

---

# gestión pública

## Marcos Fiscales y Presupuestarios de Mediano Plazo

**Alejandra Vega**

(Documento borrador, se ruega no citar ni reproducir)



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación  
Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, mes de noviembre de 2010

## Índice

---

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>I. Aspectos Conceptuales de un Marco de Mediano Plazo .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. Orígenes, objetivos y definición de los marcos de mediano Plazo.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. Tipologías de Marcos de Mediano Plazo .....</b>	<b>8</b>
<b>1.2.1. Clasificación de los Marcos de Mediano Plazo del BID8</b>	
<b>1.2.2. Clasificación de los Marcos de Mediano Plazo de acuerdo a OECD (2001) .....</b>	<b>10</b>
<b>1.2.3. Clasificación de los Marcos de Mediano Plazo Banco Mundial (2002) de acuerdo a estudio para fines africanos</b>	
<b>1.3. Qué afectan o qué impactos pueden tener los MMR.....</b>	<b>12</b>
<b>1.4. Que requieren los Marcos de mediano Plazo? .....</b>	<b>13</b>
<b>2. Metodología de Construcción de un Marco de Mediano Plazo..</b>	<b>14</b>
<b>2.1. Etapas en la elaboración de los MMP.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2. Elementos para el diseño de un MMP .....</b>	<b>15</b>
<b>3. El caso de Chile: Proyección Financiera de Mediano Plazo del Gobierno Central consolidado en un Marco de Regla Fiscal .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1. Aspectos Generales.....</b>	<b>20</b>

<b>3.2. Aspectos de la Normativa vigente relativa a la Proyección Financiera de Mediano Plazo .....</b>	<b>20</b>
<b>3.3. Objetivos de Proyección Financiera de Mediano Plazo .....</b>	<b>21</b>
<b>3.4. Principios Metodológicos .....</b>	<b>21</b>
<b>4. Bibliografía .....</b>	<b>22</b>

## Introducción

---

Los marcos fiscales y de presupuesto de mediano plazo (MMP) permiten contar con una estimación sobre la dinámica de los ingresos y los gastos del sector público que permiten planificar y evaluar en forma estratégica alternativas de acciones de política. El objetivo de los marcos fiscales y de presupuesto es cuantificar, al menos de manera estimada, los costos y los ingresos originados en el accionar del sector público. Lo anterior debiese estar en línea con las orientaciones de la política macroeconómica y dentro del marco fiscal deseado, permitiendo mantener los equilibrios de las finanzas públicas y las metas fiscales si es que las hay.

Una vez definido el marco macro y fiscal en que se mueven, los marcos de mediano plazo deben tomar en cuenta las políticas de ingresos (estructuras tributarias) de los países, así como las prioridades estratégicas de gasto público. Teniendo en cuenta lo anterior a partir de los marcos señalados, es posible hacer las recomendaciones de gasto necesarias para lograr satisfacer en el mediano plazo, de la forma más eficiente posible, las necesidades y demandas de la ciudadanía, sin poner en riesgo la evolución del gasto y el perfil de endeudamiento público de los países.

El informe abarca una síntesis de aspectos tanto relativos al marco conceptual sobre marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo; así como las metodologías y formas de implementación en cada caso y se presenta la situación de algunos países en esta materia, según la última información disponible.

## **1. Aspectos conceptuales de un marco de mediano plazo**

---

## 1.1. Orígenes, objetivos y definición de los marcos de mediano plazo

Los marcos de mediano plazo resultan fundamentales por el rol que tienen en participar de la unión entre el diseño de las políticas, la planificación y el presupuesto. Esto debido a que una política significa programas y acciones que se llevarán a cabo no necesariamente en un ejercicio presupuestario y generalmente tendrán consecuencias sobre los costos de años futuros. Debido a que por lo general los países cuentan con presupuestos estructurados de acuerdo a sectores (ministerios) de gasto y no de acuerdo a una estructura programática, no es simple establecer vínculos directos entre los objetivos de política y la forma en que ésta requiere ser financiada para lograr cumplir sus objetivos.

En este contexto los marcos de gasto a mediano plazo ofrecen un instrumento de presupuesto que permite obtener mayores niveles de realismo en el diseño e implementación de las políticas, por medio de vincular las estimaciones de costos con lo planificado (de abajo a arriba). Generalmente estos planes deben revisarse por ejemplo cada lapso de tiempo que puede ir entre 3 y 5 años, cuyo primer año es el presupuesto y los años siguientes representan proyecciones de gastos. En la práctica el establecimiento de marcos de mediano plazo es más complicado de lo que se piensa. De acuerdo a lo señalado en Hanoi (2007) hay tres aspectos fundamentales para tener mayores probabilidades de éxito:

- Hacer una determinación confiable del tamaño de cada "presupuesto específico"
- (para esto se debe sortear la incertidumbre respecto de los términos de intercambio y de los ingresos que dependen de los precios de productos básicos en algunos países).
- Asegurar que los planes sectoriales utilizan supuestos comunes (por ejemplo, en relación con la inflación y los sueldos del sector público), de forma que las estimaciones de costos sean comparables; y
- Lograr compensaciones políticas equilibradas entre los diferentes sectores e instituciones.

Los países difieren significativamente en cuanto al grado en que aplican el marco de gastos a mediano plazo. Generalmente los países que reciben más apoyo financiero externo tienen estimaciones más precisas que los que prescinden de esta ayuda. Los sistemas de planificación sub-nacionales constituyen otro problema. En la mayoría de los países, el gobierno está organizado en dos, tres o incluso más niveles. En las estructuras de los gobiernos federales es difícil aplicar prioridades nacionales, que tienen poderes discrecionales en cuanto al uso de los recursos financieros. La armonización de los sistemas de información financiera entre los estados o provincias también puede ser un problema.

