en la Figura 3b, no están sistemáticamente sesgadas en una dirección u otra<sup>10</sup>.

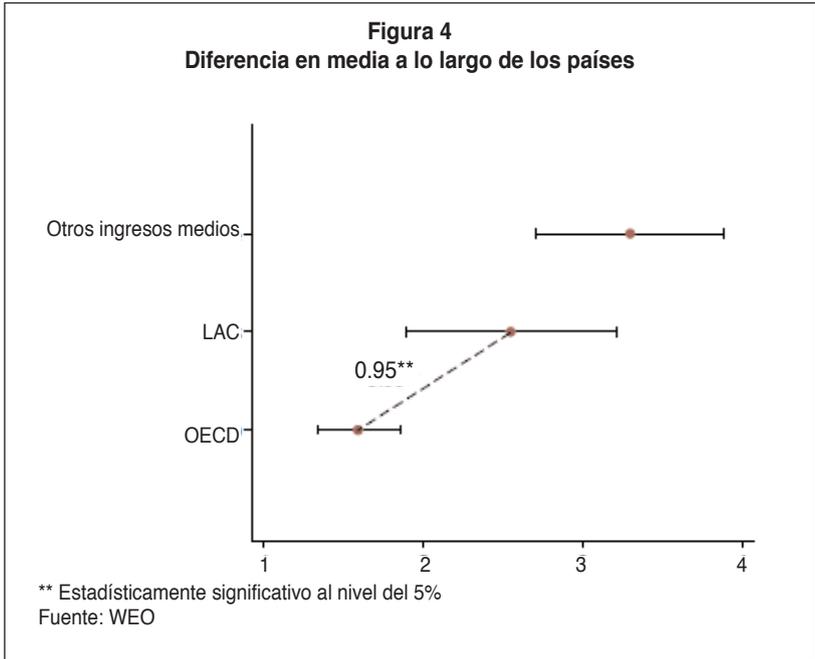


<sup>9</sup> En el momento de este escrito, la última versión disponible corresponde a datos antiguos de octubre 2014.

<sup>10</sup> En realidad, en sólo uno de los 20 países examinados aquí el error de pronóstico es estadísticamente más grande que cero, y en cuatro, es estadísticamente más pequeño que cero.



Asimismo, la Figura 4 coloca tales discrepancias en perspectiva comparativa, marcando los coeficientes de regresión junto con los correspondientes intervalos de confianza del 95% para los países latinoamericanos y del Caribe, los países avanzados y una muestra de 55 países de ingresos medios. En promedio, los países de la OCDE muestran la menor discrepancia entre las estimaciones en tiempo real y en tiempo final de la brecha. Como lo muestra la figura, mientras que la diferencia que media entre los países avanzados y los países Latinoamericanos y del Caribe es de 1 punto porcentual y estadísticamente significativa en niveles convencionales, Latinoamérica y el Caribe no son atípicos en este sentido, dado que los países en niveles similares de desarrollo muestran patrones similares.



### 3.2.2 Elasticidades de presupuesto

Estimamos las elasticidades fiscales a largo plazo basándonos en las técnicas de dinámica OLS (DOLS). Consideramos los siguientes impuestos: Impuesto a las ganancias corporativas, Impuesto a las ganancias personales, impuestos indirectos (impuesto al valor agregado e impuesto al consumo), aportes de la seguridad social y la suma de otros impuestos para el período 1990-2010. La ecuación usada es:

$$\ln T_t^i = \beta_0^i + \beta_1^i \ln Y_t + \sum_{n=0}^j \delta_n^i D_t^n + \varepsilon_t^i$$

En donde  $T_t^i$  es cada impuesto,  $\beta$  y  $\delta$  son los coeficientes estimados,  $Y_t$  es el PBI real,  $D_t^n$  son las tasas impositivas o la variable si-

mulada para los cambios instituciones (o administrativos); por último,  $\varepsilon_t^i$  es el plazo del error. Las estimaciones para los 20 países de este estudio se presentan en el Cuadro 2. Estas estimaciones están en línea con estudios previos.

**Cuadro 2**  
**Elasticidades estimadas por DOLS**

	Imp.a las gananc. Corporati- vas	Imp.a las gananc. Persona- les	Impuestos Indirectos	Aportes a la Seguridad Social	Otros Impuestos
Argentina	2.5	3.4	1.1	2.3	0.01
Bolivia	3.5	2.4	1.5	1.0	0.03
Brasil	2.1	2.5	1.0	1.6	0.00
Chile	2.0	0.4	1.4	1.5	0.00
Colombia	0.4	2.2	1.8	1.8	0.00
Costa Rica	1.9	2.1	0.8	1.3	0.00
República Dominicana	1.8	1.8	1.4	1.5	0.01
Ecuador	3.3	1.3	2.0	1.6	0.30
El Salvador	3.1	2.9	2.1	0.6	-0.01
Guatemala	1.9	2.4	2.0	1.4	-0.01
Guyana	1.5	1.7	1.8	1.8	0.02
Honduras	0.7	2.1	3.1	2.3	-0.02
México	0.4	2.2	1.8	1.8	0.00
Panamá	1.3	1.2	0.7	1.7	0.01
Paraguay	0.9	0.0	2.1	2.9	0.00
Perú	1.8	2.1	1.8	0.9	-0.02
Trinidad y Tobago	0.7	0.4	0.7	2.2	0.02
Uruguay	2.2	2.7	3.8	2.6	0.01
Venezuela	3.1	3.5	2.6	1.9	0.04
<b>LAC-20 (media)</b>	<b>1.8</b>	<b>2.0</b>	<b>1.8</b>	<b>1.7</b>	<b>0.02</b>

Fuente: Cálculos de los autores.

