



CENTRO DE ESTUDIOS  
PARA EL DESARROLLO



ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ECONOMÍA

Autores: Gabriel Oddone París, Sebastián Iturralde Zamudio, Agustín Iturralde Rodríguez, Joaquín Torres Pérez

# Fiscalidad y ciclo presupuestal en Uruguay:

## Lecciones, desafíos y recomendaciones



Academia Nacional de Economía



# Fiscalidad y Ciclo Presupuestal en Uruguay:

## Lecciones, desafíos y recomendaciones<sup>1</sup>

---

Empresas patrocinadoras:

**Deloitte.** *EFA LABORATORIOS* | 



---

<sup>1</sup> Agradecemos los valiosos aportes de Santiago Rego, Fernando Esponda, Magdalena Viera, Héctor Bouzon, Michael Borchardt, Christian Daude, Alberto Barreix, Aldo Lema, Cristina Vázquez y Agustín Godoy.

**Fiscalidad y Ciclo Presupuestal en Uruguay:**

Lecciones, desafíos y recomendaciones

*Gabriel Oddone París, Sebastián Iturralde Zamudio,  
Agustín Iturralde Rodríguez, Joaquín Torres Pérez*

Montevideo, 2020

Pharos | Academia Nacional de Economía | CED – Centro de Estudios para el Desarrollo

Diseño: Paula Lorenzo  
Impreso por: Mastergraf



Pharos es un Centro de análisis y propuestas en materia económica y social perteneciente a la Academia Nacional de Economía.

### **Objetivo de Pharos**

Realizar propuestas de política pública con una mirada de desarrollo de largo plazo, con un abordaje técnico sobre temas relevantes para el país.

### **Financiamiento**

Pharos se financia con el aporte de las empresas patrocinantes.

### **Destinatarios de las propuestas**

Sistema político.

Comunidad en el sentido amplio.

### **Consejo asesor**

El consejo asesor está integrado por representantes de la Academia Nacional de Economía y por referentes del empresariado uruguayo.

Los autores agradecemos a la Fundación para el Apoyo a la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FAFCEA) su contribución a la realización de este trabajo

## **Autores**

### **Gabriel Oddone París. Montevideo, 1963**

Doctor en Historia Económica por la Universidad de Barcelona y Economista por la Universidad de la República.

Profesor titular de Política Económica en la Maestría de Economía de la Universidad de la República.

Socio de Ferrere e investigador de Cinve.

Ha publicado artículos académicos, libros y ensayos sobre economía política, crecimiento económico y comercio internacional.

Ha sido consultor para el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y CAF Banco de Desarrollo de América Latina en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, México, Paraguay y Uruguay.

### **Sebastián Ithurralde Zamudio, 1982**

Licenciado en Economía por la Universidad de la República Oriental del Uruguay (2012). Gerente del Departamento de Economía de CPA Ferrere.

Se ha especializado en el análisis y estudio de capacidades en el sector público y en el diseño y evaluación de programas y políticas. Consultor contratado por el BID y Plan CEIBAL y colaborador de consultores internacionales contratados por organismos multilaterales. Cuenta con experiencia en proyectos de consultoría en Uruguay, Argentina, Chile, Estados Unidos, Panamá y Paraguay.

En la órbita del sector privado, ha conformado equipos multidisciplinares en proyectos destinados a promover mejoras en la gestión de las empresas, particularmente en materia de procesos de planificación estratégica, planes de negocio y diseño de esquemas de remuneración variable e incentivos por productividad.

### **Agustín Iturralde Rodríguez, 1987**

Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Desarrollo. Es Licenciado en Economía por la Universidad de la República, Máster en Estudios Políticos Aplicados por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y Master en Political Economy of Economy of Late Development por la London School of Economics. Actualmente es profesor de "Economía y sociedad uruguaya" en la Universidad ORT y miembro de la Academia

Nacional de Economía. Publica regularmente en el "El País" y participa de programas radiales como columnista. En 2016 obtuvo la beca Chevening del gobierno británico.

### **Joaquín Torres Pérez, 1995.**

Licenciado en Economía, egresado de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, de la Universidad de la República (2019). Se desempeña como asistente del Departamento de Economía de CPA Ferrere.

Ha participado en proyectos de diagnóstico sectorial y análisis institucional y regulatorio. También ha publicado documentos de investigación sobre educación y economía política.

## Índice

Introducción .....	9
<b>Capítulo 1: Lecciones de la historia</b> .....	17
1. Política fiscal como ancla de la estabilidad .....	22
2. Presión fiscal como restricción y fortaleza .....	29
3. Ciclos electorales y naturaleza de los gobiernos .....	35
4. Política fiscal procíclica .....	41
5. Sesgo anti - inversión pública .....	48
6. Empresas públicas como herramientas .....	53
<b>Capítulo 2: Principales desafíos</b> .....	57
1. El ciclo presupuestal .....	57
2. Empresas estatales y contabilidad pública .....	128
3. Reglas Fiscales: consensos, disensos y dilemas .....	145
<b>Capítulo 3: Recomendaciones</b> .....	161
1. Reglado del ciclo presupuestal .....	163
2. Otros cambios normativos e institucionales .....	187
3. Una regla fiscal sobre el gasto corriente .....	195
<b>Capítulo 4: Conclusiones</b> .....	209
<b>Anexos</b> .....	213
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	217

Las opiniones vertidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a las empresas patrocinadoras.

## Introducción

La actividad económica del Estado incluye distintas formas de intervención a través de las cuales incide en las decisiones económicas. Debido a ello, el rol de las políticas macroeconómicas es objeto de debate en ámbitos académicos y de la profesión de las ciencias económicas en general.

En particular, la política fiscal influye en la economía a través de distintos canales y en diferentes dimensiones temporales. En el corto plazo, un aumento del gasto o una reducción de impuestos tienen efectos sobre la demanda, lo que incide sobre la asignación de recursos.

En el medio y largo plazo, si la gestión de las finanzas públicas deriva en elevados y persistentes déficits, su financiamiento puede provocar distorsiones importantes en la asignación y distribución de los recursos de la economía. En efecto, tanto la inflación que puede derivarse de un financiamiento monetario del déficit, como un aumento del endeudamiento público, terminan por afectar variables como los ingresos de los hogares, las tasas de interés o el tipo de cambio y a través de ellas la inversión y el ahorro agregado, los balances externos, el crecimiento y la distribución del ingreso.

A raíz de lo anterior, el manejo de la política fiscal obliga al hacedor de política a tomar decisiones evaluando los efectos de corto plazo y sus consecuencias sobre la inversión y el ahorro a largo plazo. Debido a ello, la restricción presupuestal de la gestión pública tiene un carácter intertemporal, en tanto decisiones de hoy afectan la asignación futura de los recursos.

Naturalmente y sin perjuicio de lo anterior, los análisis, las recomendaciones y las decisiones sobre política fiscal deben tomar en cuenta las condiciones y circunstancias específicas de la realidad sobre las que actúan.

Como es lógico, las políticas económicas son clave para comprender el desempeño económico de Uruguay. Aunque es poco frecuente que se reconozca y, a pesar de las diferencias de objetivos, énfasis, prioridades e instrumentos de los sucesivos gobiernos, entre las políticas aplicadas en el país durante los últimos cuarenta años existen líneas de continuidad. Ello contrasta con las marchas y contramarchas de las políticas durante los convulsos y decepcionantes años sesenta del siglo XX.

Entre las líneas de continuidad que es posible identificar, se destacan la vocación por la apertura externa asentada en la integración regional, la relativa mayor disciplina fiscal y la progresiva reducción del financiamiento inflacionario de los desequilibrios fiscales. A raíz de ello, los déficits fiscales como proporción del PIB y la inflación son sustancialmente menores actualmente en comparación con los niveles de hace medio siglo.

Sin perjuicio de lo anterior, episodios negativos posteriores a 1974 como las crisis de 1982 y 2002 provocaron alteraciones significativas, aunque transitorias, en las trayectorias descendentes de ambas variables. Una excepción a ello podría ser el aumento del déficit fiscal observado a partir de 2012.

Al menos entre las décadas de los sesenta y los noventa del siglo XX, persistentes y abultados desequilibrios fiscales, así como una elevada inestabilidad nominal caracterizaron el desempeño macroeconómico de Uruguay.

La incertidumbre asociada a ambos fenómenos probablemente haya aumentado la tasa de descuento de los agentes, provocando horizontes de decisión más cortos y afectando la inversión, la innovación y la incorporación de tecnología. A raíz de lo anterior, la tasa de crecimiento de largo plazo se podría haber visto afectada, lo que habría contribuido a consolidar el largo declive de la economía que probablemente se inició en la década de 1930 (Oddone, 2008).

En consecuencia, una lección aprendida del pasado reciente de Uruguay es que la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para alcanzar crecimientos del PIB que puedan soportar los niveles de prosperidad y cohesión social que sus habitantes demandan.

La limitada capacidad de la política monetaria en Uruguay debido a la dolarización de la economía le asigna un papel central a la política fiscal en la estabilización macroeconómica.

En la actualidad, Uruguay debe recuperar el crecimiento de su economía. En ausencia de un crecimiento de por lo menos 3% anual, el *Estado del Bienestar* del cual sus ciudadanos se sienten orgullosos no es sostenible y no será posible enfrentar los grandes desafíos que el país tiene en materia de integración e inclusión social.

Por eso, el gobierno que fue electo en 2019 deberá concentrarse a partir de 2020 en implementar una agenda procrecimiento. En particular, una que priorice un aumento de la productividad de los factores de producción. Una agenda que es diferente a la que fue utilizada por los sucesivos gobiernos desde mediados de los años setenta.

En efecto, según se dijo, con matices y diferencias, los sucesivos gobiernos de Uruguay han mantenido unas políticas económicas durante cuatro décadas caracterizadas por la apertura económica, la estabilidad

macroeconómica y el mantenimiento de reglas de juego estables y predecibles.

El consenso construido alrededor de esos grandes objetivos es hoy insuficiente para que Uruguay se diferencie en la región y siga siendo atractivo como destino de inversiones. Ya no alcanza con ser un país predecible y estable políticamente, respetuoso de las decisiones de inversión, que procura mantener la inflación bajo control, que es responsable con sus obligaciones y que tiene vocación por abrirse al mundo.

La agenda procrecimiento debe incluir, entre otras cosas, una mayor consistencia de la política macroeconómica, algo que se fue perdiendo progresivamente luego de 2012. El elevado déficit fiscal registrado en los últimos años ha provocado un aumento sostenido de la deuda pública, lo que compromete el grado inversor de la deuda soberana, provoca incertidumbre restringiendo la inversión y arriesga la estabilidad macroeconómica. En otras palabras, recuperar la consistencia macroeconómica requiere, además de otras acciones, que la política fiscal vuelva a ser el ancla que garantice la estabilidad.

Para despejar los riesgos asociados a la actual situación fiscal es necesario definir una estrategia que combine acciones de corto, mediano y largo plazo. La economía política de un camino como el sugerido es compleja. Debido a ello, el gobierno deberá definir prioridades, establecer la secuencia de implementación e identificar cómo superar las naturales resistencias que una agenda de este tipo despertará.

Así, en el corto plazo es crucial implementar un ajuste fiscal que combine reducciones de gastos y un rebalanceo tributario que, eventualmente, incluya aumentos de tasas de algunos impuestos.

Además de promover medidas que contribuyan a reducir el déficit fiscal en el corto plazo y despejen la incertidumbre a él asociada, se requieren iniciativas destinadas para recuperar la credibilidad y la sostenibilidad de la trayectoria fiscal a medio y largo plazo.

Lo anterior exige, por un lado, implementar una reforma del sistema previsional, que es hoy el principal componente del gasto público y exhibe una trayectoria insostenible a largo plazo.

Por otro lado, es necesario impulsar una serie de medidas destinadas a fortalecer la institucionalidad responsable de la gestión de las finanzas públicas. Entre ellas es necesario mencionar al menos cuatro.

En primer lugar, es preciso, revisar las reglas que gobiernan el ciclo presupuestal lo que, a su vez, supone: i) acelerar la adopción de herramientas para gestionarlo de forma más eficaz; ii) avanzar más rápidamente en las mejoras de los sistemas de información y gestión financiera del Estado y; iii) revisar los niveles de responsabilidad y los tiempos que insume el proceso presupuestal que hoy sigue estando fragmentado y prevé tiempos de aprobación muy extensos.

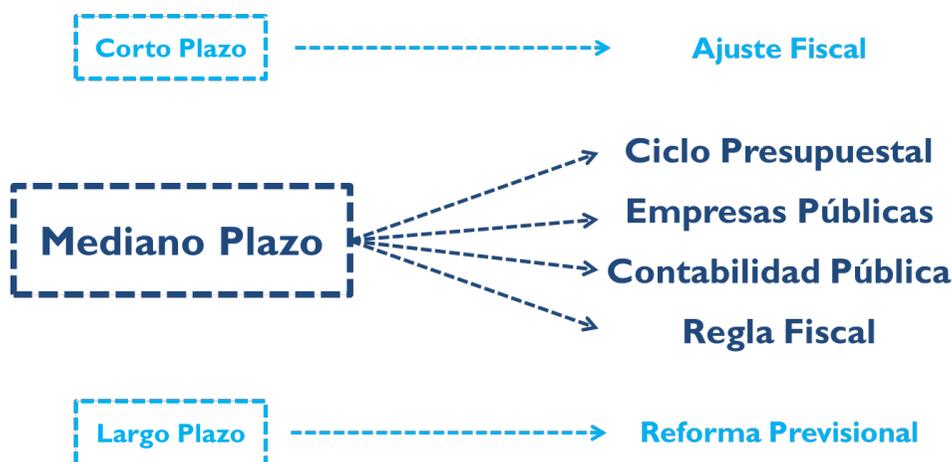
En segundo lugar, se deben impulsar cambios en la contabilidad pública para favorecer un tratamiento contable de los egresos y los pasivos del sector público más riguroso y transparente para la gestión fiscal.

En tercer lugar, se requiere revisar el marco de funcionamiento y gobernanza de las empresas públicas, de modo de apuntalar su eficiencia y hacer más transparente las reglas que regulan su relación con el Poder Ejecutivo.

Finalmente, parece recomendable implementar una regla fiscal más restrictiva que la que está vigente.

Precisamente el presente ensayo pretende identificar los principales desafíos para fortalecer el marco institucional y de gestión de las finanzas públicas en Uruguay. En otras palabras, este trabajo está concentrado en los temas relacionados con la agenda de medio plazo, no con los relacionados con la de corto (ajuste fiscal) ni la de largo (reforma previsional). La Figura 1 ilustra dónde está puesto el foco del trabajo.

Figura 1. Agenda fiscal de corto, mediano y largo plazo



Fuente: elaboración propia.

Como consecuencia de lo anterior se proponen: i) acciones para mejorar la asignación, ejecución y evaluación del gasto público; ii) mecanismos para fortalecer el proceso presupuestal; iii) cambios en la atribución de responsabilidades institucionales para el diseño, la gestión y el control de las finanzas públicas y; iv) herramientas alternativas para evitar trayectorias insostenibles del gasto público.

Con ese propósito, el ensayo está organizado de la siguiente manera. El primer capítulo está dedicado a describir las principales lecciones que se pueden extraer de la historia fiscal de Uruguay del

último medio siglo. En el capítulo 2 se identifican los principales desafíos que enfrenta la gestión de las finanzas públicas. En el capítulo 3 se proponen posibles soluciones para enfrentar los desafíos identificados. Cuando es posible, las recomendaciones identifican el tipo de instrumento jurídico (ley, decreto, resolución, etc.) al que es necesario recurrir. Finalmente, en el capítulo 4 se extraen algunas conclusiones.



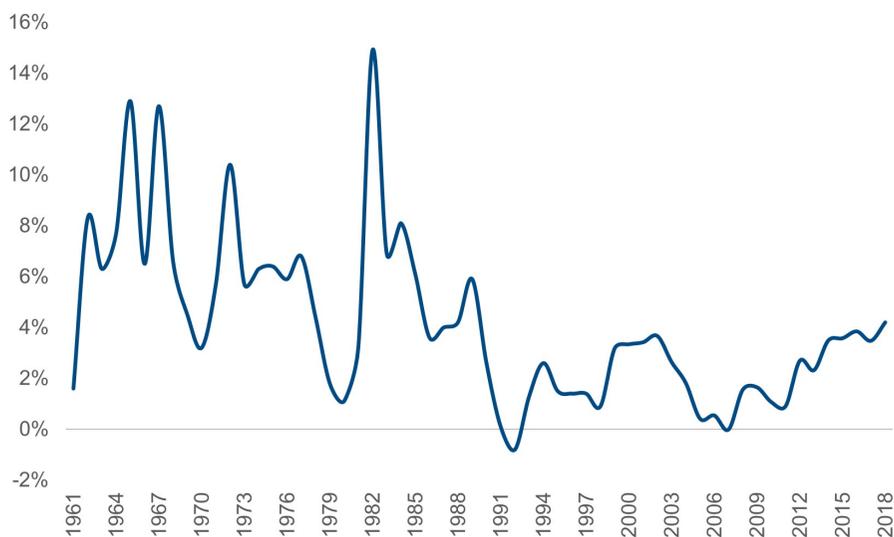
## Capítulo 1: Lecciones de la historia

A lo largo de su historia moderna, la gestión de las finanzas públicas en Uruguay atravesó diferentes etapas. De manera muy esquemática puede decirse que entre 1870 y 1930 el respeto por el equilibrio presupuestal fue el rasgo sobresaliente. Primero como reacción y luego por vocación, la gran depresión inauguró una etapa de políticas fiscales activas que alcanzaron su máxima expresión en la segunda mitad de los años cincuenta y la década de 1960.

A partir de la segunda mitad de los años setenta del siglo pasado, con diferentes énfasis las políticas fiscales procuraron, con suerte diversa, regirse por una mayor disciplina. Como es natural, los cambios de enfoque estuvieron asociados a las circunstancias específicas de cada período e influidas por las ideas económicas predominantes de cada momento.

La elevada inflación de la década de 1960 estuvo asociada a déficits fiscales persistentes. Las Figuras 2 y 3 ilustran parcialmente lo anterior.

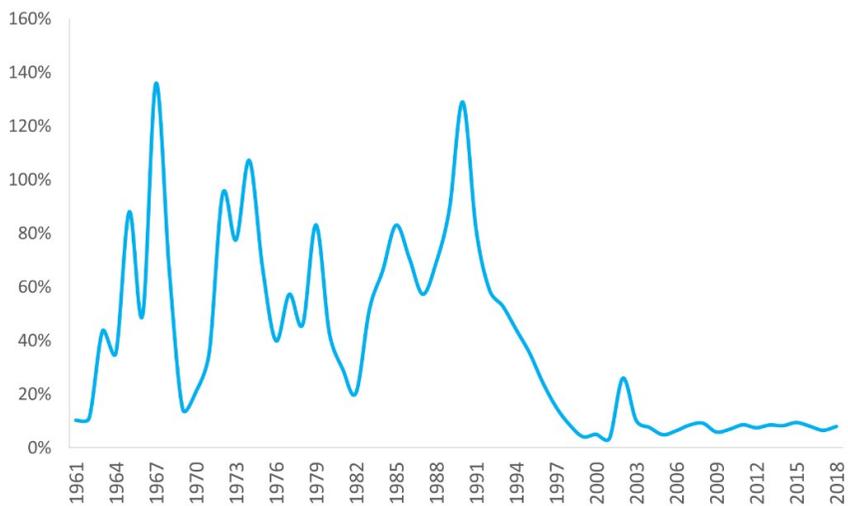
**Figura 2: Déficit fiscal global consolidado del Sector Público (% del PIB)**



Fuente: elaboración propia en base a datos de Banda y Onandi (1992), Borchardt et al. (2000), Licandro y Vicente (2007), MEF.

La paulatina apertura de la economía, así como el progresivo acceso a financiamiento externo a partir de la década de 1970, fueron limitando el manejo discrecional de la política económica. Como se puede apreciar en las Figuras 2 y 3, los déficits fiscales como proporción del PIB y la inflación disminuyeron gradualmente a partir de los años noventa.

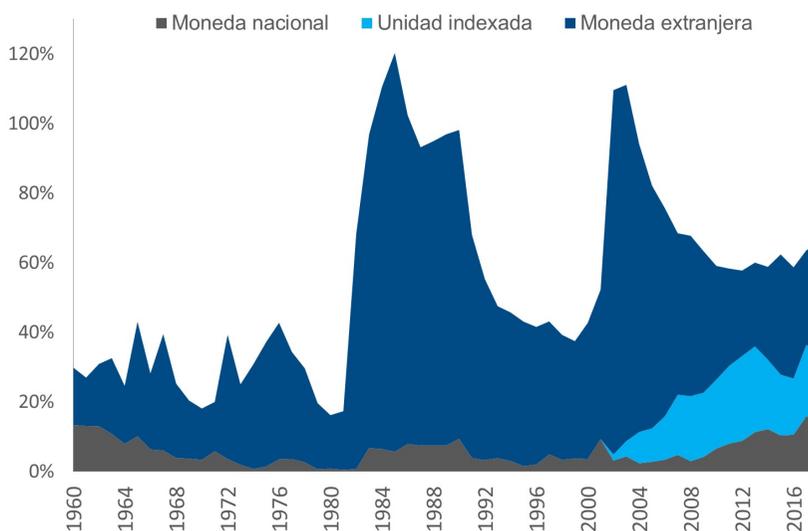
Figura 3: Inflación (variación anual)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE.

La restricción del financiamiento inflacionario de los déficits fiscales se tradujo en un aumento progresivo de la importancia de la deuda pública, especialmente en moneda extranjera (Figura 4).

Figura 4: Deuda pública en moneda nacional, extranjera e indexada (% PIB) (1960-2018)



Fuente: elaboración propia en base a datos del IECON, BCU.

La desmonetización de la economía provocada por la inestabilidad nominal asociada al financiamiento inflacionario de los déficits fiscales primero y la implantación de planes de estabilización de precios basados en anclas cambiarias después, estimularon apreciaciones del tipo de cambio real que dieron lugar a burbujas de precios de activos y la dolarización de la deuda pública y privada. Así, la vulnerabilidad financiera del sector público y del sistema financiero creció al influjo del aumento y la dolarización de sus pasivos.

Las correcciones abruptas del tipo de cambio asociadas a estrangulamientos del sector externo (1982) o a corridas bancarias (2002) provocaron dos crisis que aumentaron severamente el nivel de endeudamiento público (Figura 4).

Como se señaló, el presente capítulo pretende extraer algunas lecciones de la historia fiscal del último medio siglo, para lo cual se describen algunos hechos estilizados y se evalúan algunas de las principales características de la política fiscal.

El capítulo está organizado en seis secciones. En la primera se repasan algunos acontecimientos de la historia fiscal y monetaria de Uruguay del último medio siglo. En ella, se destaca el papel de la política fiscal como ancla para su estabilidad macroeconómica.

En la segunda sección se propone un breve análisis sobre la evolución reciente de la presión fiscal en Uruguay.

La tercera sección está dedicada a describir y analizar el mercado componente procíclico de la política fiscal en Uruguay.

En la cuarta sección se presenta evidencia sobre los ciclos electorales de la política fiscal y se analiza cómo esto afecta su capacidad para estabilizar el ciclo económico.

La quinta sección propone algunas reflexiones acerca de las consecuencias sobre la inversión pública de los criterios vigentes en materia de contabilidad pública.

Finalmente y en línea con lo anterior, en la sexta sección se discuten algunos aspectos sobre el marco de funcionamiento de las empresas públicas y sus efectos sobre las finanzas públicas.

## 1. Política fiscal como ancla de la estabilidad

Como se señaló, la historia muestra que los elevados déficits fiscales registrados desde fines de los años cincuenta del siglo XX fueron financiados inicialmente por expansiones monetarias. La falta de acceso a otras fuentes de financiamiento y, probablemente, el desconocimiento parcial de la envergadura y la persistencia de sus consecuencias, favorecieron la monetización de los déficits fiscales.

Sobre la segunda mitad de los años setenta, luego de casi dos décadas de inestabilidad nominal y dado el mayor acceso a financiamiento externo, los gobiernos recurrieron al endeudamiento público para cubrir los desequilibrios presupuestales. La propia inestabilidad nominal alentó que ese financiamiento fuera en moneda extranjera, lo que provocó una gran vulnerabilidad de las finanzas públicas, que a la postre se convirtió en una gran debilidad macroeconómica. Las crisis de 1982 y 2002 lo pusieron de manifiesto (Oddone y Marandino, 2018).

Durante la última etapa del período de políticas fiscales activas (1956–1974), la elevada inflación facilitaba la licuación del gasto público. Debido a ello, la eficacia estabilizadora de la política monetaria fue severamente afectada. Como reacción, los agentes económicos desarrollaron diversos mecanismos de protección contra los efectos de la inflación crónica que se consolidó. Entre ellos es posible mencionar, en primer lugar, la dolarización del ahorro, de los contratos e incluso de las transacciones más elementales. Todo ello dio lugar a que Uruguay se convirtiera en una economía bimonetaria.

En segundo lugar, se desarrollaron una serie de arreglos institucionales que alentaron la emergencia de rigideces nominales de

todo tipo. Estas últimas se convirtieron en verdaderos obstáculos para desinflacionar la economía cuando este objetivo se volvió prioritario a partir de 1978.

Las mencionadas rigideces nominales, combinadas con regímenes de tipo de cambio fijo (1978-1982 y 1991-2002), alentaron desequilibrios de la cuenta corriente que provocaron una crisis de balanza de pagos como la de 1982. Asimismo, promovieron la acumulación de riesgos excesivos en el sistema bancario y las finanzas públicas como ocurrió en 1982 y 2002. En ambos casos, la distorsión de los precios relativos que los programas de estabilización provocaron mientras la inflación cedía, estuvieron entre las principales causas de las crisis.

De este modo, persistentes y elevados déficits fiscales dieron lugar a mecanismos de financiamiento que alentaron una elevada inestabilidad nominal, que se tradujo en una desmonetización de la economía. A raíz de ello, el financiamiento para privados y el sector público quedó reducido al ofrecido en moneda extranjera. Ambos fenómenos provocaron una erosión de la eficacia estabilizadora de la política monetaria y se convirtieron en fuentes de desequilibrios para el sistema financiero y las finanzas públicas.

A partir de 2003 se implementaron cambios en la gestión económica que tendieron a reducir algunas de las fragilidades que fueron desencadenantes de las crisis de 2002. Así, se lograron superávits fiscales primarios (hasta 2012), se mejoró de manera sustancial el perfil de la deuda pública (plazos, monedas, tasas), se consolidó una estrategia de tipo de cambio flexible y se fortalecieron los sistemas de regulación y supervisión del sistema financiero, en especial del bancario (Figura 5).

Figura 5: Perfil de la deuda pública 2001 vs. 2018

	Participación en la deuda pública (%)	
	2001	2018
Deuda pública con maduración < 1 año	13	16
Deuda pública en moneda extranjera	82	47
Deuda pública a tasa fija	43	86

*Fuente: elaboración propia en base a datos de BCU.*

A pesar de lo anterior, debe señalarse que, a partir de 2012, la política fiscal se volvió progresivamente expansiva cuando el ciclo económico todavía estaba en una fase de alza. Ello derivó de la persecución de múltiples objetivos y de la erosión política del Ministerio de Economía y Finanzas, que afectó su capacidad de controlar el gasto público.

La pérdida de consistencia de la política económica profundizó el deterioro de los precios relativos que las circunstancias externas alentaban. Así, a pesar de las mejoras descritas de la gestión, el empeoramiento de la situación fiscal que ha tenido lugar a partir de 2012 constituye una señal de alerta para la estabilidad macroeconómica de los próximos años (Figura 2).

Además de los desequilibrios fiscales, la historia reciente de Uruguay enseña que la formación de precios en mercados poco competitivos (no transables y transables regionalmente)<sup>2</sup> alientan tensión en el sistema de precios, especialmente durante las fases expansivas del ciclo. Frecuentes carencias en la coordinación de las políticas

<sup>2</sup> Bergara, Dominioni y Licandro (1995).

macroeconómicas convirtieron estas tensiones en inflación o en distorsiones del tipo de cambio real.

Los fallos de coordinación mencionados obedecen con frecuencia a la sobreidentificación de objetivos en relación con el número de instrumentos disponibles para perseguirlos. El anclaje de las expectativas sobre la formación de precios estimula la asunción de compromisos sobre variables nominales (tipo de cambio, inflación, salarios) que son difíciles de cumplir simultáneamente en una economía propensa a recibir *shocks* externos de precios y que cuenta con un número limitado de instrumentos.

Por todo lo anterior, entre las diversas lecciones que ha dejado la historia de la política económica del último medio siglo, se halla que la política fiscal es el ancla de la estabilidad macroeconómica de Uruguay. Los mecanismos débiles de transmisión de la política monetaria y la flexibilidad cambiaria necesaria para gestionar *shocks* externos frecuentes, así lo explican.

Una herramienta útil para ilustrar lo anterior la ofrece el marco de análisis de la *Restricción Presupuestal Consolidada (RPC)*<sup>3</sup>. La Figura 6 resume la información de la RPC para Uruguay para el período 1960-2018.

---

<sup>3</sup> Para un desarrollo de los fundamentos y la estructura de la RPC ver Sargent (1992) y Kehoe, Nicolini y Sargent (2013). Para una aplicación de la RPC al caso de Uruguay ver Oddone y Marandino (2018).

Figura 6: Restricción Presupuestal Consolidada del sector público (% PIB)  
(1960–2018)

	1960-1973	1974-1990	1991-2018	1960-2018
<b>Fuentes</b>				
Deuda pública MN (var.)	-1,1%	0,4%	0,2%	-0,1%
Deuda pública ME (var.)	0,9%	4,4%	-0,7%	1,2%
Deuda pública UI (var.)	0,0%	0,0%	0,7%	0,3%
Deuda pública UR (var.)	0,1%	-0,1%	0,1%	0,0%
Base monetaria (var.)	-0,2%	-0,4%	0,0%	-0,2%
Impuesto inflacionario	4,7%	3,6%	0,8%	2,5%
<b>Total</b>	<b>4,4%</b>	<b>8,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>3,8%</b>
<b>Obligaciones</b>				
Déficit primario S.P.C.	5,9%	1,8%	-1,1%	1,4%
Retorno real deuda MN	-	-	0,0%	0,0%
Retorno real deuda ME	-0,1%	2,8%	1,1%	1,3%
Retorno real deuda UI	-	-	0,1%	0,0%
Transferencias*	-1,4%	3,5%	1,0%	1,1%
<b>Total</b>	<b>4,4%</b>	<b>8,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>3,8%</b>

\*Estimadas como residuo

Fuente: Oddone y Marandino (2018) en base a Kehoe, Nicolini y Sargent (2013).

Como se aprecia en la Figura 6, el déficit fiscal primario disminuyó entre 1960 y 2018. En efecto, después de la segunda mitad de la década de 1980, el déficit primario se contrajo, lo que refleja un mayor compromiso de los sucesivos gobiernos con la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, los déficits primarios a fines de la década de 1990 y desde 2012 sugieren que este compromiso todavía es frágil.

La información contenida en la Figura 6 confirma que entre 1960 y 2018 el financiamiento del sector público fue mayoritariamente

inflacionario<sup>4</sup>. Sin embargo, la monetización y el financiamiento inflacionario de los déficits fiscales (emisión monetaria más impuesto a la inflación) disminuyeron a lo largo del período.

Entre 1960 y 1973, la principal fuente de financiamiento del déficit fiscal fue el impuesto inflacionario. Según fue señalado, el acceso al endeudamiento público era limitado debido a la represión financiera (tasas de interés reales en pesos negativas) y a la falta de acceso al financiamiento internacional.

La liberalización financiera a partir de 1974 y el mayor acceso a financiamiento externo para los mercados emergentes que progresivamente se fue consolidando durante la década de 1970, aumentaron el peso de la deuda pública, aunque el impuesto inflacionario siguió siendo una fuente de financiamiento relevante (Figura 6).

A partir de la década de 1990 se redujo el financiamiento inflacionario debido a un mayor acceso a los mercados para el endeudamiento público. Desde 2003, mejoras en la gestión de la deuda pública dieron lugar a un menor financiamiento inflacionario.

En 1982 y 2002, los abandonos de los planes de estabilización de precios basados en anclas cambiarias provocaron fuertes devaluaciones de la moneda local. Como se dijo, estas devaluaciones debilitaron severamente las finanzas públicas, dadas la deuda pública altamente dolarizada y los pasivos contingentes del Banco Central (depósitos bancarios dolarizados).

Como consecuencia de todo lo anterior, fortalecer los instrumentos para la gestión fiscal es clave para garantizar la estabilidad macroeconómica en Uruguay. Durante los últimos quince años se

---

<sup>4</sup> Dos tercios del financiamiento provino del cobro de impuesto inflacionario y un tercio de la deuda pública.

lograron avances significativos en el manejo de los *stocks* de las finanzas públicas, especialmente de la deuda pública. Sin embargo, los logros en materia de la gestión de los flujos son escasos, como lo refleja la trayectoria del resultado fiscal a partir de 2012.

En consecuencia, es necesario concentrar esfuerzos para ampliar y fortalecer las herramientas disponibles de la gestión de la política fiscal. Precisamente, este trabajo procura hacer una contribución en esa dirección, como se encargan los capítulos 2 y 3. Sin embargo, antes de ingresar en ello, en las secciones siguientes de este capítulo se describen y evalúan algunos rasgos de la política fiscal que erosionan su eficacia.