Por las razones señaladas respecto de la dificultad de diseñar e implementar marcos de mediano plazo confiables y adecuados, es que los países en su mayoría se quedan con marcos que sólo llegan a niveles más de arriba hacia abajo que de abajo hacia arriba. En esta gama de posibilidades, los marcos pueden ser definidos de acuerdo si se trata de marcos fiscales o de marcos de presupuesto o de gasto. En el primer caso están orientados a enmarcar las decisiones de asignación de recursos de acuerdo a un marco macro-fiscal global (dado un contexto fiscal, proyectar el total de gastos comprometidos y el total de ingresos fiscales), mientras que en el segundo caso se trata de estimar una asignación más detalladamente del gasto total entre distintas alternativas de gasto, ya sea por funciones o sectores.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En esta descripción, a modo de introducción, se hace referencia distinguiendo dos tipos de marcos a nivel más general, de tipo fiscal y de tipo presupuestario. No obstante, esta desagregación se amplía en la siguiente sección.

En términos generales, de acuerdo BID (2007) “los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MMP) son herramientas institucionales orientadas a extender el horizonte de elaboración de la política fiscal más allá del calendario presupuestario anual. La piedra basal de los MMP es la elaboración de proyecciones acerca del escenario macroeconómico. Por medio de la formulación de metas e instrumentos, los MMP buscan aumentar la transparencia de la política fiscal e incrementar la previsibilidad de los flujos financieros de forma tal que las autoridades fiscales cuenten con una mejor herramienta de planeación del financiamiento de las políticas públicas. El conocimiento acerca del flujo de recursos disponibles permite, a su vez, establecer un nivel de gasto compatible con el nivel de endeudamiento”.

A nivel general los marcos fiscales de mediano plazo son un marco que regula la formulación e implementación de la política fiscal de mediano plazo, resguardando el logro y mantención de disciplina fiscal, enfrentando vulnerabilidades fiscales con un alto grado de responsabilidad y con perspectiva de mediano plazo. El mediano plazo en este sentido se entiende a menudo por un número de años, mayor a uno (lo que considera un presupuesto público), abordando un período que abarca entre 3 y 4 años.

Por su parte, a un nivel más detallado respecto de la definición del presupuesto, se encuentran los marcos de gastos de mediano plazo (MGMP). Según la Guía Pública de Gestión de Gasto de Banco Mundial (1998a: 46), “los MGMP involucran la relación de los recursos “de arriba hacia abajo”, con una estimación “de abajo hacia arriba” de los costos actuales y a mediano plazo de la política existente, y finalmente el objetivo es lograr hacer el vínculo de estos costos con los recursos disponibles... en el contexto del proceso anual del presupuesto”. Lo de “arriba a abajo” significa fundamentalmente un modelo macroeconómico que indica objetivos fiscales y estima ingresos y gastos. Para complementar el modelo macroeconómico, los sectores hacen revisiones “de abajo hacia arriba” que se relacionan con las políticas de sector y sus actividades, con el objetivo de una asignación óptima de recursos en forma intrasectorial.

De acuerdo a World Bank (2002), los marcos de gasto de mediano plazo comenzaron a difundirse desde los años 90’s. Estos permiten facilitar bastantes aspectos de las políticas públicas, como por ejemplo, mejoramiento de los equilibrios macroeconómicos; especialmente el logro de disciplina fiscal; mejor asignación de recursos inter e intrasectorial; mayor predictibilidad del presupuesto para los ministerios; un uso más eficiente y eficaz de los dineros públicos; logro de accountability y credibilidad, a través de legitimar las decisiones tomadas en el proceso, con el mayor entendimiento de la restricción presupuestaria en un contexto de coherencia con las prioridades de política.

## **1.2. Tipologías de Marcos de Mediano Plazo**

### **1.2.1. Clasificación de los marcos de mediano plazo del BID (2007)**

De acuerdo a BID (2007) los MMP pueden adquirir diversas tipologías en función de un grupo de características: el grado de cobertura, la flexibilidad, la periodicidad, y el detalle de las proyecciones.

Características de los marcos de mediano plazo para su clasificación (BID (2007)):

Flexible o fijo: los MMP flexibles permiten revisiones de los objetivos año a año. En los fijos los objetivos presupuestarios más relevantes se fijan una sola vez y están articulados en torno a una senda de gasto total que no puede ser cambiada salvo shocks relevantes (por ejemplo, una recesión importante o un cambio de gobierno). Por construcción, estos últimos ligam mucho el presupuesto anual con el plurianual. En este caso, el nivel de jerarquía de las decisiones aumenta a medida que el marco se acerca al modelo fijo.

Recurrente o periódico: los marcos periódicos cubren un período finito de tiempo y no se revisan (salvo emergencias) hasta que ese período se cumple. Generalmente están vinculados al período del gobierno y acentúan la planificación por sobre la búsqueda de sostenibilidad (similares a los antiguos planes de desarrollo). Por el contrario, los marcos recurrentes se revisan anualmente. En cada revisión se añaden las estimaciones para un nuevo año.

#### **Nivel de detalle de las proyecciones de gastos e ingresos de mediano plazo:**

el grado de detalle de las estimaciones, si éstas se hacen por programa, por función, etc, es lo que permite clasificar a los marcos de mediano plazo en sus tres modalidades: Fiscal, Presupuestario, y de Gasto.