**Recuadro 1**  
**Marcos de Política Fiscal para países ricos en recursos:**  
**los casos de Chile y de Noruega**

La adopción de una norma fiscal basada en un equilibrio ajustado cíclicamente, como en Chile, y para la equidad intergeneracional, como en Noruega, es la reforma clave requerida para evitar sesgos procíclicos y sesgos de generación procorrientes en la política económica y el gasto del gobierno. Mientras que para los que no exportan materias primas el ajuste cíclico puede estar limitado a shocks en el PBI doméstico, para los que exportan materias primas resulta clave agregar ajustes cíclicos a los shocks de precios de sus materias primas.

La norma fiscal de Chile para el presupuesto del gobierno central fue desarrollada en 2000 e implementada en 2001. La norma apunta a contribuir a dos objetivos políticos: la sustentabilidad fiscal y la estabilidad fiscal/macroeconómica. La estabilidad fiscal se ve asegurada comprometiéndose a un nivel de meta para el equilibrio ajustado cíclicamente del gobierno que sea coherente con las necesidades de ahorro del gobierno (neto de inversión del gobierno). La estabilidad fiscal (y posiblemente la macroeconómica) se logra comprometiéndose con un rumbo del gobierno que sea consistente con el ingreso del gobierno cíclicamente ajustado. De allí que el objetivo de la norma sea ahorrar durante períodos de altos ingresos para usar estos ahorros en los malos tiempos, además de la meta de ahorro o desahorro reflejada por el presupuesto ajustado cíclicamente. Las fuentes más grandes de volatilidad cíclica del gobierno en Chile —es decir, la sensibilidad más grande del presupuesto a las variables cíclicas— son ingresos por impuestos no mineros e ingresos mineros y por transferencia.

Noruega, uno de los países más ricos del mundo, comenzó la producción de pe-

### **3.2.3 Otros ajustes: Ingresos fiscales por materias primas**

Los ingresos provenientes de recursos no renovables juegan un rol importante en los ingresos fiscales totales en varios países de la región, rol que ha crecido considerablemente en años recientes debido al boom de las materias primas (Corbacho y otros, 2013). La naturaleza de los recursos no renovables hace necesario desenmarañar los shocks permanentes de los temporarios en las cuentas fiscales. La literatura ofrece distintos acercamientos respecto del manejo de este tipo de ingresos. El Recuadro 1 presenta un breve debate acerca de cómo Noruega y Chile vinculan los ingresos fiscales provenientes de las materias primas con una norma fiscal. El Recuadro 2 describe el funcionamiento de los fondos de estabilización fiscal en la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC).

tróleo en 1971 y se convirtió en un exportador de petróleo cada vez más importante en la década de los ochenta y noventa. Un manejo prudente y transparente de las rentas provenientes del petróleo por parte del gobierno es un componente importante del marco de política fiscal de Noruega, que apunta tanto a la estabilización cíclica como a la equidad intergeneracional como objetivos de política clave. La norma fiscal de Noruega para el presupuesto no petrolero está basada en la distinción entre las proyecciones reales y las cíclicamente ajustadas para los siguientes rubros clave del presupuesto: ingresos por impuestos, ingresos por impuestos al consumo, transferencias del Banco Central (Norges Bank), los pagos de intereses netos del Banco Central, y los pagos de beneficios por desempleo. Sobre el ciclo de negocios, el gasto del gobierno (que no sea sobre los pagos netos de intereses y beneficios por desempleo) se determina por niveles proyectados de ingresos impositivos y no impositivos del gobierno cíclicamente ajustados más un retorno real imputado del 4% sobre las inversiones del GPF (Fondo de Pensiones del Gobierno).

Los lineamientos de la política fiscal de 2001 no requieren que el gasto esté estrictamente limitado al tope impuesto por el retorno real del 4% sobre el GPF cada año. Por el contrario, se espera que la política fiscal contribuya a la estabilización de corto plazo de la economía haciendo uso del gasto discrecional del gobierno. Por lo tanto, la norma fiscal noruega permite que la política fiscal juegue un rol contra-cíclico que va mucho más allá de una norma de ingresos estrictamente estructural o cíclicamente ajustada (como la norma de gasto a-cíclico de Chile). A diferencia de Chile, el presupuesto del gobierno de Noruega permite menos (más) crecimiento de gasto del gobierno durante la fase expansiva (contractiva) del ciclo de negocios, cuando las brechas de producción proyectadas son positivas (negativas).

Fuente: Schmidt-Hebbel (2012).

## Recuadro 2

### Fondos de Estabilización Fiscal en Latinoamérica y el Caribe

Muchos países de Latinoamérica y el Caribe que generan significativos ingresos fiscales de la explotación de materias primas han creado fondos de estabilización. Los fondos son mecanismos de seguridad automáticos diseñados para atenuar los efectos de las fluctuaciones de precios de estos productos básicos sobre las cuentas fiscales, y buscan estabilizar el gasto público cuando los ingresos exhiben un comportamiento volátil o incierto (Marcel, 2011). Los fondos de estabilización operan bajo normas preestablecidas, acumulando ingresos adicionales durante las subidas de precios y financiando gastos necesarios durante las bajas. Los depósitos y los retiros dependen de alcanzar un resultado en relación con un disparador específico. Algunos fondos se enfocan en las fluctuaciones de precios en los productos para la exportación, mientras que otros se concentran principalmente en las fluctuaciones en los ingresos fiscales. Un importante desafío es fijar el valor de

Continúa en pág. siguiente

referencia que rige los retiros y los depósitos. A excepción de Bolivia, todos los exportadores principales de materias primas básicas en la región de Latinoamérica y el Caribe han creado fondos de estabilización. Chile estableció un fondo para estabilizar la proporción de ingresos por exportación de cobre que el gobierno puede gastar en un año. El Fondo de Compensación del Cobre funcionó desde 1987 hasta 2006, principalmente para estabilizar las fluctuaciones en el tipo de cambio real para regular la disponibilidad de monedas extranjeras en la economía. Desde la década del noventa en adelante, la atención se concentró en estabilizar los ingresos fiscales producidos por la corporación de cobre del sector público. El fondo fue eliminado cuando se promulgó la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2000. Esta ley consolidó la norma de equilibrio fiscal estructural y creó un único fondo de estabilización para todos los ingresos fiscales.

