

Proyecciones del PBI en el Presupuesto Nacional: Calidad de las estimaciones e incentivos institucionales para su elaboración.

NICOLÁS BERTELLO*

Resumen:

En el presente documento se analizan las diferencias existentes entre las proyecciones oficiales del PBI que, entre 1994 y el 2005, sirvieron como insumo para el pronóstico de los ingresos del presupuesto de cada año y las variaciones del PBI producidas en la práctica. Mediante este análisis se identifican claramente dos períodos en los que se produjo un giro de 180° en la estrategia del Poder Ejecutivo para la estimación de los ingresos nacionales. Entre 1994 y el 2002 las estimaciones de PBI del presupuesto fueron sobreestimadas con respecto a las observadas en la práctica, mientras que, en contraste, a partir del 2003 se produce una marcada subestimación de las mismas, con proyecciones de crecimiento del PBI congeladas en torno al 4% y un crecimiento real frecuentemente superior al 8%.

Teniendo esto en cuenta, se analiza la lógica detrás del cambio de estrategia, así como las implicancias de la sobreestimación y subestimación de las proyecciones para la planificación y asignación de los recursos públicos. Particularmente, se identifican los condicionantes que la distorsión de las estimaciones de ingresos genera sobre el proceso presupuestario tanto a nivel institucional como operativo.

Comparación entre proyecciones macroeconómicas oficiales y del sector privado

Todos los años el Congreso aprueba la Ley de Presupuesto, también conocida como la ley de leyes, en la que se establecen las finalidades, funciones y programas a los que el Gobierno destinará sus recursos y las fuentes que empleará para su financiamiento. Además de funcionar como pilar del sistema de administración financiera pública, la Ley de Presupuesto tiene como objetivo dar a conocer el plan de acción que el Gobierno proyecta implementar a lo largo de un período. Este plan presenta interés no sólo para la sociedad en general y para grupos de interés específicos afectados en forma directa o indirecta por las decisiones de asignación de recursos, sino que también constituye un marco de referencia indispensable para la gestión de las distintas dependencias y organismos públicos. Idealmente, la Ley de Presupuesto se sustenta en las expectativas respecto a la evolución de la economía del país, de la cual dependen tanto la cuantía de recursos que estarán disponibles, como los factores que funcionarán como condicionantes para la orientación de los recursos públicos. Por este motivo, las proyecciones macroeconómicas que realiza el Ministerio de Economía sobre las cuales se sustenta la Ley de Presupuesto resultan un instrumento clave, que condiciona la viabilidad del plan de Gobierno expresado en dicha ley. Asimismo, estas proyecciones proponen una visión oficial sobre las expectativas respecto a la evolución de la economía nacional para un año determinado, enviando señales tanto hacia afuera como hacia adentro del Sector Público.

Para la estimación de ingresos del Presupuesto Nacional resultan clave las proyecciones de evolución del PBI, de las

que se desprende la variación de los recursos fiscales a percibir. Para considerar las diferencias entre las estimaciones y los resultados obtenidos en la práctica, en el Cuadro N° 1 se exponen las proyecciones de evolución del PBI incluidas en los presupuestos aprobados entre 1994 y el 2005, contrastándolas con las mediciones oficiales realizadas con posterioridad respecto a la evolución real del PBI.

Los datos disponibles muestran importantes discrepancias entre las proyecciones oficiales y las variaciones del PBI producidas en la práctica. A primera vista esto puede resultar comprensible si se consideran los importantes niveles de inestabilidad que ha sufrido el país a lo largo del período considerado y la dificultad que esto representa para la elaboración de estimaciones. Sin embargo, a partir de 1999, en todos los casos las estimaciones oficiales han presentado discrepancias con la realidad superiores al 100%, tanto en períodos altamente inestables (2001, 2002), como en períodos de mayor estabilidad (2003 – 2005), lo que lleva a suponer la existencia de condicionantes adicionales para el cálculo de las estimaciones.