De acuerdo a BID (2007), los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MMP) son “herramientas institucionales orientadas a extender el horizonte de elaboración de la política fiscal más allá del calendario presupuestario anual. La piedra basal de los MMP es la elaboración de proyecciones acerca del escenario macroeconómico. Por medio de la formulación de metas e instrumentos, los marcos de mediano plazo buscan aumentar la transparencia de la política fiscal e incrementar la previsibilidad de los flujos financieros de forma tal que las autoridades fiscales cuenten con una mejor herramienta de planeación del financiamiento de las políticas públicas. El conocimiento acerca del flujo de recursos disponibles permite, a su vez, establecer un nivel de gasto compatible con el nivel de endeudamiento”.

#### **Clasificación de tipologías de marcos de mediano plazo en función de sus características:**

Respecto de los tipos de marcos de mediano plazo, BID (2007) hace una clasificación, en que distingue tres grandes tipos, según su grado de profundidad o de desagregación de las proyecciones que requiere. De acuerdo a este criterio de clasificación, el marco con menor número de proyecciones es que se podría denominar Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), luego estarían los Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo Básicos (MPMP) con un número intermedio de proyecciones y los Marcos de Gasto de Mediano Plazo Ampliados que además consideran elementos de resultados (MGMP).

- **MFMP:** se limita a establecer objetivos de política fiscal y presentar un conjunto de proyecciones y metas integrales que cubren aspectos macroeconómicos y fiscales. Generalmente, la variable central de análisis es la deuda pública respecto del PIB y generalmente es habitual que se considere también la evolución de gasto e ingresos públicos, la inflación.
- **MPMP:** incluye las proyecciones de a) y además agrega estimaciones de gasto de mediano plazo para diversas unidades administrativas. El objetivo es entregar previsibilidad a las distintas unidades en forma consistente con la disciplina fiscal. Las proyecciones que caracterizan a este enfoque son las de clasificación de gastos por función, o sector institucional.
- **MGMP:** profundiza agregando al marco del tipo b) elementos de presupuesto por programa y resultados. Los MGMP pueden adoptar distintos grados de detalle en sus proyecciones de gasto, hasta llegar a replicar todas las clasificaciones de un presupuesto anual.



## 1.2.2 Clasificación de los marcos de mediano plazo de acuerdo a OECD (2001)

OECD (2001)<sup>2</sup>, por su parte hace una distinción entre los marcos de mediano plazo, de acuerdo a su nivel de desagregación o de profundidad, en relación a las proyecciones que se deben efectuar. Es así que de lo más agregado a lo menos desagregado, se encuentran cuatro categorías de marcos de mediano plazo:

- a) Marco Macroeconómico,
- b) Marco Fiscal,
- c) Marco Presupuestario y
- d) Presupuesto Plurianual Detallado.

El marco macroeconómico (MM) es el conjunto de proyecciones consistentes entre sí relativas al crecimiento económico y sus componentes (consumo, inversión, etc.), la inflación, la evolución del empleo, entre otras variables macroeconómicas. Por su parte, el marco fiscal (MF) que está implícito en el marco macro, con proyecciones de ingresos y gastos públicos a nivel agregado. El marco presupuestario (MP), por su parte, es el que explicita los niveles de gasto a funciones o áreas estratégicas. EL que va más lejos en el nivel de desagregación es el presupuesto plurianual (PPA)<sup>3</sup>, que cuenta con las estimaciones de gasto por instituciones ejecutoras de gasto y programas. La mayoría de los países cuentan con marcos más agregados (macro o fiscales) y los menos utilizan los presupuestos plurianuales.

El modelo MFMP es el que pone el acento en la restricción de recursos desde arriba hacia abajo, mientras que el modelo de marcos de presupuesto (MPMP) o más orientado a un PPA intentan definir las necesidades de recursos desde abajo hacia arriba, es decir, desde los sectores. La interacción de los dos procesos permite conjugar por un lado la rigidez (desde lo macro fiscal a los gastos) y l mayor flexibilidad que proviene desde abajo hacia arriba, reorientando recursos de un sector a otro.

**CUADRO 1**  
**TIPOLOGÍAS DE MARCOS DE MEDIANO PLAZO:**  
**PROYECCIONES CONSIDERADAS**

Marcos de Mediano Plazo BID (2007)		Proyecciones consideradas	Marcos de Mediano Plazo OECD (2001)		
MGMP	MPMP	MFMP	Proyecciones PIB	Marco Macro.	Marco de Presupuesto Plurianual
			Proyecciones de inflación		
		Proyecciones gasto agregado	Marco Fiscal		
		Proyecciones ingresos agregados			
	Proyecciones gasto por unidad administrativa	Marco Presupuestario			
	Proyecciones gasto por funcion				
	Proyecciones de ingresos desagregados				
	Proyecciones gasto por programa				
		Proyecciones de resultados			

Fuente: elaboración propia en base a BID (2007) y A y OECD (2001).

<sup>2</sup> En el capítulo 5.

<sup>3</sup> Más antecedentes sobre los PPA en CEPAL (2007).

Ya sean aplicados a nivel más agregado (fiscal) o más de detalle (presupuestos plurianuales o marcos de gasto ampliados), todos estos marcos constituyen sistemas de proyección y programación de los gastos e ingresos. Aunque los países en desarrollo aplican estos marcos en forma relativamente reciente, en su mayoría todos han usado lo que se conoce como Programas Públicos de Inversión (PPI), especialmente vinculados a programas de infraestructura financiados por organismos internacionales.