## 2. Presión fiscal como restricción y fortaleza

La presión fiscal es un concepto que suele ser usado para aproximar el tamaño relativo del Estado en la economía.

Existen varios indicadores para medirla, pero siempre se expresa como un cociente entre una variable que estime el valor económico de la actividad del sector público (numerador) y el PIB (denominador). Así, en el numerador puede incluirse el gasto público total o, desde el otro punto de vista, variables que representen alguna medida de los ingresos del sector público.

Las fuentes de financiamiento del gasto público no provienen solamente de ingresos corrientes (impuestos, tasas, precios, regalías, etc.). En efecto y como fue evidenciado en el caso uruguayo, es frecuente que incluyan aumentos de pasivos para el Estado (deuda pública, por ejemplo), pudiendo comprender también disminuciones de activos (reservas internacionales o ventas de activos públicos). Debido a ello y también a que la presión fiscal se estima para un período de tiempo determinado, las formas más frecuentes de medirla son considerando variables que aproximen los ingresos corrientes del sector público.

A raíz de lo anterior, la presión fiscal suele expresarse como la relación entre diferentes variables que aproximan los ingresos corrientes del sector público y el producto de la economía. Así, según qué variable se emplee en el numerador del cociente, se tienen definiciones alternativas como, por ejemplo: i) presión impositiva que considera solamente a los impuestos totales cobrados por el Estado; ii) carga tributaria que incluye además de los impuestos, las contribuciones obligatorias (públicas) a la seguridad social; iii) presión fiscal equivalente

que agrega a los conceptos incluidos en la carga tributaria las contribuciones privadas a la seguridad social y los ingresos no tributarios asociados a la explotación de recursos naturales (Rojas y Morán, 2019).

Del mismo modo que existen mediciones alternativas para la presión fiscal, tampoco hay consenso en la profesión sobre cómo interpretar el peso del sector público en la economía. En efecto, desde un lado se entiende que una presión fiscal elevada sugiere una menor disponibilidad de recursos para el sector privado, lo que podría afectar la inversión y el consumo de la economía. Implícitamente, esa visión asume que el desplazamiento del sector público conduce a una asignación de recursos subóptima dada la menor eficiencia relativa del sector público. Bajo esta interpretación entonces, una presión fiscal elevada es un indicador económico negativo.

Alternativamente, hay quienes sostienen que una presión fiscal elevada sugiere un acceso amplio a bienes públicos y servicios por parte de la población. Dado que los mercados suelen suministrar cantidades subóptimas de este tipo de bienes, una presión fiscal elevada sugeriría más bienestar para la población. Bajo esta mirada, una presión fiscal elevada sería considerada una señal económica positiva.

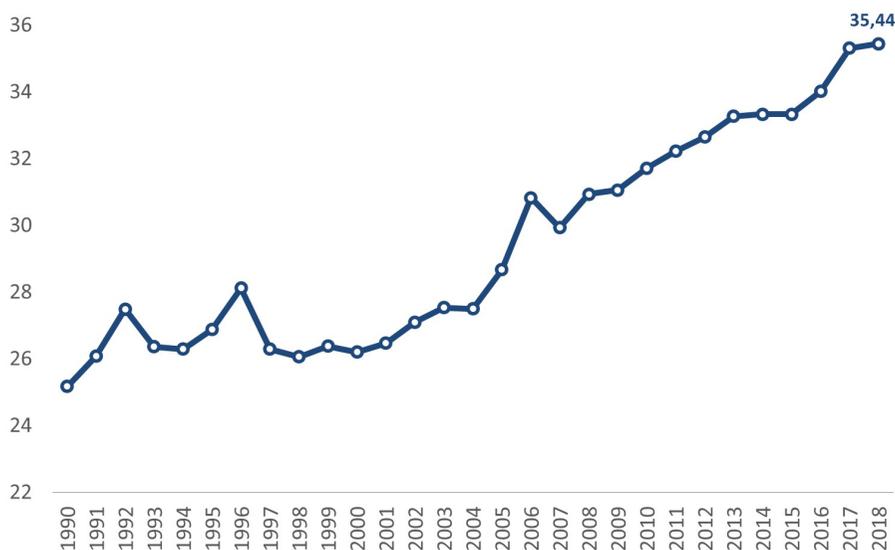
Naturalmente, es imposible laudarse la discusión anterior sin una estimación objetiva de la cantidad, la calidad y la distribución del acceso a los bienes públicos. A su vez, un debate como este también debería tener en cuenta aspectos como las preferencias de los votantes sobre la equidad y la eficiencia, su confianza en los gobernantes y las empresas privadas, entre otras dimensiones.

Sin perjuicio de todo lo anterior, en esta sección se presenta evidencia que muestra que el tamaño relativo del Estado en Uruguay ha crecido de forma ininterrumpida desde comienzos de la década de 1990

y que, según la medición que se emplee, ha alcanzado en 2018 un lugar muy destacado en la región.

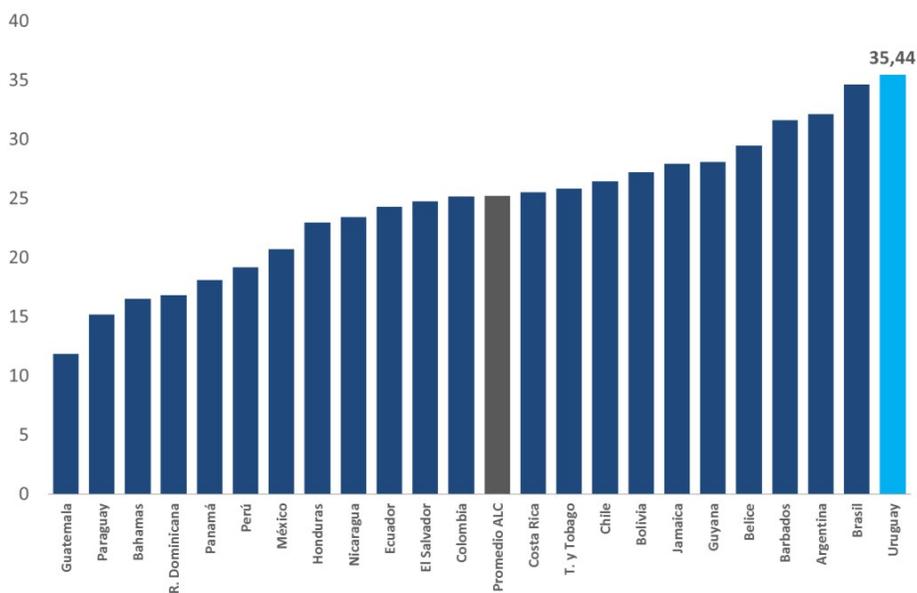
Ello se ve reflejado por la evolución de la presión fiscal en Uruguay entre 1989 y 2018 (Figura 7) y la comparación de la presión fiscal entre Uruguay y varios países de la región en 2018 (Figura 8).

**Figura 7: Presión fiscal equivalente en Uruguay (% del PIB)  
(1990-2018)**



Fuente: elaboración propia en base a datos de BID-CIAT.

Figura 8: Presión fiscal equivalente en ALC (% del PIB)  
(2018)



Fuente: elaboración propia en base a datos de BID-CIAT.

Considerando la discusión planteada previamente, ambas constataciones obligan a reflexionar acerca de si la evolución reciente y el nivel alcanzado por la presión fiscal en Uruguay son una restricción para el crecimiento o, por el contrario, son un reflejo de una mejora del acceso a bienes públicos. Bajo este segundo enfoque, Uruguay se habría convertido en un líder regional.

Si bien, como fue mencionado, este debate escapa largamente al alcance de este trabajo, evidenciar la evolución de la presión fiscal resulta útil para reflexionar sobre una lección de la historia reciente para la gestión de las finanzas públicas.

En este sentido, por un lado, el aumento de la presión fiscal en Uruguay podría ser la contracara del mayor acceso a bienes públicos para

ciertos grupos de la población. En efecto, algunos datos recientes dan cuenta de esto. Primero, el número de personas comprendidas en el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) aumentó en más de un millón entre 2008 y 2018.

Segundo, la cantidad de altas jubilatorias pasó de un promedio de 15.600 por año entre 2000 y 2008, a uno de 30.000 por año entre 2009 y 2018<sup>5</sup>; ello como consecuencia de la Ley de flexibilización de las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios aprobada en 2008 (Ley 18.395).

Tercero, se expandió el acceso a la cobertura de la seguridad social, incluyendo el servicio doméstico y el trabajo rural. Además, para todos los colectivos se extendió el acceso a cónyuges e hijos menores a cargo.

Sin embargo, por el otro lado, el aumento de la presión fiscal también puede ilustrar menos gasto privado (consumo e inversión), algo que podría terminar por afectar la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía. En efecto, la historia económica uruguaya ha experimentado este fenómeno.

Entre 1958 y 1968 Uruguay registró un prolongado estancamiento de su economía. Ello tuvo múltiples causas, pero entre ellas estuvieron también las consecuencias de la inestabilidad nominal, cuyo origen fueron abultados déficits fiscales financiados con emisión monetaria. Los desequilibrios fiscales que se iniciaron en la segunda mitad de la década de 1950 fueron provocados por un aumento del gasto público que superó ampliamente la capacidad contributiva del sector privado, cuya salud estaba afectada por el menor crecimiento de la economía.

---

<sup>5</sup> Datos provenientes del Boletín Estadístico del Banco de Previsión Social del Uruguay.

Así, la conformación de un *Estado del Bienestar* ambicioso, que no cuide la eficiencia del gasto o que no tome en cuenta las restricciones asociadas a las capacidades contributivas del sector privado, podrían afectar la tasa de inversión y crecimiento y, con ello, la capacidad de financiar de una forma sostenible los aumentos de gasto público promovidos.

Naturalmente, la situación actual guarda grandes distancias con la registrada durante los años sesenta. Sin embargo, la lección que nos deja esa década es que la política fiscal debe transitar por un delicado equilibrio. Por un lado, debe responder a las preferencias de los ciudadanos que históricamente se han inclinado por un amplio acceso a bienes públicos de cierta calidad y por elevados niveles de cohesión social. Por el otro, debe procurar evitar que ello afecte la capacidad de financiar la provisión de esos bienes. De no hacerlo, arriesga provocar un deterioro macroeconómico que alimente la inestabilidad o el bajo crecimiento, erosionando aún más el acceso a financiamiento del gasto público promovido.

En ese marco, los niveles de presión fiscal alcanzados en Uruguay recientemente deberían poner una señal de alerta a los responsables de la política fiscal. Debido a ello, explorar oportunidades de mejora de gestión de las finanzas públicas es clave.

### 3. Ciclos electorales y naturaleza de los gobiernos

La economía política se ocupa de estudiar los mecanismos a través de los cuales las decisiones y los procesos políticos influyen sobre la política macroeconómica y el desempeño de la economía. Estos aspectos guardan relación con el papel de las instituciones, así como con las restricciones de credibilidad y políticas que enfrentan los gobiernos a la hora de tomar sus decisiones.

A los efectos de este trabajo, resultan particularmente relevantes las relaciones que pueden establecerse entre, por un lado, objetivos, prioridades y resultados de la política fiscal y, por el otro, regímenes de gobierno, ciclo electoral, así como tipo de instituciones y naturaleza de las herramientas de gestión del ciclo presupuestal. Bajo este tipo de enfoques, el resultado fiscal está influenciado por los arreglos político-institucionales que regulan el juego político de los países.

Alesina y Perotti (1994), Persson y Tabellini (2000), Drazen (2000), entre otros, han modelado los determinantes políticos e institucionales de variables fiscales como el resultado presupuestal, el gasto público y las fuentes de financiamiento (endeudamiento, emisión monetaria, inflación, etc.).

Para el caso de Uruguay existen dos aspectos asociados a esta literatura que son relevantes para comprender mejor la dinámica fiscal: los comportamientos oportunistas de los gobernantes y la naturaleza de los gobiernos según sean de mayoría, minoría o coalición.

El argumento de los gobernantes oportunistas alude a aquellos que procuran mantenerse en el gobierno (ser reelectos)<sup>6</sup> influyendo sobre

---

<sup>6</sup> Nordhaus (1972) y Lindbeck (1973).

variables de política económica. El ejemplo más claro es la explotación de la Curva de Phillips a corto plazo gracias a una miopía de parte de los votantes (Aboal, Lorenzo y Rius, 2003; Aboal y Oddone, 2003; Aboal, Lorenzo, Moraes y Oddone, 2003). Así, la idea es que los votantes valoran negativamente la inflación y positivamente el crecimiento de la economía y, en economías relativamente abiertas como la de Uruguay<sup>7</sup>, la estabilidad del tipo de cambio real. Asimismo, se asume que las personas suelen darle más importancia en sus decisiones de voto a los acontecimientos más cercanos en el tiempo a la elección.

Bajo esas premisas, expandir (contraer) la demanda agregada durante los períodos pre-electorales (pos-electorales) es la estrategia dominante de los gobiernos, especialmente mientras más incierto sea el resultado electoral. Este tipo de comportamientos de los gobiernos da lugar a ciclos electorales en las políticas macroeconómicas.

Debido a que los ciclos electorales no tienen por qué estar correlacionados con los ciclos económicos, la eficacia estabilizadora de las políticas macroeconómicas se ve afectada (Aboal et al., 2003a). En particular, respecto al resultado fiscal, estos modelos predicen un deterioro del resultado fiscal (aumento del déficit o disminución del superávit) durante el período pre-electoral y una corrección en el período pos-electoral.

Por otro lado, la naturaleza de la composición de los gobiernos (mayoría, minoría o coalición) también tiene incidencia sobre el comportamiento de variables relevantes para la política macroeconómica como el resultado fiscal, el gasto y la deuda pública. El argumento es que los gobiernos de coalición son más propensos a tomar decisiones que se alejan del *óptimo social* puesto que los costos de estabilizar los

---

<sup>7</sup> Aboal et al. (2003b).

apartamientos de él no son internalizados enteramente por cada uno de los miembros de la coalición<sup>8</sup>.

A su vez, la incertidumbre respecto a sobre quién recaerán los mayores impuestos futuros asociados a la expansión de un gasto o un mayor endeudamiento presente, suelen llevar a los miembros de las coaliciones de gobierno a aumentar el gasto en bienes y servicios que son preferidos por sus votantes o a diferir los ajustes que son necesarios para estabilizar la situación fiscal ante un *shock* exógeno.

En el primero de los casos, porque cada miembro buscará beneficiar a su electorado financiando el mayor gasto con mayores impuestos para el conjunto de la población. En el segundo, porque la coordinación para decidir quién pagará el ajuste entre los miembros de la coalición es más costosa y lenta.

En ambos argumentos, mientras mayor sea el número de integrantes de la coalición, más fragmentado esté el Poder Legislativo y más elevada sea la tasa a la que cada partido descuenta el futuro, más pronunciado será el apartamiento del óptimo (Alesina y Perotti, 1994).

Por tanto, los gobiernos de coalición no ajustan con la frecuencia e intensidad ni en los momentos que lo haría un planificador social benevolente. Por tanto, esta literatura sugiere que los gobiernos de coalición tienen peores resultados fiscales (mayores déficits / menores superávits) que los gobiernos de mayoría de un partido.

La evidencia para Uruguay sugiere que ambos tipos de fenómenos están presentes en la historia fiscal reciente. En efecto, hay trabajos que documentan la existencia de ciclos oportunistas para variables relacionadas con la política fiscal y monetaria<sup>9</sup>.

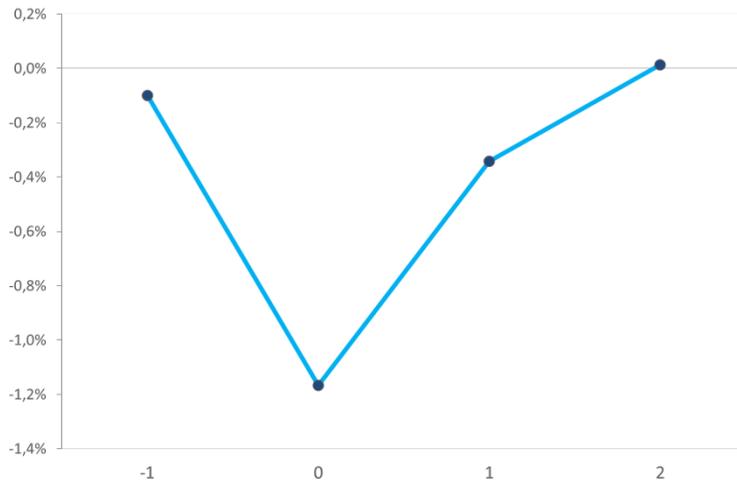
---

<sup>8</sup> Los miembros de la coalición desarrollan comportamientos “*free rider*”.

<sup>9</sup> Hughes (2000); Aboal y Calvo (2000); Aboal et al. (2003a); Aboal et al. (2003b).

La Figura 9 muestra el resultado fiscal del gobierno central promedio para cada año de gobierno del período 1923-2018. El año electoral corresponde al 0, el año pre-electoral toma el valor -1, mientras que el 1 corresponde al año posterior a las elecciones.

**Figura 9: Ciclo electoral y resultado fiscal del gobierno (% del PBI)  
(1923-2018)<sup>10</sup>**



Fuente: elaboración propia en base a Aboal et al. (2003a) y datos de Banda y Onandi (1992), Borchardt et al. (2000), Licando y Vicente (2007) y MEF.

La Figura 9 muestra cómo el resultado fiscal tiende a deteriorarse durante el año electoral y a mejorar durante los dos años siguientes (primer y segundo año de gobierno), cuando se producen correcciones del desvío. La forma del gráfico es consistente con lo encontrado en Aboal et al. (2003a) para el período 1920-2000.

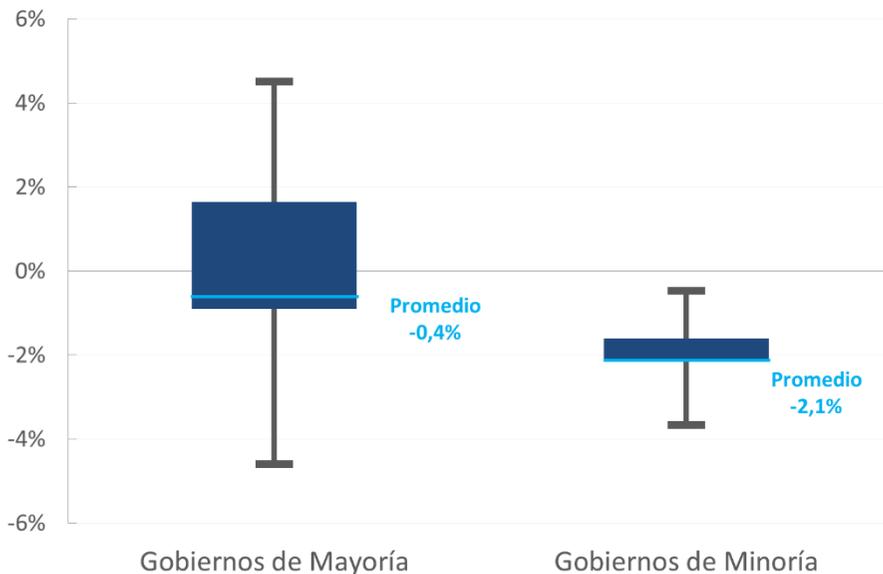
Por otro lado, respecto al argumento de los efectos de los gobiernos de coalición sobre el resultado fiscal, la evidencia disponible muestra que en Uruguay los gobiernos con mayoría de un partido en el

<sup>10</sup> Incluye 16 períodos de gobierno, excluyendo las dictaduras. A partir del 2000 se considera el resultado fiscal del Gobierno Central agregándose el resultado de BPS.

legislativo suelen mostrar mejores resultados fiscales (menores déficits / mayores superávits). Sin embargo, a diferencia de lo que la literatura sostiene, los Presidentes que dispusieron de mayores poderes institucionales no tienen asociados mejores resultados fiscales (Aboal et al., 2003a).

La Figura 10 muestra cómo los resultados fiscales promedio de los gobiernos de mayoría suelen ser mejores que los de minoría y coalición.

**Figura 10: Resultado gobierno central según tipo de gobierno (% del PBI) (1923-2018)<sup>11</sup>**



Fuente: elaboración propia en base a Aboal et al. (2003a) y datos de Banda y Onandí (1992), Borchardt et al. (2000), Licando y Vicente (2007) y MEF.

En suma, la evidencia disponible para Uruguay sugiere que tanto los ciclos de tipo oportunista y la naturaleza de los gobiernos (mayoría,

<sup>11</sup> Incluye 16 períodos de gobierno, excluyendo las dictaduras. A partir del 2000 se considera el Resultado del Gobierno Central agregándose el resultado de BPS.

minoría y coalición) son argumentos que permiten mejorar la descripción e interpretación de la política fiscal.

Lo anterior implica que la política fiscal en Uruguay no ha estado necesariamente orientada a gestionar el ciclo económico. Ello supone que existen oportunidades para mejorar la institucionalidad y recurrir a herramientas que contribuyan a hacer que el manejo de la política fiscal esté más alineado al objetivo de suavizar los ciclos económicos y promover una más eficiente asignación de recursos.

## 4. Política fiscal procíclica

Uruguay, al igual que muchos países de la región, exhibe un comportamiento procíclico en su política fiscal. Hay evidencia que da cuenta de que es un proceso que ha tenido lugar durante un período prolongado (Azar y Fleitas, 2012; Mailhos y Sosa, 2000; Licandro y Vicente, 2007).

La prociclicidad de la política fiscal significa que ella no solo no contribuye a estabilizar el ciclo económico, sino que lo exacerba. Esto es, tienen lugar expansiones en las fases altas del ciclo que suelen ser ajustadas durante períodos de desaceleración o recesión.

En la literatura económica no existe consenso sobre cómo debería ser la política fiscal durante el ciclo económico (Talvi y Végh, 2000). En efecto, de un lado el enfoque neoclásico sostiene que la política fiscal óptima debe ser neutral durante el ciclo, con tasas de impuestos y nivel de gasto público constantes ante variaciones temporales en el nivel de actividad.

Por otro lado, desde un enfoque keynesiano, la política fiscal prescripta es contracíclica, es decir, debe servir como instrumento de manejo de la demanda agregada para estabilizar el nivel del producto en torno a su nivel de pleno empleo (controlando así niveles de inflación y desempleo).

Al margen de estas diferencias, en la profesión existe consenso acerca de que una política fiscal procíclica siempre es negativa puesto que exacerba los períodos de auge y agrava los períodos recesivos (Frankel, Vegh y Vuletin, 2013). La mayor profundidad de los ciclos económicos

suele estar asociada a patologías como tasas de inflación elevadas y cambiantes, estrangulamientos del sector externo, alteraciones abruptas de los precios de los activos, riesgos de crisis financieras, entre otras.

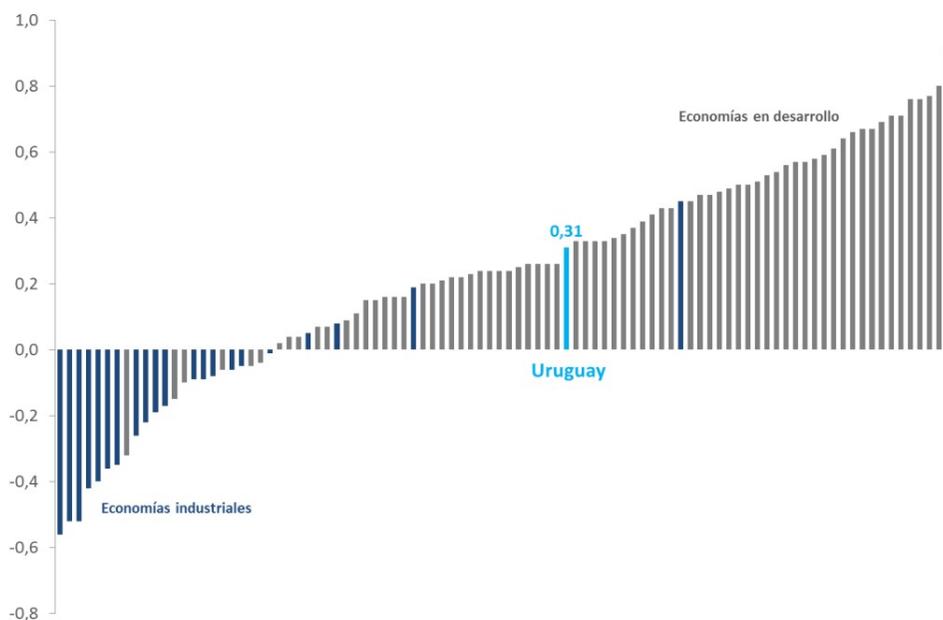
Desde el punto de vista de la política macroeconómica, la prociclicidad fiscal presenta, al menos, dos tipos de problemas. Por un lado, como se señaló, exagera el ciclo, siguiendo el fenómeno conocido en la literatura como “*when it rains, it pours*” (Kaminisky et al., 2014).

Por el otro, implica bajas tasas de ahorro debido a los efectos de la inestabilidad sobre el horizonte de las decisiones de los agentes. A raíz de esto último, se ve erosionado el margen de maniobra de la política macroeconómica para enfrentar los momentos difíciles. En otras palabras, la falta de precaución sobre las finanzas públicas durante las expansiones restringe el margen de maniobra para actuar en las recesiones.

La prociclicidad es un rasgo relativamente generalizado entre los países en desarrollo (Talvi y Végh, 2005). Este comportamiento contrasta con el manejo de la política fiscal por parte de, por ejemplo, los países del G-7 (Mailhos y Sosa, 2000). La Figura 11 muestra información para 94 países (21 desarrollados y 74 en desarrollo) para el período 1960-2009 y es ilustrativa al respecto.

Los argumentos propuestos por la literatura para explicar los manejos procíclicos de la política fiscal en los países en desarrollo son esencialmente dos: acceso imperfecto a los mercados internacionales de crédito e insuficiente profundidad financiera y; distorsiones de naturaleza política (Frankel, Vegh y Vuletin, 2013).

**Figura 11: Correlación entre los componentes cíclicos del gasto público y el PIB a nivel de países (1960-2009)**



Fuente: Frankel, Vegh y Vuletin (2013)

El primero de esos argumentos señala que la falta de acceso a crédito en tiempos recesivos conduce con frecuencia a la necesidad de contraer el gasto y aumentar los impuestos. Los cortes abruptos de financiamiento (*sudden stops*) a los que están frecuentemente expuestos los países de América Latina son un ejemplo extremo de este fenómeno. Por oposición, durante las expansiones, las restricciones al financiamiento se relajan y el gasto público tiende a aumentar más allá de lo que sostenible a largo plazo.

Por otro lado, los argumentos de naturaleza política destacan que los gobernantes muchas veces no se comportan de manera racional. Al respecto la pregunta es, por qué si el acceso al financiamiento se suele perder durante una recesión se promueven expansiones del gasto público en el auge (Talvi y Végh, 2005 y Alesina y Tabellini, 2005). Para

responder esta pregunta la literatura de la economía política de la política económica ha propuesto explicaciones sobre el comportamiento procíclico de la política fiscal. Ellas se centran en la existencia de incentivos y comportamientos políticos a lo largo del ciclo económico.

Por un lado, Alesina y Tabellini (2005) sostienen que, si los votantes consideran que los gobiernos persiguen objetivos propios, es probable que los primeros demanden una expansión del gasto o una reducción de impuestos en los momentos de auge para restringir una afectación de su bienestar derivada del comportamiento de los gobernantes. Este argumento suele estar asociado a la falta de información de los votantes sobre el estado de la economía, las fuentes de financiamiento de los gobiernos y los incentivos de los gobiernos.

En contextos como el descrito, son las presiones políticas las que terminan obligando a los gobiernos a implementar una política procíclica pidiendo más prestado durante el auge. En otras palabras, como los votantes se quieren proteger de las consecuencias de las acciones de los gobernantes, terminan reclamando y apoyando políticas que se apartan del óptimo y contribuyen a exacerbar el ciclo económico.

Contrariamente, Talvi y Végh (2005) sostienen que políticas fiscales procíclicas podrían, bajo ciertas circunstancias, ser óptimas para los países en desarrollo. Ello es así porque sus bases imponibles suelen fluctuar más que la de los países desarrollados. Por tanto, bajo estas circunstancias, en los países emergentes el *suavizado* impositivo podría arrojar, respectivamente, mayores superávits y déficits durante las expansiones y las recesiones.

En consecuencia, un gobierno que enfrenta volatilidad en su base impositiva y presiones políticas durante las bonanzas podría estar desincentivado a generar superávits fiscales en los momentos de auge y,

por tanto, podría promover bajas de impuestos. En ese contexto, para los gobiernos sería óptimo desviarse de la idea de suavizar las cargas impositivas, prefiriendo evitar un potencial mal uso de sus recursos en los momentos de auge y a la vez pudiendo resistir las presiones político-sociales ante situaciones superavitarias.

Como es natural, la prociclicidad de la política fiscal suele ser más marcada en economías cuyas estructuras de recaudación son sensibles a la evolución de los precios de las materias primas. En esos casos, la volatilidad de los precios de los *commodities* alienta fluctuaciones marcadas en los ingresos públicos, haciendo que sea el nivel de gasto la variable de ajuste.

En comparación con otros períodos de aumentos de los precios internacionales de las materias primas, el *boom* reciente parece haber provocado una menor prociclicidad fiscal en Latinoamérica. En efecto, en países como Chile y Perú, por ejemplo, se adoptaron herramientas como las reglas fiscales que ayudaron a reducir el sesgo procíclico de la política fiscal (Céspedes y Velasco, 2014, Frankel, Vegh y Vuletin, 2013).

En Uruguay, diferentes estudios han destacado la existencia de un comportamiento procíclico de las principales variables fiscales en diferentes períodos de tiempo (ingreso, gasto y resultado fiscal).

Mailhos y Sosa (2000) presentan evidencia que sugiere que la prociclicidad es un rasgo estructural de la política fiscal en Uruguay. Por un lado, porque estuvo presente bajo diferentes estrategias de crecimiento desplegadas entre 1955 y 1998. Por el otro, porque comprendió una gran variedad de categorías de gasto público, de unidades ejecutoras del Estado y de tipos impositivos.

En la misma línea, Celasun et al. (2015) sostiene que luego de la crisis global de 2008, la prociclicidad fiscal en Uruguay no desapareció.

Comparando las variaciones interanuales de la política fiscal con la brecha del producto, concluye que entre 2010 y 2014 el comportamiento de la política fiscal en Uruguay siguió mostrando un sesgo procíclico.

Contrariamente, Lanzilotta, Rego y Regueira (2014) presentan evidencia que permite presumir una reducción de la prociclicidad de la política fiscal en los últimos años. Si bien el trabajo emplea solamente datos hasta 2013, el análisis de comovimientos entre el PIB, el ingreso, el gasto y la inversión pública sugieren una mayor disociación entre la volatilidad cíclica del PIB y las otras tres variables luego de 2010. La menor intensidad de las fluctuaciones cíclicas del gasto (incluso los no discrecionales) y de los ingresos fiscales que encuentran, los lleva a concluir que la vulnerabilidad de las finanzas públicas podría haberse reducido recientemente.

Sin perjuicio de que las conclusiones de Lanzilotta et al. (2014) deben ser evaluadas con información posterior a 2014, es posible especular que los cambios en la composición de los ingresos del sector público derivados de la reforma tributaria de 2007 efectivamente podrían haber contribuido a moderar la volatilidad cíclica de la recaudación. En efecto, una estructura de ingresos menos dependiente del consumo privado y algo más asociada a la evolución del PIB<sup>12</sup> podría haber alentado una mayor estabilidad de los recursos públicos disponibles para suavizar las fluctuaciones del ciclo. Debe reconocerse, sin embargo, que la ausencia de un evento agudo sobre el nivel de actividad con posterioridad a 2002 no permite ser concluyente.

En cualquier caso, es claro que seguir fortaleciendo el marco de gestión de las finanzas públicas para evitar el sesgo procíclico de la política fiscal sigue siendo clave para reducir la vulnerabilidad y asegurar

---

<sup>12</sup> Por menor peso de impuestos sobre el consumo (IVA) y mayor participación de impuestos sobre los ingresos (IRPF e IASS).

la sostenibilidad de la deuda pública, algo clave para estabilidad macroeconómica de Uruguay. En ese sentido, la elevada persistencia de los *shocks* identificada por Lanzilotta et al. (2014) recomienda adoptar iniciativas estructurales (por oposición a puntuales) para evitar el sesgo procíclico de la política fiscal. Según se verá en el siguiente capítulo, esa es una de las razones por las que contar con una regla fiscal más potente y rigurosa que la vigente parece ser necesario.

## 5. Sesgo anti - inversión pública

La infraestructura es considerada como un componente clave para el crecimiento y desarrollo de los países. Ello es así porque la inversión en infraestructura favorece el aumento de la productividad de los factores de producción, lo que sostiene el crecimiento de largo plazo<sup>13</sup>.

En los países en desarrollo, la inversión pública tiene un papel determinante. América Latina está rezagada en inversión en infraestructura. Según estimaciones de la CEPAL, las economías de la región deberían invertir alrededor de 6,2% del PIB anual en infraestructura, muy por encima del 2,3% que en promedio destinan actualmente.

En las últimas décadas la inversión pública en infraestructura como porcentaje del PIB registró en América Latina una caída que no fue compensada por una mayor inversión privada (BID, 2015). La explicación de ello ha sido el menor espacio fiscal disponible.