La LRF de Ecuador (2002) contenía tres normas fiscales destinadas a equilibrar la falta de recursos, la tasa de crecimiento de gasto real y la deuda pública. Posteriormente, las mismas fueron modificadas y reemplazadas por una Regla de Oro no basada en petróleo (2008). También había una serie de fondos de estabilización con un conjunto de rígidas normas operativas y de depósitos, que fueron abolidas hace algunos años.

México también creó un fondo de estabilización dentro del marco de su LRF, con normas cuya ejecución depende de los precios corrientes del petróleo con respecto a los precios presupuestados. Existe también una norma general de presupuesto equilibrado (no ajustado por el ciclo de negocios).

En Perú, los recursos del Fondo de Estabilización Fiscal se acumulan de acuerdo con el excedente fiscal al final de cada ejercicio económico. Estos recursos pueden ser usados para el servicio de deuda pública una vez que superen el 2% del PBI. La LRF establece diversas normas fiscales no ajustadas por el ciclo de negocios. En Trinidad y Tobago, el Fondo de Estabilización estipula normas de ejecución que dependen de los ingresos por petróleo reales en relación con los ingresos presupuestados.

Por último, en 1998 Venezuela estableció su Fondo de Inversión para la Estabilización Económica o FIEM para suavizar el impacto de los fluctuantes ingresos por petróleo sobre las cuentas fiscales y sobre las operaciones monetarias y de cambio extranjero. En 2004, el FIEM fue modificado y se convirtió en el Fondo de Estabilización Macroeconómica o FEM, destinado a estabilizar el gasto público en los niveles nacionales, estatales y municipales. Con posterioridad, en 2007, se creó el Fondo de Desarrollo Nacional o FONDEN para que los recursos provenientes de ingresos del petróleo y otras fuentes pudieran ser usados para financiar proyectos de inversión. Esto dejó al FEM sin rol práctico como mecanismo de estabilización del gasto público. En Venezuela, las normas de ejecución basadas en los precios del petróleo son modificadas con frecuencia cuando cambian las circunstancias y los objetivos políticos, lo que transforma la norma en ineficiente, inútil e imposible de controlar.

Fuente: Villafuerte, López Murphy, y Ossowski (2010).

Siguiendo la metodología usada en Chile, introducimos un ajuste en los ingresos fiscales relacionados con la materia prima que nos interesa o canasta de materias primas<sup>11</sup>. Esto implica definir un precio estructural ( $P^{LP}$ ) que no es observable y refleja el precio estructural. Las metodologías para calcular el precio estructural para algunos exportadores de materias primas incluyen lo siguiente:

- Chile: Una junta independiente fija el precio de referencia para el cobre en el largo plazo, y más recientemente también para molibdeno.
- Mongolia: El precio estructural para el cobre es determinado por el promedio móvil sobre 16 años: 12 históricos, año en curso, y pronóstico para tres años.
- Vladkova-Hollar and Zettelmeyer (2008): Los precios estructurales de materias primas son calculados usando proyecciones a cinco años del FMI.
- Otros productores de petróleo: Los precios estructurales de materias primas están basados en la proyección central del precio del petróleo (por ejemplo, de la *International Energy Agency* (Agencia Internacional de Energía o IEA)).

El cuadro 3 muestra la variación en el tipo de exportaciones de materias primas y dependencia fiscal a lo largo de los países en nuestra muestra. Mientras que Ecuador, México, Trinidad y Tobago y Venezuela son exportadores de petróleo, Bolivia, Colombia y Perú exportan una combinación de productos mineros, petróleo crudo e hidrocarburos; Chile y Guyana son exportadores mineros. Todos los países muestran niveles relativamente altos de dependencia fiscal, a excepción de Guyana y Colombia, en donde la participación es relativamente baja pero ha crecido considerablemente en años recientes.

<sup>11</sup> Para Bolivia, Chile y Perú creamos un índice de precios estructurales, ponderados por cuotas de exportación en cada año.

**Cuadro 3**  
**Principales materias primas en exportadores de productos mineros e hidrocarburos**

País	Productos mineros	Hidrocarburos	Cuota de ingreso fiscal (%) (2010-12)
Bolivia	Zinc, estaño	Gas natural,	16,7
Chile	Cobre, molibdeno	petróleo crudo	16,4
Colombia	Carbón, ferroníquel, oro, esmeraldas	Gas natural, petróleo crudo	8,2
Ecuador		Petróleo crudo	31,7
Guyana	Oro		4,3
México		Petróleo crudo	32,1
Perú	Cobre, oro, plata, zinc	Gas natural	15,2
Trinidad y Tobago		Petróleo crudo	41,4
Venezuela		Petróleo crudo	41,4

Fuente: Elaboración de los autores.

Dada la falta de acuerdo metodológico respecto de la estimación de los precios estructurales, definimos cuatro escenarios alternativos basados en la literatura existente<sup>12</sup>.

- Promedio móvil de 15 años de datos históricos
- Pronóstico a cinco años (pronóstico Bloomberg)
- 12 años de datos históricos y cuatro años de pronóstico
- El promedio de todos los escenarios antedichos.

#### 4. Estimaciones de equilibrios estructurales primarios en LAC

Esta sección presenta los resultados de estimar el equilibrio estructural o cíclicamente ajustado durante la década de los 2000. Esta discusión está dividida en dos partes. La primera define y discute los resultados de referencia a partir de un escenario pre-específico.