Los marcos fiscales y presupuestarios traen asociados beneficios como el de lograr orden y disciplina en lo fiscal y menores niveles de incertidumbre para quienes toman las decisiones a nivel más microeconómico, pero es fundamental que posean un grado de realismo y flexibilidad tal que permita darles credibilidad y ser validados por los agentes a través del tiempo. Los marcos fiscales de mediano plazo se tornan más relevantes y necesarios, mientras las economías más sensibles son a shocks externos, lo que ocurre por lo general en los casos de América Latina.

En general los países si bien cuentan con marcos de mediano plazo, en distintos grados de profundidad, prevalecen los presupuestos anuales y no hay obligaciones legales para los años posteriores al vigente del presupuesto, las proyecciones cuentan con la flexibilidad suficiente para adecuar y reorientar las políticas en un entorno económico cambiante.

Respecto de qué tipología de MMP es la más adecuada para un país u otro, hasta ahora parece no haber evidencia concluyente. En efecto, no existe respuesta respecto de si es necesariamente recomendable llegar al nivel más desagregado de marco, es decir, por programas o ampliado. El tipo de MMP elegido por cada país dependerá de las propias características de cada sistema y de los objetivos que se persigan a través de la elaboración del presupuesto. Es decir, depende si el objetivo del sistema presupuestario está más orientado a lo macro-fiscal (alcanzar una meta de gasto o de deuda por ejemplo) o si el objetivo es influir en mayor medida en la asignación de recursos a nivel de sectores (micro), se optará por MMP más bien fiscales o de presupuestos plurianuales o marcos de gasto más detallados, respectivamente.

### **1.2.3. Clasificación de los marcos de mediano plazo Banco Mundial (2002) de acuerdo a estudio para países africanos**

World Bank (2002), en un estudio realizado para países africanos, sugiere una tipología que tiene el objetivo de operacionalizar los marcos de gasto de mediano plazo. Los autores de este estudio establecen tres dimensiones para el diseño de un marco: a) **Dimensión general**: los cuatro rasgos de esta dimensión son el alcance; el formato; los niveles de gobierno y la amplitud del período; b) **Dimensión técnica**: incluyen el marco macroeconómico-fiscal (MFF) y el marco de gasto sectorial (SEF); y c) **Dimensión organizacional**: considera el status del proceso presupuestario (jerarquía y proceso); la estructura de administración; método de diseminación (formalidad) y el descuido y apoyo de los sectores (qué tan descentralizado en los sectores está el diseño y la asignación de recursos).

### 1.3. Qué afectan o qué impactos pueden tener los MMP?

Los MMP para la elaboración de los presupuestos permiten la disminución de la magnitud de los impactos de tales shocks en las variables fiscales, por medio de significar un cierto grado de previsión o proyección de gastos e ingresos fiscales, y de plantearse escenarios en caso que los supuestos y lo proyectado no se cumpla, de modo que eventuales ajustes ante shocks no sean tan costosos o al menos se cuente con más herramientas para enfrentarlos.

De acuerdo al contexto y los objetivos fiscales, como por ejemplo, la existencia de reglas o límites, ya sea de balance fiscal, de gasto o de deuda, la presupuestación dentro de un MMP permite lograr consistencia en los resultados fiscales o al menos evaluar alternativas para cumplir con el marco fiscal propuesto en el mediano plazo.

Los MMP pueden tener impactos en los resultados fiscales por su efecto en las instituciones presupuestarias, esto es en las normas, las prácticas y los procedimientos con los cuales se elaboran, aprueban e implementan los presupuestos.

De acuerdo a la literatura los MMP afectan ya sea positiva o negativamente el cumplimiento de reglas fiscales numérica (de haberlas); además determinan el grado de jerarquía de la toma de decisiones entre las instituciones relacionadas al presupuesto y afectan el grado de transparencia del proceso presupuestario. El grado en que los MMP afectan a estas dimensiones depende de su tipología. Se ha visto en los años recientes que los marcos de presupuestos de mediano plazo son, en general, acompañantes de las actuales reglas fiscales. Lo anterior debido a que desde la perspectiva de la disciplina fiscal los marcos plurianuales serían convenientes, de acuerdo a lo que señala un estudio sobre nuevas tendencias en gestión de presupuestos a nivel internacional (Instituto de Estudios Fiscales (2008)), debido a:

*“i) la valoración de la sostenibilidad fiscal exige considerar el impacto financiero futuro de las actuales políticas; ii) dicho marco fuerza a las autoridades a comprometerse con una senda fiscal predefinida, haciendo con ello más difícil posponer las medidas de consolidación fiscal; iii) en ese horizonte temporal resulta más factible adecuar las proyecciones de ingresos y gastos a las proyecciones macroeconómicas, dado que la introducción de cambios sustanciales en el diseño o gestión de las políticas públicas lleva su tiempo, y recortar el gasto sin esos cambios suele ser una solución efímera y perturbadora; y iv) su empleo tiende a paliar ciertos sesgos sistémicos en los resultados fiscales, como los que puedan derivarse de la propensión a menospreciar las cargas tributarias futuras que generan los programas actuales..”*

Además, es reconocido que los marcos de presupuestos plurianuales contribuyen a la priorización estratégica del gasto y eficiencia y eficacia en la gestión. En este contexto, se espera que los marcos presupuestarios de mediano plazo provoquen reasignaciones de recursos, para idealmente poder reasignar fondos entre programas a futuro y dar espacio a nuevas políticas, de modo de lograr mayor eficiencia y eficacia del gasto en el mediano plazo. Se ha señalado por algunos autores que estos marcos permiten reducir el incentivo “al despilfarro de final de ejercicio”<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> En este sentido, frecuentemente se aprecia en algunas administraciones públicas que a final de cada año los sectores institucionales gastan todo el presupuesto asignado para que éste no les sea reducido a futuro, aunque su capacidad de ejecución esté limitada y muchas veces esos gastos no sean eficientes ni efectivos o incluso no se desembolsen los gastos sino hasta periodos siguientes (*carry over*). Por ejemplo, en Brasil actualmente en el marco de un proyecto de reforma normativa al sistema de presupuesto, algunos sectores promueven el diseño de presupuestos plurianuales, particularmente para las inversiones públicas, en que gran parte del presupuesto total queda como “restos a pagar” o *carry over* (sobre un 60%).