En Uruguay, la inversión pública es clave para la infraestructura. Ella representa alrededor del 22% de la inversión total. Aproximadamente la mitad de la inversión que realiza el sector público la realizan las empresas que son propiedad del Estado. Debido a las restricciones fiscales imperantes luego de 2015, la inversión de las empresas públicas se ha contraído pasando de ser el 2% del PIB en 2013 y 2014, a algo menos del 1% en 2018.

Dado el peso que tiene la inversión pública en la inversión total en Uruguay, describir su dinámica, determinantes y restricciones es

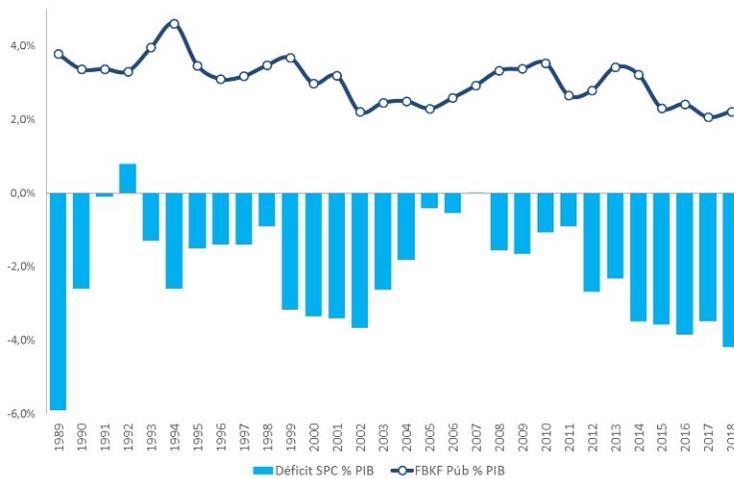
---

<sup>13</sup> Aschauer (1989).

relevante en dos sentidos. Por un lado, porque permite comprender las limitantes para el crecimiento que podrían derivarse de niveles insuficientes de inversión en infraestructura. Por el otro, porque arroja luz sobre un componente importante para la gestión de las finanzas públicas.

En Uruguay, la inversión exhibe una elevada volatilidad (fluctúa entre tres y cuatro veces más que el PIB) y un marcado comportamiento procíclico (Román y Vázquez, 2013, Lanzilotta et al. 2014, Oddone, 2010). Por su parte y como es natural, la inversión pública depende directamente de la situación de las cuentas públicas en cada momento del tiempo. En la Figura 12 se observa que el aumento (caída) de la inversión tiene lugar en períodos de mejoras (deterioros) del resultado fiscal. Así, la inversión pública es una variable utilizada con frecuencia cuando es necesario ajustar las finanzas públicas.

Figura 12: Inversión pública y déficit fiscal (1989-2018)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Banda y Onandi (1992), Borchardt et al. (2000), Licando y Vicente (2007), MEF, IECON y BCU.

Las restricciones que se imponen a la inversión pública en contextos de desequilibrios fiscales pronunciados se refuerzan por la composición del gasto del Estado. En tanto la inversión pública es un gasto discrecional y los gastos endógenos representan aproximadamente dos terceras partes del total del presupuesto, los recortes de las inversiones han sido históricamente una de las primeras acciones a las que se recurre para corregir desvíos de las cuentas públicas. Este comportamiento de la inversión pública tiende a exacerbar la prociclicidad de la política fiscal que fue descrita en la sección anterior (Lanzilotta et al., 2014).

El hecho de que la inversión pública sea una variable de ajuste para enfrentar problemas de naturaleza fiscal termina por imponer restricciones al desarrollo de infraestructura, con consecuencias negativas sobre el crecimiento de mediano plazo (Martner y Tromben, 2005). A este fenómeno, la CEPAL lo denomina «sesgo anti-inversión pública».

Entre otros motivos, este sesgo tiene origen en el uso del criterio caja para contabilizar la inversión en las cuentas públicas, que implica que sea imputada como gasto en el momento en que se ejecuta. De este modo, la elección y utilización de un criterio contable termina por generar una restricción para la formación bruta de capital (Esponda, 2018).

Para intentar superar algunas de las restricciones descritas que afectan la dinámica de la inversión pública, en los últimos años se han promovido en Uruguay modalidades alternativas para su financiamiento y ejecución. Así, se ha extendido el uso *leasings* y fideicomisos, se han creado sociedades anónimas bajo derecho privado que son propiedad del Estado y se han desarrollado vehículos como concesiones de obra pública y contratos de participación público-privada (PPP y PPA).

En la mayoría de los casos, la promoción de este tipo de modalidades de gestión y financiamiento de la inversión pública ha estado asociada a sus efectos sobre las cuentas públicas antes que a criterios relacionados con la eficiencia del gasto.

Lo anterior deriva de las diferencias de registración de la contabilidad pública entre ellas y la inversión pública tradicional. En efecto, bajo el enfoque actual de contabilidad pública usado en Uruguay (Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas de 1986 del Fondo Monetario Internacional), la inversión pública financiada enteramente con fondos presupuestales debe registrarse por la totalidad del monto cuando se materializa.

En contraste, bajo el mismo criterio contable, las erogaciones asociadas a *leasings*, fideicomisos y proyectos de PPP son registradas solo por los montos efectivamente desembolsados en cada momento del tiempo. Debido a ello, una inversión financiada enteramente por el presupuesto debe ser registrada por la contabilidad pública en el ejercicio de su materialización. Alternativamente, bajo las modalidades de financiamiento mencionadas, la misma inversión se registra a lo largo de varios ejercicios cada vez que se efectúan los pagos asociados ya sea que sean cuotas de los *leasings*, transferencias a los fideicomisos o pagos por disponibilidad en el caso de los proyectos PPP.

Así, desde un punto de vista de la política fiscal, el enfoque de contabilidad pública basado en un criterio de caja supone una limitación para la inversión del Estado que podría terminar afectando la disponibilidad de infraestructura para el país.

Para superar limitaciones como las descritas, una posible solución es recurrir a enfoques más modernos de contabilidad pública como el de los manuales de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo

Monetario Internacional en sus versiones 2011 o 2014, que habilitan la registraci3n de las inversiones bajo criterios de devengamiento. Mientras ello no se materializa, recurrir a modalidades como *leasings*, concesiones y PPP parece ser una alternativa.

Sin perjuicio de lo anterior, no debe perderse de vista que, por la propia naturaleza de los contratos asociados a esas modalidades, podrían estar generándose dos tipos de problemas. Por un lado, la informaci3n contenida en la contabilidad p3blica podría subestimar las contingencias que enfrentan las finanzas p3blicas. Por el otro, el costo total de la provisi3n de infraestructura por parte del Estado podría ser mayor respecto a modalidades de financiamiento enteramente presupuestales. Ambos temas deberán ser evaluados con cuidado en el futuro para evaluar los riesgos asociados a la estrategia de inversi3n p3blica que se adopte.

## 6. Empresas públicas como herramientas

Reducir el sesgo anti-inversión de la política fiscal requiere no solo modificar los criterios empleados en materia de contabilidad pública. Supone también evaluar la relación de las empresas públicas con el representante de su accionista principal: el Poder Ejecutivo.

Las empresas públicas en Uruguay operan en muchos casos bajo régimen de monopolio o regulaciones normativas que les confieren cierta protección. Gracias a ello y a sus respectivas gestiones, los resultados que obtienen son una importante fuente de ingresos para el sector público. Debido a ello, la gestión de las finanzas públicas en Uruguay tiene en las empresas públicas un protagonista importante. En la última década, por ejemplo, el aporte de las empresas públicas al resultado fiscal promedia 0,3% del PIB.

Según fue señalado, aumentar la inversión en infraestructura es clave para apuntalar el crecimiento de la economía. Dado el destacado papel que el Estado tiene en la provisión de infraestructura en Uruguay, la inversión de sus empresas es decisiva.

Según se vio, las acciones de las empresas públicas siguen estando condicionadas por su contribución a la estabilidad de la economía. Por ejemplo, en 2002 y 2003 las empresas aportaron en promedio dos puntos porcentuales del producto por año al resultado fiscal, algo que ayudó a que la deuda pública no se volviera insostenible. En ausencia de esta contribución, la deuda soberana habría ingresado en default.

Con posterioridad, durante la fase más intensa del ciclo de los *commodities*, ANCAP y UTE absorbieron buena parte del *shock* de precios mediante el diferimiento del ajuste de sus tarifas. Así, en Uruguay las

inversiones y la fijación de los precios de las empresas que proveen una buena parte de la infraestructura y los servicios básicos están condicionadas por factores que no necesariamente guardan relación con el negocio del que se ocupan.

Si bien debe reconocerse que la ambigüedad del rol de las empresas públicas ayuda a evitar dificultades, no es menos cierto que restringe su capacidad de maniobra, algo cada vez más crítico para aquellas que operan en competencia o bajo regulaciones que exigen calidad en los estándares de suministro.

Además, la confusa relación entre el accionista principal (el Estado) y las empresas limita sus capacidades de inversión, promueve esquemas inadecuados de gobierno corporativo y estimula la falta de transparencia de la gestión y la ausencia de rendición de cuentas. Así, los mecanismos de incentivos de las empresas públicas están distorsionados, haciendo que las transformaciones sean lentas y que el alineamiento de sus cuerpos gerenciales y otros grupos de interés a los objetivos generales sea a veces difícil de lograr.

A lo largo de los últimos treinta años, mientras Uruguay profundizaba su apertura externa y el progreso tecnológico aceleraba la obsolescencia de los monopolios públicos, los problemas de la relación entre el Estado y las empresas de su propiedad fueron emergiendo con mayor claridad.

Como consecuencia de lo anterior, el papel de las empresas en la provisión de infraestructura y servicios en cantidad y calidad suficiente a precios internacionalmente competitivos es un tema relevante para la formulación de políticas públicas en Uruguay.

Para ello, es recomendable evaluar y revisar una serie de aspectos relacionados con los marcos de gestión y gobernanza de las empresas

públicas. Por ejemplo, en primer lugar y según fue señalado, deberían revisarse los criterios del tratamiento contable de las inversiones públicas, en particular el de las empresas que son propiedad del Estado.

En el esquema actual, las adquisiciones de activos no financieros se consideran como pagos no reembolsables que afectan el patrimonio neto. En otras palabras, las inversiones no se activan, de modo que afectan directamente el resultado operativo del conjunto del Sector Público No Financiero. Si se adoptaran versiones más modernas del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI, las inversiones dejarían de afectar el resultado operativo neto del sector público. En el caso de las empresas públicas, ello permitiría aligerar algunas restricciones que enfrentan para invertir.

En segundo lugar, es necesario establecer un marco más claro de relacionamiento entre el Estado y sus empresas. El Poder Ejecutivo debería seguir siendo el accionista principal, siendo su rol definir las políticas, fijar las metas y evaluar los resultados. La relación entre el Poder Ejecutivo y las empresas públicas debería quedar formalizada mediante contratos de gestión que obliguen a sus directorios.

Por su parte, los entes reguladores independientes deberían establecer y controlar los estándares de calidad, así como velar por las condiciones de provisión de los servicios. La combinación de lo planteado dejaría a las empresas públicas en mejores condiciones de perseguir libremente sus metas, puesto que se reducirían las restricciones exógenas para definir sus inversiones. A su vez, es necesario fortalecer el rol de los reguladores, que deberían exigir con mayor autoridad el cumplimiento de las condiciones de prestación ya que las inversiones de las empresas deberían estar guiadas estrictamente por decisiones de naturaleza empresarial.

Finalmente, el Poder Ejecutivo, en tanto representante del accionista principal, podría exigir mayor transparencia en la gestión y definir verdaderos mecanismos de evaluación de los resultados obtenidos.

En tercer lugar, se requiere promover marcos legales que habiliten asociaciones ágiles y transparentes de las empresas públicas con capitales privados. Ello no solamente por razones derivadas de la eficiencia, el *know-how* y el acceso a tecnología, sino especialmente porque la inversión en infraestructura y servicios públicos no puede estar atada al espacio fiscal disponible.

Una herramienta útil para facilitar la asociación con capitales privados podría ser la búsqueda de financiamiento y capital en el mercado de capitales. Ello debería permitir que las empresas diversificaran mejor sus riesgos propios y el acceso a fuentes de financiamiento, al tiempo que facilitaría el fortalecimiento de sus gobiernos corporativos, el aumento de la transparencia y la profesionalización de sus gestiones. La experiencia reciente de UTE con los parques eólicos debería ser evaluada para explorar si puede ser un camino por seguir.

Naturalmente, los cambios sugeridos harían que el Poder Ejecutivo viera afectada su capacidad para recurrir al resultado de las empresas del Estado para cerrar las cuentas públicas o para amortiguar *shocks* de precios. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que además de los beneficios derivados de un manejo menos condicionado de las inversiones de las empresas estatales, los cambios propuestos deberían promover mayores restricciones sobre las cuentas del resto del sector público. Ello debería operar como un mecanismo de *enforcement* para mejorar la eficiencia en la Administración Central.

## Capítulo 2: Principales desafíos

El presente capítulo está organizado en tres secciones. La primera se encarga de identificar las oportunidades de mejora para el ciclo presupuestal.

La segunda sección describe los desafíos para la inversión pública en el marco de los criterios vigentes empleados por el país en materia de contabilidad pública.

Finalmente, la tercera sección se encarga de evaluar la conveniencia de adoptar una regla fiscal como herramienta para fortalecer la gestión de las finanzas públicas en Uruguay.

### 1. El ciclo presupuestal

#### a) Marco de análisis

##### El presupuesto y la asignación de recursos

La asignación de recursos es una de las actividades fundamentales del sector público. En este sentido, es importante comprender los procesos de toma de decisiones sobre cómo asignar los recursos públicos escasos a usos alternativos.

Como fue señalado en el capítulo anterior, la literatura de la economía política de las políticas públicas describe y analiza con enfoques y herramientas diversas los determinantes políticos e institucionales de las acciones del Estado.

A partir de ella, es posible afirmar que la asignación de recursos que la política económica promueve depende del diseño de las

instituciones presupuestales, así como de los incentivos de los agentes que intervienen directa o indirectamente en el ciclo presupuestal.

El presupuesto, en definitiva, es un ejercicio para priorizar la asignación de recursos y ordenar la gestión pública. Debido a ello, es un proceso clave para el funcionamiento de los Estados, la orientación y planificación de las políticas públicas y la gestión macroeconómica.

En los últimos años, en un contexto de cambios sobre el papel y el manejo de las finanzas públicas, la visión en torno al presupuesto ha virado desde un enfoque esencialmente político e institucional, a uno que agrega responsabilidades económicas y gerenciales. A propósito de esto, Quiggin (2009) sostiene que el ciclo presupuestal se encuentra comprendido entre la política y la economía.

Por tanto, el presupuesto público es una herramienta para establecer relaciones entre las decisiones de política y las de gestión pública, así como para rendir cuentas. En otras palabras, el presupuesto es un mecanismo que permite ordenar y reglar la asignación de recursos y fondos limitados a usos alternativos (Wildavsky, 1992).

Las decisiones presupuestarias son el resultado de un proceso colectivo que involucra una gran variedad de agentes con motivaciones e incentivos diferentes. Todos ellos tienen visiones e intereses específicos sobre las necesidades de la sociedad, así como sobre los beneficios y costos asociados a las políticas.

El hecho de que diversos actores tengan incentivos para participar durante las diferentes etapas del proceso presupuestal sugiere que, más allá de sus aspectos técnicos (formulación, ejecución, evaluación), el presupuesto es un instrumento que tiene un rol determinante en ámbitos políticos, institucionales y económicos (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014).

El presupuesto no es un instrumento uniforme o cerrado. Por el contrario, existe una gran variedad de instituciones, criterios y metodologías para ordenar y regular el ciclo presupuestal que difieren entre países. Estos arreglos definen el rol, el poder relativo y el tipo de relación de los agentes que intervienen en el proceso. Por eso, con el propósito de rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos y establecer un marco legal para su priorización, el presupuesto es, en definitiva, un instrumento legal para asignar y fiscalizar las acciones del Poder Ejecutivo.

Desde un punto de vista microeconómico, el presupuesto refleja la asignación de recursos públicos entre usos alternativos, mientras que, desde un enfoque macroeconómico, el presupuesto es la principal herramienta para organizar la política fiscal. De hecho, considerando los actores que participan y el proceso en conjunto, el presupuesto es la instancia más clara y organizada de formulación de la política fiscal (Marcel et al., 2014).

En este sentido, el presupuesto es un proceso que requiere una fuerte interacción entre los organismos públicos y la autoridad presupuestaria, dado que establece los recursos de los que dispondrán las entidades gubernamentales y los límites financieros a sus acciones.

Los presupuestos representan no solo una base financiera de programación de la gestión de las entidades públicas y un sistema de obligaciones mutuas e incentivos para orientar sus decisiones, sino también pautas de funcionamiento.

El presupuesto se organiza en base a la persecución de dos grandes objetivos: i) uno asociado a la política fiscal que establece la contribución de las acciones del Estado y sus orientaciones para el cumplimiento de las metas macroeconómicas y; ii) otro relacionado con la gestión de las

finanzas públicas y sus efectos en la asignación de recursos públicos. En ambos casos, se requiere contar con estimaciones y proyecciones basados en supuestos sobre la trayectoria para diferentes variables (Marcel et al. 2014). Para el proceso presupuestario, es muy importante que ambos sean consistentes y puedan interactuar de forma fluida.

### Los desafíos de la presupuestación

El presupuesto, como herramienta principal de los Estados para llevar a cabo sus políticas, enfrenta una serie de problemas propios de un proceso que incluye actores con objetivos diferentes y que responden a intereses también diferentes.

El principal conflicto proviene de las posibles diferencias entre las decisiones efectivamente tomadas por los gobernantes (agente) y los intereses de sus votantes (principal). La teoría sobre la elección pública (*Public Choice Theory*) pone foco sobre esto, existiendo una serie de consideraciones relevantes que atañen al presupuesto, su elaboración y sus resultados.

Por un lado, bajo el supuesto de que los hacedores de política son un agente egoísta, racional y que optimiza una función objetivo bajo restricciones políticas, económicas y temporales (su mandato), los incentivos de los hacedores pueden tener como consecuencia que la política sea inconsistente a lo largo del tiempo. Esto es más relevante en contextos donde los beneficiarios no son los mismos que enfrentan los costos (Buchanan y Wagner, 1977, Kydland y Prescott, 1977). La variedad de objetivos de los principales y la eventual contradicción entre ellos hace que los acuerdos sobre el interés general sean a veces difíciles de alcanzar.

Asimismo ya sea porque delimitan el espacio de acción de los actores que intervienen y establecen las reglas de interacción, o porque enmarcan y restringen a la política económica, las instituciones presupuestarias también pueden influir en sus resultados. Es por este motivo que existe una vasta literatura en la que se examina el impacto de las instituciones políticas y presupuestarias en la fiscalidad.

El hecho de que los Estados en general y las entidades gubernamentales en particular, puedan usar herramientas a su alcance de forma de favorecerse o favorecer a sus votantes/clientes y afectar los resultados de la política fiscal, está en el centro de las discusiones de economía política de la política económica. En las democracias, a través del voto los ciudadanos delegan en los gobernantes la fijación de las prioridades sobre los gastos y los ingresos públicos (von Hagen, 2007). Desde la política fiscal, esta delegación enfrenta dos problemas: uno de agente-principal y otro de cooperación (problema del fondo común).

El problema de agente-principal refiere a las inconsistencias entre los incentivos u objetivos del agente (los políticos) y los del principal (los votantes). Las acciones del primero afectan el bienestar del segundo, pero sus intereses no siempre se encuentran alineados, existe información asimétrica y los ciudadanos no pueden tener control sobre las acciones de quienes fueron elegidos mediante su voto.

A pesar del interés de los votantes de establecer reglas detalladas de forma de limitar la discrecionalidad de los gobernantes, las características propias del vínculo complejizan el contrato que regula la relación entre ambos. Bajo ciertas circunstancias, ello provoca divergencias entre las preferencias de uno y otro (Morató, 2017). En este sentido, según Scartascini y Stein (2010), el agente puede utilizar esta asimetría en su favor y llevar a cabo acciones que el principal no habría permitido si hubiera contado con la información adecuada.

El problema de cooperación o fondo común surge como consecuencia de la desconexión entre los impuestos pagados y el beneficio recibido por cada individuo a cambio de ellos. La externalidad que se genera sobre quienes pagan impuestos resulta difusa para quienes se benefician, generando claros incentivos a los políticos para favorecer grupos particulares haciendo uso de impuestos que paga una mayoría (Morató, 2017).

En la política fiscal el fondo común es el presupuesto, que se financia mediante rentas generales y del que pueden hacer uso los gobernantes para concretar políticas públicas con beneficios concentrados (Scartascini y Stein, 2010). Como resultado de esto, el grupo de individuos que paga los impuestos suele ser mayor que el grupo que recibe los beneficios de la política.

La teoría plantea que cuando las decisiones son tomadas, los gobernantes no internalizan el peso adicional que cada partida de gasto genera y, en consecuencia, el gasto termina siendo mayor del que sería si cada uno de los agentes tuviese que asumir el costo total de las políticas que promueven para atender a su electorado de referencia (Scartascini y Stein, 2010). De este modo, bajo el problema del fondo común, la presupuestación como proceso de asignación de recursos se encuentra expuesta a sesgos y resultados subóptimos.

Problemas como los mencionados proponen tres tipos de desafíos para la política fiscal: su sostenibilidad, la eficiencia que promueve y la representatividad que tiene.

La sostenibilidad está asociada a la consistencia temporal de la política y, en la práctica, se traduce en evaluar si ella permite cumplir con el servicio de la deuda pública. El nivel del déficit fiscal en el punto de partida, el perfil de los activos y pasivos del Estado, así como la

trayectoria prevista de los ingresos y gastos del sector público son las dimensiones relevantes para el análisis de sostenibilidad fiscal. Así, elevados gastos o bajos impuestos presentes están asociados a menores gastos o mayores impuestos futuros.

Incrementar el gasto público, reducir los impuestos y mejorar el balance presupuestario es una trinidad de objetivos no factible. Sin embargo, como los tres suelen seducir a los votantes, los gobernantes frecuentemente promueven discursos y a veces acciones para intentar perseguirlos simultáneamente. Ello contribuye a la inconsistencia de la política fiscal (Quiggin, 2009).

Por su parte, como se vio en el primer capítulo, la prociclicidad de la política fiscal también afecta su sostenibilidad, lo que restringe su eficacia estabilizadora. Asimismo, dada la presencia de gastos rígidos, la prociclicidad usualmente se asocia con un sesgo deficitario que resulta asimétrico; esto es, promueve el aumento de la demanda agregada durante las fases de expansión y debe volverse contractiva durante la fase baja o recesiva del ciclo económico.

Durante los últimos años, en concreto a partir de 2002, en Uruguay se tomaron decisiones para fortalecer la sostenibilidad de la política fiscal. La creación y la gestión de la Unidad de Gestión de Deuda Pública en el Ministerio de Economía y Finanzas son el punto más destacado de esta estrategia. En efecto, su estrategia y la calidad de sus acciones ha permitido una mejora sostenida del perfil de la deuda pública (composición por monedas, plazos y tasas). Gracias a ello, Uruguay recuperó el grado inversor para su deuda soberana en 2012 y lo ha mantenido a pesar del deterioro del resultado fiscal primario que se ha verificado durante los últimos siete años.

La eficiencia debe ser analizada desde dos perspectivas: la asignativa y la técnica. La primera alude a la capacidad de la política fiscal de abordar sus objetivos, la segunda a la transparencia asociada a los procesos de compra y gasto de las entidades públicas.

En definitiva, la eficiencia refiere al grado en que los recursos públicos son asignados a la necesidad más importantes y si su uso es costo efectivo. La evaluación de la eficiencia puede realizarse desde un enfoque de los resultados o de los procesos mediante los cuales se alcanzan determinados resultados.

Morató (2017) plantea que un obstáculo para asegurar la eficiencia es el uso de una lógica incremental cuando se elabora el presupuesto. Esta lógica supone que cada presupuesto se prepara tomando como base el anterior, tanto en términos de los procedimientos usados como de los resultados previstos. Debido a ello, la atención está puesta sobre un número reducido de cambios (incrementales).

La representatividad tiene como propósito poner de manifiesto si el gasto público se orienta a favorecer a la población en general o si enfoca particularmente en un grupo que tiene mayor cercanía con quienes formulan las políticas públicas.

De igual manera, la evaluación de la representatividad de la política fiscal debe tomar en cuenta tanto a los procedimientos empleados como a los resultados perseguidos. Por eso, ello supone identificar, por un lado, el rol del Parlamento en el ciclo presupuestal por tratarse del organismo representativo de las preferencias de los votantes y, por el otro, quiénes son los beneficiarios / sujetos de las políticas contenidas en el presupuesto.

Es que, en definitiva, el presupuesto público representa la expresión financiera de las preferencias del Estado (Morató, 2017). Ello

es así porque el presupuesto refleja las prioridades sobre los bienes y servicios que serán provistos y de qué forma se financiará su provisión, para lo que es necesario conciliar los intereses de un conjunto de actores que pueden tener objetivos diferentes. Por eso, el presupuesto público es una herramienta que refleja e incide sobre la distribución de poder y recursos de la sociedad.

Las consecuencias que tienen los problemas de agente-principal y del fondo común sobre las finanzas públicas pueden ser mitigadas mediante un apropiado diseño de las instituciones que gobiernan la fiscalidad (von Hagen, 2007). Esto resulta aún más importante en los países donde los recursos son muy limitados para responder a las demandas de la sociedad.

En efecto, establecer reglas claras, una institucionalidad con roles bien definidos y vincular el presupuesto y la gestión pública es clave para asegurar la sostenibilidad fiscal, así como para promover la eficacia y la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

En este contexto, el desarrollo de una institucionalidad presupuestaria fuerte no tiene tanto que ver con los procesos burocráticos que gobierna, sino con la capacidad de los Estados para incidir sobre la realidad económica, social y política de los países (Marcel et al., 2014). De esta manera, para vincular presupuesto y desempeño en América Latina se requiere cerrar una doble brecha: entre necesidades sociales y recursos públicos y entre demandas al Estado e instituciones para resolverlas (Marcel et al., 2014).

Como es natural, los países presentan diferentes arreglos institucionales sobre el proceso presupuestario (elaboración, aprobación, ejecución y evaluación). En este sentido, el ciclo presupuestal dista de ser un proceso homogéneo y único.

Cada país establece un conjunto de reglas en relación con diferentes dimensiones que hacen al ciclo en su conjunto: grado de centralización en las decisiones del Poder Ejecutivo; poder de la legislatura para incidir y modificar el presupuesto propuesto por el ejecutivo; límites temporales y procedimentales; flexibilidad del ejecutivo para ejecutar el presupuesto aprobado; autonomía y poder del órgano de control y mecanismos de rendición de cuentas, entre otros (Marcel et al., 2014).

Sin perjuicio de lo anterior, existen consensos con relación a las características deseables que debe tener un proceso presupuestario que lo enmarcan dentro de ciertos límites. Al respecto Grafe (2009) sugiere:

- i. adecuación a las restricciones fiscales (sostenibilidad fiscal);
- ii. vinculación del gasto a los fines de las políticas públicas (coherencia lógica con la planificación estratégica);
- iii. consistencia del gasto presupuestado con las metas de las políticas públicas promovidas (eficacia del gasto);
- iv. capacidad de medición de los resultados (eficiencia); transparencia en la ejecución (soporte democrático) y
- v. evaluación (rendición/dación de cuentas y transparencia).

En suma, las reglas que cada país establece en torno al ciclo presupuestal definen poderes y competencias relativas de cada uno de los actores que intervienen en el proceso presupuestario, su interacción y los mecanismos para resolver los conflictos propios de la asignación de recursos. Por eso, bajo esta consideración, todo análisis que intente comprender el ciclo presupuestal debe identificar los arreglos institucionales establecidos ya que, en definitiva, estos moldean los comportamientos de los actores en cada momento del proceso.

La relevancia del presupuesto y de la política fiscal en términos más amplios, como proceso de asignación de los recursos resulta

incuestionable en Uruguay; desde su elaboración, discusión y aprobación hasta su ejecución, control y evaluación. La cantidad de actores involucrados, la definición de áreas prioritarias y beneficios potenciales, así como los efectos que este ciclo tiene sobre el funcionamiento del Estado y sobre la economía en general, convierten al presupuesto en la herramienta de decisión pública más importante (Berretta, 2004).

Como es natural, la naturaleza y las características generales del proceso presupuestario son determinantes para definir las prioridades y el perfil del gasto público y, en términos más generales, para determinar el funcionamiento del Estado en Uruguay.

La calidad y la densidad institucional que regula y gestiona la política fiscal en Uruguay contribuye decididamente a su representatividad de acuerdo con la definición realizada más arriba. Sin embargo, las instituciones presupuestarias tienen muchas oportunidades de mejora para contribuir a la sostenibilidad, a la eficacia y a la eficiencia de la política fiscal, en especial en relación con el gasto público. Debido a ello, describir el proceso presupuestal en Uruguay e identificar las oportunidades de mejora puede ser útil en el marco de reformas orientadas a aumentar la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad de la política fiscal. A esto se dedican las secciones siguientes de este capítulo.

## **b) Reglas y actores**

En Uruguay, desde el punto de vista normativo, las bases legales del proceso presupuestal se encuentran altamente fragmentadas (Vammalle y Ruiz Rivadeneira, 2019). Por un lado, la Constitución establece los límites temporales del ciclo y algunas atribuciones a determinados actores, mientras que, por el otro, los aspectos contables y administrativos están regulados por el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), existiendo, a la vez, otro

conjunto de normas suplementarias que regulan varios aspectos de las prácticas financieras.

El presupuesto, según lo establecido en la Constitución, tiene una vigencia de cinco años y cuenta con revisiones anuales (Rendiciones de Cuenta); esto último conlleva que, en la práctica, el presupuesto siga una lógica de funcionamiento anual. A su vez, el artículo 214 de la Constitución establece que el ejercicio presupuestal corresponde al año calendario (enero-diciembre), con el Poder Ejecutivo teniendo seis meses para presentar el presupuesto<sup>14</sup>. En este mismo artículo se establece la estructura que deberá contener el Presupuesto Nacional a ser proyectado y aprobado:

- i. Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada inciso por programa.
- ii. Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada Inciso por programa.
- iii. Los recursos y la estimación de su producido, así como el porcentaje que, sobre el monto total de recursos corresponderá a los Gobiernos Departamentales<sup>15</sup>.
- iv. Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.
- v. Dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, el Poder Ejecutivo debe presentar al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio. Puede proponer modificaciones al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas.

---

<sup>14</sup> Durante el primer año de gobierno, dado que este asume el 1° de marzo, el límite temporal para entregar el presupuesto al Parlamento es el 31 de agosto (6 meses).

<sup>15</sup> La Comisión Sectorial referida en el artículo 230 de la Constitución asesorará sobre el porcentaje a fijarse. Si la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no compartiere su opinión, igualmente la elevará al Poder Ejecutivo, y éste la comunicará al Poder Legislativo. Los gobiernos departamentales remitirán al Poder Legislativo, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, una rendición de cuentas de los recursos recibidos por aplicación de este literal, con indicación precisa de los montos y de los destinos aplicados.

Una primera característica del proceso presupuestal en Uruguay es que, al asumir funciones, el gobierno ejecuta el presupuesto aprobado por la última ley de rendición de cuentas que fue presentada por el gobierno anterior. Esta situación se mantiene hasta la aprobación del nuevo presupuesto que, considerando los tiempos establecidos, puede darse a fines del primer año de gobierno.

El TOCAF, por su parte, es un texto adoptado por decreto (Decreto N° 150/012) que compila estándares legales con relación a la administración financiera del Estado. Ha tenido modificaciones en los últimos años, generando mayor flexibilidad y complejidad al marco regulatorio de la administración financiera pública. El TOCAF comprende a todas las organizaciones estatales, las entidades y los servicios, así como las empresas públicas, salvo en los casos en los que sus cartas orgánicas planteen que pertenecen a un régimen especial.

En relación con las normas complementarias, el artículo 41 de la ley 17.930 plantea un mecanismo de ajuste no automático para los desembolsos presupuestales, que de todas maneras requiere aprobación por parte del MEF. En este sentido, el Poder Ejecutivo puede disponer de hasta el 6% de los créditos presupuestales de manera de realzar la inversión o gastos de funcionamiento; los créditos presupuestales corresponden a los grupos 1 (bienes de consumo), 2 (servicios no personales), 5 (transferencias a organismos públicos o privados) y 7 (otros gastos no especificados).

Asimismo, el artículo 464 de la ley 15.903 establece que el Poder Ejecutivo puede disponer de hasta el 1% del Presupuesto Nacional en caso de acontecimientos graves o imprevistos que requieran inmediata atención (epidemias, inundaciones, incendios y todo tipo o forma de catástrofe).

Desde el punto de vista institucional, el proceso presupuestal está a cargo principalmente del MEF y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), aunque sus roles y, principalmente, su división de responsabilidades, no se encuentran institucionalizados.

A partir de 2005, la distribución de responsabilidades le dio un mayor protagonismo al MEF, asumiendo el liderazgo en el diseño y formulación del presupuesto. Esto se vio fortalecido por la creación de la Unidad de Presupuesto Nacional en 2007, con cometidos sustantivos en el proceso.