<sup>12</sup> En cálculos auxiliares, construimos un quinto escenario siguiendo a Villafuerte y otros (2010). Definen al equilibrio estructural o cíclicamente ajustado como ingresos sin recursos netos de los gastos del gobierno. De allí que también estimamos al equilibrio estructural o cíclicamente ajustado excluyendo los ingresos provenientes de recursos no renovables.

La segunda discute la incertidumbre de la estimación alrededor de la referencia.

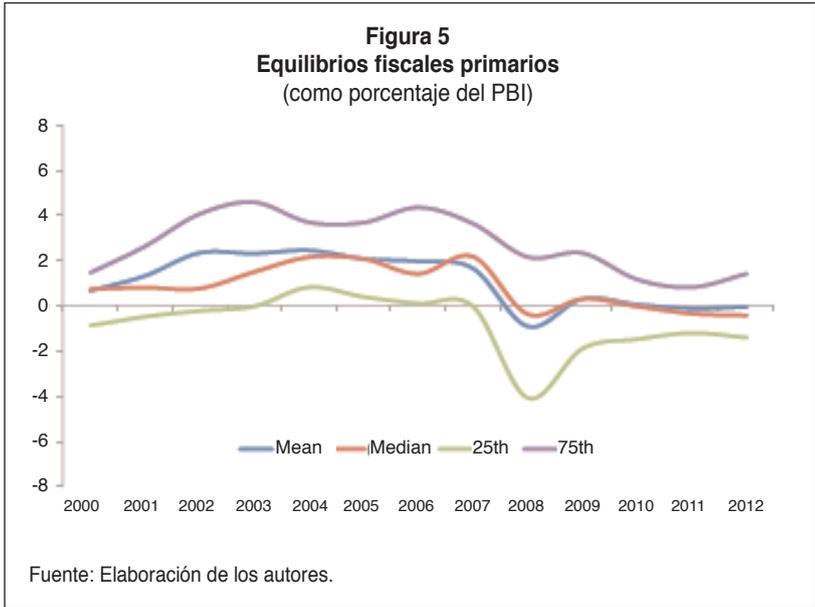
#### 4.1 Escenario de referencia

Los supuestos del escenario de referencia son los siguientes: la brecha productiva se estima usando la técnica HP con parámetros  $\lambda$  iguales a 100 usando datos de tiempo final. Las elasticidades del ingreso fiscal son las del Cuadro 2 anterior. De modo similar, las elasticidades de ingresos de materias primas se estiman a través de regresiones Log-OLS, en donde el precio estructural es el promedio de los tres escenarios definidos más arriba.

La figura 5 presenta la evolución en los niveles de equilibrios presupuestarios estructurales durante la última década junto con promedios regionales, medianos y oscilaciones intercuartiles correspondientes. Se pueden observar tres hechos estilizados principales. Con algunas excepciones, los equilibrios estructurales primarios mejoraron durante mediados de la década del 2000, cuando despegó el boom de las materias primas. En realidad, al comienzo de la última crisis financiera, los equilibrios estructurales fiscales permanecieron en excedente o equilibrio en 15 de 20 casos. Segundo, hubo un agudo deterioro en la posición fiscal subyacente durante la crisis financiera de 2008-09, consistente con una postura política contracíclica. Por último, las posiciones fiscales sólo se han recuperado parcialmente desde la crisis y, en varios casos, se han deteriorado. Esta última dinámica sugiere que los países latinoamericanos y del Caribe todavía enfrentan importantes desafíos en términos de su capacidad para obtener estímulo fiscal a medida que mejoran las posiciones cíclicas (Powell 2015, FMI 2015)<sup>13</sup>.

Este panorama estilizado oculta substancial heterogeneidad a lo largo de Latinoamérica y el Caribe. Específicamente, tomando como criterio de clasificación la respuesta del equilibrio estructural a la brecha productiva durante 2009, es posible clasificar a los países en dos grupos: los que pudieron responder de modo contracíclico y aquellos cuya respuesta fue procíclica (ver Figura 5). Resulta notable que los países que pudieron responder de manera contracíclica durante la

<sup>13</sup> Ver Powell (2014) para mayores evidencias sobre estas tendencias y su relación con la postura cíclica de la política fiscal.

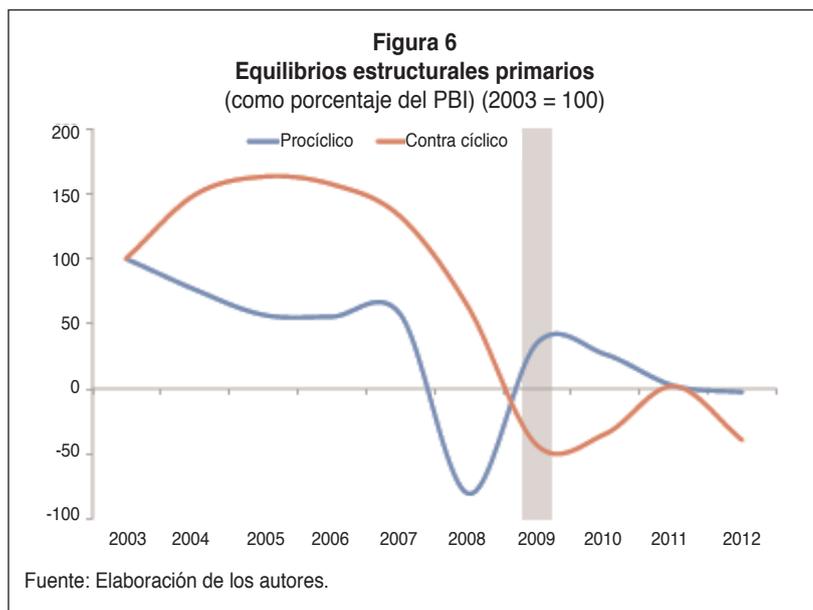


crisis global hayan acumulado mayores superávits durante el boom de las materias primas y, hasta 2011, el equilibrio estructural mostraba signos de mejora. En cambio, en aquellos países que respondieron de modo procíclico en 2009, el equilibrio estructural había tenido una tendencia hacia el empeoramiento a lo largo del boom de las materias primas, dejándolos con menos espacio fiscal para responder tanto durante como después de la desaceleración económica<sup>14</sup>.