## 1.4. Qué requieren los marcos de mediano plazo?

A nivel general, para ser implementados con éxito los MMP deben implicar una estrecha relación ente el presupuesto y la planificación de mediano y largo plazo. Es decir, los objetivos de lo segundo, deben estar resguardados a través del diseño e implementación del primero, debiendo haber una alta interrelación entre el Presupuesto anual y lo que plantea el marco de mediano plazo, resguardándose los objetivos de política que hay detrás.

En términos concretos, la elaboración de MMP para los presupuestos públicos conlleva la necesaria interacción y coordinación de diferentes instancias e instituciones del sector público. En particular, se requiere una alta coordinación de la política fiscal con la monetaria, así como entre las unidades que estiman y recaudan ingresos con las unidades institucionales que determinan gastos. Es decir, se requiere de permanente coordinación entre Ministerios de Hacienda y sus servicios como los de recaudación de ingresos (SII) y las oficinas de Presupuestos y del Tesoro, con los Bancos Centrales.

La elaboración de los MMP, tanto fiscales como presupuestarios, requiere del manejo de información confiable sobre la evolución estimada de las variables macroeconómicas que afectan los ingresos fiscales y de las variables que pudiesen tener impactos en las necesidades de gastos.

Es decir, se requiere identificar las tendencias de mediano plazo de una serie de variables y aspectos que afectan los ingresos y los gastos fiscales. En particular, se requiere una estimación de ingresos fiscales y compromisos de gasto dentro del mediano plazo, de acuerdo a perspectivas macro, al contexto fiscal y considerando como dada una estructura del sistema tributario, la legislación vigente sobre previsión social y las tendencias demográficas de la población beneficiaria de gastos asociados a la previsión, entre otros.

El diseño de un marco presupuestario de mediano plazo requiere de sistemas de información macroeconómica, fiscal y contable, que sea confiable y oportuna, y de supuestos realistas sobre los principales agregados macroeconómicos que intervienen en las finanzas públicas (PIB, precios de bienes relevantes, inflación, tipo de cambio, etc.); así como de metodologías adecuadas y consistentes para sus proyecciones.

En lo que sigue de este documento nos enfocaremos en lo que la mayoría de los países de la región latinoamericana utilizan para su elaboración de presupuestos, esto es, en los marcos macroeconómicos y fiscales y los marcos presupuestarios.

## **2. Metodología de construcción de un marco de mediano plazo**

---

## 2.1. Etapas en la elaboración de los MMP

Durante todo el proceso de elaboración del presupuesto en un contexto de marco de mediano plazo, se requiere de la interacción entre las unidades rectora del marco de gasto (Direcciones de presupuesto) y las unidades ejecutoras (sectores de gasto), para lograr la coordinación entre planificación y presupuesto.<sup>5</sup> Es decir, el diseño y la implementación del presupuesto debe ser coherente con la formulación de objetivos de mediano plazo, que tengan en cuenta la evolución (y las metas) de los agregados fiscales.

De acuerdo a Le Houerou y Talercio (2002), las etapas de elaboración de un MMP comprehensivo pueden ser caracterizadas de la siguiente manera:

**Etapas 1:** Desarrollo de un marco macro-fiscal: se diseña a partir de modelo de proyecciones de ingresos y gastos en el mediano plazo.

**Etapas 2:** Desarrollo de programas sectoriales: se alcanzan acuerdos acerca de los objetivos del sector, productos y actividades. Se revisan los programas existentes y se desarrollan nuevos y se estima el costo de los programas.

**Etapas 3:** Desarrollo de los marcos de gasto sectoriales: análisis de trade-offs inter e intra sectoriales. Construcción de consenso respecto a la asignación estratégica de recursos.

**Etapas 4:** Definición de la asignación de recursos en forma sectorial: determinación de techos presupuestarios sectoriales de mediano plazo (aprobados por el gabinete o Poder Ejecutivo).

**Etapas 5:** Preparación de los presupuestos sectoriales: programas sectoriales de mediano plazo basado en los techos presupuestarios.

**Etapas 6:** Aprobación política final: presentación de las estimaciones presupuestarias al Gabinete (Poder Ejecutivo) y al Parlamento para su aprobación.

## 2.2. Elementos para el diseño de un MMP

El diseño de un marco de presupuesto de mediano plazo no es el mismo en todos los países, pues depende de características idiosincráticas de cada uno y de las formas de manejo de sus finanzas públicas, así como de sus capacidades y limitaciones en la información y proyecciones de variables relevantes. Sin embargo, la lógica que los guía es similar. Todos apuntan a tener una estimación más o menos confiable de la senda de ingresos estimados del sector público y de los gastos que se debiesen esperar dadas las prioridades y estrategias de la política y las tendencias demográficas, entre otros elementos. En términos generales, se requiere construir lo siguiente:

- Supuestos macroeconómicos
- Escenario de ingresos
- Escenario de gastos

---

<sup>5</sup> Se debe dar la adecuada combinación entre la determinación de techos de “arriba hacia abajo” con el establecimiento de prioridades de “abajo hacia arriba”.