En términos generales, el MEF está encargado de diseñar la programación fiscal y presupuestaria del gobierno, de aprobar las modificaciones en el presupuesto durante la etapa de ejecución y, en conjunto con OPP, de elaborar la estrategia general de desarrollo del país. En particular, el MEF cuenta con tres unidades de relevancia para el ciclo presupuestal: la Asesoría Macroeconómica y Financiera, la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN) y la Contaduría General de la Nación (CGN).

La Asesoría Macroeconómica y Financiera desarrolla las proyecciones fiscales y macroeconómicas que sirven de referencia para la elaboración del marco presupuestal y fija las metas fiscales sobre las que debería desarrollarse la asignación presupuestal. Además, supervisa el desempeño de las empresas públicas y de las principales áreas en salud, seguridad social, educación e infraestructura.

Por su parte, la UPN desarrolla la propuesta presupuestal a nivel nacional, coordinando y negociando con las distintas entidades del sector público. A su vez, es la unidad encargada de la supervisión de la ejecución del presupuesto y de la autorización de las modificaciones propuestas. Internamente, la UPN se divide en dos áreas, una encargada

del análisis de la presupuestación a nivel sectorial y otra del manejo de los refuerzos presupuestales y financieros.

La CGN, por otro lado, es la responsable del manejo del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y de los aspectos operacionales de la ejecución presupuestal<sup>16</sup>. Asimismo, elabora el Balance de Ejecución Presupuestal que luego se presenta en el Parlamento.

Finalmente, también bajo la órbita del MEF, la Tesorería General de la Nación (TGN) es la encargada de programar el desembolso presupuestal para los distintos Ministerios y entidades del artículo 220 y también de evaluar los impactos fiscales y financieros de las operaciones realizadas.

Por otro lado, OPP cumple la función de asesoría del Poder Ejecutivo en términos presupuestales, según está establecido en el artículo 214 de la Constitución. En este sentido, es responsable de la elaboración de los lineamientos estratégicos generales y de asesorar a Ministerios y demás instituciones en su elaboración de planes estratégicos, en particular, a los gobiernos departamentales. En los últimos años también ha liderado los esfuerzos en la evaluación de programas e incorporación de herramientas de transparencia presupuestaria.

Asimismo, existe otro conjunto de actores complementarios que forman parte del proceso presupuestario y que resultan claves para la comprensión de los mecanismos de negociación y aprobación del presupuesto elaborado.

---

<sup>16</sup> Esto está expresado en Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera, aprobado por el Decreto 150/012.

El Consejo de Ministros representa la primera institucionalidad que recibe y discute la estrategia presupuestal elaborada por el MEF y la OPP, para luego aprobarla. Los Ministerios, por su parte, que no cuentan con reglas claras sobre cómo elaborar su estrategia presupuestal ni unidades financieras fuertes, presentan su presupuesto a la UPN y coordinan indicadores para evaluar resultados con OPP.

A partir de lo establecido en el artículo 220 de la Constitución<sup>17</sup>, ciertos incisos cuentan con autonomía para su elaboración presupuestal, siendo esto un punto de crucial relevancia para el ciclo presupuestal uruguayo, como se verá más adelante. La Constitución establece que, tras su elaboración, los incisos del artículo 220 presentarán su presupuesto al Poder Ejecutivo, teniendo este la posibilidad de proponer cambios al presupuesto inicial. Sin perjuicio de esto último, el Poder Ejecutivo debe presentar el presupuesto nacional tanto con el presupuesto original elaborado por los incisos como con las modificaciones propuestas a iniciativa propia.

Actualmente es la UPN quien recibe las propuestas presupuestales. En caso de que el Poder Ejecutivo acuerde con el organismo del artículo 220 de la Constitución una iniciativa presupuestal común, solo ésta será remitida al Parlamento para su aprobación. En caso contrario, ambas iniciativas serán presentadas ante el Parlamento. A pesar de lo que está establecido, en la práctica no siempre se produce una negociación entre las entidades del artículo 220 y la UPN.

---

<sup>17</sup> Los organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución son El Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, la Administración Nacional de Educación Pública, la Universidad de la República, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la Administración de los Servicios de Salud del Estado, la Universidad Tecnológica del Uruguay, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Uruguayo de Meteorología, el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente y la Junta de Transparencia y Ética Pública.

Los organismos del artículo 220 de la Constitución, además de tener iniciativa propia en materia presupuestal, cuentan con autonomía y flexibilidad para su manejo, diferenciándose de lo establecido para la Administración Central.

En este sentido, la normativa de estas entidades permite que puedan reasignar internamente su presupuesto, desde la asignación específica para salarios hacia presupuesto para operaciones o inversiones<sup>18</sup>. A su vez, cuentan con mayor flexibilidad en la estructura de sus presupuestos, en la regulación de sus servicios y en la definición y aprobación de sus relaciones laborales (Vammalle y Ruiz Rivadeneira, 2019).

Estas condiciones diferenciales generan importantes incentivos para que distintos actores pretendan quedar contemplados dentro de este régimen. En efecto, en los últimos años se ha producido un importante crecimiento del gasto público bajo la órbita de los incisos del artículo 220, representando actualmente casi el 30% del gasto del Gobierno Central (Vammalle y Ruiz Rivadeneira, 2019).

El Parlamento no cumple ningún rol durante la elaboración del presupuesto, siendo el actor principal durante la etapa de aprobación. En efecto, el Parlamento vota el presupuesto, los programas y las fuentes de cada uno de los incisos, aunque no puede proponer cambios que incrementen el gasto total de la propuesta original.

No obstante, considerando la autonomía presupuestal que gozan los organismos del artículo 220 de la Constitución, el gasto total que puede terminar aprobando el Parlamento puede ser mayor al propuesto por el Poder Ejecutivo en su iniciativa original. Ello puede ocurrir si el Parlamento aprueba la propuesta presupuestal elaborada por el

---

<sup>18</sup> No así en la dirección opuesta: desde las partidas de gasto e inversión a las de remuneraciones.

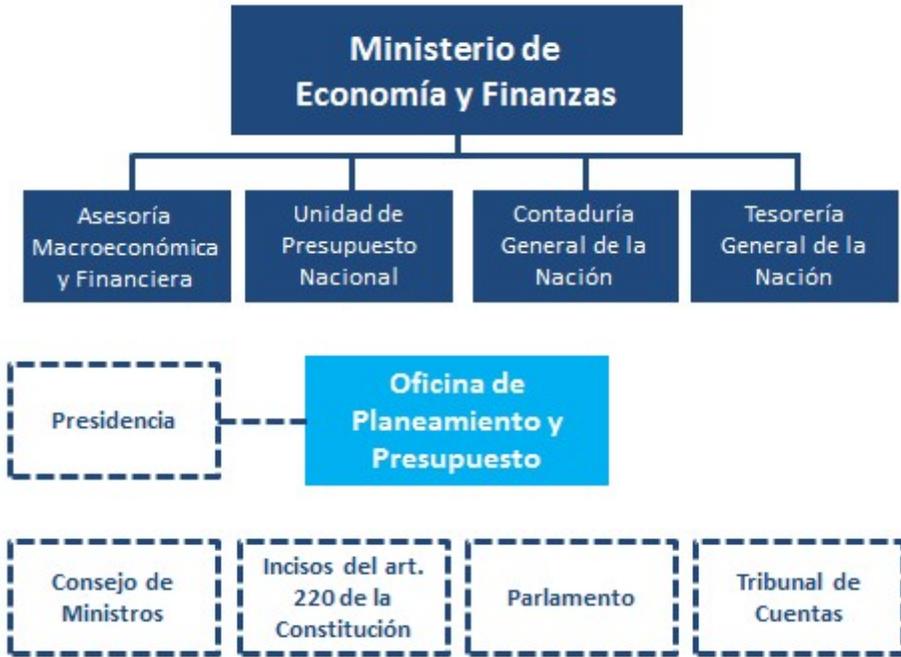
organismo y ésta es mayor, como suele ser habitual, a la remitida para ese organismo por el Poder Ejecutivo.

Esto también se explica por la falta de internalización de las metas fiscales por parte del Parlamento. En escenarios de este tipo y para evitar que el presupuesto termine convalidando un gasto público mayor al contenido en su propuesta original, el Poder Ejecutivo compensa el aumento del gasto destinado a las entidades del 220, reduciendo la asignación correspondiente a incisos de la Administración Central.

Por otra parte, el Parlamento debe aprobar anualmente la ejecución presupuestal del año anterior en cada Rendición de Cuentas, siendo esta auditada por el Tribunal de Cuentas.

Finalmente, el Tribunal de Cuentas representa el principal fiscalizador del gasto público, siendo una entidad independiente del Poder Ejecutivo que asesora al Parlamento. Según Vammalle y Ruiz Rivadeneira (2019), sin embargo, el rol del Tribunal se encuentra limitado a reportar sobre la legalidad y los aspectos financieros del gasto, sin presentar consideraciones sustantivas, por ejemplo, respecto a su calidad.

Figura 13: Mapa de actores del ciclo presupuestal



Fuente: elaboración propia.

### c) Diseño, aprobación y ejecución presupuestal

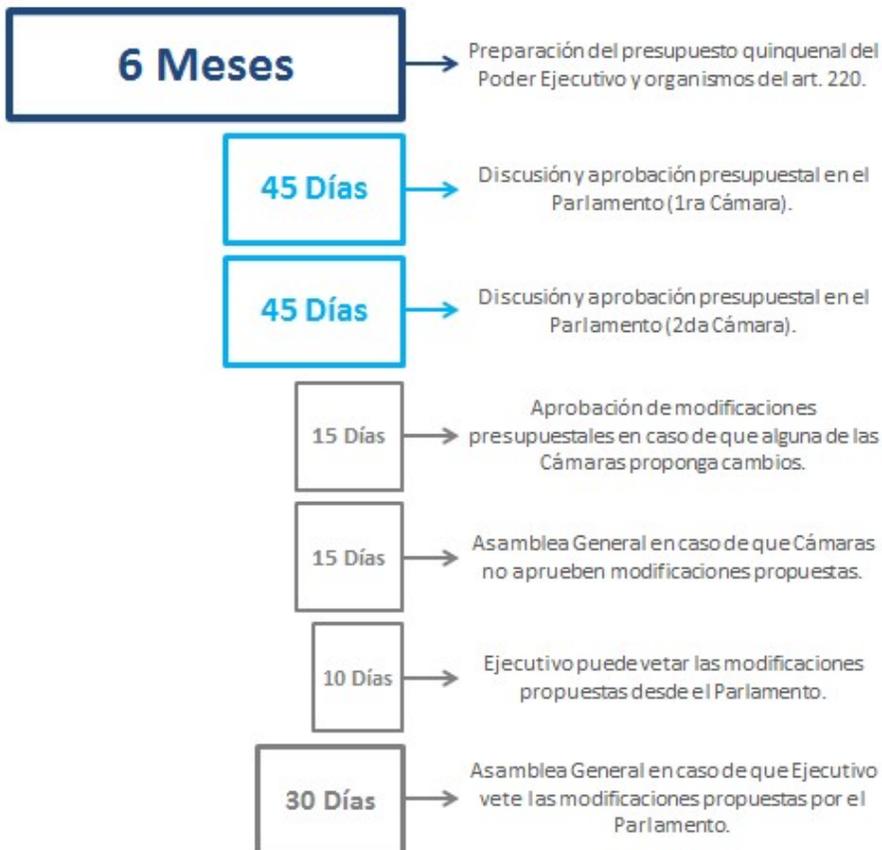
Desde el punto de vista operativo, el calendario presupuestal no se encuentra institucionalizado, salvo la existencia de los límites temporales a los que debe atenerse el Poder Ejecutivo para remitir el presupuesto quinquenal y las rendiciones de cuenta al Parlamento y los plazos de aprobación que éste tiene.

Los límites establecidos en la Constitución para la presentación y tratamiento parlamentario del presupuesto quinquenal son los siguientes<sup>19</sup>:

<sup>19</sup> Los límites temporales se mantienen para las rendiciones de cuenta, comenzando en cada nuevo año; artículo 214 de la Constitución establece que el Poder Ejecutivo debe presentar la rendición de

- i. seis meses el Poder Ejecutivo para elaborar y presentar el presupuesto quinquenal al Parlamento;
- ii. cuarenta y cinco días cada Cámara para discutir la propuesta y proponer modificaciones;
- iii. quince días cada Cámara para aprobar modificaciones en caso de que existan;
- iv. quince días la Asamblea General en caso de que no concuerden las modificaciones propuestas por una y otra Cámara.

Figura 14: Límites temporales para la preparación, discusión y aprobación del presupuesto quinquenal



Fuente: elaboración propia en base a Vammalle y Ruiz Rivadeneira (2019).

cuentas al parlamento dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, coincidiendo con el año civil.

A pesar de estos límites, no existe fecha formal explícita de aprobación del presupuesto. En el caso más extremo, como puede verse en la Figura 14, donde el presupuesto es vetado por el Poder Ejecutivo (en particular, por el Presidente) y vuelve a ser tratado en la Asamblea General, la propuesta presupuestal del nuevo gobierno puede ser aprobada recién en febrero del segundo año de gobierno (o, las Rendiciones de Cuentas, en diciembre).

En los últimos años, el ciclo presupuestal se inicia con la elaboración del programa financiero, que es el eje sobre el que gira toda la política fiscal del período de gobierno. El programa procura ceñir el presupuesto a un marco de financiamiento de mediano plazo de modo de darle credibilidad y factibilidad a la política fiscal (Morales, López y Morales, 2008).

Bajo este esquema, diversas acciones son llevadas adelante a pesar de no estar institucionalizadas. En primer lugar, el MEF y la OPP desarrollan los lineamientos generales que luego son aprobados por el Consejo de Ministros. En los lineamientos se incluye información y análisis que enmarca la situación y las perspectivas macroeconómicas, las metas fiscales, el peso del gasto endógeno y su posible trayectoria, así como el desempeño reciente y previsto de las empresas públicas.

A partir de lo anterior, la Asesoría Macroeconómica del MEF estima el espacio fiscal y desarrolla metas de los ejercicios presupuestales para los cinco años del período de gobierno, realizando proyecciones sobre las principales variables macroeconómicas y estimando el gasto endógeno.

El objetivo es que el presupuesto que termina siendo remitido al Parlamento sea consistente con el contexto macroeconómico previsto y las metas fiscales establecidas, al tiempo que sea factible de ser ejecutado

por los incisos y organismos públicos. El ejercicio se repite anualmente con las modificaciones al presupuesto que se establecen en cada Rendición de Cuentas.

En relación con las metas fiscales, estas se establecen comprendiendo la Administración Central, las empresas públicas no financieras, el Banco Central, el Banco de Previsión Social y los gobiernos departamentales. Las metas dependen de la dinámica de la deuda pública en tanto se calculan para que sean consistentes con la ratio deuda-PIB fijada (Vammalle y Ruiz Rivadeneira, 2019).

Si bien son indicativos, existen lineamientos con relación al monitoreo de las metas fiscales. El tope al crecimiento neto de la deuda es establecido mediante ley y en caso de ser sobrepasado, el Poder Ejecutivo debe dar cuentas al Parlamento de los motivos del incumplimiento. Es el Parlamento quien debe autorizar un nuevo tope. En los últimos años, esta ha sido una práctica recurrente, en un contexto de déficit fiscal elevado y en el que el partido de gobierno contó con mayoría parlamentaria.

El Consejo de Ministros aprueba los lineamientos que pueden incluir: i) criterios para determinar la línea base; ii) incremento presupuestal potencial máximo por año y las áreas prioritarias para ser receptoras y; iii) criterios que deben ser tenidos en cuenta para implementar recortes presupuestales y para la definición de gasto *protegido*.

Los lineamientos que define el Consejo de Ministros son el marco de referencia para que las entidades que integran la esfera pública formulen sus presupuestos para ser negociados con el MEF y la OPP.

Dadas las diferencias entre los procesos de elaboración del presupuesto de los organismos, es necesario describir los procedimientos

que deben seguir y su tratamiento legislativo posterior debido a que, según se verá, éste último difiere según sea el caso.

En el caso de la Administración Central, los incisos reciben los lineamientos del MEF y la OPP para que formulen sus propios proyectos presupuestales. Estos elaboran sus presupuestos quinquenales y las actualizaciones anuales correspondientes, para luego ser reenviados a las instituciones rectoras de esta etapa (MEF-UPN y OPP), que habrán de contrastar la pertinencia y factibilidad de los anteproyectos elevados a su consideración con las metas macroeconómicas globales del plan económico, pudiendo introducirles modificaciones a las propuestas en caso de ser necesario.

Debido en parte a la falta de procedimientos preestablecidos para la elaboración del presupuesto, los incisos suelen partir del presupuesto anterior. Ello conduce a una lógica de presupuesto incremental, donde los nuevos programas demandarán mayores recursos y los existentes mantienen los recursos que tenían (Berretta, 2006).

Luego del envío del proyecto de presupuesto, los incisos mantienen negociaciones con la UPN, la OPP, la CGN y la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), con el objetivo de alinear objetivos, definir prioridades y establecer los principales destinos presupuestales (Vammalle y Ruiz Rivadeneira, 2019).

El procedimiento que deben seguir los organismos del artículo 220 de la Constitución es diferente. En efecto, ellos elaboran sus presupuestos y los presentan al Poder Ejecutivo (MEF-UPN), quien los debe incorporar al proyecto de Presupuesto Nacional. Ello se fundamenta en la autonomía financiera de estos organismos. La UPN, por su parte, puede modificar los proyectos presentados o crear una propuesta paralela. En todo caso, debe someter tanto la propuesta

original como la que incluye modificaciones al Poder Legislativo, siendo éste quien aprueba el presupuesto correspondiente finalmente.

En la práctica, mientras que algunas de estas entidades coordinan sus presupuestos con los Ministerios incumbentes o la UPN, no es una práctica generalizada (Vammalle y Ruiz Rivadeneira, 2019).

Los artículos 34 y 35 de la Ley 18.362 aprobada en 2008, procuran dar un marco y ordenamiento al proceso de elaboración presupuestal dentro del Poder Ejecutivo, estableciendo un conjunto de fechas para distintos hitos (Figuras 15 y 16)<sup>20</sup>.

**Figura 15: Límites temporales para la elaboración del presupuesto quinquenal por parte del Poder Ejecutivo**

Fecha	Hito
Antes del 30 de Junio	MEF-OPP elaboran propuesta sobre lineamientos prioritarios y programación fiscal y financiera; aprobación por parte del Consejo de Ministros
Antes del 31 de Julio	Incisos de la Administración Central presentan su propuesta presupuestal
Antes del 31 de Julio	Organismos del artículo 220 elaboran su propuesta presupuestal
Antes del 15 de Agosto	MEF elabora la propuesta de Presupuesto Nacional para presentarla al Poder Ejecutivo
Antes del 31 de Agosto	Poder Ejecutivo aprueba la propuesta de Presupuesto Nacional para presentarla al Parlamento

*Fuente: elaboración propia en base a artículo 34 de la Ley 18.362.*

<sup>20</sup> Estas fechas son indicativas.

**Figura 16: Límites temporales para la elaboración de la rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo**

Fecha	Hito
Antes del 31 de Diciembre	Poder Ejecutivo establece fecha máxima en que será enviada la Rendición de Cuentas al Parlamento
45 días antes de la fecha máxima	MEF-OPP presentan propuesta de modificación del espacio fiscal, inversiones, salarios y también creaciones, supresiones y modificaciones de programas
30 días antes de la fecha máxima	Incisos de la Administración Central envían los estados demostrativos del ejercicio anterior y la nueva propuesta presupuestal
Antes del 30 de Junio	Organismos del artículo 220 presentan su propuesta presupuestal anual
10 días antes de la fecha máxima	MEF eleva la propuesta de Proyecto de Rendición de Cuentas
Fecha máxima (antes del 30 de Junio)	Poder Ejecutivo aprueba la propuesta de Proyecto de Rendición de Cuentas para presentarla al Parlamento

*Fuente: elaboración propia en base a artículo 35 de la Ley 18.362.*

Para los diferentes incisos (especialmente los Ministerios), la negociación del presupuesto quinquenal es una puerta para ingresar demandas de gasto y programas que pretenden promover. Según Moraes et al. (2008), la asignación de gasto a nivel de los incisos, en teoría, solo puede ser efectuada en función de la disponibilidad de fondos; es decir que la asignación presupuestal es posterior a la determinación del espacio fiscal. Sin embargo, en la práctica, el espacio fiscal es una construcción dinámica, donde la demanda de gasto puede ser tomada como una variable exógena, con los actores jugando estratégicamente durante la negociación. La falta de reglas que faciliten un juego cooperativo entre los actores es, como se verá más adelante, una debilidad importante del ciclo presupuestal de Uruguay.

Las empresas públicas no financieras, por su parte, mantienen una dinámica presupuestal completamente diferente. Según Berreta (2006), estas se diferencian de los demás incisos de la esfera pública en varias dimensiones: i) en las metodologías, formularios e instructivos para la elaboración de los presupuestos; ii) en los órganos responsables de la aprobación de los presupuestos y en el concepto de lo que se aprueba; iii) en el régimen de modificaciones presupuestales; iv) en la programación de la ejecución; y v) en materia de control y evaluación. Sobre esto último, además de la medición sobre el grado de avance en relación con la programación establecida, a las empresas públicas se las evalúa por su situación económica, financiera y patrimonial.

En este sentido, las empresas públicas elaboran presupuestos anuales que son aprobados por decreto por el MEF, los Ministerios incumbentes y el Presidente de la República. La propuesta presupuestal para el próximo año debe ser remitida al Poder Ejecutivo antes del 31 de julio de cada año, salvo en el primer año de gobierno donde el límite se extiende hasta el 31 de diciembre. El resultado fiscal de las empresas públicas se presenta y proyecta en el Presupuesto Nacional, además de la estrategia quinquenal y cada actualización anual del plan de inversión (Vammalle y Ruiz Rivadeneira, 2019).

Asimismo, reciben recomendaciones y lineamientos en relación con los gastos en inversión y recursos humanos por parte de OPP y la Asesoría Macroeconómica (MEF), basados en el espacio fiscal anual. También, a partir de 2015, las empresas públicas firman compromisos de gestión con el Poder Ejecutivo. Estos definen, entre otros, metas sobre el nivel de gastos y de subsidios/dividendos, así como sobre la eficiencia y la calidad del gasto (Vammalle y Ruiz Rivadeneira, 2019). Esto último representa un importante avance ya que antes la aprobación de la propuesta presupuestal solo significaba conformidad del Poder Ejecutivo

con las políticas de la empresa pública y no incluía limitaciones sobre el gasto.

Por tanto, a pesar de que en todas las entidades de la esfera pública se cumplen las mismas etapas para la elaboración del presupuesto (formulación, aprobación, ejecución y evaluación), las características del proceso difieren entre organismos (Berreta, 2006).

La preparación del presupuesto general es un proceso altamente politizado en el que los diferentes incisos compiten por obtener una mayor parte de la asignación total. Dada la multiplicidad de actores con importante peso que intervienen, los costos de transacción generados por las diversas e intensas negociaciones políticas suelen conducir a beneficios muy concretos que tienen asociados costos difusos y presumiblemente elevados (Moraes, Chasquetti y Bergara, 2009).

Luego de la elaboración de la propuesta quinquenal del Presupuesto Nacional, el ciclo presupuestal continúa en el Parlamento, que debe finalmente aprobarlo. Una vez remitido el proyecto de presupuesto al Parlamento, el Poder Ejecutivo tiene veinte días para enviar correcciones.

La documentación disponible por el Parlamento incluye el borrador del presupuesto quinquenal, un reporte económico-financiero y la exposición de motivos, un reporte con la asignación de gasto por programa, las propuestas presupuestales de los incisos del artículo 220 de la Constitución y un conjunto de hojas de cálculo. También se incluyen balances de ejecución presupuestal y reportes sobre diferentes áreas (ej. PPPs y género). Finalmente, en cada Rendición de Cuentas, aparte del balance de ejecución presupuestal, se incluyen reportes sobre el gasto por programas y sobre el cumplimiento de los objetivos trazados. Toda esta documentación está disponible *online*.

El Parlamento tiene diversas facultades en el proceso presupuestario, entre las que está, por ejemplo, la reasignación de fondos entre los organismos o programas, aunque no está facultado constitucionalmente para proponer cambios que impliquen un aumento del gasto propuesto por el gobierno; salvo en el caso de que acepte la propuesta presupuestal de alguno de los incisos del artículo 220 de la Constitución.

En efecto, el Parlamento puede elegir entre la propuesta presupuestal elaborada por cada inciso del 220 o la propuesta presupuestal modificada por el Poder Ejecutivo. Esto tiene como posible implicancia que el Parlamento termine aprobando presupuestos mayores a los propuestos por el Ejecutivo.

Por otro lado, la Constitución establece que en caso de que el Parlamento aprobase una ley por fuera del presupuesto que implique un desembolso de parte de la TGN, éste deberá proponer los mecanismos de financiamiento necesarios.

En el trámite de aprobación parlamentaria del presupuesto, cada Cámara (Diputados y Senadores) cuenta con 45 días para examinar y proponer cambios. El proceso de consideración es secuencial. Primero lo considera una de las Cámaras y una vez aprobado por ella recién se inicia la discusión en la otra. En caso de que quien lo aprueba después introduzca modificaciones respecto a lo aprobado originalmente, su consideración debe volver a la Cámara que primero lo trató para que se pronuncie sobre los cambios promovidos por la segunda de las Cámaras. Si las modificaciones introducidas no son aprobadas por la otra Cámara, la propuesta debe ser remitida a la Asamblea General para que le dé sanción definitiva al presupuesto.

El Poder Ejecutivo cuenta con poder de veto. Ello le otorga la facultad de vetar total o parcialmente el presupuesto aprobado por el Poder Legislativo. Si esto sucede, la propuesta debe ser considerada por la Asamblea General. Para levantar el veto la Asamblea General necesita reunir una mayoría de 3/5 de los votos.

Morató (2017) sostiene que, en el caso uruguayo, en el comienzo de cada período de gobierno, alianzas fuertes permiten que los poderes ejecutivos cuenten con mayor poder para negociar su propuesta en coalición o a la interna de su partido. Ello facilita que el presupuesto aprobado sea menos fragmentado y más coherente.

Sin embargo, a medida que avanza la legislatura, las modificaciones presupuestales aprobadas en las rendiciones de cuentas tienen una mayor probabilidad de volverse menos consistentes. Ello ocurre por la desintegración de las coaliciones de gobierno y por el menor peso relativo que suele tener el Presidente cuando más cerca está la nueva elección.

Según lo que recoge la literatura de la economía política de la política económica, los gobiernos de coalición o minoría suelen ser menos eficaces para corregir los desequilibrios fiscales que los de mayoría. Ello es así por dos motivos. Por un lado, porque la ausencia de mayoría parlamentaria dará lugar a la formación de una coalición que representará a votantes con intereses diversos. Satisfacerlos es probable que requiera más gastos o en menores impuestos. Naturalmente, este problema aumenta mientras mayor sea el número de miembros de la coalición.

Por otro lado, porque en los gobiernos de mayoría, el partido a cargo es quien internaliza enteramente los costos del ajuste para corregir el déficit fiscal. Por el contrario, en los gobiernos de coalición, los

partidos que la integran pero que no ejercen la función central de gobierno, prefieren postergar el ajuste o abandonar la coalición si el ajuste es impostergable. De este modo, los miembros coaligados procuran evitar los costos asociados a la corrección de los desequilibrios (Persson y Tabellini, 2000).

Como consecuencia de lo anterior, contar con instituciones presupuestarias sólidas es clave para facilitar la coordinación y mejorar la eficacia estabilizadora de la política fiscal, así como garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en contextos de elevada fragmentación parlamentaria. Debido a ello y como se verá en el siguiente capítulo, en Uruguay es importante avanzar en el fortalecimiento institucional del proceso presupuestario.

Desde el punto de vista de su implementación, el presupuesto quinquenal no es una herramienta estática, existiendo una variedad de procedimientos que permiten incorporar modificaciones. Entre ellos es posible mencionar:

- i. las actualizaciones anuales en las Rendiciones de Cuenta;
- ii. los ajustes de los salarios y de los precios de los servicios públicos;
- iii. las provisiones por contingencias o refuerzos presupuestales<sup>21</sup>;
- iv. las autorizaciones por ajustes inflacionarios para algunos gastos operacionales;
- v. las asignaciones que se ajustan por algún índice (ej. IPC),
- vi. las legislaciones específicas que tienen impacto presupuestario.

Por su parte, el artículo 644 de la Ley 17.296 autoriza al Poder Ejecutivo a establecer topes de ejecución en inversión y gastos

---

<sup>21</sup> El presupuesto establece el porcentaje máximo del tope presupuestal que puede ser destinado bajo este esquema.

operacionales de la Administración Central (Vammalle y Ruiz Rivadeneira, 2019).

En términos de las asignaciones, los proyectos presupuestales distinguen entre partidas estimativas y partidas limitativas. Las primeras son clave para la determinación del espacio fiscal, las segundas fijan el gasto máximo autorizado. Por su parte, las reasignaciones entre programas y también dentro de ellos, están permitidas para los incisos de la Administración Central, al igual que entre Ministerios en el caso de que los objetivos perseguidos no sean modificados. Por otro lado, los organismos del artículo 220 de la Constitución tienen mayor flexibilidad para reasignar partidas de gastos e inversiones y no necesitan autorización del MEF.

Recientemente se ha implementado una serie de mecanismos para aumentar la responsabilidad de los Ministerios en términos de la reasignación, en particular durante la fase de ejecución. No obstante, las reasignaciones entre los diferentes tipos de gastos (salarios, gastos corrientes e inversiones) no están permitidas (Vammalle y Ruiz Rivadeneira, 2019).

El manejo de la deuda pública representa una dimensión relevante para la ejecución e implementación del presupuesto. En este sentido, en 2005 se creó la Unidad de Gestión de Deuda (UGD) en el MEF que tiene como cometido desarrollar e implementar una estrategia de manejo y gestión de la deuda pública basada en análisis de costo-riesgo en el marco macroeconómico del gobierno y procurando apoyar el desarrollo de los mercados financieros domésticos.

Trabajando en coordinación con las demás unidades del MEF, en particular con la Asesoría Macroeconómica para la fijación de metas fiscales, la UGD es un actor clave para la gestión de la vulnerabilidad

financiera de las finanzas públicas. La diversificación de las fuentes de financiamiento, el menor peso de la deuda en moneda extranjera y de la contratada a tasa de interés variable, así como la mayor madurez de sus vencimientos explican, en gran medida, esa menor vulnerabilidad.

La Tesorería General de la Nación (TGN), que forma parte del MEF, es la entidad responsable del control y desembolso de los montos aprobados por el Presupuesto Nacional. En los últimos años se ha avanzado en integrar esas funciones al proceso presupuestal, para lo que ha transitado desde una función concentrada en el control de los pagos hacia una basada en el control del proceso presupuestario integral.

Asimismo, se ha promovido el desarrollo de calendarios mensuales de necesidades de liquidez de los incisos, lo que ha facilitado una mejor planificación de los requerimientos. Gracias a ello, se ha avanzado en la optimización de los desembolsos en coordinación con las demás unidades del MEF.

Actualmente el proceso de desembolso es el siguiente. Primero, la TGN recibe los requerimientos presupuestarios mensuales de cada inciso, correspondientes para el ejercicio anual. Segundo, en coordinación con la UPN, confirma que los requerimientos son acordes a lo aprobado en el presupuesto. Tercero, asigna a cada entidad una cuota mensual disponible financieramente. Asimismo, existe un monitoreo constante de los niveles de deuda flotante. Finalmente, las unidades de gastos de las distintas entidades informan a la TGN sobre los gastos a ser llevados adelante.

Por último, en relación con la medición de la ejecución, las rendiciones de cuenta, con la misma estructura que el presupuesto quinquenal, presentan la información que cada uno de los incisos elabora

en términos de su desempeño. Además, OPP agrega información financiera de la ejecución.

El informe preparado por cada uno de los incisos se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta la misión y visión de la institución. Luego, se presenta una síntesis de los resultados alcanzados. Esta sección incluye información financiera sobre la distribución de la asignación entre programas y su ejecución; información acerca del alcance logrado en términos de los planes presupuestados e información sobre el desempeño institucional en términos de desvíos con respecto a la asignación original. Finalmente, se muestran los indicadores por unidad de ejecución, el valor pasado, el objetivo trazado y el valor alcanzado.

#### **d) Avances recientes en el proceso presupuestario**

Recientemente, han tenido lugar una serie de cambios en el proceso presupuestario que han comprendido su propia gestión, los sistemas de información financiera y de seguimiento de programas y proyectos públicos. Esta sección está dedicada a describirlos con el propósito de ayudar a identificar las principales debilidades que persisten.

#### **Integración fiscal, presupuestaria y financiera**

Uno de los avances destacados en relación con la gestión presupuestal es la integración de los objetivos fiscales con la gestión presupuestal y financiera. Según fue señalado en la sección anterior, la Asesoría Macroeconómica del MEF realiza las proyecciones para cada quinquenio y, a partir de ellas y de las prioridades del gobierno, define los objetivos de la política fiscal en el marco del programa financiero del gobierno. Con esa información, la Asesoría Macroeconómica está en condiciones de determinar el espacio fiscal que está disponible para el

presupuesto y que enmarca la negociación que la UPN y la OPP mantienen con los incisos y el resto de los organismos.

A su vez y según se vio, los créditos asignados presupuestalmente son los que guían la programación financiera anual, ejercicio que está a cargo de la TGN en coordinación con los incisos. Los resultados de esta programación son elevados a la Asesoría Macroeconómica para que estime el impacto fiscal.