#### 4.1.1 Incertidumbre de la estimación: escenarios alternativos

Esta sección estimula diferentes valores del equilibrio estructural o cíclicamente ajustado de acuerdo con los cambios en los supuestos con respecto a la brecha de producción, elasticidades del ingreso y precios de las materias primas. El objetivo de este ejercicio es generar una gama razonable de valores para cada parámetro y evaluar la

<sup>14</sup> Los países que respondieron contracíclicamente incluyen (en orden de tamaño del impulso fiscal) a: Chile, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Perú, Barbados, Honduras, Panamá, Brasil, Argentina y Paraguay.



incertidumbre de la estimación alrededor del equilibrio estructural o cíclicamente ajustado.

Para definir gamas plausibles, estimamos la brecha productiva usando la técnica HP con parámetro lambda igual a cuatro valores diferentes (6.25, 30, 100 y 499), usando los datos tanto en tiempo final como real. Las elasticidades de ingresos fiscales son definidas con un valor central, junto con saltos hacia arriba y hacia abajo (intervalos de confianza del 95%). Seguimos una estrategia similar para calcular elasticidades de ingresos de materias primas, mientras que la gama de precios estructurales es definida por los cuatro escenarios propuestos en la Sección 2.

El Cuadro 4 muestra los resultados de estas estimaciones, descomponiendo los datos por período de tiempo y fuente de incertidumbre: brecha productiva (I), elasticidad de ingresos (II), y precios estructurales y elasticidades de recursos no renovables (III). La brecha mínima-máxima representa la diferencia (promedio) entre el valor mínimo y más bajo del equilibrio estructural o cíclicamente ajustado estimado, tomando en cuenta todas las combinaciones posibles de los diferentes supuestos. La columna "total" considera el conjunto completo de supuestos. Las columnas restantes muestran la descomposi-

**Cuadro 4:**  
**Equilibrio estructural primario: Brecha mínima-máxima de estimaciones (como porcentaje del PBI)**

	2002-2006				2007-2012				2002-2012				
	I	II	III	Total	I	II	III	Total	I	II	III	Total	
	Argentina	0,5	3,1		3,6	0,2	1,5		1,7	0,4	2,1		2,5
Barbados	0,3	1,5		1,8	0,1	1,7		1,8	0,2	1,6		1,8	
Brasil	0,2	0,9		1,1	0,1	0,7		0,8	0,2	0,8		1,0	
Costa Rica	0,4	0,8		1,2	0,2	0,6		0,8	0,3	0,7		1,0	
Rep. Dominicana	0,4	0,8		1,2	0,2	0,5		0,7	0,3	0,6		0,9	
El Salvador	0,0	0,7		0,7	0,1	1,1		1,2	0,1	0,9		1,0	
Guatemala	0,0	0,4		0,4	0,0	0,3		0,3	0,0	0,3		0,3	
Honduras	0,2	0,9		1,1	0,2	1,0		1,2	0,0	0,0		1,1	
Panamá	0,0	0,5		0,5	0,0	0,4		0,4	0,0	0,0		0,4	
Paraguay	0,3	0,8		1,1	0,3	0,7		1,0	0,3	0,7		1,0	
Uruguay	3,3	7,2		10,5	0,7	3,0		3,7	1,9	4,9		6,8	
<b>Promedio</b>	<b>0,5</b>	<b>1,6</b>		<b>2,1</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>		<b>1,2</b>	<b>0,4</b>	<b>1,3</b>		<b>1,6</b>	
					<b>Ricos en recursos</b>								
Bolivia	0,6	0,1		7,9	0,6	0,1		6,2	0,6	0,1		7,3	
Chile	0,7	0,6		3,1	0,7	0,7		5,7	0,7	0,7		5	
Colombia	0,9	0,2		1,7	0,3	0,1		3,6	0,6	0,1		3,4	
Ecuador	0,5	0,1		4,6	0,6	0,1		11,8	0,6	0,		9,2	
Guyana	1,1	0,3		1,7	1,1	0,2		1	2,3	1,1		2	
México	0,3	0,1		5,6	0,5	0,2		10	0,4	0,1		8,5	
Perú	2,8	3,2		6,9	4,6	4,6		9,8	3,8	4		8,5	
Trinidad y Tobago	0,4	0,1		14,9	0,5	0,1		28,4	0,4	0,1		22,8	
Venezuela	2,3	1,3		18,6	1,2	0,4		24	1,7	0,9		24	
<b>Promedio</b>	<b>1,1</b>	<b>0,7</b>		<b>7,9</b>	<b>1,1</b>	<b>0,7</b>		<b>10,1</b>	<b>1,1</b>	<b>0,7</b>		<b>10,1</b>	

Fuente: Elaboración de los autores.

ción de la brecha mínima-máxima cambiando supuestos en uno de los componentes correspondientes, dejando al resto constante.