Respecto de los supuestos macroeconómicos para construir los escenarios, por el lado de los ingresos fiscales, se requiere contar con una batería de supuestos tales como el PIB, la inflación, el tipo de cambio y el precio de algunos bienes que pueden ser relevantes en los ingresos o gastos del fisco (por ejemplo, petróleo, café, cobre, etc.). Es fundamental que los supuestos macroeconómicos para las proyecciones de ingresos y gastos sean creíbles y se construyan sobre la base de información estadística confiable y oportuna. En algunas ocasiones los MMP replican las fallas de los presupuestos anuales dado que utilizan información y supuestos poco realistas para aumentar la capacidad de discrecionalidad de las autoridades. La idea es tener un marco desarrollado en un contexto de transparencia y credibilidad, de lo contrario el marco pierde toda utilidad.

#### RECUADRO 1

#### ESTIMACIÓN DE INGRESOS

De acuerdo a CEPAL (2007), Manual del Presupuesto Plurianual, se enumeran los elementos que debe contener la elaboración de los ingresos:

- (a) conocimiento de las distintas fuentes de financiamiento del presupuesto público: ingresos tributarios, contribuciones a la seguridad social, ingresos no tributarios, ingresos por intereses y por otras rentas de la propiedad, donaciones, disminución de activos financieros, etc.;
- (b) Conocimiento de factores determinantes de la recaudación de cada uno de los impuestos y de los demás ingresos, y de sus efectos en la recaudación de los años previos a los estimados.
- (c) base legal del ingreso, mediante la cual se percibe un tributo, un ingreso tributario, recursos de capital, etc., y las modificaciones legales vigentes que afectarán la estructura impositiva durante el período proyectado, o nuevas medidas consideradas.
- (d) Información histórica del PIB y de principales cuentas nacionales (Consumo, Inversión), componentes de la Balanza de Pagos (EX e IMP), evolución de precios, tasas de interés, tipo de cambio, etc.;
- (e) Base de datos estadística con la serie histórica de los principales ingresos (como mínimo 5 años), que incluya la metodología de cálculo para la realización de proyecciones;
- (f) disposición de una base de datos de información de los préstamos y donaciones provenientes de instituciones crediticias internacionales, que sirva para la realización de las proyecciones presupuestarias, incluyendo la contrapartida local, y demás elementos relacionados con la afectación de los ingresos de esta fuente;
- (g) Hipótesis sobre cambios en factores determinantes de cada uno de los impuestos y demás ingresos entre el período base de la proyección y los años proyectados.
- (h) toda otra información considerada pertinente para una sólida y consistente proyección de los ingresos y de las fuentes de financiamiento.<sup>6</sup>

Fuente: CEPAL (2007). Manual del Presupuesto Plurianual.

En relación a los escenarios se pueden distinguir dos tipos: a) Escenario base: el que asume que no hay nuevas leyes ni cambios de política, y b) Escenarios alternativos: que consideran posibles cambios de normativa o entrada en vigencia de leyes recientemente aprobadas, inicios de nuevas políticas, y riesgos posibles.

El objetivo de visualizar escenarios posibles permite tener noción de espacios fiscales o bien situaciones que puedan poner en riesgo la sostenibilidad fiscal futura. Es decir, interesa estimar de la mejor forma posible la capacidad de generación de ingresos y contraponerla con la necesidad de gastos, al menos, para cubrir los gastos ya comprometidos, visualizando así qué espacios quedan (o no) para nuevas iniciativas de política de gastos.

<sup>6</sup> Más antecedentes sobre las metodologías de estimación de ingresos en CEPAL (2007).

### Estimación de gastos multianuales en distintos países

En relación a los resultados arrojados por la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OECD sólo para país latinoamericano realizada el año 2005, los resultados indican que cinco países de un total de 12 países considerados no disponían de este tipo de marcos multianuales.

**CUADRO 2**  
**MTF EN PAÍSES LATINOAMERICANOS 2005**

<b>País</b>	<b>MTF</b>	<b>Norma legal</b>	<b>Cantidad de años</b>	<b>Frecuencia de revisión</b>
<b>Argentina</b>	Sí	Sí	3	Anualmente
<b>Bolivia</b>	No	-	-	-
<b>Brasil</b>	Sí	Sí	4	Anualmente
<b>Chile</b>	Sí	Sí	3	Anualmente
<b>Costa Rica</b>	No	-	-	-
<b>Ecuador</b>	No	-	-	-
<b>Guatemala</b>	Sí	Sí	3	Anualmente
<b>México</b>	No	-	-	-
<b>Paraguay</b>	No	-	-	-
<b>Perú</b>	Sí	Sí	3	Anualmente
<b>Uruguay</b>	Sí	Sí	5	Anualmente
<b>Venezuela</b>	Sí	Sí	3	Anualmente

Fuente: "Un vistazo a la preparación de presupuestos en países de América Latina desde la perspectiva de la OCDE: Base de datos de instituciones, prácticas y procedimientos presupuestarios de la OCDE". Versión 1. Teresa Currístine. OCDE. Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo: IADB 8-9 de mayo de 2006

En el siguiente cuadro se presentan los resultados de la encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OECD (2007) sobre los países que realizan estimaciones de gasto multianuales. La limitación de esta información es que sólo cubre a algunos países latinoamericanos, por lo que no es posible extraer conclusiones certeras respecto de la evolución de los países en relación a lo observado en la encuesta de 2005. No obstante lo anterior, en general, se puede apreciar a nivel global que la mayoría de los países encuestados utilizan estimaciones a tres años y constituyen techos de gasto a nivel agregado. Además las estimaciones son revisadas anualmente en la mayoría de los casos.