Previo a que esta lógica entrara en vigor, los presupuestos se diseñaban con una lógica bottom-up, en la que los incisos y organismos elevaban sus solicitudes de fondos, las que no solían incluir restricciones.

Ello alentaba, por un lado, un gran divorcio entre la solicitud presupuestal realizada por el inciso u organismo y la asignación que el Poder Ejecutivo estaba en condiciones de aprobar. Por otro, una inconsistencia entre el presupuesto y las necesidades de fondos en tanto que, para limitar un deterioro de la situación fiscal, el MEF solía recurrir a topes de ejecución por vía administrativa. Los cambios realizados ponen el foco en el control fiscal del presupuesto y no en los desembolsos efectivos.

### **Fortalecimiento del rol del Ministerio de Economía y Finanzas**

Desde 2005, el liderazgo de la gestión del ciclo presupuestal ha sido centralizada en el MEF, lo que ha supuesto para la OPP un menor protagonismo que en el pasado. Actualmente, el MEF es quien lidera el relacionamiento y la negociación con los incisos y organismos velando por la sostenibilidad fiscal, mientras que la OPP se concentra en el contenido del gasto. Para ello, ésta última establece un marco de áreas programáticas, está a cargo de la evaluación de las inversiones y las políticas públicas y realiza el análisis prospectivo.

Sin perjuicio de lo anterior, los cambios en los roles y responsabilidades no están plenamente institucionalizados. Si bien existen avances en la construcción institucional, el marco normativo vigente no delimita claramente las competencias y funciones de los actores, lo que podría conspirar contra el mantenimiento del actual esquema de organización del proceso.

### **Creación de la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN)**

En 2007 fue creada dentro de MEF la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN). En el origen, esta unidad funcionaba como coordinadora entre la Asesoría Macroeconómica del MEF, la OPP, la CGN, los organismos ejecutores y los restantes organismos involucrados en el proceso presupuestal. Para ello, era parte formal de la estructura organizativa del MEF. Inicialmente, fue pensada como ámbito asesor en el proceso de formulación y gestión de los presupuestos, realizando funciones complementarias a las realizadas por los restantes organismos con competencia.

Su creación supuso un hito clave en la integración de las gestiones macroeconómica, presupuestaria y financiera, que con anterioridad no estaban coordinadas y debilitaban al presupuesto como herramienta de planificación y gestión. Ello derivaba de que, según se señaló, la programación financiera estaba divorciada del presupuesto.

Con el Decreto 286/2013 la UPN se formalizó dentro de la estructura organizativa del MEF, como división de la Dirección General de Secretaría dependiente del Área de Política Económica. Según se establece en él, sus objetivos son coordinar la gestión del presupuesto nacional, tanto en lo que hace a su elaboración como seguimiento, formulando los lineamientos para prepararlo, así como definiendo las

normas técnicas para la programación de su ejecución, modificaciones, control y ejecución.

De este modo, en lo que hace al monitoreo del ciclo presupuestal y gestión de modificaciones necesarias, sus responsabilidades son:

- i. Elaborar la propuesta del Poder Ejecutivo del Presupuesto Nacional y de Rendición de Cuentas, en coordinación con los Organismos transversales involucrados (CGN, OPP, ONSC), así como con los ejecutores.
- ii. Asesorar a incisos sobre aspectos metodológicos vinculados a la formulación del presupuesto y posterior seguimiento, de manera de homogeneizar criterios y estandarizar registraciones, así como en relación con procesos de fortalecimiento institucional.
- iii. Realizar el seguimiento del Presupuesto Nacional, monitorear la ejecución de los diferentes organismos y gestionar las modificaciones necesarias al mismo.
- iv. Asesorar al Poder Ejecutivo en el diseño, seguimiento y evaluación de los compromisos de gestión con la OPP y la ONSC.
- v. Asesorar al Ministro en el dictado o refrendo de normas legales o reglamentarias con incidencia en materia presupuestal.

Por su parte, en lo que refiere a la elaboración y análisis de información base para la determinación del marco presupuestal y el seguimiento de la ejecución, le compete:

- i. Establecer, en coordinación con la Asesoría Macroeconómica, los lineamientos generales para la asignación de los recursos que financian el presupuesto en cada instancia presupuestal.
- ii. Realizar el seguimiento del Presupuesto Nacional y monitorear la ejecución del gasto, coordinando para ello el marco fiscal con la Asesoría Macroeconómica y la TGN.

- iii. Elaborar las proyecciones presupuestales de mediano plazo y su consistencia con los aspectos fiscales y de caja.
- iv. Asesorar al Ministro en el dictado o refrendo de normas legales o reglamentarias con incidencia en materia presupuestal.

### Exposición en áreas programáticas

A partir de 2010, coincidiendo con la formulación del presupuesto para el quinquenio 2010 – 2014, se incluyó en la presentación del presupuesto una estructuración por áreas programáticas y programas. Este marco fue definido por OPP con el objetivo de relacionar las asignaciones presupuestales con los planes de gobierno y los resultados.

La denominada perspectiva funcional se estructura en Áreas Programáticas que representan funciones que el Estado desarrolla y son: i) Administración de Justicia; ii) Asuntos Legislativos; iii) Ciencia, Tecnología e Innovación; iv) Control y Transparencia; v) Cultura y Deporte; vi) Defensa Nacional; vii) Desarrollo Productivo; viii) Educación; ix) Infraestructura, Transporte y Comunicaciones; x) Medio Ambiente y Recursos Naturales; xi) Protección y Seguridad Social; xii) Registros e Información Oficial; xiii) Salud; xiv) Seguridad Pública; xv) Servicios Públicos Generales; xvi) Trabajo y Empleo; xvii) Vivienda y; xviii) Energía.

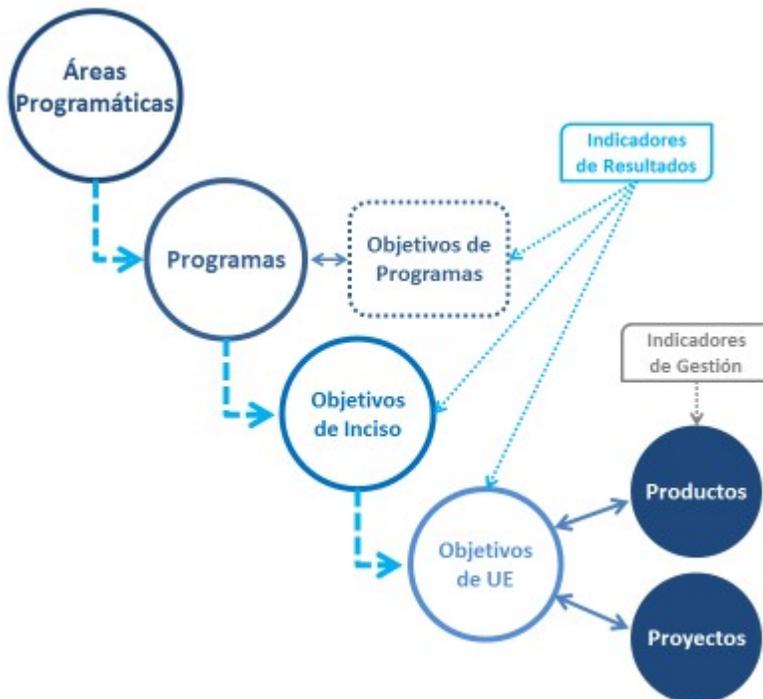
Dentro de cada área se definen programas presupuestales, que constituyen intervenciones o actividades interdependientes que apuntan al logro de un determinado objetivo. Esas actividades pueden ser desarrolladas por múltiples instituciones. Existen actualmente 231 programas presupuestales.

Sin perjuicio de lo anterior, la discusión presupuestal en Uruguay se sigue rigiendo con una lógica institucional (organismos, incisos y unidades ejecutoras) más que con una de programas. El número de

programas es excesivo, a lo que se agrega que muchos son de carácter transversal, por lo que la responsabilidad funcional se diluye en más de un inciso o unidad ejecutora.

Además, debilidades en los sistemas de información impiden que los incisos puedan imputar claramente los créditos a los diferentes programas. En este marco, el potencial de la presupuestación por criterios funcionales es limitado y más que una herramienta de gestión es una forma alternativa de presentación de la información de presupuesto, asignación y ejecución.

Figura 17: Estructura de Áreas Programáticas



Fuente: elaboración propia en base a OPP.

## Sistema Nacional de Inversión Pública

En 2012 fue creado el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que se define como el «conjunto de normas y procedimientos establecidos con el objeto de ordenar y orientar el proceso de inversión pública en el país, sin perjuicio de las autonomías y competencias constitucionales, a fin de optimizar la asignación de recursos públicos con ajuste a las políticas sectoriales nacionales diseñadas por el Poder Ejecutivo».

El SNIP alcanza toda institución que proyecte y ejecute inversión pública, en particular a los órganos y organismos contemplados en el presupuesto nacional. La administración y gestión del sistema corresponde a OPP, que en el ejercicio de sus atribuciones debe:

- i. Proponer al Poder Ejecutivo las bases de la política nacional de inversión pública, asesorándolo al respecto.
- ii. Establecer normas técnicas para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública.
- iii. Definir el nivel de los estudios de pre-inversión a solicitar, que deberá graduarse de acuerdo con el monto y complejidad de la inversión.
- iv. Analizar e informar sobre la viabilidad social, económica y técnica de los proyectos de inversión pública.
- v. Evaluar con carácter previo, concomitante y posterior los procesos de pre-inversión e inversión, midiendo sus resultados e impactos.
- vi. Emitir dictamen técnico sobre los estudios de pre-inversión referidos a proyectos de inversión pública.
- vii. Crear y mantener actualizado el banco de proyectos de inversión pública.
- viii. Velar por la disponibilidad y calidad de la información en materia de inversión pública.

- ix. Capacitar por sí o a través de instituciones especializadas seleccionadas al efecto, al personal afectado a tareas vinculadas a las distintas fases de la inversión pública en los órganos y organismos ejecutores.

Los organismos comprendidos deben:

- i. Identificar los proyectos de inversión pública que sean propios de su área y formularlos de conformidad con los lineamientos y metodologías establecidas por el SNIP.
- ii. Priorizar para gestionar su financiamiento a aquellos proyectos cuya formulación cuente con la conformidad técnica de la OPP.
- iii. Ejecutar los proyectos de inversión pública que hayan obtenido financiamiento y obtengan dictamen técnico favorable de la OPP.
- iv. Informar el avance físico y financiero de los proyectos de inversión pública durante su ejecución.
- v. Proporcionar al SNIP cualquier otra información que éste requiera.

En el marco del SNIP, los proyectos de inversión pública son analizados siguiendo criterios y metodologías de evaluación social, determinando de este modo su conveniencia desde la perspectiva del bienestar general. Las normas técnicas, guías de formulación y evaluación y los precios sociales se aprobaron en 2014<sup>22</sup> y constituyen el marco de evaluación. De este modo, el sistema está en condiciones de optimizar la asignación de recursos presupuestales destinados a la inversión, descartando proyectos que no agregan valor social y priorizando en función de su complejidad e impacto.

Los proyectos que los organismos prevén ejecutar son ingresados a un banco de proyectos para su evaluación. Se trata de una herramienta informática donde se registran y gestionan todos los proyectos de

---

<sup>22</sup> Resolución 193/2014 de OPP.

inversión pública de los organismos alcanzados por el SNIP. La OPP evalúa los proyectos y emite la conformidad y el dictamen técnico favorable, que es un requisito para pasar a la fase de ejecución.

## Evaluación

La dimensión de gestión por resultados y de evaluación de políticas públicas ha sido incorporada de manera relativamente reciente a la gestión del ciclo presupuestal. La Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión de OPP, creada en 2015 a partir de la integración de las áreas de Presupuesto Nacional, Empresas Públicas y AGEV, es quien actualmente está a cargo.

La elaboración del marco de áreas programáticas y programas para la exposición del presupuesto desde una perspectiva funcional fue un hito y fue complementado con avances en materia de transparencia, planificación, evaluaciones y compromisos de mejora en la gestión.

## Transparencia

En lo que refiere a la transparencia en la gestión y la apertura de información de asignación y ejecución presupuestal a los diferentes grupos de interés, se destacan los siguientes avances:

- i. El Portal de Transparencia Presupuestaria que presenta información relacionada con la planificación de gobierno (objetivos, recursos y resultados) y las asignaciones y ejecuciones presupuestales desde una perspectiva funcional e institucional desde el año 2011 al presente. La información se organiza en los siguientes capítulos:
  - Planificación de Gobierno: incluye información sobre objetivos, recursos asignados y ejecutados por área programática y organismo ejecutor. En algunos casos, se incluye también información sobre resultados y productos.

- Presupuesto Nacional y Finanzas Subnacionales: contiene información sobre presupuesto, crédito y ejecución por área programática y unidad ejecutora desde 2011, lo mismo que el detalle de ejecución incluido en las rendiciones de cuenta 2017 y 2018. Respecto a los gobiernos departamentales, se incluye información sobre rendiciones de cuenta, presupuesto quinquenal, transferencias del gobierno central e indicadores financieros.
  - Empresas Públicas: presenta información sobre resultados, recursos humanos, transferencias a rentas generales, compromisos de gestión, estructura de capital y participaciones societarias de todas las empresas públicas del Estado.
  - Personas Públicas no Estatales: incluye un listado y clasificación de las Personas Públicas no Estatales en Uruguay, cómo ha evolucionado su creación a lo largo del tiempo y cómo se distribuyen por áreas programáticas.
  - Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): se presenta el vínculo entre las metas de los ODS y las áreas programáticas, listándose las metas definidas para cada ODS.
  - Evaluación: repositorio que incluye todas las evaluaciones de diseño, implementación y desempeño de intervenciones desde 2012 a la fecha.
- ii. Observatorio Territorio Uruguay: incluye información variada sobre los distintos contextos territoriales del país (local, municipal, departamental, regional), incluyendo perfiles socioeconómicos y demográficos, finanzas, etc. También contempla información sobre los proyectos que OPP financia en el territorio.
  - iii. Informes Económico Financiero – Exposición de motivos: a la rendición de cuentas enviada al Parlamento, se ha sumado desde 2011 un informe económico financiero. Este Informe es elaborado por el MEF y

presenta una descripción de la coyuntura económica nacional, regional y global, la evolución esperada de las variables macroeconómicas, la política fiscal y de deuda del gobierno central, los avances en las principales áreas programáticas y un análisis de la gestión y el balance de la ejecución presupuestal.

## Planificación

Dentro de la distribución de roles que por la vía de los hechos ha tenido lugar desde 2005, OPP se ha reservado para sí los temas de análisis prospectivo, evaluación de las políticas públicas y planificación estratégica.

En lo que refiere a la planificación, en el año 2015 fue creada dentro de OPP la Dirección de Planificación, con el objetivo de «consolidar la planificación estratégica como una herramienta sistemática de la gestión pública que aporte insumos para gobernar en el mediano y largo plazo a través de ciclos virtuosos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas».

En esta línea, la Dirección de Planificación ha venido trabajando en la elaboración de una visión integral y consensuada de Uruguay al 2050, con la participación de actores variados de diferentes ámbitos, en base a la cual definir una estrategia de desarrollo.

## Evaluaciones

Diseño, Implementación y Desempeño. Son evaluaciones que se vienen realizando desde 2012 aplicando un marco metodológico diseñado por la Dirección de Gestión y Evaluación de OPP. Las evaluaciones son realizadas por la propia Dirección o por evaluadores externos, siempre aplicando la metodología desarrollada por la primera. La evaluación se centra en la gestión y en el diseño de la intervención y

pretende servir de insumo para celebrar acuerdos de mejora con los Incisos y Unidades Ejecutoras.

Simulador de Políticas Públicas. Se trata de una herramienta a la que acceden determinadas instituciones mediante firma de acuerdo, que permite simular y evaluar los impactos distributivos y la recaudación/gasto de diferentes diseños de las políticas (alternativas de diseño de políticas).

Las alternativas se comparan contra un escenario base y las políticas que actualmente pueden ser simuladas son: Asignaciones Familiares del plan de equidad; Tarjeta Uruguay Social; Otras transferencias; Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF cat. II); Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS); Impuesto al Valor Agregado (IVA); Seguro Nacional de Salud.

### **Compromisos de gestión**

Se trata de una práctica incorporada a la administración a partir de 2008. Los compromisos de gestión son acuerdos mediante los que se asignan recursos contra el cumplimiento de determinadas metas vinculadas a objetivos de gestión de las unidades ejecutoras. La Comisión de Compromisos de Gestión es el ámbito que regula el diseño, instrumentación, control y evaluación de los compromisos de gestión y está integrada por OPP, ONSC y MEF. Los compromisos de gestión alcanzan a los organismos del presupuesto y a las instituciones públicas o privadas que perciban subsidios o subvenciones con cargo al Presupuesto Nacional, mayores o iguales a \$U 20 millones.

Muchos de los avances mencionados en materia de evaluación en este apartado, aunque valorables y bien orientados, no parecen ser sustantivos para fortalecer el ciclo presupuestal. Por ejemplo, las evaluaciones alcanzan una proporción menor de las intervenciones y los

compromisos de gestión no son generalizados al contrastarlos con las asignaciones presupuestales. A su vez, existe hasta el momento un escaso vínculo entre la planificación de largo plazo y el diseño presupuestal, a la vez que el marco de áreas programáticas tiene debilidades en su diseño.

### **Empresas Públicas y Gobiernos Departamentales**

Tanto MEF como OPP han venido trabajando de manera coordinada para realizar un monitoreo más cercano de las empresas públicas y los gobiernos departamentales.

Por un lado, las empresas públicas reciben recomendaciones para su elaboración presupuestal por parte de OPP y la Asesoría Macroeconómica en términos de los gastos en recursos humanos y en inversión, basadas en el espacio fiscal disponible para el año.

Además, desde 2015 las empresas públicas acuerdan compromisos de gestión, también con OPP y MEF, donde se definen aspectos estratégicos como el nivel de subsidios/dividendos, la eficiencia, la calidad del gasto; el monitoreo del cumplimiento de las metas acordadas es anual. No obstante, no existen sanciones ante su incumplimiento (Vammalle y Ruiz Rivadeneira, 2019)<sup>23</sup>.

Por el otro, OPP ha desarrollado un importante herramental de cara al seguimiento y monitoreo del desempeño de los gobiernos departamentales. Mediante el Observatorio Territorio Uruguay, se tiene como objetivo generar y difundir información y conocimiento sistemático para una mejor comprensión de los diversos contextos territoriales.

En este sentido, se presenta un vasto conjunto de indicadores regionales, departamentales y municipales, a la vez que información

---

<sup>23</sup> El cumplimiento de las metas es de aproximadamente un 85% (Vammalle y Ruiz Rivadeneira, 2019).

sobre las Rendiciones de Cuentas, Presupuestos quinquenales, transferencias del Gobierno Central y una selección de indicadores financieros de cada departamento. Asimismo, contiene información sobre los proyectos que financia OPP en el territorio: ubicación, inversión, objetivos y avance.

### **Incorporación de sistemas de información**

Para el presupuesto quinquenal 2011 – 2015 fueron implementados dos sistemas informáticos que soportan su proceso de elaboración:

- i. Sistema de Presentación de Articulado: permite formular y hacer seguimiento de los artículos para la preparación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional. Los usuarios de los diferentes incisos ingresan sus propuestas de artículos y las remiten para su evaluación. Además, permite exportar el costeo y el texto de los artículos a hojas de cálculo y documentos de texto.
- ii. Gestión de Modificaciones Presupuestales: permite gestionar las solicitudes de modificaciones presupuestarias para el Presupuesto nacional y las rendiciones de cuentas. Los incisos presentan su solicitud a través de la aplicación y se evalúa entre las diferentes instituciones que participan en el proceso (UPN, CGN, OPP).

Anteriormente, todas las propuestas de articulados se enviaban a la UPN por correo electrónico; ésta funcionaba como un centro de consolidación y distribución. Con la puesta en funcionamiento del SPA, el proceso se transparentó al permitir que los organismos transversales hagan seguimiento *online* de las observaciones y cambios a sus propuestas. Estos cambios fueron consolidados con el GEMAP, que sistematiza el proceso de gestión de modificaciones.

Complementariamente, las debilidades de las que adolecía el proceso presupuestal en materia de asignación y ejecución de los

recursos, en buena medida vinculados a la indisponibilidad de información y a la inutilización de la existente en la elaboración del presupuesto y en las solicitudes de refuerzos, motivó el diseño del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria (el PFGP en adelante)<sup>24</sup>, cuya ejecución está a cargo de la UPN con el asesoramiento técnico de AGESIC.

Según fue señalado, en Uruguay existen dos instancias en las que es posible asignar recursos presupuestales: el presupuesto quinquenal y la rendición de cuentas. Una tercera instancia que no fue señalada todavía es la vía de los refuerzos presupuestales que tienen lugar durante el ejercicio. Estos últimos se basan en las previsiones financieras realizadas por los organismos, que en muchos casos no se adecúan a sus necesidades reales, dando lugar a que se registren situaciones de subejecución presupuestal con requerimientos de refuerzos, lo que se traduce en costos financieros para el Estado.

Para evitar este tipo de situaciones, UPN comenzó a realizar solicitudes de información complementaria a los incisos, en general vinculada a producción (niveles de servicio) y costos. Al no contar con información sistematizada y consistente, los incisos la generaban en función de lo solicitado ante cada pedido, extrayendo datos de bases no consistentes, digitando en Excel y preparando reportes manuales.

En este marco y a efectos de promover la apropiación e incorporación de la información a sus procesos de toma de decisiones, el PFGP se convirtió en un instrumento de financiamiento e incentivos para proyectos que buscan mejorar la gestión presupuestaria, impulsando el desarrollo de herramientas más completas e integradas a nivel de los organismos del presupuesto.

---

<sup>24</sup> Financiado por el BID. Actualmente está vigente una segunda operación, que es continuidad de la iniciada en 2016.

Entre los proyectos impulsados se encuentran la implantación de sistemas integrales de gestión (GRP), de control presupuestal, módulos de adquisiciones, módulos de gestión de recursos humanos y liquidación de sueldos, herramientas de business intelligence (BI), así como otras soluciones más específicas para los organismos que participan del PFGP<sup>25</sup>.

El PFGP, al promover y financiar acciones que mejoran la gestión de los incisos, sienta las bases para mejorar la eficiencia de la gestión presupuestaria a nivel global. De este modo, los objetivos de los incisos y el MEF se encuentran alineados, lo que alienta relaciones de cooperación entre las partes.

Los esfuerzos realizados a través del PFGP apuntan a que dentro de los organismos del presupuesto nacional se cuente con información de productos (servicios) y costos, de modo de enriquecer la discusión y el diseño presupuestal. Aunque se registran avances, no es esperable que se cuente con este tipo de información a nivel de todo el Estado en un horizonte de mediano plazo.

Sin perjuicio de lo anterior, se trata de una vía que permitirá diseñar y definir un marco de gestión por resultados desde una lógica *bottom-up* (desde productos y costos a resultados), cambiando el sentido de los intentos que se han desarrollado en esa dirección, que en general han definido marcos generales que luego no pudieron ser implementados por la falta de información.

### **Gestión financiera**

En lo que refiere a la gestión financiera, en los últimos años se han registrado avances considerables. El primero y más importante se vincula

---

<sup>25</sup> MEC, MIN, MTSS, MSP, MREE, CEIP, MIDES, MGAP, INAU, ASSE, son algunos de los más de 20 organismos en los que se han impulsado proyectos.

a la integración de la gestión presupuestaria, financiera y fiscal<sup>26</sup>. En este sentido, se dejaron de utilizar los topes administrativos y el foco de la sostenibilidad fiscal pasó de los pagos al presupuesto.

En este contexto, el presupuesto es el marco que TGN toma para elaborar la programación financiera junto a los incisos. Los incisos envían anualmente su programación mensual de necesidades de caja y TGN analiza su consistencia contra los créditos asignados presupuestalmente. Así, las asignaciones presupuestales actúan como topes a la ejecución financiera<sup>27</sup>. Aprobada la programación, TGN asigna disponibilidades por mes a cada unidad ejecutora. Luego de cerrada, la planificación financiera es elevada a la Asesoría Macroeconómica para que estime el impacto fiscal.

Todo este proceso exige una coordinación estrecha con los incisos, pero también con UPN y con la Unidad de Gestión de Deuda de modo de asegurar la liquidez necesaria para pagar las obligaciones. Si bien la coordinación entre las unidades ha mejorado, parece necesario formalizar las instancias y fortalecer los vínculos interinstitucionales más allá de las personas.

Otro punto sobre el que se ha avanzado es la sistematización de las proyecciones y ejecución de créditos presupuestales, así como la formulación y control de la planificación financiera de la ejecución presupuestal gracias al Sistema de Información Presupuestal y Financiera (SIPREF).

Anteriormente, los registros se llevaban en múltiples hojas Excel, con archivos complementarios que alimentaban las planillas de

---

<sup>26</sup> Asegura consistencia entre planificación, ejecución y resultado fiscal.

<sup>27</sup> Generalmente, en febrero de cada año se cierra el proceso de programación con los ejecutores. Cuando existen sub – ejecuciones o programaciones superiores a los créditos presupuestales, TGN se reúne con los ejecutores para dejar constancia de los motivos que explican tales situaciones.

proyección y planificación financiera. Este sistema hace que las unidades de gasto informen a la TGN los pagos que deben realizarse.

Existen otras dos dimensiones en las que la gestión financiera ha avanzado:

- i. Fortalecimiento del sistema de pagos: TGN ha fortalecido el sistema de pagos por transferencia electrónica en cuentas bancarias para sustituir el pago mediante cheque. Para hacerlo, se incluyó a toda la banca privada dentro del sistema de pagos de TGN, a la vez que se realizaron gestiones con los beneficiarios para que inscribieran una cuenta bancaria en la Unidad de Beneficiarios de la Tesorería. Estas medidas han permitido que no se realizaran pagos con cheque en 2017, siendo la transferencia bancaria desde el BROU el medio más utilizado. Son dos los agentes financieros con los que se cuenta: BROU, para pagos locales a beneficiarios con cuentas en ese Banco y BCU para pagos al exterior y a beneficiarios con cuenta en bancos privados.
- ii. Cuenta Única Nacional: como corolario de la utilización de los topes administrativos para contener la ejecución financiera, los incisos abrieron múltiples cuentas bancarias para manejar su liquidez y disponer de reservas<sup>28</sup>. Desde 2010 se ha dado un proceso de racionalización de cuentas bancarias, apalancado en el cumplimiento que TGN ha dado a las programaciones financieras comprometidas con los incisos. Si bien se ha cerrado un porcentaje importante de cuentas (25%) y los balances de las remanentes permanecen estables<sup>29</sup>, persiste un importante número de cuentas abiertas que manejan fondos por montos significativos.

Adicionalmente, la TGN ha asistido a un proceso de reestructura y profesionalización, contando con cuadros especializados en las áreas de

---

<sup>28</sup> El Gobierno Central llegó a contar con aproximadamente 2.000 cuentas bancarias.

<sup>29</sup> Vammalle y Ruiz Rivadeneira (2019).

su competencia (Unidad Cuenta Única, Unidad de Pagos, Unidad de Beneficiarios).

A pesar de las mejoras, persisten desafíos vinculados a la plena implementación de una Cuenta Única Nacional y a una mayor institucionalización y formalización de las instancias de coordinación de los órganos del MEF involucrados en la gestión presupuestal, financiera y fiscal. Otro capítulo relevante se vincula a que los pagos de salarios son realizados por las unidades ejecutoras y no por el Tesoro.

### **Sistema Integrado de Información Financiera 2 (SIIF 2)**

Actualmente, la gestión de las finanzas públicas está soportada por el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), que fue implementado en 1999 y es administrado por la Contaduría General de la Nación. Sus objetivos generales son:

- i. Integrar los distintos componentes de la política fiscal de recursos, gastos y financiamiento.
- ii. Agilizar, mejorar y modernizar la gerencia de los recursos públicos.
- iii. Agilizar substancialmente los procesos de trabajo financieros.
- iv. Mejorar los procesos de toma de decisiones para incrementar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos.
- v. Dar transparencia a los actos de la administración pública y asignar responsabilidades a los agentes involucrados en el proceso de ejecución de la política fiscal.

El SIIF está compuesto por múltiples módulos que permiten trabajar con el presupuesto, la ejecución del gasto y el registro contable de algunas operaciones del Estado. Al alcance original se añadieron nuevos módulos que no en todos los casos son administrados por CGN.

La actual versión del SIIF adolece de diversos problemas, lo que ha planteado la necesidad de evolucionar hacia un nuevo sistema integrado. En este contexto, en 2012 fue definido el modelo conceptual de alto nivel para el nuevo SIIF y posteriormente fue conformada dentro del MEF una Dirección para avanzar con el proyecto. La puesta en funcionamiento del nuevo sistema se realizará de manera secuencial, previéndose que la primera fase esté operativa durante los primeros meses del año 2020.

### Gestión de Deuda

Según se dijo, la Unidad de Gestión de Deuda (UGD) fue creada en 2005 y constituyó un avance importante para la gestión macroeconómica y de las finanzas públicas. El decreto de reestructura de la Dirección General de Secretaría del MEF<sup>30</sup> estableció a la UGD las siguientes funciones:

- i. Asesorar sobre la creación e implementación de las estrategias de endeudamiento del sector público no financiero.
- ii. En base a los lineamientos de endeudamiento del sector público y a las restricciones de los mercados local y externo, proponer la estructura de financiamiento adecuada de manera que el gobierno pueda cubrir todas sus obligaciones de pago con el menor costo posible en el mediano plazo, a la vez que sea consistente con un grado prudente de riesgo.
- iii. Implementar el financiamiento para el gobierno central. Ello comprende las emisiones de títulos locales y externos y los préstamos provenientes de organismos crediticios.
- iv. Informar periódicamente al Ministro de Economía y Finanzas sobre la estructura de deuda y los parámetros de riesgo que la misma presenta.

---

<sup>30</sup> 26 de diciembre de 2005.

- v. Centralizar el relacionamiento con los inversores domésticos y externos.

El adecuado manejo de la deuda pública es la fortaleza destacada de la gestión fiscal de los últimos años. El perfil de la deuda (duración, moneda, tasa y liquidez) ha mejorado significativamente.

En esta línea, el éxito de las operaciones de manejo de pasivos ha fortalecido la confianza de los inversores internacionales y domésticos en la deuda de Uruguay.

A pesar de lo anterior, con el elevado nivel de déficit fiscal registrado luego de 2015 y la resultante alza en la ratio deuda pública/PIB, la sostenibilidad de la deuda se ha convertido en una restricción para la política macroeconómica en un entorno internacional más incierto y volátil. Debido a ello y más allá de los *buffers* y de la estabilidad financiera lograda, el gobierno que asumirá en marzo de 2020 deberá promover una corrección del déficit fiscal de modo de contribuir a la sostenibilidad de la relación deuda pública / PIB.

Como es sabido, Uruguay ha orientado su estrategia de financiamiento hacia la reducción de la exposición al riesgo y del costo de financiamiento al procurar obtener por anticipado los fondos necesarios para cubrir las necesidades del sector público. Como resultado de ello, tras haberlo perdido durante la crisis de 2002, Uruguay recuperó el estatus de grado inversor para su deuda soberana en 2012<sup>31</sup>.

La Oficina de Gestión de Deuda trabaja estrechamente con las restantes unidades del área de política económica del MEF:

- i. Con TGN, para asegurar las disponibilidades para hacer frente a las obligaciones.

---

<sup>31</sup> A diciembre de 2019 la calificación la mantiene con las principales calificadoras de riesgo: Fitch Ratings, Moody's, Standard y Poor's, DBRS y Ryl.

- ii. Con Asesoría Macroeconómica ya sea para obtener proyecciones clave para los ejercicios de sostenibilidad de deuda, como para definir el objetivo fiscal y, consecuentemente, el espacio fiscal a negociar en el presupuesto.

### **e) Debilidades del ciclo presupuestal uruguayo**

Según se vio en la sección anterior, en los últimos años han tenido lugar una serie de mejoras en la gestión presupuestal. Sin embargo, ella presenta todavía importantes debilidades. La identificación de los desafíos que tiene Uruguay en materia presupuestal es clave para seguir profundizando los cambios iniciados y, sobre todo, para consolidar la institucionalidad a cargo de las finanzas públicas.

Esta sección está destinada a describir las principales debilidades que persisten en el proceso presupuestal con el propósito de identificar las oportunidades de mejora que serán descritas y analizadas en el capítulo siguiente.

#### **Fragmentado**

Según fue señalado, son múltiples los actores que intervienen en el proceso presupuestal, siendo el MEF y la OPP sus principales protagonistas. Ambos tienen atribuciones y competencias consagradas normativamente, lo que favorece diferentes interpretaciones sobre la asignación de roles y responsabilidades de uno y otro.

Desde 2005, el liderazgo del proceso de elaboración del presupuesto en materia de determinación del espacio fiscal y la negociación con los incisos reside en el MEF, sin perjuicio de que OPP participa de esas instancias en tanto asesor del Presidente de la República.

Por su parte, OPP tiene un rol protagónico en la definición de prioridades programáticas, la planificación y la evaluación presupuestal. De este modo, mientras que el MEF se concentra en la sostenibilidad fiscal, la OPP se centra en los componentes y contenido del gasto público.