Los resultados muestran una mayor dispersión en el equilibrio estructural o cíclicamente ajustado con recursos no renovables, especialmente en países ricos en petróleo. De hecho, Bolivia, Ecuador, México, Trinidad y Tobago y Venezuela muestran la mayor dispersión en la estimación de equilibrios estructurales o cíclicamente ajustados. La incertidumbre para los exportadores de materias primas es incluso más pronunciada durante la segunda parte de la década (durante el ciclo con grandes altibajos). Entre los que no exportan materias primas, Uruguay muestra una dispersión particularmente alta, por encima de Chile y Perú (ambos productores de minerales). Guatemala y Panamá muestran el grado más bajo de incertidumbre de estimación.

## 5. Comportamiento cíclico de la política fiscal

Nuestra sección empírica definitiva muestra uno de los varios modos en los cuales se pueden explotar las características de este conjunto de datos original. Específicamente, nos concentramos en el comportamiento de la política fiscal sobre el ciclo de negocios a lo largo de la región. Para medir la ciclicidad de la política fiscal en Latinoamérica y el Caribe entre 1990 y 2012, seguimos una especificación estándar en la literatura (ver Klemn [2014] para una revisión abarcadora reciente):

$$\Delta spb_{it} = \beta_i gap_{it} + \gamma X_{it} + \lambda_i spb_{it-1} + f_i + \varepsilon_{it}$$

en donde  $spb$  es el equilibrio primario estructural,  $gap$  es una medida de la brecha productiva,  $X$  es un vector de los controles,  $f_i$  es un efecto fijo de país, y  $\varepsilon$  en un término de error<sup>15</sup>. Para ocuparnos de consideraciones de causalidad, también estimamos  $\beta_i$  por variables fundamentales, instrumentando la brecha productiva de país  $i$  con la brecha productiva ponderada de exportación de los principales socios comerciales del país. Asimismo, presentamos resultados de estimadores del sistema GMM. El Cuadro 5 presenta los resultados de las estimaciones OLS, IV, y sistema GMM.

<sup>15</sup> Ver Apéndice para definiciones de variables y fuentes.

**Cuadro 5**  
**Ciclicidad de la política fiscal: Estimaciones del panel**

Variable dependiente	OLS		IV		GMM							
	Δ equilibrio primario estructural (SPS)											
Brecha	/0.144*** (0.035)	0.137*** (0.030)	0.128*** (0.036)	0.129*** (0.035)	0.633** (0.250)	0.537** (0.233)	0.627* (0.315)	0.594** (0.283)	0.305** (0.123)	0.312** (0.123)	0.159** (0.059)	0.187** (0.072)
L.SPB	0.415*** (0.046)	0.447*** (0.048)	0.436*** (0.049)	0.437*** (0.048)	0.491*** (0.062)	0.503*** (0.070)	0.504*** (0.086)	0.500*** (0.083)	0.593*** (0.161)	0.581*** (0.138)	0.484*** (0.145)	0.487*** (0.147)
DEUDA		0.012*** (0.003)	0.012 (0.009)	0.012 (0.009)	0.012 (0.005)	0.010* (0.005)	0.001 (0.009)	0.003 (0.009)	0.007 (0.011)	0.007 (0.010)	0.022* (0.012)	0.021* (0.012)
TOT			0.002 (0.025)	0.002 (0.025)	0.002 (0.025)	0.039 (0.029)	0.039 (0.029)	0.037 (0.028)	0.000 (0.019)	0.000 (0.019)	0.002 (0.021)	0.002 (0.021)
FOI			0.058 (0.119)	0.058 (0.119)	0.175 (0.156)	0.175 (0.156)	0.175 (0.156)	0.175 (0.156)	0.175 (0.156)	0.175 (0.156)	0.279* (0.150)	0.279* (0.150)
Efectos anuales	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Observación	395	395	362	362	395	395	395	362	395	395	362	362
Nº de código	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20

Errores sólidos estándar entre paréntesis  
 \*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, \*p<0.1

Fuente: Elaboración de los autores.

Las estimaciones indican que la política fiscal fue procíclica en los países de Latinoamérica y del Caribe durante el período de análisis. Independientemente de la especificación o método de estimación usado, el coeficiente de ciclicidad  $\beta$  es siempre negativo y significativo: un aumento de 1 punto porcentual en la brecha productiva está asociado con el deterioro en el equilibrio primario estructural que oscila entre 0,13-0,63 puntos porcentuales del PBI.

El Cuadro 6 se vuelve hacia los determinantes del comportamiento cíclico de la política fiscal, incluyendo factores asociados con restricciones financieras, tales como el nivel del deuda (DEUDA) o el grado de integración financiera (FOI), los shocks de los términos de intercambio (TOT), y consideraciones de política económica, como el grado de corrupción (CC), y en forma más ge-

**Cuadro 6**  
**Determinantes de la Prociclicidad: Estimaciones del Panel (OLS)**

Variable dependiente	$\Delta$ equilibrio primario estructural				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Brecha	-0.155*** (0.041)	-0.177** (0.063)	-0.183** (0.073)	-0.307** (0.125)	-0.638*** (0.199)
Brecha *TOT	-0.013*** (0.004)	-0.013*** (0.004)	-0.013*** (0.004)	-0.014*** (0.004)	-0.015*** (0.004)
Brecha DEUDA		0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.002)	-0.000 (0.001)
Brecha* FOI			0.010 (0.033)	0.050 (0.043)	-0.025 (0.036)
Brecha* CC				-0.043 (0.094)	-0.124 (0.101)
Brecha* IQ					0.781** (0.332)
LSPB	-0.435*** (0.051)	-0.460*** (0.050)	-0.459*** (0.050)	-0.588*** (0.076)	-0.652*** (0.089)
Efectos del año?	Y	Y	Y	Y	Y
Observaciones	362	362	362	249	210
R al cuadrado	0.358	0.371	0.371	0.480	0.549
Nº de código	20	20	20	20	19

Notas: Constante, TOT, DEBT, FOI CC, Términos IQ no informados.