**CUADRO 3**  
**UTILIZACIÓN DE ESTIMACIONES MUTIANUALES DE GASTO**  
**2007**

	N° de años que cubren las estimaciones multianuales de gasto		Con qué periodicidad son las estimaciones revisadas			Las estimaciones multianuales son metas o techos				
	3 años	4 años	Anualmente	Cada 2 años	Otro	No son ni metas ni techos	Si, son metas agregadas o techos	Si, son metas o techos para cada ministerio	Si, son metas o techos por líneas de gasto	Otro
ARGENTINA	X		X					X		
AUSTRALIA		X	0		Bianual	X				
AUSTRIA		X	X				X			
BELGICA		X	X							Los techos pueden operar a nivel de ministerio o de capítulo
BRASIL										
CANADA	X				Bianual					la tasa de crec. debe mantenerse, en promedio, bajo la de la economía
CHILE		X	X							
COSTA RICA						X				0
REP. CHECA	X		X				X			0
DINAMARCA		X	X							Opera como techo para el presupuesto anual pero no para los siguientes años
FINLANDIA		X	X		Los precios son indexados una vez al año, el		X			
FRANCIA		X	X		Tanto el Proyecto de Ley de Presupuest		X			
ALEMANIA		X	X						X	
GRAN BRETAÑA	X			X				X		
GRECIA										
HUNGRIA	X		X							Las metas y techos son determinados a nivel de institución y de línea de gasto
ISLANDIA		X	X		El plan de mediano plazo es actualizado dos o tres veces cada		X			
IRLANDA	X		X			X				
ISRAEL	X		X		A nivel de cluster el		X			
ITALIA	X		X				X			
JAPON		X	X				X			
LUXEMBURGO		X	X				X			
MEXICO			X		la información	X				
HOLANDA			X				X			
NUEVA ZELANDA	X		X				X			
NORUEGA		X	X			X				
PERU										
POLONIA	X		X			X				
PORTUGAL	X		X			X				
REP. ESLOVACA	X		X					X		
SLOVENIA		X	X					X		
COREA DEL SUR			X				X			
ESPAÑA	X		X			X				
SUECIA	X		X				X			
SUIZA		X	X			X				
TURQUIA	X		X							Las metas y techos son determinados a nivel de institución y de línea de gasto
USA					Semianual	X				
VENEZUELA	X		X						X	

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios OECD 2007. En base a información publicada y actualizada hasta el año 2008.

### **3. El caso de Chile: proyección financiera de mediano plazo del Gobierno Central Consolidado en un marco de regla fiscal**

---

### 3.1. Aspectos generales

Chile actualmente no cuenta con un marco de gasto a nivel sectorial de mediano plazo (MPMP). Lo que utiliza como instrumento para alinear su presupuesto con las tendencias de mediano plazo de sus ingresos y gastos públicos es lo que se denomina Proyección Financiera del Gobierno Central Consolidado (GCC). En el caso de las tipologías señaladas el caso chileno se centra en proyecciones de ingresos y gastos comprometidos de manera agregada, para los años más allá del presupuesto, velando por que la proyección de gastos sea compatible con la política fiscal, ya sea teniendo que hacer ajustes a los gastos comprometidos o con holguras respecto de éstos. Es decir, Chile se encontraría en el nivel del cuadro 1 correspondiente a un marco fiscal de mediano plazo (MFMP), abarcando proyecciones a nivel agregado de gasto y no sectoriales.

En este contexto, para mejorar la calidad de la información disponible para la discusión presupuestaria, el Ministerio de Hacienda de Chile, a través de la Dirección de Presupuestos, mantiene actualizada una proyección financiera de ingresos y compromisos de mediano plazo para el Gobierno Central Consolidado (GCC).

### 3.2. Aspectos de la normativa vigente relativa a la proyección financiera de mediano plazo

De acuerdo a la Ley de Administración Financiera sólo comenzó a desarrollarse sistemáticamente desde fines de la década de los 90, y se hizo por primera vez público a partir de 2002.

El artículo 10° del D.L. N° 1.263 establecía que esta proyección financiera tenía carácter de documento interno de la Dirección de Presupuestos. Sin embargo, la Ley N°19.896, de septiembre de 2003 le dio carácter obligatorio al Informe de Finanzas Públicas (IFP), y además estableció que éste debía incluir una síntesis del programa financiero de mediano plazo<sup>7</sup>.

En el IFP que acompaña al proyecto de Ley de Presupuesto año 2011, se presentaron los resultados de una proyección financiera para el período 2012-2014, que toma como base las cifras del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2011.

### 3.3. Objetivos de proyección financiera de mediano plazo 2012-2104

La proyección financiera del Gobierno Central Consolidado tiene por objeto el cuantificar la evolución previsible de sus ingresos y gastos a partir de:

- 1) La legislación vigente sobre impuestos y seguridad social,
- 2) Obligaciones de gastos,
- 3) Perspectivas macroeconómicas y
- 4) Compromisos de política vigente.

El último aspecto incluye en el caso chileno la meta de converger a un déficit estructural de 1% del PIB en 2014.