Esta distribución de roles y responsabilidades es aceptada por los diferentes actores involucrados, pero no está institucionalizada formalmente. Así, el marco normativo vigente abre la posibilidad de que la actual configuración cambie. De hecho, antes de 2005, el rol que cumplía OPP en la elaboración del presupuesto y negociación con los incisos era mucho más activo.

A pesar de la falta de formalización, la actual distribución de responsabilidades se ha traducido en reestructuras en ambos organismos que han sido formalizadas y que son consistentes con la configuración *de facto*.

Así, dentro del MEF fueron creadas las UPN y la UGD, que en el ejercicio de sus funciones cumplen un rol clave en la elaboración del presupuesto y en la gestión fiscal. Asimismo, la actual estructura organizativa de OPP refleja la importancia de la planificación y la evaluación en sus cometidos.

Esta fragmentación también se manifiesta a nivel de los grupos de gasto. En la medida en que OPP es responsable del SNIP, impacta los créditos asignados a inversiones (a través de las evaluaciones y los veredictos de conformidad técnica a los proyectos presentados por los incisos). Por su parte, los gastos de funcionamiento y las remuneraciones están bajo la órbita del MEF.

Por la vía de los hechos, lo que ocurre es que no toda la inversión presupuestal se asocia a proyectos que pueden ser evaluados por el

SNIP. En virtud de ello, en el rubro inversiones existe solapamiento entre OPP y MEF.

Cuando existen proyectos bien definidos, esto es, que pueden ser evaluados técnicamente por el SNIP, su ejecución requiere necesariamente de gastos de funcionamiento y remuneraciones, por lo que, nuevamente, la coordinación entre OPP y MEF debe ser muy estrecha para que los créditos a contemplar en esos rubros sean aprobados.

La necesidad de coordinación también es relevante a la interna del MEF, aunque no debe desconocerse que los avances en la materia han sido notorios. De la mano de la integración de la gestión fiscal, presupuestaria y financiera, el trabajo de Asesoría Macroeconómica, la UPN, la TGN y la UGD es más coordinado, aunque sería deseable que las instancias de coordinación se formalizaran.

### **Insuficiente reglado**

Una revisión global sobre la regulación del proceso presupuestal muestra que existen contradicciones entre las diferentes etapas, existiendo diferencias en volumen y especificidad normativa en los distintos niveles.

La regulación durante la etapa de elaboración es escasa (principalmente refiere a límites temporales), tanto en términos de diseño de la programación fiscal y de la elaboración presupuestal de los incisos, como de los procesos de negociación entre el MEF y los incisos. Por el contrario, es vasta la regulación durante la fase de ejecución presupuestal, con un alto nivel de detalle.

Esto se expresa, fundamentalmente, mediante el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), que compila la

normativa que regula los aspectos contables y administrativos, siendo el texto de referencia para los ejecutores del Presupuesto Nacional.

Las reglas del proceso de elaboración son escasas e indeterminadas, mientras que la regulación sobre la ejecución es extensa y con un alto nivel de especificidad (Moraes et al., 2008). En efecto, el Poder Ejecutivo carece de reglas formales relativas a la presupuestación, predominando reglas informales que le otorgan un fuerte rol al MEF (y, en particular, al Ministro de Economía) y complementariamente a la OPP.

### **Falta de institucionalización**

Relacionado con la falta de reglas formales para la elaboración presupuestal, otra de las debilidades se centra en la ausencia de criterios explícitos de asignación de gasto. Si bien se ha avanzado hacia una programación más planificada, formalmente esta ausencia tiene como consecuencia que muchas de las decisiones presupuestales son esencialmente políticas.

Un ejemplo de esto está dado por el hecho de que la función de evaluación presupuestal está a cargo de la OPP, mientras que el papel protagónico en la fase de asignación le corresponde al MEF a través de las atribuciones de la UPN. Así, dos funciones estrechamente vinculadas y que sería lógico estuvieran alojadas en la misma institución, están a cargo de dos unidades diferentes, lo que seguramente deriva de una lógica de equilibrios de poder al interior del Poder Ejecutivo.

Esta situación toma particular relevancia durante los procesos de negociación entre la UPN y los demás incisos. Bajo un nuevo contexto donde la persecución del objetivo de equilibrio fiscal exige el cumplimiento de metas determinadas durante la etapa de programación

fiscal del ciclo presupuestal, el rol técnico de las entidades debería tomar mayor relevancia durante el proceso.

Dada la falta de reglas formales que atribuyan roles bien definidos y la brecha entre las demandas de los incisos y el espacio fiscal disponible, el MEF ha ocupado el lugar de “garante” del equilibrio, tanto desde el punto de vista técnico como político. En particular, para cumplir esta doble función, el MEF ha tenido que usar criterios de asignación no explicitados.

La brecha entre los requerimientos de los incisos y el espacio fiscal disponible también tiene de fondo que la ausencia de reglas no facilita un juego cooperativo entre los miembros de la esfera pública. Si bien en los últimos años los procesos de negociación entre algunos organismos y la UPN muestran una mayor cooperación, la falta de procedimientos claros de diseño presupuestal por un lado y la predominancia de una lógica incremental en los incisos por el otro, tienen consecuencias negativas. Un ejemplo de ello es que, para fortalecer su posición negociadora y dado que esperan que todos se comporten del mismo modo, los incisos suelen realizar solicitudes presupuestales elevadas (Moraes et al., 2008).

La ausencia de una institucionalización formalizada sobre la distribución de roles y responsabilidades en el proceso presupuestal es parte de un problema más profundo, vinculado a la dispersión del marco normativo que se le asocia y la relevancia que las prácticas, más que las reglas, tienen en el proceso. En definitiva, vinculado a los tres puntos mencionados, la asimetría de poder del Ministerio de Economía en la presupuestación es informal y, por tanto, está fuertemente afectado por factores políticos, que profundizan la discrecionalidad.

En circunstancias en las que haya diferencias entre la conducción del MEF y la OPP como ocurrió entre 2010 y 2015, la fragmentación

institucional y las carencias en materia de regulación formal del proceso presupuestal debilitan la gestión global de las finanzas públicas.

### Presupuesto quinquenal

Por mandato constitucional, el Presupuesto Nacional debe ser elaborado por el Poder Ejecutivo durante los primeros seis meses de gobierno y abarcar los cinco años del período. El caso uruguayo, con una programación quinquenal, es un caso singular a nivel comparado.

En contextos con gobiernos de coalición entre varios partidos, el establecimiento de planes presupuestarios de mediano-largo plazo es particularmente relevante. Esto se debe a que próximo a las elecciones, las coaliciones entre los distintos partidos tienden a diluirse, lo que podría llegar a generar presiones importantes para aumentar el presupuesto. Por tanto, desde el punto de vista de la economía política, planificar y aprobar una planificación de mediano-largo plazo permite fortalecer la disciplina fiscal (Hallerberg, Scartascini y Stein, 2010).

En términos generales, la falta de definiciones sobre las responsabilidades por el cumplimiento de los planes propuestos convierte a la programación quinquenal más bien en una herramienta de tipo indicativo.

La duración del programa presupuestal tiene estrecha vinculación con el poder relativo del ejecutivo. En particular, siendo el MEF la entidad que tiene el papel central en la elaboración del presupuesto, cuanto mayor sea el alcance de la programación, mayores atribuciones tendrá durante todo el ciclo. Sin embargo, en el caso uruguayo existe una serie de problemas vinculados a la programación plurianual que deben ser considerados:

- i. La sobreestimación del crecimiento de la economía provoca estimaciones de disponibilidades de recursos

superiores a las que efectivamente se terminan verificando, lo que compromete los equilibrios fiscales. Precisamente, esto es lo que ha estado ocurriendo en Uruguay a partir de 2015.

- ii. La planificación del gasto público en términos reales, en contextos de crecimiento económico y aumentos de la inflación pone presión a la estabilidad de las finanzas públicas. Ello agrava la prociclicidad de la política fiscal.
- iii. La revisión o ajuste a la baja durante las rendiciones de cuenta generan conflictos redistributivos, lo que se ve reforzado por la falta de lineamientos para la formulación y ajuste presupuestal dentro del período de cinco años, así como por la ausencia de definiciones claras sobre el poder institucional de los actores relevantes.

En esta misma línea, el hecho de que la programación plurianual solo provea un acuerdo marco sobre las metas fiscales y los lineamientos generales del presupuesto refuerza la batalla redistributiva.

Esto, además, puede verse agravado por dos razones. Primero, porque el enfoque transversal basado en áreas programáticas diluye la responsabilidad de los programas entre diferentes Ministerios. Segundo, porque la distribución de Ministerios entre los miembros de un gobierno de coalición puede dificultar la armonización de objetivos, intereses y estrategias.

Por otro lado, la inversión en el marco de un presupuesto quinquenal también enfrenta importantes desafíos, particularmente de planificación. Dado que la propuesta presupuestal para los cinco años de gobierno se presenta durante los primeros seis meses del mandato, resulta complejo y potencialmente ineficaz para cada uno de los incisos planificar correctamente sus proyectos de inversión en un marco temporal amplio. Siendo el espacio fiscal reducido, planificar la inversión de manera quinquenal, en definitiva, dificulta las posibilidades de

evaluación de proyectos de inversión tanto ex-ante como ex-post (evaluación a cargo de OPP).

En este sentido, los plazos de formulación del presupuesto quinquenal son tan acotados en cuanto a los tiempos disponibles, que quedan virtualmente dos meses para planificar y costear todo un quinquenio, una vez establecidas las proyecciones y la programación financiera.

En consecuencia, la probabilidad de que la planificación no refleje adecuadamente lo que los nuevos responsables pretenden desarrollar en el quinquenio es elevada. Finalmente, el encaje del ciclo presupuestario con la planificación quinquenal de cada nuevo gobierno refuerza la lógica de ciclos políticos, desincentivando los cometidos de mediano y largo plazo más allá del plazo de mandato del gobierno.

### **Incremental**

En la práctica, la mayoría de los países realizan su presupuestación bajo un enfoque incremental tomando como referencia los presupuestos pasados y estableciendo aumentos o reducciones para el nuevo ciclo. La preparación de presupuestos con criterio incremental presenta ciertas ventajas en un contexto de falta de institucionalización de roles y procesos:

- i. Es más sencillo y es administrativamente rutinario.
- ii. Permite lograr acuerdos políticos en plazos acotados.
- iii. Facilita realizar ajustes fiscales ante la falta de evaluación de las políticas.

Además, esta estrategia resulta aún más atractiva en países que cuentan con un Estado que cumple funciones variadas que dificultan la elaboración presupuestal.

Sin embargo, la preparación del presupuesto mediante un enfoque incremental tiene consecuencias negativas para la eficiencia de la gestión y la programación financiera de los recursos públicos.

La lógica incremental del presupuesto agudiza los problemas de agencia y de fondo común que fueron descritos en la sección anterior. Ello porque permite consolidar las asimetrías que se derivan de estos problemas en partidas presupuestales que se encuentran protegidas de la evaluación durante su ejecución (Marcel et al., 2014). Esto es, cuando el nuevo presupuesto parte del anterior, sin revisión ni evaluación de los resultados obtenidos, los ejecutores de la política tienen más facilidades para enmarcar su presupuesto en el ciclo político-electoral de modo de explotar sus intereses.

En Uruguay, el uso de un enfoque incremental para la elaboración presupuestal se muestra como clara consecuencia de un ciclo presupuestal poco institucionalizado, con falta de roles y mecanismos definidos durante las etapas de formulación, aprobación y evaluación del presupuesto.

A pesar de los avances en el desarrollo de la programación fiscal, el presupuesto sigue formulándose sobre la base del ejercicio anterior. Eso contribuye a explicar por qué el gasto endógeno representa aproximadamente las dos terceras partes del total, lo que provoca que la asignación presupuestal sea sumamente rígida. Asimismo, la lógica incremental hace que la variable de ajuste del presupuesto en momentos de caída de la recaudación termine siendo la inversión, algo que tiende a exacerbar la fase contractiva del ciclo económico. Como señala Berretta (2004), si el gasto es relativamente inflexible, existen pocas posibilidades de utilizar los recursos públicos para desarrollar políticas muy diferentes de las que se venían aplicando previamente.

### **Top-down incompleto.**

Las buenas prácticas internacionales sugieren que el presupuesto debe ser elaborado con una lógica *top-down*. En oposición a la lógica *bottom-up*, ello supone definir un objetivo fiscal que opere como restricción agregada, establecer topes en función de las prioridades programáticas de gobierno y dotar de flexibilidad a las unidades ejecutoras para que asignen sus recursos libremente.

Desde un punto de vista de la distribución de atribuciones, la dicotomía entre *top-down* y *bottom-up* refleja dos extremos acerca de cuán centralizado es el poder de los Ministerios de finanzas durante la elaboración presupuestal (*top-down*), en oposición al poder de los restantes Ministerios o agencias del Estado (*bottom-up*).

En este sentido, es esperable que mayores niveles de centralización en manos del Ministerio de finanzas sean una fuente de mayor discrecionalidad durante la etapa de elaboración presupuestal y de una mayor capacidad de desarrollar una política fiscal restrictiva. Alterativamente, una mayor descentralización fragiliza el poder relativo del Ministerio de finanzas sobre la evolución de la política fiscal (Moraes et al., 2008).

Hasta 2005, en la elaboración del presupuesto en Uruguay primaba la lógica *bottom-up*, esto es, los incisos y organismos elevaban al MEF sus solicitudes presupuestales sin mayores restricciones. Para velar por la sostenibilidad fiscal, el MEF restringía luego la programación financiera mediante la aplicación de topes administrativos. Ello traía como consecuencia que no existiera consistencia entre la gestión presupuestal y la financiera.

Sin embargo, los cambios introducidos a partir de 2005 no permiten sostener que el proceso presupuestal vigente sea del tipo *top-*

*down* puro. Según se vio, a partir de 2005 la lógica de elaboración se invirtió, pasándose a determinar en primera instancia el espacio fiscal disponible para incrementar el gasto. Así, ese espacio se determina por la Asesoría Macroeconómica en base a sus proyecciones macroeconómicas y de ingresos y comunicado luego a UPN.

La asignación de ese espacio sigue en principio las prioridades programáticas de gobierno, que se definen en el ámbito del Consejo de Ministros. Los lineamientos definidos en este ámbito son de naturaleza general y no específica y no está claro si se definen a nivel de áreas programáticas (lógica funcional) o a nivel de ejecutores (lógica institucional). Este punto es relevante en la medida en que las negociaciones se realizan con los incisos y no existe una relación unívoca entre incisos y áreas programáticas.

En paralelo, en la práctica los incisos elaboran sus proyectos de presupuesto siguiendo una lógica incremental (*bottom-up*), en el sentido de que toman como línea de base el crédito asignado o ejecutado por rubro en el período anterior. Así, el presupuesto total solicitado es el agregado de esas partidas incrementadas. Las negociaciones con el MEF pueden dar lugar a ajustes en este monto, lo que a la postre derivará en ajustes al crecimiento de algunos rubros de gasto. Para evaluar este tipo de situación, se toman en cuenta los lineamientos definidos en el Consejo de Ministros en los que se establecieron los criterios para determinar la línea de base y las prioridades para asignar el espacio fiscal.

Existen por lo menos otros cuatro factores que hacen que Uruguay no cuente con un proceso de presupuestación *top-down* completo:

- i. El primero se relaciona con la centralidad del proceso. En este sentido, el MEF es el propietario de la gestión presupuestal y como tal cumple un rol clave en las asignaciones y reasignaciones de recursos presupuestales. Ello opera en desmedro de una mayor descentralización

del proceso a nivel de los ejecutores. Los estándares de la lógica *top-down* indican que, establecido un tope de gasto al ejecutor, se le debe otorgar flexibilidad para asignar los recursos respetando esa restricción.

- ii. Otro punto relevante tiene que ver con el grado de detalle del presupuesto. En este sentido, las asignaciones se realizan a nivel de inciso, unidad ejecutora y proyecto y por tipo de gasto (remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversiones). Ello redundaría en una rigidez considerable para gestionar los recursos por parte del inciso, a lo que se añade lo señalado en el punto anterior.
- iii. Los organismos del artículo 220 de la Constitución, en el ejercicio de la autonomía que se les consagra, gozan de iniciativa presupuestal frente al Parlamento. Según fue señalado, ello puede llevar a una perforación del espacio fiscal determinado por la Asesoría Macroeconómica. Para que esto no ocurra, en caso de que el Parlamento apruebe incrementos presupuestales para esos organismos, el MEF no tiene más remedio que reducir el presupuesto a incisos de la Administración Central por un monto equivalente. Actualmente no existe un marco normativo que obligue al Parlamento a internalizar el encuadre fiscal definido por el MEF, siendo este tipo de alineamiento esencialmente de naturaleza política. Lo anterior se ha visto agravado por el aumento del número de organismos que han sido asimilados al artículo 220 de la Constitución.
- iv. El Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución, aprueba su presupuesto sin la participación del Poder Ejecutivo. Si bien forma parte del Presupuesto Nacional, la lógica de aprobación es distinta a la de los restantes organismos.

## Lógica esencialmente institucional

Como se mencionó, desde el ejercicio 2010 – 2014 se incorporó la perspectiva funcional a la presupuestación mediante la definición de un marco de áreas programáticas y programas que estuvo a cargo de OPP.

Este tipo de acción se enmarca en el propósito de atar la presupuestación a resultados, en tanto, para cada inciso y unidad ejecutora, se establecen objetivos estratégicos con indicadores asociados, que idealmente deberían estar asociados a los objetivos de programas a los que contribuyen (y por ende a las áreas programáticas).

Si bien el marco es utilizado para presentar la información debido a que el presupuesto debe estar armado en torno a programas (artículo 214 de la Constitución), en la práctica no es una herramienta que soporte el proceso de discusión ni de gestión presupuestal. En efecto, la lógica predominante sigue siendo la institucional. Parte de ello responde a que:

- i. La cantidad de programas incluidos es excesiva, por lo que no se hace foco en lo que resulta esencial y clave para el desempeño del Estado.
- ii. No existe una relación unívoca entre incisos y programas, con lo que la responsabilidad queda diluida entre actores. Alternativamente, los programas son transversales, por lo que exceden el ámbito institucional de los incisos. Por ello, los incisos tienden a negociar en base a lo que se circunscribe a su ámbito institucional, lo que se reduce a la negociación de las líneas presupuestales.
- iii. Aún existen problemas de cooperación entre los incisos y el MEF, con ambos intentando explotar las asimetrías de información existentes entre ellos.
- iv. No todos los organismos del artículo 220 de la Constitución presentan su presupuesto rigiéndose por un marco de planificación estratégica.

- v. Existen fuertes debilidades a nivel de los sistemas que impiden contar con un marco integrado de información sobre costos y servicios.

## Información

Como resulta obvio, la disponibilidad de información de calidad para la gestión presupuestaria es clave. Ello condiciona directamente la potencia y calidad del gasto público, en la medida en que solamente con información se pueden tomar mejores decisiones y retroalimentar el ciclo de las políticas públicas.

Al respecto, a nivel del Estado existen importantes restricciones en la disponibilidad y utilización de la información, tanto en la órbita del MEF como de los organismos ejecutores.

El MEF ha comenzado a avanzar en algunas líneas de trabajo que promueven mejoras en las capacidades de planificación y ejecución presupuestal a nivel de los incisos, particularmente a través del PFGP. Básicamente, impulsa la adopción de sistemas y herramientas que permitan contar con información objetiva, de calidad y oportuna que se genera a partir de la ejecución de los propios procesos de gestión.

Además, la estrategia de avance del MEF tiene la virtud de alinear los incentivos de los actores y promover entre ellos acuerdos cooperativos: la postulación al PFGP es voluntaria y mientras los incisos reciben apoyos que redundan en mejoras de gestión interna, el MEF sienta las bases para acceder a información de calidad para una mejor gestión presupuestaria.

Uno de los problemas que motivaron el desarrollo del PFGP fue el de las solicitudes de refuerzos presupuestales de los incisos, que es uno de los mecanismos revistos para asignar recursos. En este sentido, algunos organismos que solicitaban refuerzos para ciertos programas

terminaban no ejecutando el presupuesto anual aprobado originalmente, con los consecuentes costos financieros asociados a mantener saldos de caja mayores a los necesarios.

La falta de información es particularmente notoria en dos dimensiones claves para medir eficiencia y efectividad y, por tanto, enriquecer la gestión presupuestaria: costos (gastos) y productos (servicios). Ello redundaba en que los organismos desconozcan cuánto cuesta proveer un determinado nivel de servicios, lo que supone que:

- i. No exista un análisis crítico de las afectaciones presupuestales, perdiéndose la oportunidad de generar eficiencias entre proyectos.
- ii. La solicitud de presupuesto y la asignación presupuestal pueda divergir de lo efectivamente necesario para cumplir con el cometido del organismo.
- iii. Existan incentivos a sobreestimar las necesidades de recursos en tanto el organismo rector tampoco conoce esa información y es esperable que los restantes organismos se comporten de la misma forma.

En relación con esto último y como fue mencionado, una consecuencia “no buscada” de la sobredemanda efectuada por los incisos es que, en la práctica, el gasto parece funcionar como una variable exógena, cuando, en teoría, la asignación de gasto a nivel de los incisos debería ser posterior a la determinación del espacio fiscal (variable endógena). En este sentido, la sobredemanda termina repercutiendo fuertemente sobre la oferta del espacio fiscal.

En definitiva, la falta de información de calidad tiene como consecuencia la subejecución (o “mala ejecución”) del presupuesto anual aprobado y la necesidad de otorgar refuerzos complementarios a la asignación original de ciertos programas, aunque no fueran necesarios. Asimismo, ambos fenómenos generan costos financieros en virtud de

que obligan al MEF a recurrir a financiamiento público para acumular y mantener disponibles reservas.

Niveles innecesariamente altos de reservas para atender los requerimientos presupuestales anuales serían inferiores si la desviación entre el presupuesto aprobado y el ejecutado fuera menor. Así entonces, la falta de información relevante empobrece el proceso de gestión presupuestaria, en tanto centra la discusión en los montos y no tanto en el objeto de las asignaciones, lo que provoca costos financieros. Estos costos derivan de requerir mayores niveles de liquidez de los que serían necesarios si la información fuera de mejor calidad.

En otro orden, tampoco es claro que las evaluaciones jueguen un rol en las decisiones de reasignaciones y en el diseño de las intervenciones. Concretamente, no es claro que la evaluación retroalimente el ciclo de las políticas públicas y su expresión presupuestal. Sobre el particular, no debe dejar de reconocerse que se han registrado avances en la materia, institucionalizando un ámbito especializado en la órbita de la OPP que, entre otras cosas, procura desarrollar evaluaciones de escritorio de intervenciones (evaluaciones DID). Sin embargo, el alcance de éstas es muy acotado y aunque apuntan a extraer lecciones sobre el diseño, implementación y desempeño de las intervenciones, no es evidente que las recomendaciones efectivamente se lleven a la práctica.

La falta de sistemas de información también impone restricciones al avance de la planificación estratégica en los organismos del Estado, pues impide definir indicadores de mejor calidad y, por tanto, asignar gasto público en forma eficiente.

En línea con lo planteado en términos de la normativa existente (y no existente), hay una importante diferencia en relación con los insumos

que se tienen para la planificación estratégica. En efecto, Uruguay cuenta con ellos en el plano contable-administrativo, pero carece de indicadores eficientes de desempeño en los programas que implementa.

Por otro lado, las asimetrías de información existentes entre los distintos incisos y las unidades del MEF durante las etapas de negociación y elaboración de la propuesta quinquenal complejizan el escenario de control y evaluación de su gestión anual.

En suma, en los variados procesos de toma de decisiones para la asignación y ejecución del presupuesto, resulta escasa la consideración de información de competencia y desempeño institucional, tanto por razones de disponibilidad (falta de información o juego asimétrico entre actores) como por la capacidad de utilización.

### **Inversión pública**

Aunque constituye una gran herramienta para hacer más eficiente la asignación de recursos, la incidencia del SNIP en la elaboración del presupuesto es todavía menor. Tal como acontece con los restantes rubros, el presupuesto destinado a inversiones por inciso se determina aplicando un factor de crecimiento sobre la línea de base (puede ser presupuesto, asignado o ejecutado del período anterior), sin necesariamente realizar un análisis profundo sobre su efectividad.

Además, no todo lo que computa como inversión pasa por el SNIP y los tiempos de tramitación del presupuesto impiden que se realicen evaluaciones rigurosas sobre el universo de proyectos antes de que los fondos sean aprobados.

Esto último se explica por el hecho de que las definiciones de inversión varían entre lo establecido en el TOCAF y lo considerado por el SNIP. En este sentido, no solo resulta limitado el espacio fiscal destinado a inversiones en términos generales, sino que resulta aún más

limitado el espacio fiscal destinado a inversión pública que efectivamente puede ser evaluado por el SNIP.

Adicionalmente, como fue mencionado, para los incisos resulta difícil diseñar un plan de inversiones de horizonte quinquenal, lo que redundaría en que se contemplen algunos proyectos bien definidos y existan “bolsones” de inversión que estrictamente no pueden ser evaluados. Un problema está asociado con que, en muchos casos, dentro del rubro inversiones los incisos incluyen partidas destinadas a mantenimiento, lo que exige un esfuerzo de depuración considerable.

En otro orden, en la medida en que ejecutar determinados proyectos afecta de manera permanente los rubros de gastos de funcionamiento y remuneraciones, la coordinación con el MEF debe ser muy estrecha.

Finalmente, si bien los proyectos pasan a fase de ejecución cuando cuentan con la conformidad técnica del SNIP, no está claro qué ocurre en los casos en los que no hay aprobación, esto es, qué pasa con un proyecto que no recibió una evaluación positiva. A priori, ante este tipo de situaciones, OPP debería notificar al Tribunal de Cuentas para que observe el gasto; sin embargo, no está claro que ello ocurra en todos los casos que ameritan.

## 2. Empresas estatales y contabilidad pública

En las secciones anteriores se describieron algunas debilidades que limitan la efectividad de la gestión de las finanzas públicas en Uruguay y que están asociadas a la organización y al reglado del ciclo presupuestal.

Esta sección está destinada a analizar cómo el marco de funcionamiento de las empresas públicas, así como el tratamiento contable de la inversión pública, influyen sobre la gestión de las finanzas públicas.

Según fue señalado en el primer capítulo, las decisiones de las empresas públicas con frecuencia están condicionadas por aspectos ajenos al giro de sus negocios.

En efecto, el nivel y el momento en el que fijan los precios de venta de sus servicios, así como la envergadura y el cronograma de sus planes de inversiones, muchas veces derivan de necesidades o restricciones que enfrenta la política económica. Así, la fijación de las tarifas puede ser usada, según la situación, para evitar aumentos del déficit fiscal o del índice de precios al consumo. Del mismo modo, las inversiones en muchas ocasiones están afectadas por el espacio fiscal disponible.

Lo anterior significa que las gestiones estratégica y operativa de las empresas públicas están condicionadas muchas veces por las necesidades que éstas tienen o por las restricciones que enfrenta el Poder Ejecutivo.

La política económica recurre así a la fijación de precios o a la postergación de inversiones de las empresas públicas, para influir en la marcha general de la economía. En la medida en que esas decisiones no

están necesariamente relacionadas con los fundamentos del negocio a cargo de la empresa pública afectada, pueden producirse distorsiones en el funcionamiento de ciertos mercados y en la asignación general de los recursos de la economía.

Dada la importancia que las empresas del Estado tienen en la provisión de servicios públicos, que son insumos básicos de la producción o el confort de los hogares, los precios a los que éstos se comercializan y las inversiones que se requieren para que sean suministrados influyen en la competitividad de la economía y en el bienestar de los consumidores.

Según se señaló, el rol atribuido a las empresas públicas para la gestión de objetivos más generales de la política económica, como los mencionados, está fundado en un particular y obsoleto modelo de relacionamiento entre ellas y su accionista principal. Asimismo, ello se ve facilitado por el tratamiento contable que reciben las inversiones públicas. Sobre estos dos temas se ocupan las líneas que siguen.

## **2.1. Empresas estatales, asignación de recursos y financiamiento del gasto público**

Las empresas propiedad del Estado cumplen un rol importante. En los países de la OCDE representan un 13% del PIB y 5% del empleo (Munyo y Regent, 2015). En Uruguay, por su parte, Munyo y Regent (2015) estiman que la participación de UTE, ANCAP y ANTEL es del 5% en el PIB y del 8% en la inversión total del país, en tanto contribuye a explicar el 2% del empleo de la economía.

¿Cuáles son los objetivos que persiguen las empresas públicas en Uruguay? ¿Buscan proveer los servicios al menor costo posible o, alternativamente, se proponen la provisión universal independientemente

de los costos asociados? ¿Buscan maximizar los beneficios de su accionista principal o tienen otro esquema de incentivos? ¿Sus objetivos son independientes de los del gobierno de turno o, por el contrario, son un brazo ejecutor de sus políticas? ¿Emplean buenas prácticas en materia de gestión o tienen agendas subordinadas al ciclo político?

Las respuestas a todas estas preguntas escapan al alcance de este trabajo, pero reflexionar sobre ellas es relevante para entender el papel de las empresas públicas en la gestión de las finanzas públicas. En este apartado se discuten algunos temas relacionados con las preguntas propuestas.

Desde una perspectiva general, como proveedoras de bienes y servicios esenciales, las empresas públicas operan en mercados con características particulares. En algunos casos, como en la distribución de electricidad y de agua potable, así como sucede con el saneamiento, se requieren inversiones significativas en activos fijos.

Debido a las economías de escala y alcance asociadas, la competencia entre proveedores es muy limitada, razón por la que suelen ser considerados como monopolios naturales. En otras palabras, la inversión inicial requerida determina que el número de empresas que participan en estos mercados sea reducido.

En Uruguay, algunos de los monopolios naturales son también monopolios legales como por ejemplo la telefonía fija (ANTEL), la importación y refinación de combustibles (ANCAP) y la distribución de energía eléctrica (UTE). De esta forma, algunos de los servicios públicos más relevantes operan en condiciones de baja o nula competencia. Esto implica que las empresas estatales tienen poder de mercado para fijar los precios de los servicios. En la medida en que las empresas públicas

operaran bajo criterios de eficiencia, este no sería en sí mismo un problema para la competitividad de la economía.

Sin embargo, si se persiguen también otros objetivos, como por ejemplo la garantía de suministro, la contribución a la equidad global u otros no relacionados directamente con la provisión del servicio público en cuestión, los precios finales podrían apartarse de los costos de producción y de los márgenes estándares del negocio. Ello podría afectar el bienestar de los consumidores y la competitividad de las actividades que emplean como insumos esos servicios.

Las tarifas son claves para la determinación de condiciones competitivas. Ello es así porque la prestación de servicios públicos de calidad bajo estándares de eficiencia afecta los costos y las decisiones del sector privado.

Por eso, si las tarifas de los servicios provistos por las empresas públicas se desvían de manera significativa de los precios pagos por los competidores, se puede comprometer la capacidad de competencia de la producción doméstica en otros mercados o en el propio mercado interno. Este fue el caso del precio de los combustibles en años recientes.

Tomemos el caso del gasoil. Este producto es un insumo clave para las cadenas agropecuarias, una parte de la industria manufacturera y el transporte. Entre 2016 y 2017, el precio del gasoil se ubicó por encima de referencias internacionales relevantes para Uruguay. Si se compara el precio al público del gasoil con el precio de paridad de importación calculado por la URSEA<sup>32</sup>, se tiene que el primero se ubicó en esos años un 30% por encima de la referencia (Figura 18)<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Los precios de paridad de importación refieren al precio que surge de importar el combustible de calidad similar y en las mismas condiciones que enfrenta ANCAP. Esto considera todos los costos de la distribución actual.

<sup>33</sup> Vale mencionar que la brecha entre estos dos precios, viene acotándose desde 2018.

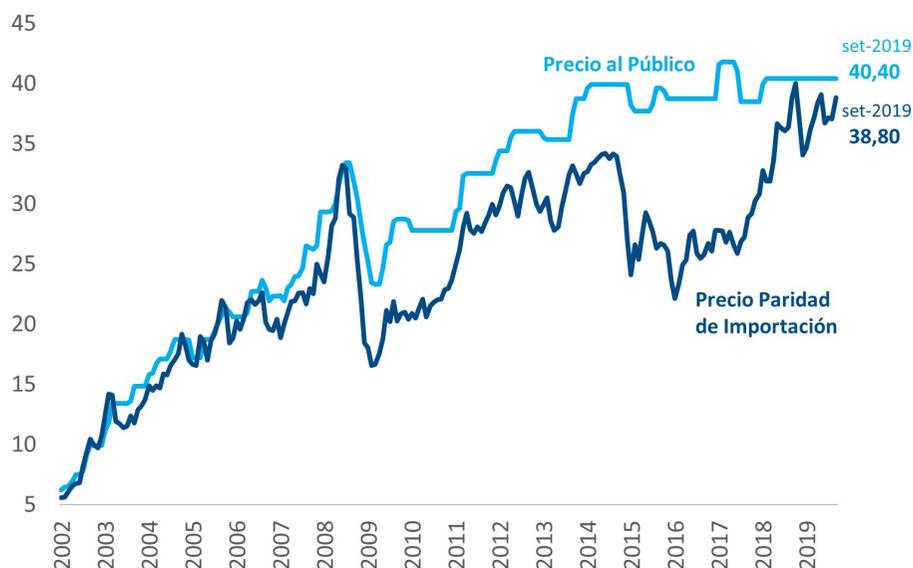
Como es natural, esto afectó la rentabilidad de sectores expuestos a la competencia internacional, restándole competitividad a los bienes producidos localmente. Al respecto, CPA Ferrere (2017)<sup>34</sup> muestra que el gasoil es un insumo clave para la cadena de valor de la producción de granos y derivados<sup>35</sup>. Esta cadena consume aproximadamente el 20% del gasoil total demandado en Uruguay, mientras que la cadena forestal consume el 15%. De esta forma, se estima que el sobreprecio del gasoil pago por las cadenas mencionadas en 2016 supuso un gasto adicional de casi USD 150 millones, casi la mitad de la recaudación adicional que obtuvo ANCAP por el sobreprecio (CPA Ferrere, 2017). A su vez, esto incidió de forma diferencial en algunas cadenas específicas que utilizan intensivamente el gasoil en su función de producción como es el caso del arroz.