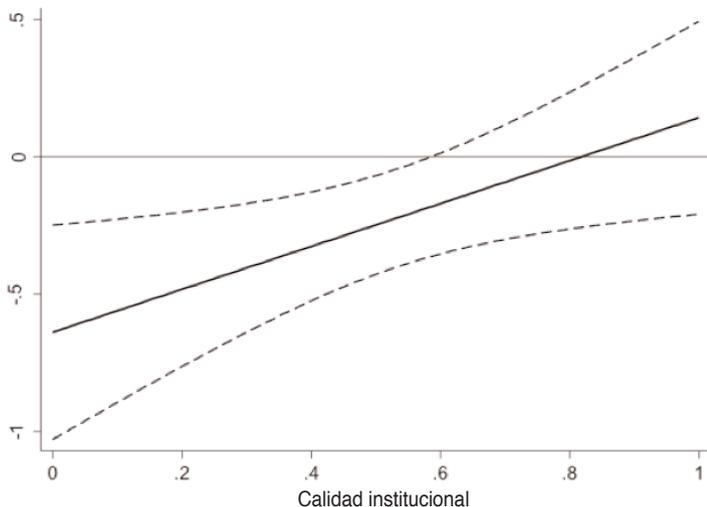
Los errores estándar sólidos van entre paréntesis.

\*\*\* $p < 0.01$ , \*\* $p < 0.05$ , \* $p < 0.1$

Fuente: Elaboración de los autores.



**Figura 8**  
**Efectos marginales de la brecha de producción**  
**sobre el equilibrio primario estructural**  
 (como porcentaje del PBI)



Fuente: elaboración de los autores.

ingresos extraordinarios sobre la política fiscal (Tornell y Lane, 1999).

Por último, el Modelo 5 da cuenta de todos los determinantes estándar de la prociclicidad. En línea con la literatura anterior basada en grandes muestras a través del país (por ejemplo, Frankel y otros [2012]), encontramos que la calidad institucional es un importante determinante de la prociclicidad en Latinoamérica y el Caribe. Como lo muestra la Figura 8, a bajos niveles de desarrollo institucional, el equilibrio estructural reacciona procíclicamente a la brecha productiva. No es este el caso cuando los países desarrollan instituciones más fuertes, en donde la política fiscal se convierte en por lo menos acíclica (dado que las bandas de confianza coinciden con cero)<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Siguiendo a Frankel y otros (2012), la calidad institucional es un índice compuesto de distintas medidas, como por ejemplo el alcance de la corrupción, el grado de la ley y el orden, la calidad burocrática, y los riesgos de expropiación/repudio de contratos. (Ver Apéndice).

## 6. Conclusiones

La literatura existente ha enfatizado las ventajas de calcular los equilibrios estructurales o cíclicamente ajustados para caracterizar adecuadamente la postura de política fiscal, pero pocos estudios tratan de medir (y publicar) la incertidumbre de estimación alrededor de tales cálculos. Por definición, el cálculo de los equilibrios estructurales o cíclicamente ajustados está sujeto a la incertidumbre de la estimación, dado que su fórmula requiere la estimación de variables no observadas (por ejemplo, producción potencial y brechas productivas) y parámetros (incluyendo estimaciones de elasticidades de impuestos y gastos). Por otra parte, para los países que obtienen sustanciales ingresos fiscales de actividades relacionadas con materias primas, la incertidumbre de la estimación adicional surge de la altamente volátil e impredecible evolución de los precios de los recursos.

Usando un conjunto de datos originales, este documento presentó estimaciones del equilibrio estructural o cíclicamente ajustado para 20 países en la región de Latinoamérica y el Caribe durante 1990-2012. Primero mostró que las estimaciones varían de acuerdo con los supuestos metodológicos usados, y que mientras los resultados difieren modestamente para un número de países, la gama de estimaciones puede ser grande para otros, sugiriendo que se necesita cuidado para calcular e interpretar estos indicadores. De este modo, un prudente primer paso sería que los responsables políticos comenzaran a calcular utilizando sistemáticamente los equilibrios fiscales estructurales como indicadores de la postura fiscal a fin de informar la elección de objetivos de presupuesto anuales o de mediano plazo, antes de moverse para consagrarlos en una norma fiscal.

El documento usó luego las estimaciones para analizar las propiedades cíclicas de la política fiscal, y encontró que, en promedio, el equilibrio presupuestario estructural se ha movido procíclicamente con la brecha productiva, una tendencia que se ve reforzada en el contexto de grandes shocks de términos de intercambio. En forma coherente con la literatura a través de los países, una amplia medida de calidad institucional está correlacionada con niveles más bajos de prociclicidad dentro de la región de Latinoamérica y el Caribe. De este modo, un camino para una investigación es separar qué tipos específicos de instituciones podrían ser beneficiosas para contener ciclos procíclicos, e incluso más importante, descubrir las condiciones bajo las cuales se crean estas instituciones y persistir a lo largo del tiempo.