---

<sup>7</sup> Artículo 6°.- Agréguese al número 22 del artículo 2° del decreto con fuerza de ley N° 106, de 1960, del Ministerio de Hacienda, el siguiente inciso segundo: "Asimismo, remitirá a la Comisión Especial a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, un informe sobre Finanzas Públicas, que incluirá una síntesis del programa financiero de mediano plazo, en forma previa a la tramitación en dicha Comisión del proyecto de Ley de Presupuestos, sin perjuicio de la exposición sobre la materia que le corresponda efectuar, en tal instancia, al Director de Presupuestos."

Estas proyecciones son utilizadas para: a) terminar el espacio financiero que existe para expandir o crear programas, así como para b) Anticipar la necesidad de adoptar medidas que eviten eventuales desequilibrios futuros; y c) sirve de base para ejercicios de simulación de los efectos fiscales de medidas alternativas de política económica.

### 3.4. Principios metodológicos

La lógica de la proyección financiera que usa actualmente Chile es fundamentalmente macroeconómica, y no implica asignaciones de recursos a actividades específicas. Es decir su objetivo es más bien macro fiscal y no de tipo microeconómico. El objetivo se centra en la determinación de las disponibilidades netas de recursos a partir de la comparación de a) las proyecciones de ingresos, b) compromisos de gastos y c) límites impuestos por la política fiscal.

- **Estimaciones de ingresos futuros:** para la realización de la proyección financiera del Gobierno Central Consolidado, los niveles de ingresos considerados corresponden a estimaciones prudentes y realistas de las disponibilidades futuras.
- **Estimaciones de gastos futuros:** que reflejan aquellos: i) Comprometidos por leyes permanentes, ii) asociados a compromisos contractuales, iii) asociados a arrastres de inversiones, y iv) asociados a decisiones de política respecto a niveles de continuidad de programas en ejecución.

Es decir, el ejercicio es una proyección de los compromisos de mediano plazo que se derivan de normas y políticas públicas vigentes; no una acción voluntarista por ajustar las cuentas fiscales en el futuro, ni tampoco una simulación de la agenda de política pública de los años venideros. Los compromisos financieros reflejados en la proyección no constituyen cifras inamovibles. Por el contrario, la detección de posibles desequilibrios presupuestarios futuros debe servir justamente para prevenirlos en forma oportuna.

- **Determinación del nivel de gasto total compatible con meta del balance estructural.**

## **4. Bibliografía**

---

ASIP. 2010. “Marcos presupuestarios a mediano plazo – Lecciones para Austria a partir de la experiencia internacional”. Erik J. Lundback. En <http://www.asip.org.ar/es/content/marcos-presupuestarios-mediano-plazo-%E2%80%93-lecciones-para-austria-partir-de-la-experiencia-inter>

Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 19.896. Introduce modificaciones al decreto ley N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado y establece otras normas sobre administración presupuestaria y de personal. 03 de Septiembre de 2003. En: <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-19896/HL19896.pdf>

BID (2007). “Los Marcos de Mediano Plazo y el proceso presupuestario en América Latina”. Filc, G. y C. Scartascini. CIPPEC. Banco Interamericano de Desarrollo. Borrador para comentarios. Junio 2007.

CEPAL (2007). “Manual de Presupuesto Plurianual”. Roberto A. Martirene. ILPES. Santiago, Noviembre 2007. En: <http://www.eclac.org/ilpes/publicaciones/xml/0/32580/manual57.pdf>

Holmes, M. y A. Evans, (2003) “A review of experience in implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP context: a synthesis of eight country studies”, ODI. En: <http://www.odi.org.uk/resources/download/1459.pdf>

Instituto de Estudios Fiscales (2008). “Tendencias en la gestión presupuestaria a nivel internacional”. JL.Ruiz A. y J. Caamaño A. Presupuesto y Gasto Público 51/2008: 17-57. Secretaría General de Presupuestos y Gasto, 2008. [http://www2.gobiernodecanarias.org/hacienda/beh/imgs\\_hacienda/ponencia3.pdf](http://www2.gobiernodecanarias.org/hacienda/beh/imgs_hacienda/ponencia3.pdf)

Israel Fainboim (2010). “Marco macroeconómico y fiscal de mediano plazo”. Tercera Reunión del Grupo de Trabajo para el Desarrollo de Marcos de Gasto de Mediano Plazo Guatemala, Marzo 11-12 de 2010.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia. “Fundamento conceptual y normativo del marco de gasto de mediano plazo (MGMP)” . En: [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DIFP/Presupuesto/14\\_FUNDAMENTO\\_CONCEPTUAL\\_Y\\_NORMATIVO\\_DEL\\_%20MGMP.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DIFP/Presupuesto/14_FUNDAMENTO_CONCEPTUAL_Y_NORMATIVO_DEL_%20MGMP.pdf)

OECD (2001). Allen, R. y Tommasi, D. (eds.): “Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries”, Paris: OECD.

En: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf>

Oscar Bajo Rubio (2007). “ El marco de la política fiscal en España: sostenibilidad del déficit público e implicaciones de la UEM”.

Ministerio de Hacienda Nicaragua (2010). “Proceso de Implementación del Marco Presupuestario de Mediano plazo en Nicaragua” . III Reunión del Grupo de Trabajo de Marcos de Gasto de Mediano Plazo. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Presupuestos. Guatemala 11 y 12 de marzo 2010.

World Bank (2002). “Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice. Preliminary Lessons from Africa”. February 2002 Africa Region Working Paper Series No. 28. Más antecedentes en:

En <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Le%20Houerou-Taliercio.pdf>