---

<sup>34</sup> Disponible en <http://www.cpaferre.com/novedades/noticias/el-precio-de-los-combustibles-en-uruguay>.

<sup>35</sup> La cadena incluye la producción primaria, el transporte y la eventual industrialización. El consumo de gasoil es muy intenso en la fase primaria y el transporte.

**Figura 18: Precio al Público y Precio Paridad de Importación del Gasoil**  
(\$UY por litro)



Fuente: elaboración propia en base a datos de URSEA.

Existen varios factores que explican la presión de costos provocada por los precios de los combustibles, en particular por el gasoil. Por un lado, hay factores estructurales asociados a la eficiencia operativa de ANCAP, a la carga tributaria sobre los combustibles, o a los precios en la distribución secundaria que se asocian a la regulación de ese sistema.

Sobre esto último, un informe elaborado por Mercados Energéticos Consultores (2017) señala que los márgenes de distribución<sup>36</sup> en Uruguay son los más altos de América Latina, ubicándose en el entorno del 50% para naftas y gasoil, muy por encima del promedio regional (18% y 15%, respectivamente). Por otro lado, puede haber

<sup>36</sup> Los márgenes de distribución incluyen los costos asociados al transporte, distribuidores y estaciones de servicio, así como tasas técnicas de distribución definidas por el regulador.

factores coyunturales, como en los años 2016, 2017 y 2018, en los que el nivel y la trayectoria del balance presupuestal del Gobierno Central / Banco de Previsión Social, llevaron al gobierno a requerir de las empresas públicas una contribución extraordinaria para atender el resultado fiscal global.

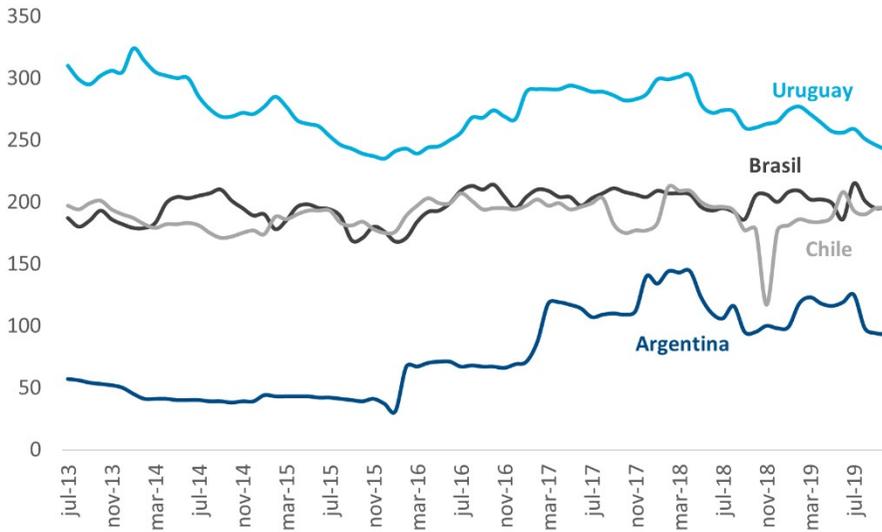
Algo similar ocurre con la energía eléctrica. Sin embargo, en este caso los efectos sobre la competitividad están parcialmente compensados por un subsidio cruzado entre consumidores de esa energía. En efecto, mientras el precio de la energía eléctrica industrial en Uruguay está alineado a los niveles de precios de la región, la electricidad residencial tiene un precio mayor (Figura 19 y Figura 20).

**Figura 19: Precio energía eléctrica industrial (Media tensión; USD MWh)**



Fuente: elaboración propia en base a datos de SEG Ingeniería.

Figura 20: Precio energía eléctrica residencial (USD MWh)



Fuente: elaboración propia en base a datos de SEG Ingeniería.

Lo anterior se engloba en cómo se articulan las empresas públicas en el esquema institucional del Estado y su incidencia en la gestión económica del país. Como se señaló, los precios de los servicios provistos y las inversiones de las empresas públicas han sido y son utilizados como una herramienta de estabilización de la economía. Cuando el objetivo principal perseguido por la política macroeconómica es afectar el nivel de precios, las tarifas pueden llegar a ajustarse por debajo del aumento de los costos de producción del servicio.

En otros momentos, cuando la preocupación está centrada en el nivel o la trayectoria del resultado fiscal, las inversiones de las empresas públicas se realizan independientemente de lo que surge de un enfoque de eficiencia. Asimismo, bajo ciertas circunstancias (por ejemplo, un *shock* exógeno o el ciclo electoral) las tarifas pueden llegar a ajustarse independientemente de la evolución de los costos de producción y de los márgenes normales de la industria.

Dos tipos de problemas pueden asociarse a que los precios de las empresas públicas no reflejen las condiciones de producción y prestación de los servicios. Por un lado, se limita los incentivos de las empresas a mejorar los servicios prestados y reducir sus costos de funcionamiento. Por el otro, se afecta la previsibilidad de los costos de sus clientes. Por distintas vías, ambos terminan por afectar la competitividad de la economía y el bienestar de los consumidores.

El hecho de que las empresas públicas sigan siendo una herramienta de la política económica está amparada en la institucionalidad que establece su marco de funcionamiento. En primer lugar, no existe un marco jurídico común para las empresas públicas. Si bien en la Constitución están previstos lineamientos muy generales para sus funcionamientos, no se cuenta con normativa general que defina, delimite y regule las condiciones de producción y prestación de los servicios públicos asociados.

En segundo lugar, la gobernanza del sistema de empresas públicas también tiene límites poco claros en cuanto a la propiedad de las decisiones. El modelo de gobernanza es híbrido, siendo la propiedad compartida por varios agentes cuyos objetivos no necesariamente están alineados, lo que favorece un esquema con funciones y responsabilidades diluidas.

En este sentido, la OPP, los Ministerios sectoriales, el MEF y las propias empresas públicas controlan, definen y diseñan distintas dimensiones de las políticas implementadas por éstas últimas. Esto tiene especial impacto en los incentivos, el monitoreo y la gestión de las empresas, distorsionando los roles de cada uno de los agentes y generando superposiciones y contradicciones en los objetivos específicos.

Durante la segunda mitad de los años noventa, Uruguay había avanzado tímidamente hacia un esquema que separaba los roles institucionales de la fijación de políticas para los servicios públicos, la prestación de esos servicios y la regulación de las condiciones de su provisión. La fijación de las políticas quedaba en manos del Poder Ejecutivo a través del Ministerio incumbente, la prestación era responsabilidad de las empresas públicas y la regulación era competencia de la unidad reguladora correspondiente.

Los escasos avances logrados antes de 2004, así como la menor confianza de los gobiernos posteriores a 2005 sobre la separación de competencias, impidieron que se consolidara un esquema institucional con el previsto. Como resultado de ello, en la actualidad conviven los tres ámbitos (Poder Ejecutivo, empresas públicas y reguladores) pero con competencias difusas y un rol secundario de los reguladores. Por ejemplo, la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) regula criterios técnicos de la distribución de combustibles, pero no extiende su accionar a ANCAP ni puede ejercer presión sobre la regulación económica del mercado o su gestión.

El escenario institucional en el que las empresas públicas se mueven sigue siendo favorable para que algunas decisiones de sus autoridades se guíen por motivaciones que guardan poca relación con la estrategia del negocio. Hay diversos ejemplos de proyectos acometidos por estas empresas que no necesariamente reportan beneficios ni son estratégicos para sus giros, pero que tienen impactos y exposición en zonas geográficas o favorecen a determinada industria.

Decisiones como las descritas por parte de empresas públicas han sido documentadas por la literatura<sup>37</sup>. Al respecto, Penfold, Oneto y Rodríguez Guzmán (2015) elaboran un indicador de gobierno corporativo de las empresas públicas para América Latina. Sobre una base de trece países y considerando dimensiones como el marco legal y regulatorio, la disponibilidad de información, la conformación del directorio y el ejercicio de propiedad<sup>38</sup>, se concluye que Uruguay tiene el resultado menos favorable en la región.

Como se señaló, dada la importancia que tienen los servicios públicos provistos por las empresas públicas para una amplia variedad de cadenas de valor en el país, una institucionalidad con problemas afecta la competitividad de la economía y el bienestar de los consumidores

En breve, el marco normativo bajo el que operan las empresas públicas en Uruguay es disperso, obsoleto y poco flexible. Sus formas jurídicas y las reglas que enmarcan sus vínculos con el Poder Ejecutivo difieren. Sus procedimientos responden a la lógica de la administración pública antes que a los que predominan en corporaciones que operan en mercados y deben gestionar relaciones con sus clientes. Por ejemplo, los sistemas están orientados a controlar procesos antes que resultados, los incentivos para minimizar costos están insuficientemente desarrollados y la elección de sus direcciones responde, en la mayoría de los casos, a criterios políticos que no toman en cuenta las competencias de las personas designadas (Domingo y Zipitría, 2015).

Los objetivos que persiguen las empresas públicas son múltiples, casi nunca están jerarquizados y pueden llegar a ser contradictorios. Ello deriva de la existencia de múltiples principales, es una fuente de

---

<sup>37</sup> Sobre ciclos políticos oportunistas ver Alesina, Roubini y Cohen (1997), sobre oportunismo en la asignación de inversiones públicas ver Wilkinson (2006), Blakeslee (2018). Para aplicaciones de esto a empresas públicas ver Klien (2012), Auriol (2009) y Edgerton (2012).

<sup>38</sup> El contenido de cada uno de los indicadores se detalla en Penfold et al. (2015).

ineficiencia operativa y afecta la conformación y el funcionamiento de sus gobiernos corporativos (Milnitsky, 2001).

La presencia de múltiples principales hace que los mecanismos de incentivos para el agente se vuelvan difusos. Al mismo tiempo, la variedad de principales aumenta la probabilidad de que los objetivos perseguidos terminen por neutralizarse, lo que puede afectar el funcionamiento de la empresa (Domingo y Zipitría, 2015).

En paralelo, en el Estado uruguayo las responsabilidades de fijar y evaluar políticas, de ejecutar acciones siguiendo las políticas definidas y de velar por la eficiencia y eficacia de las condiciones de prestación de los servicios suelen estar insuficientemente definidas.

Salvo el caso del sistema financiero en el que el Banco Central (a través de Superintendencia de Servicios Financieros) tiene un rol preponderante en la regulación y supervisión, es común que la regulación de los mercados esté influenciada (en algunos casos determinada) por organismos que son los prestadores de los servicios públicos. Del mismo modo, es frecuente que las políticas sectoriales que el Poder Ejecutivo establece estén condicionadas por criterios e intereses del ente que suministra el servicio. Los casos de los combustibles líquidos, la energía y la seguridad social son ejemplos de ello.

De este modo, marcos normativos inadecuados, dispersión de objetivos e insuficiente separación de roles entre instituciones configuran un contexto propicio para que proliferen subsidios cruzados que afectan la eficiencia de ciertos mercados, la competitividad de la economía y el bienestar de los consumidores.

Asimismo, un marco institucional de este tipo termina por viabilizar expansiones del gasto público independientemente del comportamiento de los ingresos habituales del Estado para este fin. En

otras palabras, el papel y la forma en la que funcionan las empresas públicas en el financiamiento del Estado las vuelven un eslabón importante para la gestión de las finanzas públicas.

Usar los resultados de las empresas públicas de la forma señalada es un mecanismo que permite ablandar las restricciones al financiamiento del gasto público. En algún sentido, ello permite evitar o postergar acciones destinadas a mejorar la eficiencia del gasto en el conjunto del sector público, en particular en la Administración Central.

En otras palabras, en un marco para el funcionamiento de las empresas públicas más restrictivo e independiente de las necesidades de caja del Poder Ejecutivo, habría más presión sobre la Administración Pública para controlar costos o perseguir objetivos de eficiencia.

Es por lo anterior que un análisis que procure identificar oportunidades de mejora para la gestión de las finanzas públicas debe explorar y sugerir cambios sobre el papel y el tipo de relación entre las empresas públicas y el resto del Estado. Como veremos seguidamente, el esquema de contabilidad pública vigente en Uruguay, en particular el tratamiento contable de las inversiones públicas, es también un factor que facilita distorsiones como las descritas.

## **2.2. El tratamiento contable de la inversión pública**

Según se señaló en el primer capítulo, el sesgo anti-inversión pública se explica, entre otros motivos, por el uso del criterio base caja para contabilizar la inversión en las cuentas públicas. Ello supone que la inversión sea imputada como un gasto en el momento en que se ejecuta. Así, el resultado fiscal de un año corriente se ve afectado por el monto total de la inversión realizada. De este modo, la elección y utilización de

un criterio contable termina por generar una restricción para la inversión pública por sus efectos sobre el resultado fiscal (Esponda, 2018).

El uso del criterio base caja en la contabilidad pública en Uruguay deriva de que se siga empleando el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) en su versión de 1986. De acuerdo con este, el resultado fiscal debe incluir el gasto corriente y el gasto de capital, al tiempo que la inversión pública debe registrarse enteramente en el año en que es realizada.

El criterio para contabilizar las inversiones públicas fue revisado por el FMI por primera vez en 2001, al publicar una nueva edición del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas<sup>39</sup>. En esta nueva versión, las transacciones y otros flujos se registran siguiendo el criterio de devengamiento, esto es en el momento de la creación, transformación, intercambio, transferencia o extinción del valor económico (FMI, 2001).

La CEPAL también ha reconocido la validez de los criterios propuestos por el FMI en la nueva versión del manual. En efecto, la CEPAL recomienda que los proyectos se contabilicen en el presupuesto público cuando se realizan las amortizaciones de los préstamos y no al momento de su concreción. En otras palabras, asimilar el criterio al empleado para los proyectos de participación público-privado (Martner y Tromben, 2005; Esponda y Molinari, 2017). El uso de este criterio permite distribuir a lo largo del tiempo la carga fiscal como se hace en la práctica en el sector privado.

Para superar las restricciones a la inversión que plantea usar el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas en su versión de 1986, se suele recurrir al uso de *leasings* y fideicomisos, a la creación de sociedades anónimas bajo derecho privado que son propiedad del Estado, al

---

<sup>39</sup> En 2014 se publicó una nueva versión del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas.

desarrollo de vehículos como las concesiones de obra pública y al uso de contratos de participación público-privada (PPP y PPA).

En contraste, bajo el mismo criterio contable, las erogaciones asociadas a *leasings*, fideicomisos y proyectos de PPP son registradas solo por los montos efectivamente desembolsados en cada momento del tiempo<sup>40</sup>. Debido a ello, una inversión financiada enteramente por el presupuesto debe ser registrada en el ejercicio de su materialización. Alternativamente, bajo modalidades de financiamiento como las mencionadas, la misma inversión se registra a lo largo de varios ejercicios cada vez que se efectúan los pagos asociados ya sea que sean cuotas de los *leasings*, transferencias a los fideicomisos o pagos por disponibilidad en el caso de los proyectos PPP.

Como consecuencia de lo anterior, las inversiones financiadas con presupuesto público tienen un impacto mayor sobre el resultado fiscal que aquellas financiadas por las modalidades mencionadas. De este modo, en Uruguay en los últimos años se ha venido recurriendo de forma creciente a este tipo de esquemas.

Si bien los esquemas mencionados permiten moderar los efectos de la inversión pública en el resultado fiscal, pueden tener asociados problemas. Por ejemplo, las PPP suelen tener mayores costos que las inversiones financiadas con recursos presupuestales. Se puede argumentar también que las PPP suponen pérdidas parciales o totales de la propiedad estatal sobre activos públicos. Asimismo, pueden afectar

---

<sup>40</sup> En los contratos PPP, por ejemplo, el Estado encarga a una persona jurídica del derecho privado, por determinado período, el diseño, construcción y operación de una cierta infraestructura. Los inversores privados son quienes obtienen el financiamiento en condiciones convenientes para el erario. En general existen dos tipos de contratos PPP: i) aquellos en los que se registra todo el gasto de la inversión al momento de su ejecución, con un pasivo como contrapartida, igual que una obra pública tradicional; ii) aquellos en los que el gasto se distribuye a lo largo del período de contrato de la PPP. En este último caso el monto de la inversión no se computa en el resultado fiscal en el momento en que la obra se realiza. Tampoco se registra la operación como deuda pública, a pesar de que el Estado asume compromisos de pago a futuro.

controles del gasto público por parte de las autoridades (Blanchard y Giavazzi, 2004; Guasch, 2004; Esponda y Molinari, 2017).

En el mismo sentido, el uso de las PPP ha recibido críticas por los compromisos financieros que asume el Estado y por el tipo de incentivos que promueven. Al respecto, Engel (2015) sostiene que, en la medida en que no afecta el monto de la deuda pública ni el déficit fiscal, las PPP se vuelven más atractivas para los gobiernos, incluso en casos en que este tipo de instrumentos no son la mejor opción desde una perspectiva del interés general.

Algo parecido ocurre con el objeto de la inversión que terminan financiando. En otras palabras, el hecho de que las consecuencias fiscales de las inversiones financiadas por mecanismos PPP sean menores, puede terminar alentando el desarrollo de proyectos que no habrían sido promovidos de haberlos financiado por mecanismos tradicionales.

Sin perjuicio de que el uso de fideicomisos, *leasing*, concesiones de obra e incluso de contratos PPP evitan la afectación del resultado fiscal por la totalidad de la inversión realizada, siguen teniendo efectos sobre este durante todo el período de devengamiento de los desembolsos.

Sin embargo, si para evitar que la inversión impacte en el resultado fiscal, la inversión se ejecuta a través de una sociedad anónima de propiedad estatal que opera bajo derecho privado, su registración contable no influirá sobre el resultado del sector público<sup>41</sup>. Así, el criterio base caja que se emplea en Uruguay para la inversión pública, puede generar incentivos para registrarlas fuera de la contabilidad del Estado.

De este modo, desde el punto de vista de la política fiscal, el enfoque de contabilidad pública que se usa en Uruguay supone una

---

<sup>41</sup> Como en el caso de la Corporación Vial del Uruguay (CVU).

limitación para la inversión pública, al tiempo que puede favorecer aumentos de los pasivos contingentes del Estado.

Según se verá con más detalle en el capítulo siguiente, para superar este tipo de limitaciones, existen diversas opciones. Entre ellas es posible destacar: i) recurrir a enfoques más modernos de contabilidad pública como los contenidos en los manuales de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI en sus versiones 2001 o 2014 que habilitan la registración de las inversiones públicas bajo criterios de devengamiento; ii) seguir usando como modalidades alternativas al presupuesto para financiar o alocar la inversión pública; iii) excluir del resultado fiscal inversiones que son consideradas estratégicas como pueden ser los proyectos financiados por organismos multilaterales y, finalmente; iv) excluir a las empresas públicas del resultado fiscal (Esponda, 2018).

### 3. Reglas Fiscales: consensos, disensos y dilemas

En el primer capítulo se sostuvo que, a partir de las lecciones que deja la historia de la política económica del último medio siglo, en Uruguay la política fiscal es el ancla de la estabilidad macroeconómica. Ello es una consecuencia de la limitada potencia estabilizadora de la política monetaria, asociada a la prolongada inestabilidad nominal y a la consecuente dolarización de la economía.

Debido a ello, el fortalecimiento de los instrumentos para la gestión fiscal resulta clave para garantizar la estabilidad macroeconómica. Según se vio, durante los últimos quince años se lograron avances en el manejo de los stocks de las finanzas públicas, especialmente de la deuda pública. Sin embargo, los logros en materia de la gestión de los flujos han sido más limitados como lo refleja la evolución del resultado fiscal luego de 2012.

A raíz de lo anterior, parece razonable ampliar y fortalecer las herramientas disponibles para la gestión de la política fiscal. Entre ellas, las reglas fiscales están entre las de uso más extendido.

La evidencia comparada muestra como muchos países han adoptado en los últimos treinta años reglas fiscales. En efecto, a fines de la década de 1980 solo diez países contaban con algún tipo de regla fiscal, mientras que en la actualidad son más de noventa (Lledó et al., 2017).

Según veremos, existe una gran variedad de reglas fiscales. Las diferencias tienen que ver con las variables sobre las que están definidas,

sus mecanismos de gobernanza, sus grados de flexibilidad y complejidad y las cláusulas de escape, entre otras dimensiones.

Todas ellas están inspiradas en la idea de que las políticas fiscales tienden a apartarse de la óptima. A veces, ello es consecuencia de estructuras tributarias procíclicas o que son altamente dependientes de la evolución de algún precio internacional, como sucede en el caso de los recursos naturales. Otras, debido a instituciones presupuestales débiles que suelen estar asociadas a sistemas políticos fragmentados, alentando comportamientos oportunistas de los gobernantes o dando lugar a gobiernos de minoría o coalición, que tienden a postergar los procesos de estabilización necesarios para estabilizar las finanzas públicas (Persson y Tabellini, 2000).

En este marco, las reglas fiscales son un arreglo institucional que procuran alinear la evolución de una o más variables claves de las finanzas públicas (gasto, resultado fiscal y deuda pública) a modo de minimizar los efectos distorsivos de los impuestos a largo plazo. En otras palabras, son un instrumento para ayudar a promover una política de *suaivizado tributario intertemporal* (Barro, 1979).

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario ser cauto en relación con los resultados que pueden obtenerse por adoptar una regla fiscal, en particular en una economía con las características de las de Uruguay. En efecto, al pensar en una regla fiscal para Uruguay no deben perderse de vista las posibles consecuencias negativas que podrían derivarse, para la gestión del ciclo económico, de un diseño inadecuado o una implementación defectuosa.

Según se sostuvo, en Uruguay la capacidad estabilizadora de la política monetaria es limitada. Una regla fiscal excesivamente rígida, podría restarle más flexibilidad a la política macroeconómica para

compensar *shocks* exógenos, algo a lo que Uruguay suele estar expuesto por su tipo de inserción internacional.

Por ello la regla, si bien debería ser simple para que fuera comprensible y creíble, debería contemplar cláusulas de escape claras para evitar rigideces excesivas. Naturalmente, existe aquí un dilema. Mientras más flexible sea la regla, menos creíble será (y viceversa). Es por esto que su diseño debe ser evaluado tomando en cuenta, no solamente los criterios de vigencia, sino también los mecanismos de gobernanza asociados.

Precisamente, esta sección está destinada a repasar los argumentos que fundamentan por qué la adopción de algún tipo de regla podría contribuir a fortalecer la gestión de las finanzas públicas en Uruguay. Asimismo, se describen los diferentes tipos de reglas que existen y que podrían ser adoptados. Las recomendaciones concretas para el diseño y la implementación de una regla fiscal están incluidas en el próximo capítulo.

### 3.1. Definiciones, dilemas y restricciones

Una regla fiscal es, de manera general, un dispositivo legislativo que condiciona la conducta de la política fiscal (Debrun et al., 2008). En este sentido, representa una restricción a la discrecionalidad del gobierno, expresada en una herramienta útil para la gestión de largo plazo. En la práctica, mediante una regla fiscal se procura establecer un límite a alguna variable relevante de la política fiscal, por ejemplo, estableciendo *techos* o *pisos* para el resultado fiscal, el gasto público, la recaudación o el endeudamiento (Carlomagno, 2019).

Las primeras reglas fiscales fueron probablemente las “*golden rules*”<sup>42</sup> que fueron adoptadas a mediados del siglo XIX en diversos estados de Estados Unidos. Terminada la Segunda Guerra Mundial, algunos de los países perdedores hicieron uso de reglas de este tipo para estabilizar sus maltrechas finanzas públicas (Zack y Sotelsek, 2018). Sin embargo, no fue hasta fines de los años ochenta del siglo XX que las reglas fiscales pasaron a ocupar un papel protagónico en la agenda de la política fiscal.

Según Schaechter et al. (2012), tres momentos han sido importantes para la incorporación de las reglas fiscales como herramientas de la política macroeconómica. El primero tuvo lugar en la década de 1990 y está asociado a las reestructuras de las deudas soberanas de los países latinoamericanos y a la construcción de la zona euro.

Luego, en la primera década de este siglo, varias economías emergentes adoptaron reglas para fortalecer la credibilidad de sus políticas en el marco de la salida del ciclo de crisis financieras que se habían iniciado en el sudeste de Asia en 1997. Finalmente, a partir de la crisis de 2008, diversos países europeos adoptaron reglas internas que se sumaron a las supranacionales de la Unión Europea, con el propósito de fortalecer sus instituciones fiscales.

La mayor importancia atribuida a la disciplina fiscal todavía está lejos de alcanzar el nivel de acuerdo que se logró sobre la política monetaria a partir de la segunda mitad de década de 1970 (Zack y Sotelsek, 2018). Ello, sumado a otras controversias específicas sobre el uso de reglas fiscales, impide que haya un consenso sobre la conveniencia de adoptarlas.

---

<sup>42</sup> Alude a un tipo de regla que obliga al equilibrio presupuestario en todos y cada uno de los años (Phelps, 1961).

Como señala Carlomagno (2019), si bien limitar la discrecionalidad puede evitar desvíos de las políticas óptimas, arriesga a promover una excesiva rigidez que puede afectar el mantenimiento de ciertos equilibrios. Esos riesgos están asociados a las limitaciones para actuar ante eventos inesperados, a los incentivos para la *contabilidad creativa*, a la generación de sesgos procíclicos y a la imposibilidad de adaptar el presupuesto a las prioridades políticas.

Este último es un tema importante debido al dilema que con frecuencia presenta para la política económica. En efecto, la política económica toma decisiones enfrentando restricciones de credibilidad y restricciones políticas. Si por alguna razón, las primeras no fueran tenidas en cuenta, entonces la política podría tener los días contados debido a que los mercados apostarían contra su mantenimiento.

Por el contrario, si un gobierno no evaluara adecuadamente las restricciones políticas que condicionan su gestión, es muy probable que la política deba ser modificada. Por eso, los gobernantes transitan por un delicado equilibrio en el que deben combinar acciones que tienen que ser creíbles y por tanto consistentes desde el punto de vista técnico y políticamente factibles.

Una regla fiscal contribuye a fortalecer la credibilidad de la política macroeconómica puesto a que ayuda a gestionar los problemas de inconsistencia dinámica que suelen presentarse en la implementación de la política económica.

Sin embargo, bajo ciertas circunstancias pueden convertirse en una restricción para gestionar *shocks* exógenos o demandas específicas de ciertos grupos de presión. Esto las puede transformar en un problema para gestionar las restricciones políticas. Por eso, un buen diseño de una regla fiscal debe prever que ella sea simple, flexible y exigible (Eyraud et

al., 2018). Simple y exigible para que sea creíble y flexible para que sea viable políticamente y por tanto sostenible.

La flexibilidad de las reglas supone que ellas deben prever cláusulas de escape. Las cláusulas representan un mecanismo que permite interrumpir su vigencia temporalmente o relajar total o parcialmente las restricciones que impone la regla ante situaciones extraordinarias.

Según se señaló, la flexibilidad de la regla le resta simpleza y, por tanto, puede afectar la transparencia. Por ejemplo, las reglas establecidas sobre resultados fiscales estructurales son más flexibles y son más eficaces para la gestión del ciclo económico. No obstante, respecto a las definidas sobre los resultados observados, estas son más complejas de entender y de estimar, lo que afecta la transparencia (Zack y Sotelsek, 2018). Y la menor transparencia, como sugiere Tanzi (1993), puede erosionar la potencia del “*enforcement*” de la norma.

Lo anterior deja claro que no existe un único tipo de regla y que no hay un diseño ideal. Por el contrario, los diferentes esquemas tienen ventajas e inconvenientes. Debido a ello, la elección de la regla depende fundamentalmente de los rasgos idiosincráticos de la economía, de los arreglos institucionales y de las preferencias de la sociedad, representadas por su sistema político con representación parlamentaria.

Las primeras reglas fiscales que fueron implementadas estuvieron asociadas a especificidades de un país o región. Entre ellas se destacan los fondos de reserva asociados a la explotación de recursos naturales que se establecieron en Alaska y Noruega. Estas reglas son simples y potentes estableciendo que cuando el precio internacional del “recurso estrella” está por encima del “valor esperado” de largo plazo, se debe promover un ahorro. Esto en una regla fiscal es muy eficaz aunque de

utilidad acotada en países que no cuentan con una variable sobre la que sea tan sencillo diseñar una regla.

Con posterioridad, reglas más complejas se fueron desarrollando, como es el caso de las basadas en balances estructurales, aquellas que fijan como meta un resultado fiscal en función de la fase del ciclo en la que se encuentre la economía.

En América Latina, la regla fijada en Chile en 2001 es un ejemplo de este tipo de arreglo. La aplicación de reglas de doble condición también es una práctica utilizada con frecuencia. Bajo este esquema, se imponen restricciones sobre una variable (base), en dependencia de otro indicador, generalmente de la deuda pública. Este tipo de alternativa es la que está vigente en Perú (Sureda et al., 2017).

Independientemente de estos ejemplos, es claro que diseñar una regla fiscal exige tomar en cuenta las características idiosincráticas de la economía y las preferencias de la sociedad. En otras palabras, es necesario considerar no solo aspectos económicos, sino también otras dimensiones como, por ejemplo, las fortalezas político-institucionales, así como la disponibilidad y la calidad de la información.

### **3.2. Tipos de reglas: ventajas e inconvenientes**

En política, la tentación de perseguir múltiples objetivos mediante el uso de un número de instrumentos menor es frecuente y entraña riesgos. Las reglas fiscales no son una excepción. Así, es común observar entre quienes impulsan la adopción de reglas fiscales la creencia de que su adopción va a permitir menores aumentos y niveles de gasto y de deuda pública y más equilibrio presupuestal (menores déficit o mayores superávits), entre otras cosas.

Sin embargo, la multiplicidad de objetivos suele reducir la efectividad del instrumento empleado. Por eso, establecer con claridad las características de la regla fiscal es clave para evaluar su contribución a los objetivos planteados, alinear las expectativas y, sobre todo, optimizar su diseño.

Según se señaló, existe consenso en que hay cuatro características deseables que debe reunir una regla fiscal: flexibilidad, simplicidad, exigibilidad y transparencia (Zack y Sotelsek, 2018). La flexibilidad debería permitir adaptarse a circunstancias inesperadas, mientras que la simplicidad, la transparencia y la exigibilidad fortalecerían su credibilidad toda vez que facilitarían su cumplimiento y entendimiento. Cuanto más clara y comunicada está la regla, es más difícil que se viole. Como veremos a continuación, las diferentes alternativas y en particular las posibles bases, conservan mejor una u otra característica.

### **3.2.1 Posibles bases.**

La base de la regla fiscal es la variable sobre la que se fija la restricción numérica. Al respecto, Zack y Sotelsek (2018) proponen cinco opciones.

#### **Nivel de endeudamiento**

Esta variable suele ser uno de los candidatos típicos y se propone preservar la solvencia de las finanzas públicas. Al limitar el nivel de endeudamiento público se controla indirectamente el resultado fiscal de un modo simple. A su vez, es una opción transparente ya que es fácil de comunicar y entender.

Uruguay tiene vigente una regla de este tipo. En efecto, la ley 17.947 aprobada en 2006 estableció un tope para el incremento de la deuda neta del sector público. Este límite ha sido aumentado en varias

oportunidades, respondiendo a solicitudes del Poder Ejecutivo. De este modo, la regla no ha actuado como una restricción para el gobierno.

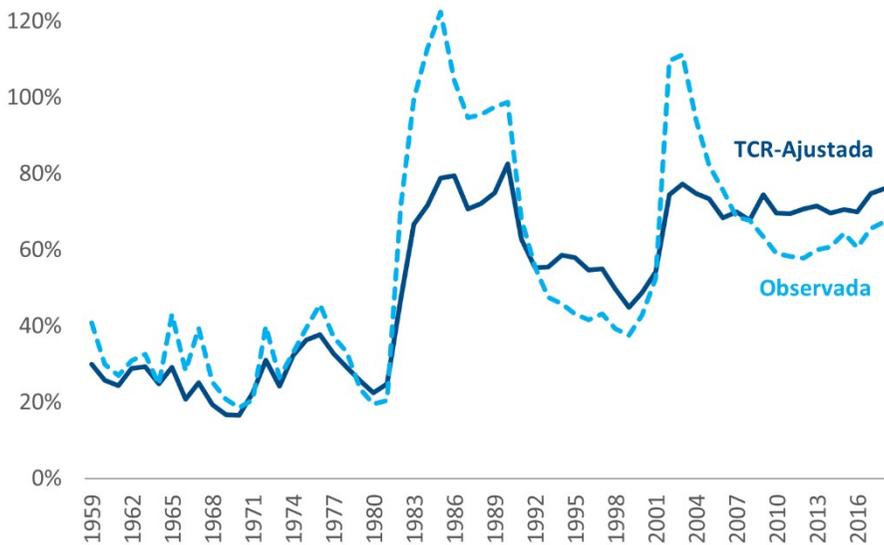
Independientemente del caso de Uruguay, la utilización de la deuda como base de la regla fiscal tiene limitaciones. Primero, es un indicador que demora en recoger un deterioro de los equilibrios fiscales (aumento del déficit o caída del superávit). De este modo, en períodos cortos de tiempo, no provee lineamientos claros para la política fiscal. De hecho, mientras se encuentra por debajo de un límite determinado, el gobierno puede proceder sin restricciones.