## Referencias

- Akitoby, B., B. Clements, S. Gupta, y G. Inchauste. 2006. "Public Spending, Voracity, and Wagner's Law in Developing Countries," *European Journal of Political Economy*, Vol. 22, páginas 908–924.
- Alesina, A. y G. Tabellini. 2005. "Why is Fiscal Policy often Procyclical?" Cambridge, MA: Harvard University. No publicado.
- Blanchard, O. 1990. "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators." Documento de trabajo de la OCDE. París, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Bornhorst, F., G. Dobrescu, A. Fedelino, J. Gottschalk, y T. Nakata. 2011. "When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances". Notas técnicas y manuales del FMI. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Celasun, O., F. Grigoli, K. Hojo, J. Kaspoli, A. Klemm, M. Moreno-Badia. 2015. "Fiscal policy in Latin America: Lessons and legacies of the global financial crisis". Notas de discusión del personal. FMI
- Céspedes, L., y A. Velasco. 2014. "Was this time different? Fiscal policy in commodity republics". *Journal of Development Economics* 106: 92–106
- Clements, B., C. Faircloth, y M. Verhoeven. 2007. "Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues". Documento de Trabajo. FMI.
- Corbacho, A., V. Fretes, y E. Lora (eds). 2013. *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Palgrave MacMillan.
- Daude, C., A. Melguizo, y A. Neut. 2010. "Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable?" Documento de trabajo 291. París, Francia: *Centro de desarrollo de la OCDE*.
- Fatas, A. y I. Mihov. 2012. "Policy Volatility, Institutions, and Economic Growth". *The Review of Economics and Statistics* 95(2): 362–76.
- — —. 2003. "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion". *Quarterly Journal of Economics* 118(4): 1419–47.
- Frankel, J., C. Vegh, y G. Vuletin. 2012. "On Graduation from Fiscal Procyclicality". *Journal of Development Economics* 100: 32–47.
- García, G. 2012. "Instituciones fiscales para fortalecer las políticas anti-cíclicas y la sostenibilidad fiscal". En A. Corbacho (ed.). *Las instituciones fiscales del mañana*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gavin, M. y R. Perotti. 1997. "Fiscal Policy in Latin America", *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 12, páginas 11-72.

Hagemann, R. 1999. "The Structural Budget Balance: The IMF Methodology". Documento de trabajo del FMI. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Hicks, N. y Q. Wodon. 2001. "Social Protection for the Poor in Latin America". *CEPAL Review* 73: 93–113.

FMI (Fondo Monetario Internacional). 2009. "Crisis Averted, What's Next?" En: *Regional Economic Outlook*. Washington, DC: FMI.

— — —. 2013. Base de datos de Normas Fiscales. Departamento de Asuntos Fiscales. Washington, DC: FMI. Disponible en: <http://www.imf.org/external/damapper/FiscalRules/map/map.htm>

— — —. 2015. Fiscal policy in Latin America: Lessons and legacies of the Global Financial Crisis. Nota sobre Discusión del Personal. FMI.

Kaminsky, G., C. Reinhart, y C. Vegh. 2004. "When It Rains It Pours: Pro-cyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies". *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 19.

Klemm, A. 2014. "Fiscal Policy in Latin America over the Cycle". Documento de Trabajo. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Kumar, M. y T. Ter-Minassian. 2007. *Promoting Fiscal Discipline*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Orphanides, A. y S. van Norden. 2002. "The Unreliability of Output-Gap Estimates in Real Time". *The Review of Economics and Statistics*, 84(4): 569–83.

Powell, A. 2015. *The labyrinth: How can Latin America and the Caribbean Navigate the Global Economy*. Informe macroeconómico sobre Latinoamérica y el Caribe. BID.

Powell, A. 2014. *Global recovery and Monetary Normalization: Escaping a chronicle foretold?* Informe macroeconómico sobre Latinoamérica y el Caribe. BID.

Ravallion, M. 2002. "Who is Protected? On the Incidence of Fiscal Adjustment". Washington, DC: Banco Mundial. No publicado.

Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina, y A. Weber. 2012. "Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the 'Next-Generation' Rules. A New Dataset". Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Ter-Minassian, T. 2010. "Preconditions for a Successful Introduction of Structural Fiscal Balance-based Rules in Latin America and the Caribbean: A Framework Paper". Documento para Discusión. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Tornell, A. y P. Lane. 1999. "The Voracity Effect". *American Economic Review* 89: 22–46.

Villafuerte, M., P. Lopez-Murphy, y R. Ossowski. 2010. "Riding the Roller Coaster: Fiscal Policies for Nonrenewable Resource Exporters in Latin America and the Caribbean". Documento de trabajo del FMI 10/251. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Vladkova-Hollar, I. y J. Zettelmeyer. 2008. "Fiscal Positions in Latin America: Have They Really Improved?" Documento de trabajo del FMI 08/137. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Woo, J. 2011. "Growth, Income Distribution, and Fiscal Policy Volatility". *Journal of Development Economics* 96: 289–313.

\_\_\_\_\_. 2009. "Why Do More Polarized Countries Run More Pro-cyclical Fiscal Policy?" *The Review of Economics and Statistics* 91(4): 850–70.

**Apéndice.  
Definiciones y Fuentes de Variables**

Descripción	Obs.	Media	Desv.est.	Mín.	Máx.	Fuente
SPB Equilibrio primario estructural (% PBI)	415	1.56	3.52	-8.23	17.75	BID
BRECHA Brecha productiva. Desvío de serie PBI real de su tendencia HP (como % de la tendencia)	459	-0.17	3.78	-19.06	11.78	WEO
TOT Shock términos de intercambio. Desvío serie términos de intercambio de su tendencia HP (como % de la tendencia)	410	-0.14	7.10	-29.74	26.21	WDI
DEUDA Deuda pública como % del PBI	460	58.55	64.52	0.00	637.52	BID
FOI Índice de apertura financiera. Mide el grado de apertura de cuenta de capital de un país	440	0.64	1.46	-1.86	2.44	Chinn e Ito (2006)
CC Control de corrupción. Mide las percepciones del alcance sobre el cual se ejerce el poder público para beneficio del privado, incluyendo formas de corrupción tanto pequeñas como grandes, como así también la "captura" del Estado por elites e intereses privados.	280	-0.19	0.74	-1.45	1.76	WGI
IQ Calidad institucional. Índice normalizado (0-1). Promedio de cuatro componentes: perfil de inversión, corrupción, ley y orden y calidad burocrática.	390	0.55	0.16	0.11	0.98	ICRG