Cuadro N° 1 – Estimaciones de Evolución del PBI: Comparación entre las proyecciones oficiales y las variaciones reales (período 1994-2005)

Año	Proyecciones Presupuesto Nacional	Variación Real	Diferencia Presupuesto - Real
1994	6,5%	5,8%	-0,7
1995	6,5%	-2,8%	-9,3
1996	5,0%	5,5%	0,5
1997	5,0%	8,1%	3,1
1998	5,8%	3,9%	-1,9
1999	4,8%	-3,4%	-8,2
2000	3,5%	-0,8%	-4,3
2001	3,7%	-4,4%	-8,1
2002	-4,9%	-10,9%	-6,0
2003	3,0%	8,8%	5,8
2004	4,0%	9,0%	5,0
2005	4,0%	9,1%	5,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuesto 1994-2005 e INDEC.

En este sentido, puede observarse que entre el año 1994 y el 1998 inclusive, con excepción de 1997, las proyecciones oficiales resultaron en general demasiado optimistas, con reiteradas sobreestimaciones del crecimiento del PBI. Esta tendencia siguió entre el 1999 y el 2002, con mayores brechas, entendibles dado que en este período se profundizó la crisis económica. Lo cierto es que entre 1994 y el 2002, con escasas excepciones existió una clara tendencia a la sobreestimación del crecimiento del PBI en el Presupuesto. A partir de la reactivación económica iniciada en el 2003, tiene lugar un cambio de estrategia con respecto a las proyecciones oficiales, con la intención explícita del Gobierno de mantener prudencia en sus estimaciones de crecimiento. Tal como se observa en el Cuadro N° I, las proyecciones del PBI han quedado fijas en torno al 4% para los últimos años, incluyéndose las proyecciones del Presupuesto Nacional para el 2006. Esto ocurre a pesar que la economía ha crecido entre un 8% y un 9% anual en el 2003, 2004 y 2005, y el relevamiento de expectativas del mercado elaborado por el Banco Central (REM) proyectaba al momento de elaboración del presupuesto un crecimiento del 6,5% para el 2006. Para el presupuesto 2007 a punto de ser enviado al Congreso para su tratamiento, la información preliminar indica que la proyección del PBI será de 4%, manteniéndose la tendencia señalada.

De esta forma, pueden diferenciarse claramente dos tendencias en las proyecciones oficiales relacionadas con la evolución de la situación macroeconómica. Durante la segunda mitad de la década del '90 y los primeros años de la década actual se observa una tendencia a incorporar proyecciones que en la práctica resultan ser demasiado optimistas, en paralelo a un creciente deterioro de la situación económica. Por el contrario, a partir del 2003, cuando la situación económica

comienza a recomponerse, esta tendencia se revierte completamente, elaborándose el Presupuesto Nacional con proyecciones de crecimiento significativamente inferiores a las observadas posteriormente. Esto evidencia en alguna medida la utilización estratégica por parte de los Gobiernos de los últimos años de las proyecciones incluidas en el presupuesto.

Las proyecciones de evolución del PBI sirven como base para la estimación de los recursos a considerar en el presupuesto, y a partir de estos, de las asignaciones presupuestarias a cada área del gobierno. De acuerdo a esta secuencia, proyecciones de variación del PBI demasiado optimistas harán necesario un recorte a las partidas asignadas a las distintas dependencias de gobierno durante el año fiscal o un incremento en el endeudamiento público. Por el contrario, la subestimación del crecimiento del PBI llevará a la disponibilidad de recursos excedentes por encima de los presupuestados, cuyo destino deberá ser definido a lo largo del período. Ambas situaciones han ocurrido en Argentina durante los últimos años.

Ahora bien, para evaluar adecuadamente esta situación, es necesario tener en cuenta que el período analizado (1994 – 2005) se ha caracterizado por una creciente concentración de facultades sobre el Presupuesto en el Poder Ejecutivo, en detrimento de las atribuciones que el marco legal otorgaba originalmente al Poder Legislativo. Entre estas atribuciones se encuentra la facultad exclusiva del Congreso Nacional, establecida en la Ley de Administración Financiera, de aprobar cambios a la Ley de Presupuesto que modifiquen el monto total, el monto de endeudamiento, que transfieran gastos de capital a gastos corrientes y viceversa, o que redistribuyan recursos entre funciones y finalidades del gobierno, como por ejemplo la transferencia de recursos de educación a obras públicas. Sin embargo, en

la práctica, estas facultades han quedado casi exclusivamente en manos del Poder Ejecutivo. Ya sea mediante las facultades delegadas al Jefe de Gabinete, comúnmente referidas como “superpoderes” o, en su defecto, mediante el empleo de Decretos de Necesidad y Urgencia, en los últimos diez años el Congreso ha tenido una participación prácticamente nula en la aprobación de modificaciones a la composición o los montos de la Ley de Presupuesto aprobada. El último evento de esta tendencia ha sido la sanción de la ley N° 26.124 que modifica el Artículo N° 37 de la Ley de Administración Financiera, formalizando de esta manera la delegación de facultades al Jefe de Gabinete ocurrida los últimos años.¹

En el contexto actual, la situación descripta incrementa los incentivos del PEN para subestimar las variables de crecimiento económico, al contar con los instrumentos necesarios para decidir en forma unilateral el destino de los excedentes de ingresos que puedan producirse. Si se consideran las diferencias entre las proyecciones oficiales de crecimiento económico y las observadas en la práctica en el 2004 y 2005 y, consecuentemente, las diferencias en los niveles de recaudación, es posible percibir que estos excedentes representan una importante herramienta de negociación para el Gobierno. En el 2004 el PEN contó con \$ 10.905 millones de ingresos por encima de los presupuestados originalmente, equivalente a un 18% por sobre lo aprobado por el Congreso. En el 2005 esta cifra ascendió a \$ 15.905 millones, equivalente a un 20% de lo

presupuestado originalmente, mientras que para el 2006 se prevé una situación similar.

De este modo, en el pasado, la sobreestimación del crecimiento económico ha implicado la necesidad de mayor endeudamiento para cumplir con las asignaciones de la Ley de Presupuesto, o de definiciones por parte de la conducción del Poder Ejecutivo sobre el objeto de los recortes necesarios para ajustar las erogaciones a los recursos disponibles. A partir del 2003 esta lógica se ha revertido completamente, dando lugar a una pronunciada subestimación de los recursos presupuestarios, situación que ha permitido al PEN, ante un escaso contrapeso institucional del Congreso, amplia flexibilidad para determinar el destino de los excedentes.

Sin embargo, mientras que distintos aspectos relacionados con los riesgos de una excesiva concentración de facultades presupuestarias en el PEN han sido descriptos y analizados desde distintos puntos de vista, la lógica del proceso de elaboración de las proyecciones macroeconómicas, que constituye un elemento relevante de este esquema, no ha sido suficientemente analizada. Igualmente, los efectos de este proceso sobre la calidad del presupuesto y su impacto en la gestión pública no suelen considerarse al analizar propuestas de mejoras al sistema presupuestario.

El Presupuesto Nacional es un plan y como tal, su validez depende en gran medida de la calidad de los insumos en que se basa su elaboración. En un contexto ideal, las pautas iniciales sobre las que se elabora el proyecto de presupuesto deberían proporcionar un marco general de previsibilidad sobre la asignación de recursos que, por un lado, proporcione información sobre las principales acciones que se planifican llevar a cabo en un período determinado y las estructuras que

¹ Mediante la modificación del Art° 37 de la LAF se establece que: “(...)El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades.” (Ley N° 25.124, Art° I)

se financiarán para ello. Por otro lado, hacia adentro de la Administración Pública, debería constituir un marco que permita a los gerentes públicos una mejor programación de las actividades que llevarán a cabo desde las agencias que administran. Si bien distintos factores condicionan las posibilidades de que esto ocurra de la manera descripta, la elaboración del presupuesto debería apuntar en la mayor medida posible a cumplir con estos objetivos. Cuanta mayor discrepancia exista entre las proyecciones sobre las que se estiman ingresos y definen gastos y mayor énfasis exista en las decisiones sobre asignación de recursos públicos tomadas “sobre la marcha”, menores serán las posibilidades de esto ocurra.

Pero al considerar el tema de las proyecciones macroeconómicas del presupuesto suelen presentarse dos argumentos que tienden a disminuir su relevancia en relación a otros problemas presentes en el sistema presupuestario de Argentina. En primer lugar se plantea que si bien existe una utilización estratégica de las proyecciones y que esta deriva en algunos efectos adversos, la estrategia vigente en la actualidad de subestimación de ingresos representa un salto positivo significativo con respecto a lo ocurrido en décadas anteriores. Las sobreestimaciones de ingresos ponían una significativa presión sobre el presupuesto, incrementando los riesgos de insolvencia fiscal del Sector Público. Indudablemente un exceso de prudencia en las estimaciones resulta más favorable para la situación de las cuentas públicas que un exceso de optimismo, y que efectivamente esto constituye un salto cualitativo respecto a la década anterior. No obstante, cabe considerar en que medida los efectos adversos de la estrategia actual de subestimación de ingresos, a pesar de constituir una mejora respecto a prácticas anteriores, resultan lo suficientemente significativos para

cuestionar igualmente el proceso de elaboración de las estimaciones del presupuesto.

En segundo lugar, otro de los argumentos más comunes en torno a la elaboración de las proyecciones oficiales pone énfasis en el componente político que guía este proceso. Se plantea que más allá de los aspectos técnicos involucrados, estas estimaciones constituyen una importante señal de las expectativas del Gobierno para el futuro cercano y por ende influyen en las expectativas de una amplia gama de actores. Desde esta óptica, prima la necesidad por parte del Gobierno de evitar el efecto de una profecía autocumplida, agravando contextos de desaceleración de la economía mediante proyecciones que puedan parecer pesimistas o sobrecalentando una economía en crecimiento mediante proyecciones en apariencia optimistas. Por este motivo, se propone que es natural que el mensaje que se busca enviar tenga mayor peso para la publicación de proyecciones que criterios técnicos que simplemente apunten a una mayor precisión en su elaboración.

Nuevamente, el argumento resulta en gran medida válido. Las proyecciones oficiales constituyen en todos los casos un mensaje político antes que un ejercicio puramente técnico. Sin embargo cabe plantear hasta que punto la disminución de criterios técnicos para la elaboración de estimaciones ante la necesidad de enviar mensajes determinados, no termina debilitando la relevancia del mensaje en sí. Por ejemplo, para los últimos tres períodos las proyecciones oficiales de crecimiento del PBI incluidas en el presupuesto fueron fijadas en el 4%, mientras que proyecciones del mercado suponían crecimientos superiores y efectivamente, el crecimiento del PBI alcanzó en estos tres períodos valores entre 8% y 9%. Es necesario cuestionar entonces, hasta que punto la estimación de crecimiento de 4% anunciado

para el Presupuesto 2007 realmente constituye un mensaje significativo. Existe una diferencia significativa entre la selección de una proyección conservadora frente a distintas opciones elaboradas mediante criterios técnicos y una definición arbitraria de la misma.

Al analizar el sistema presupuestario en Argentina, suele mencionarse como una de las principales limitaciones para su funcionamiento la ausencia de planificación tanto a nivel estratégico como de gestión que existe en la administración pública. Propuestas como la implementación de modelos de presupuestación y gestión orientada a resultados, el incremento de factores meritocráticos en la carrera pública o el fortalecimiento de la planificación de mediano plazo mediante el presupuesto plurianual, suelen presentar las debilidades de planificación como uno de sus limitaciones más importantes. En este sentido, la problemática que existe respecto a las estimaciones macroeconómicas sobre las cuales se elabora el principal instrumento de planificación formal con el que cuenta el Gobierno, tiene un papel relevante en los problemas del ciclo presupuestario.

Al buscar mecanismos para mejorar el proceso de elaboración de las estimaciones oficiales suelen presentarse alternativas que generalmente involucran el contraste de las mismas con proyecciones del sector privado o la conformación de comités de expertos para su elaboración. Asimismo existen alternativas como la del “balance estructural” implementada en Chile con bastante éxito. En este caso la elaboración del presupuesto anual se asienta en proyecciones sobre la evolución de los principales determinantes de los ingresos fiscales en el mediano plazo, elaboradas por comités de expertos. De esta manera la elaboración del presupuesto no se basa en la variación coyuntural de los ingresos año a año, sino a una estimación de su evolución

en el mediano plazo que contempla los principales determinantes de los ingresos fiscales, disminuyendo de esta manera los efectos negativos para la sustentabilidad fiscal que presentan de las fluctuaciones del ciclo económico.

Pero si bien este tipo de herramientas podrían suponer mejoras en el proceso presupuestario, su implementación no parece posible en el contexto actual en Argentina. Como se señaló anteriormente, la forma en que se definen las proyecciones macro para un período constituye principalmente una decisión política, por lo que más allá de la calidad de los instrumentos que la técnica pueda proveer, la voluntad para incorporar esos instrumentos es política. Los beneficios que se pueden obtener con mejores instrumentos para la elaboración de proyecciones, tanto respecto a la planificación como a las señales que se envían hacia fuera, deben ser interiorizados por los tomadores de decisiones antes de ser encaradas desde una perspectiva exclusivamente técnica. Esto no significa la imposibilidad de que se realicen avances en este tema, sino por el contrario, apunta a destacar la necesidad de instalarlo como uno de los problemas relevantes que disminuyen la calidad del proceso presupuestario en Argentina antes de proponer soluciones con bajas chances de tener éxito.

Como ha sido analizado, en los últimos 12 años las proyecciones de PBI, principal medida para el pronóstico de los ingresos en base a los cuales se elabora el presupuesto, han presentado brechas significativas con respecto a las variaciones de PBI producidas en la práctica. Incluso a pesar de un cambio radical en la estrategia de elaboración de las proyecciones a partir del 2003, pasando de una constante sobreestimación del crecimiento a una subestimación los últimos 4 períodos, estas brechas se han mantenido. Si bien este

cambio de estrategia representa un avance en cuanto al sostenimiento de la solvencia fiscal, también constituye un riesgo en cuanto a la magnitud de la concentración de facultades en el PEN para decidir sobre recursos adicionales sin un adecuado contrapeso institucional del Poder Legislativo. Adicionalmente, la baja calidad de las proyecciones representa un importante obstáculo para la planificación estratégica y operativa de la administración pública y limita el efecto de medidas orientadas a incrementar la calidad del gasto público y, por ende, de los bienes y servicios que el Estado brinda a la sociedad. Ante esta situación, resulta necesario que el proceso de elaboración de las estimaciones cobre mayor relevancia en el análisis de los principales problemas que afectan al sistema presupuestario en la actualidad.

Nicolás Bertello

Investigador de la Fundación Siena.

Lic. en Administración de Empresas de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE Buenos Aires). Actualmente está cursando la Maestría en Economía Aplicada en la Universidad Católica Argentina.

Realiza investigaciones en finanzas públicas y presupuesto en el sector público para la Fundación Konrad Adenauer y para CIPPEC.

Formó parte de un equipo de consultoría en el Ministerio de Hacienda de Paraguay en el proyecto de fortalecimiento del proceso presupuestario en el año 2005.

Para citar este documento: Bertello Nicolás (2006) “Proyecciones del PBI en el Presupuesto Nacional: Calidad de las estimaciones e incentivos institucionales para su elaboración”. Fundación Siena. Apuntes N° 2. Octubre 2006. Disponible en el sitio web de la Fundación Siena www.fundacionsiena.org.ar



Somos un grupo de profesionales independientes dedicados a la investigación, análisis, diseño e implementación de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la sociedad.

A través de nuestro trabajo desarrollamos proyectos de investigación aplicada y elaboramos propuestas innovadoras y de factible implementación que contribuyan a incrementar la calidad de las políticas sociales, económicas y e institucionales de Argentina en beneficio de los ciudadanos.

Para ello, trabajamos desde una perspectiva interdisciplinaria que integra los aspectos socio-económicos, políticos-institucionales y comunicacionales.

Nuestra meta es realizar aportes que contribuyan a construir una sociedad justa e igualitaria, con una economía sustentable y equilibrada, orientada al servicio del bien común.



Apuntes es una publicación periódica sobre temas sociales, económicos e institucionales de la agenda pública, en un formato de fácil lectura y dirigido al público en general.

Ediciones anteriores

Apuntes N°1: “Consideraciones Generales para la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina “. Gerardo Uña y Nicolás Bertello.

Suscripción: enviar un e-mail a: info@fundacionsiena.org.ar.