Segundo, la relación Deuda / PIB es sensible a *shocks* externos que afecten el tipo de cambio real. Esto ha sido frecuente en la historia reciente de Uruguay como lo ilustra la Figura 21. Según se observa en ella, dado el elevado nivel de dolarización de la deuda pública uruguaya durante las últimas dos grandes crisis, la relación entre ella y el PIB estaba subestimada antes de las devaluaciones de 1982 y 2002 y sobrestimada luego de ellas<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Al respecto debe señalarse que, el hecho de que actualmente la deuda pública en moneda extranjera represente una menor proporción que en el pasado, hace que este riesgo sea menos significativo.

Figura 21: Deuda pública ajustada por TCR (% PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos de IECON, BCU, INE y FRED.

A partir de lo anterior, se tiene que una devaluación puede llevar la ratio deuda pública / PIB hasta al límite máximo establecido, obligando a promover una política fiscal contractiva en la fase baja del ciclo, favoreciendo su prociclicidad.

### Gasto público

Las principales ventajas de usar al gasto es que es una variable fácil de controlar y de supervisar (Zack y Sotelsek, 2018). De este modo, el límite impuesto provee lineamientos claros para la política fiscal.

Lo usual cuando se elige el gasto como base es limitar su aumento ya sea nominal, real o como porcentaje del PIB. Topear el crecimiento del gasto público en la fase alta del ciclo tiende a restringir el comportamiento procíclico de los gobiernos.

Este tipo de diseños, suelen tener asociada la posibilidad de eliminar la restricción cuando el crecimiento de la economía está por debajo de un nivel determinado. Bajo esas circunstancias, el gobierno no precisa una guía, al tiempo que naturalmente tenderá a aumentar el gasto, dada la falta de restricciones y el ahorro que se habría generado en la fase alta del ciclo.

La principal limitación de usar al gasto público como base de la regla es que no está relacionado con la solvencia ni con la recaudación. Esto es, el gasto podría estar aumentando sin afectar el endeudamiento del sector público, si los ingresos crecieran a igual o más ritmo.

Por otra parte, no es una base recomendable para países que tienen sistemas tributarios poco consolidados y que son propensos a experimentar cambios frecuentes o profundos (Zack y Sotelsek, 2018).

Una variante al gasto público como base es el uso del gasto corriente, esto es excluyendo la inversión pública. Ello tiende a limitar su caída durante la fase baja del ciclo económico, evitando favorecer el sesgo procíclico de la política fiscal.

### **Ingresos públicos**

La utilización de los ingresos públicos como base tiene algunas similitudes con el caso del gasto, dado que solo restringe un componente de la política fiscal. Asimismo, tiene otras desventajas puesto que es una variable sobre la que el gobierno tiene menos control.

Por su parte, dado que los ingresos tienden a variar con el ciclo económico, fijar límites a la presión fiscal puede fomentar prociclicidad ya que exigirá más recaudación durante las fases bajas del ciclo.

Una variante del uso de esta base es el requerimiento de destinar una parte de los ingresos a algún fin específico (Zack y Sotelsek, 2018).

Es frecuente que este tipo de diseños estén asociados a ingresos extraordinarios relacionados con alguno o algunos componentes de la estructura de ingresos del Estado. Estos son los casos de las reglas que obligan a ahorrar parte de los ingresos extraordinarios que se obtienen por la explotación de algún recurso natural que es relevante para los ingresos públicos. Según se señaló, son los casos de los fondos petroleros de Alaska y Noruega.

### **Resultado fiscal**

La limitación del resultado fiscal tiene evidentes ventajas contra las opciones descritas. Por un lado, es un indicador que integra ingresos y gastos, al tiempo que influye directamente sobre el endeudamiento y, por tanto, sobre la solvencia del sector público (Zack y Sotelsek, 2018). Por el otro, es una variable sobre la que el gobierno puede, al menos parcialmente, influir.

Las debilidades principales son dos. Primero, el riesgo de prociclicidad si la regla no está bien diseñada. Ello requiere que el objetivo no puede ser fijo, sino que debe ser dependiente de la fase del ciclo. Ello supone que se establecerán límites estrictos en las fases altas que se podrán relajar durante las recesiones.

Segundo, que los diseños más efectivos también son más complejos, lo que puede afectar la transparencia de la regla. Debido a ello, es habitual que su diseño incluya algún tipo de consejo fiscal independiente que estime el crecimiento esperado de largo plazo. La integración de este consejo debe garantizar que las estimaciones que realice estén hechas de forma rigurosa y profesional puesto que deben, precisamente, estar a resguardo de los incentivos del gobierno, que es responsable de gestionar la política fiscal.

Una variante frecuente para evitar sesgos procíclicos de esta base es utilizar el Resultado Fiscal Estructural (RFE) en lugar del observado. Esto significa que se estima un resultado fiscal sin considerar los elementos cíclicos de modo de dejar actuar a los estabilizadores automáticos de la economía. Al respecto, Zack y Sotelsek (2018) proponen una regla fiscal en la que el objetivo del RFE cambia a lo largo del ciclo. Ello debería permitir acotar el uso de cláusulas de escape. Por ejemplo, cuando hay *output gap* positivo (el PIB está creciendo por encima de su potencial), el objetivo es garantizar un resultado fiscal estructural positivo. Alternativamente, cuando el PIB está creciendo por debajo del potencial, la regla admite incurrir en déficits fiscales (estructurales) para retomar el crecimiento.

De este modo, esta opción entraña algunas complejidades adicionales como son las estimaciones del RFE y del “*output gap*” lo que presenta desafíos en materia de transparencia y simplicidad para la regla.

### 3.2.2 Reglas fiscales de doble condición

Las reglas de doble condición utilizan más de una de base. Normalmente se propone la utilización del nivel de deuda y alguna otra variable.

En Sureda et al. (2017) se propone una regla fiscal de doble condición para Uruguay, que considere el nivel de endeudamiento y el gasto corriente. Así, en su propuesta, el aumento del gasto corriente dependería del crecimiento del PIB esperado y del nivel de endeudamiento del sector público. Por debajo de un cierto nivel de la relación deuda pública / PIB no se establecen restricciones de gasto. A medida que este indicador aumenta, se fijan topes al aumento del gasto cada vez más exigentes. Estos límites se definen en función del crecimiento esperado del PIB.

Una alternativa es combinar el endeudamiento del sector público con el resultado fiscal estructural, de modo de no integrar la evolución de los ingresos del sector público. Este camino es más complejo pero incorpora más información, favoreciendo la potencia de la regla.

### **Suspensión o salida de la regla**

Ningún diseño de una regla fiscal, por complejo que sea, está en condiciones de prever todas las posibles eventualidades a las que la gestión fiscal se puede enfrentar. Ni siquiera una propuesta de una regla fiscal estructural fluctuante con el ciclo, que probablemente reduzca la necesidad de salidas, puede evitar que existan situaciones no previstas en la que lo aconsejable sea suspender la vigencia de la regla.

Como se dijo, el principal riesgo de las reglas fiscales es reducir el margen de acción a los gobiernos en circunstancias extraordinarias no previstas. Por ello, las reglas siempre deben contemplar cláusulas de escape. Esto es parte fundamental de la necesaria flexibilidad a la que se ha hecho referencia.

Por tanto, el desafío es lograr un diseño que tenga la flexibilidad suficiente para identificar esos momentos excepcionales y permitir la desactivación de la regla. Asimismo, el diseño debe minimizar el riesgo de que los gobiernos la eludan con facilidad por motivaciones espurias que arriesguen la solidez de mediano y largo plazo de la economía.

### **3.3. Uruguay: regla fiscal y la agenda para las finanzas públicas**

Como fue señalado, la política fiscal en Uruguay es el ancla de la estabilidad macroeconómica. Si bien debe reconocerse que en las últimas tres décadas los desequilibrios han sido menores que en los treinta años

previos, el sector público de Uruguay sigue exhibiendo un sesgo deficitario y procíclico (Carlomagno, 2019).

Como consecuencia de lo anterior, la adopción de una nueva regla fiscal podría, bajo ciertas circunstancias, contribuir a fortalecer la eficacia estabilizadora de la política fiscal, algo vital para promover el desarrollo y la equidad.

Concretamente, los cambios en la regla fiscal actual deberían ser parte de un plan de fortalecimiento institucional de la gestión de las finanzas públicas. Según se discutió a lo largo de este capítulo, el plan debería comprender mayores y más ambiciosos avances en la organización del ciclo presupuestal, cambios en los criterios y metodologías usadas para la contabilidad pública y un nuevo modelo de relacionamiento entre las empresas públicas y el Poder Ejecutivo.

Como fue señalado, Uruguay cuenta con una regla fiscal desde 2006. Dicha regla establece un límite nominal para el aumento de la deuda pública y tiene definidas cláusulas de escape que permiten obviarla cuando tienen lugar acontecimientos inesperados.

La regla es simple, flexible y cumple con dos de las características deseables que fueron destacadas en el apartado anterior. En efecto, es de fácil comprensión y hay para esta disponible información periódica, de buena calidad y de fuentes confiables. Asimismo, las cláusulas de escape previstas le dan la flexibilidad necesaria.

Sin embargo, la regla no se ha mostrado lo suficientemente potente como para que su cumplimiento haya contribuido a disciplinar a la política fiscal. Desde su adopción, ha tenido cambios que habilitaron aumentos de los límites de endeudamiento y menos restricciones al uso de las cláusulas de escape. En el mismo sentido, la regla adoptada está lejos de ser una herramienta anticíclica. Esto es así porque, al estar

definida en términos nominales, no obliga a generar ahorros extraordinarios en la fase alta del ciclo y exige ejecutar ajustes contractivos durante la fase recesiva (Carlomagno, 2019).

El hecho de que la regla esté definida sobre la deuda nominal independientemente de su nivel inicial no garantiza la sostenibilidad de su trayectoria. Asimismo, el tope nominal establecido no parece tener un fundamento sólido, lo que afecta su credibilidad. Finalmente, la definición de un límite nominal obliga a que deba ser revisado periódicamente para adaptarlo al crecimiento del PIB (Carlomagno, 2019).

Por todo lo anterior, es clave que Uruguay revise y adecúe la regla fiscal adoptada en 2006 a una cuya eficacia estabilizadora sea más adecuada. Lo anterior requiere enmarcar los cambios de la regla en una agenda más general. Una agenda de fortalecimiento institucional de la gestión de las finanzas públicas, que incluya temas relacionados con el ciclo presupuestal, la contabilidad pública y la gestión de las empresas públicas, según lo desarrollado a lo largo de este capítulo. Precisamente, de esa agenda es de lo que se encarga el próximo capítulo.

## Capítulo 3: Recomendaciones

En el capítulo 1 de este ensayo se pasó revista a algunas lecciones que la historia reciente le deja a la gestión de las finanzas públicas. Según se vio en él, en Uruguay la política fiscal es el ancla de la estabilidad macroeconómica. Por su parte, la presión fiscal ha ido en aumento, colocando a Uruguay en el nivel más elevado de la región en este indicador.

A su vez, la prociclicidad y el marcado ciclo político son rasgos distintivos de la política fiscal en Uruguay, lo que afecta su capacidad estabilizadora. Asimismo, al igual que ocurre en varios países de la región, el esquema de contabilidad pública vigente y otros aspectos institucionales identificados, provocan un sesgo anti-inversión pública que afecta el desarrollo de infraestructura. Finalmente, se sugirió cómo la naturaleza de la relación entre el Poder Ejecutivo y las empresas públicas, así como el tipo de gobierno corporativo de estas últimas, podrían erosionar la eficacia y la eficiencia del sector público en Uruguay.

A partir de ese diagnóstico general, el capítulo 2 se ocupó de identificar una serie de oportunidades de mejora para la gestión de las finanzas públicas. Esos desafíos fueron agrupados en tres grandes dimensiones: los relacionados con el ciclo presupuestal, los asociados con la contabilidad pública y la gestión de las empresas del Estado y los vinculados al uso de reglas fiscales.

El presente capítulo se ocupa de proponer, de forma resumida, una serie de recomendaciones para fortalecer la gestión de las finanzas públicas en Uruguay. Al igual que el capítulo 2, este capítulo está organizado en tres secciones. La primera se ocupa de desarrollar y

fundamentar las recomendaciones asociadas al ciclo presupuestal. La segunda se encarga de proponer mejoras en materia de contabilidad pública y de la institucionalidad que enmarca y regula la gestión de las empresas públicas. Por último, la tercera sección está dedicada a realizar algunas recomendaciones para adoptar una regla fiscal más apropiada para la gestión de las finanzas públicas en Uruguay.

Finalmente, en el Anexo de este documento se presenta una primera aproximación sobre la naturaleza y el tipo de iniciativas normativas que sería necesario impulsar para que los cambios sugeridos puedan materializarse (Figuras 27, 28 y 29)<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Los autores agradecen a Cristina Vázquez y Agustín Godoy por la elaboración de los esquemas que se presentan en el Anexo.

## 1. Reglado del ciclo presupuestal

Esta sección está dedicada a presentar, de forma resumida, las recomendaciones para fortalecer el ciclo presupuestal, a la luz de los desafíos que fueron identificados en el capítulo 2.

Para ello la sección se organiza en siete apartados. En el primero se proponen los criterios recomendados para fortalecer el marco presupuestal general.

El segundo se ocupa de enfatizar la importancia de poner foco en los resultados perseguidos por el presupuesto, en contraste con el esquema prevaleciente actualmente que enfatiza sobre los inputs.

En el tercer apartado se recomienda adoptar un presupuesto quinquenal móvil con el propósito de convertir al presupuesto en una verdadera herramienta de gestión estratégica del Estado. En él se argumenta, también, que desacoplar el horizonte temporal de presupuestación del período de gobierno, podría ayudar a desincentivar las tentaciones de manejo oportunista de la política fiscal que han sido frecuentes en Uruguay como se da cuenta en el capítulo 1.

El apartado cuarto se encarga de proponer un marco de formulación del presupuesto más sencillo que el vigente y que esté centrado en el *qué, cómo y para qué* más que en el *quién*. Para ello se recomienda entre otras cosas: i) simplificar el esquema de áreas y programas; ii) acotar y precisar el alcance de cada área y programa; iii) establecer un marco lógico de relacionamiento entre áreas programáticas, programas y productos; y iv) apuntar a programas presupuestales con un solo responsable, entre otros.

En el quinto se propone seguir desarrollando sistemas de gestión e información para fortalecer la gestión presupuestal. Asimismo, se realizan algunas consideraciones sobre los topes de ejecución presupuestal que eran de uso frecuente en el pasado y que podrían llegar a tener vigencia en el escenario político que emergió de las elecciones de 2019.

El apartado sexto está dedicado a fundamentar por qué se recomienda seguir avanzando en la implementación de un esquema de presupuestación *top-down*, por oposición a uno *bottom-up*. En él se enfatiza también el cuidado que debe tenerse en este camino por los roles diferentes que deben asumir los incisos por un lado y el MEF por el otro.

Finalmente, el apartado séptimo se ocupa de realizar algunas recomendaciones para fortalecer el proceso de evaluación presupuestal y, en especial, de explicar la importancia que la evaluación tiene para retroalimentar el proceso de diseño del presupuesto.

## 1.1. Fortalecer el marco general

Según se vio en el capítulo anterior, la ausencia de una institucionalidad integrada y consistente es una debilidad para la gestión presupuestal en Uruguay.

La inexistencia de un marco normativo integral, la falta de claridad sobre los roles y atribuciones de los diferentes agentes que intervienen, así como una formalización insuficiente de los procedimientos y prácticas, son algunos de puntos que sobresalen de las carencias identificadas.

Por eso, establecer un marco regulatorio integral del ciclo que reúna, ordene y sistematice la normativa y formalice algunas de las

prácticas desarrolladas durante los últimos años es importante para mejorar el diseño, la ejecución y la evaluación del presupuesto.

Para ello es necesario, por un lado, definir con claridad los roles y las responsabilidades de los diferentes agentes que intervienen en el proceso, estableciendo atribuciones específicas y evitando solapamientos.

Concretamente debería institucionalizarse al MEF como organismo rector de la etapa de elaboración y gestión presupuestal. En ese esquema, la OPP adoptaría un rol técnico, siendo responsable de la coordinación general de la agenda de prioridades del gobierno, de brindar soporte a la asignación de recursos y de la evaluación de los proyectos y las políticas ejecutadas.

Por el otro, se requiere reglar los procedimientos para las diferentes etapas del ciclo presupuestal. Ello debería permitir consolidar y reforzar muchas buenas prácticas que se han venido desarrollando durante los últimos años, al tiempo que contribuiría a reducir los excesos de discreción que a veces tienen lugar en algunas decisiones presupuestales.

Así, el marco regulatorio debería incluir los lineamientos que ordenen y estandaricen las actividades que se cumplen durante el proceso presupuestal. Con este objetivo, es necesario establecer un esquema que describa las acciones y los procesos que se deben seguir.

En materia de programación presupuestal se deben establecer con claridad los tiempos previstos para la formulación y definir los plazos para realizar las proyecciones de las variables que son relevantes para la programación.

Asimismo, es necesario avanzar en la formalización del presupuesto. Para ello, es recomendable:

- i. Fortalecer las capacidades de los incisos para elaborar y ejecutar sus presupuestos. Al respecto, parece recomendable que cada inciso cuente con una unidad de presupuesto especializada que se encargue de elaborar, controlar y evaluar los diferentes procesos.
- ii. Estandarizar los criterios empleados para la formulación y la presentación de los presupuestos por parte de los incisos. Ello requiere definir y establecer los requerimientos y los formatos a los que los incisos deberán ajustarse.
- iii. Formalizar las instancias de negociación entre los incisos y la Unidad de Presupuesto del MEF (UPN), fijando las instancias en el calendario presupuestal y estableciendo los lineamientos que guíen la negociación en términos de prioridades, objetivos y resultados esperados.
- iv. Definir un esquema de incentivos para desestimular a los incisos a gastar por encima de lo proyectado.
- v. Crear en el Parlamento una unidad especializada (independiente del Poder Ejecutivo) dedicada a reunir, sistematizar y analizar información sobre las distintas dimensiones involucradas en el proceso presupuestal: programación, asignación y reasignación de recursos, control de desembolsos y seguimiento y evaluación de los proyectos.
- vi. Promover la participación formal de agentes relevantes en las instancias de discusión y aprobación parlamentaria en algunos temas presupuestales críticos. Por ejemplo, de las autoridades del BPS cuando se discuten las transferencias a la seguridad social (Morató, 2017).

## 1.2. Poner foco en los resultados

En Uruguay, el presupuesto se elabora mediante una lógica institucional e incremental.

Para mejorar la asignación y la gestión del presupuesto es recomendable adoptar un enfoque que ponga foco sobre los resultados y no en los inputs. Ello es clave para alinear los objetivos estratégicos y las metas establecidas a los recursos asignados, en el marco de los lineamientos prioritarios y de las restricciones presupuestarias establecidas en la programación financiera y fiscal (Grafe, 2009). Para ello es necesario avanzar en la presupuestación por resultados, siendo recomendable analizar la asignación actual, aumentar la consistencia y coherencia de los programas presupuestales y fortalecer la evaluación.

Sin perjuicio de lo anterior, como se verá más adelante, lo sugerido no es sencillo. Por un lado, porque se requiere alinear visiones y coordinar acciones de agentes con cometidos, procesos y productos muy diferentes. Por el otro, porque el Estado debe contar con sistemas de información y gestión sofisticados. De hecho, Uruguay ha procurado implementar la presupuestación por programas y por resultados, con logros muy limitados hasta el momento.

El Presupuesto Por Programas (PPP) es una técnica de ordenamiento del gasto público en torno a programas gubernamentales y basada en tres componentes: i) conceptual: caracterizando la asignación de recursos públicos en la forma de programas, con objetivos y mecanismos de ejecución específicos; ii) contable: ordenando los recursos presupuestales en torno a esos programas; y iii) cuantitativo: midiendo los niveles de actividad o producción de bienes y servicios generados por los programas públicos, de la forma más estandarizada posible (Marcel et al., 2014).

El PPP tiene limitaciones. En efecto, no todas las acciones y funciones gubernamentales pueden expresarse como programas, al tiempo que puede ser difícil medir la actividad de la provisión de bienes y servicios públicos a través de indicadores de producción.

El Presupuesto de Base Cero (PBC) es una técnica de reordenamiento presupuestal que tiene como objetivo orientar la revisión de los programas gubernamentales desde sus fundamentos y evaluando su justificación real. En este sentido, procura generar presupuestos que optimicen el uso de recursos, en los que los gastos se encuentren justificados en base al conjunto de actividades necesarias para la provisión.

En la práctica, mediante el PBC se toman como referencia los objetivos de las políticas públicas y se identifica la forma más eficiente de alcanzarlos, construyendo luego los presupuestos en base a un estricto costeo de las actividades necesarias (Marcel et al., 2014).

Sin embargo, la realización de presupuestos de base cero requiere de la generación de información y estudios para el control operacional, institucional y de tiempos. Asimismo, es una técnica que prioriza la racionalidad técnica sobre los procesos políticos propios de la gestión pública, lo que muchas veces constituye una limitación para su aplicación (Marcel et al., 2014).

El Presupuesto Por Resultados (PPR) es una estrategia de presupuestación que establece las metas y los objetivos para los que se requieren los fondos y costea los programas y actividades que están asociados con el propósito de alcanzar los objetivos y los productos o servicios que se van a producir bajo cada programa (Shah y Shen, 2007). Esto implica necesariamente relacionar el presupuesto y el desempeño de las políticas públicas.

El vínculo entre presupuesto y desempeño requiere desarrollar una serie de aspectos, como por ejemplo: i) generar y sistematizar información sobre los resultados esperados, mediante indicadores y evaluaciones recurrentes; ii) definir procesos y mecanismos que

comprometan e instrumenten metas y objetivos entre los distintos incisos y el MEF; iii) adoptar una estrategia *top-down*, lo que supone estructurar presupuestos agregados, dar mayor autonomía a los incisos para reasignar fondos entre usos alternativos y entre años presupuestarios y, finalmente, brindar acceso a información sobre la gestión presupuestal para las respectivas rendiciones de cuentas (Marcel et al., 2014).

Pero también, relacionar la información sobre resultados y desempeño con el proceso presupuestario requiere considerar cómo se vincula la información con el presupuesto y qué perspectiva temporal contiene dicha información (Marcel et al., 2014).

Respecto a la relación entre información y presupuesto existen tres opciones: i) que la información se presente con el presupuesto ilustrando meramente, los resultados que se esperan obtener y los obtenidos anteriormente; ii) que la información se integre a los procesos de toma de decisiones directamente, para determinar las asignaciones presupuestarias de manera precisa; y iii) que la información sea utilizada para informar las decisiones presupuestales en conjunto con otros factores: prioridades de política, disponibilidad de recursos, entre otros.

Respecto a la dimensión temporal de la información se abren dos opciones: i) *ex ante*, cuando se refiere a los desempeños previstos; y ii) *ex post*, cuando se refiere a desempeños pasados ya sean los que han tenido lugar durante la actual ejecución o durante presupuestos anteriores.

Independientemente de la estrategia aplicada —considerando el alcance y las limitaciones de cada una de ellas—, es evidente que el actual proceso presupuestal debe incorporar consideraciones de eficiencia y alinear objetivos y metas a productos y planes estratégicos. A este respecto, la definición de lineamientos programáticos a nivel general, que

enmarquen la asignación de recursos a nivel particular, representa un esquema que podría complementar y colaborar en este camino.

Como condición previa, resulta clave hacer un análisis sobre la línea de base actual, procurando reforzar el seguimiento de las políticas actuales, estableciendo indicadores específicos que permitan su evaluación, e identificar aquellas asignaciones que no estén alcanzando los objetivos propuestos y generen ineficiencias.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario tener presente que toda discusión sobre la implementación de un nuevo esquema presupuestal, que incorpore las consideraciones presentadas más arriba, no debe dejar por fuera la factibilidad de su aplicación.

Esto supone tener presente que la presupuestación por resultados también presenta limitaciones conceptuales y de gestión. En primer lugar, existen problemas de causalidad en políticas públicas en las que intervienen muchos agentes. Ello dificulta establecer una relación clara entre los resultados obtenidos por una política, por la acción de un Ministerio particular y su aportación presupuestaria o de gestión a los resultados.

En segundo lugar, es difícil medir los impactos específicos de muchas de las políticas públicas, sobre todo cuando tienen efectos que trascienden los límites temporales de la acción presupuestaria.

En tercer lugar, están los problemas asociados a los rezagos en el relevamiento de la información, que dificultan su utilización para retroalimentar el proceso de asignación presupuestal. En este sentido, resulta relevante y prioritario definir qué es lo que se quiere medir de la acción presupuestal y cómo medirlo, más allá de la definición precisa de los productos esperados (Grafe, 2009).

A su vez, es necesario tener en cuenta que la presupuestación por resultados requiere un contrato explícito o implícito entre el gobierno y otros organismos, donde se fija una serie de compromisos acerca del logro de determinados objetivos estratégicos y sus metas asociadas, para lo que se disponen los recursos presupuestarios necesarios. Esto, nuevamente, no está exento de problemas; especialmente en momentos donde las prioridades políticas cambian o ante conflictos entre la gerencia y las prioridades políticas (Grafe, 2009).

Como consecuencia de las dificultades mencionadas para adoptar un enfoque presupuestal como el sugerido, podría ser conveniente optar por una versión de presupuestación más flexible y pragmática. Al respecto, Grafe (2009) sugiere poner foco sobre el desempeño de aquellas unidades que proveen bienes y servicios para los ciudadanos, estableciendo indicadores de eficacia, eficiencia y calidad de servicio en forma de convenios de desempeño o compromisos de gestión.

En Uruguay, esto se hace actualmente con las empresas públicas. Podría evaluarse extender la experiencia a algunos incisos en los que existen unidades en las que resulta relativamente sencillo identificar los bienes y servicios provistos. Por ejemplo, todos aquellos que tengan como cometido la expedición de documentación o certificaciones oficiales.

### **1.3. Presupuestar con visión estratégica**

La programación quinquenal del presupuesto de Uruguay es un caso singular. En la enorme mayoría de los casos, los países cuentan con presupuestos sobre bases anuales. En el caso de Uruguay, la base quinquenal del presupuesto está establecida por la Constitución de la República de 1967.

Si bien es cierto que una visión de mediano-largo plazo en materia presupuestal tiene una serie de ventajas para la previsibilidad, los incentivos y la disciplina fiscal, debe reconocerse que la sincronía del presupuesto con el ciclo electoral y la dinámica de su elaboración pueden terminar siendo un problema.

En efecto, por un lado, la coincidencia del ciclo presupuestal con el período de mandato de cada gobierno permite tener una mirada estratégica en el primer año de gobierno, pero incentiva a que las autoridades se concentren casi exclusivamente en la asignación de recursos para su período de mandato. Ello conspira contra una efectiva mirada de mediano y largo plazo y, sobre todo, promueve un marco propicio para el desarrollo de comportamientos oportunistas en la política fiscal, estimulando los ciclos electorales (ver capítulo 1).

Por el otro, los plazos legales actuales para elaborar el presupuesto quinquenal establecen que el Poder Ejecutivo debe planificar y costear el presupuesto quinquenal en un período relativamente corto de tiempo. Ello no contribuye a que la planificación refleje adecuadamente lo que los responsables pretenden desarrollar durante todo el período de gobierno. Así, como los incisos suelen tener problemas para prever los requerimientos para los últimos años, es frecuente que sus estimaciones sobrestimen sus capacidades de ejecución para esos años.

Lo anterior se ve agravado porque las capacidades institucionales en materia presupuestal de los incisos suelen ser limitadas. Precisamente, ello deriva de que el proceso presupuestal en el que intervienen tiene una naturaleza esencialmente política que está reforzada por la sincronía del presupuesto con el período de gobierno.

Todo lo señalado conduce a negociaciones largas y a veces complejas entre los incisos y el MEF.

En consecuencia, existen oportunidades para mejorar la presupuestación plurianual. Ello requiere, como se señaló, fortalecer las capacidades presupuestales de los incisos y fortalecer los sistemas de información y gestión disponibles. Asimismo, es necesario fortalecer el enfoque de mediano plazo del marco presupuestal vigente de modo de que el horizonte de planificación pueda ir más allá del período de gobierno.

En relación con esto último, es recomendable adoptar un esquema que habilite que el ciclo de presupuestación no coincida con el período de gobierno. Naturalmente, cada ejercicio presupuestal anual seguirá siendo responsabilidad del gobierno en funciones. De este modo, cada año el Poder Ejecutivo pondrá a consideración del Parlamento, además del balance de ejecución presupuestal del ejercicio anterior, un marco de orientación del presupuesto para los próximos cinco años y el presupuesto detallado para el próximo año.

Un marco de presupuesto quinquenal móvil, como el propuesto, contribuiría a fortalecer el marco institucional de las finanzas públicas, dotándolas de mayor credibilidad, estabilidad y previsibilidad (Schick, 2004).

De esta forma, se mantiene el horizonte de mediano-largo plazo para la programación fiscal y el espacio para la asignación de recursos, pero trascendiendo al período de gobierno. Asimismo, la actualización anual del horizonte quinquenal colaboraría con la generación de información útil para evaluar el presupuesto.

Un esquema de este tipo es recomendable por otros tres motivos. Primero, porque mediaría entre la rigidez de una asignación quinquenal fija y la discrecionalidad en la asignación anual que, además, suele estar en la base del carácter incremental del presupuesto. Segundo, porque

permitiría determinar prioridades de mediano-largo plazo que orienten las agendas de los demás agentes que intervienen en el ciclo presupuestal, algo que ayudaría a encauzar sus estrategias con la planificación fiscal general del gobierno. Tercero, porque permitiría desarrollar planes y proyectos de inversión con mayor y mejor evaluación, tanto ex-ante como ex-post.

En la misma línea de tender hacia desincronización del presupuesto y el ciclo electoral, Grafe (2009) identifica otras oportunidades para fortalecer la relación entre el proceso de presupuestación y planificación estratégica. Ellas son:

- i. Introducir en el presupuesto de cada nuevo gobierno (período T-1) planes y programas considerados urgentes, asegurando su ejecución en el primer año completo de gobierno (T).
- ii. Iniciar el proceso de planificación en el segundo semestre del período (T-1), coincidente con el año de toma de posesión del nuevo gobierno, para finalizarlo en el primer semestre del período (T); primer año con presupuesto propio.
- iii. Incorporar en la rendición de cuentas del período (T) los nuevos planes y programas a ser ejecutados en el periodo (T+1) bajo la nueva gestión.

#### **1.4. Adoptar un enfoque programático matricial**

Según se vio en el capítulo 2, Uruguay avanzó desde 2010 en la presupuestación siguiendo criterios funcionales, contemplando áreas programáticas y programas presupuestales. Sin perjuicio de ello, el marco definido presenta algunas debilidades que conspiran contra su institucionalización como herramienta de gestión del presupuesto.

Concretamente, la cantidad de áreas programáticas y programas presupuestales luce excesiva, en tanto su naturaleza transversal diluye las

responsabilidades entre los incisos o las unidades ejecutoras comprendidas. Adicionalmente, limitaciones en los sistemas de información hacen que las imputaciones a áreas programáticas sean imprecisas. Por su parte, tampoco existe un marco claro de productos y servicios asociados a cada uno de los programas definidos.

En este contexto, parece recomendable rediseñar el marco, poniendo foco en los siguientes aspectos:

- i. Simplificar el esquema de áreas y programas. En la actualidad existen 18 áreas programáticas y 108 programas presupuestales asociados a ellas. A esta complejidad se debe añadir la dimensión institucional y los solapamientos entre las áreas programáticas.
- ii. Acotar y precisar el alcance de cada área y programa definido. En el actual esquema, a cada programa se asocia un objetivo, aunque no está definido su alcance. El alcance sí está definido a nivel de áreas, aunque en un sentido un tanto amplio.
- iii. Establecer claramente el marco lógico de relacionamiento entre las categorías, en base a relaciones causales que soporten las intervenciones.
- iv. Apuntar a que los programas presupuestales tengan un único propietario. Si bien es evidente que diversos actores pueden contribuir a la implementación de un mismo programa, se trata de una simplificación que prioriza la viabilidad del esquema y la rendición de cuentas. La dilución de responsabilidades que el actual esquema habilita, no contribuye a la eficacia del proceso presupuestal, ni desde el punto de vista de la asignación de recursos ni de la propia evaluación.
- v. Definir criterios para actualizar y modificar el marco de programas, al igual que el responsable de hacerlo. Dado que no se trata de un marco estático, deberían definirse los criterios para actualizarlo, contemplando sus

fundamentos, así como la articulación entre los actores implicados, previa asignación de responsabilidades.

Avanzar en este sentido constituye un desafío en la medida en que ello debería facilitar que la discusión presupuestal se centre en el *qué, cómo y para qué*, más que en el *quién*.

Además de enriquecer la discusión presupuestal, hoy centrada en el incremento presupuestal por inciso, cualquier progreso en esta línea permitiría avanzar hacia la implementación de esquemas de presupuestación por resultados. Ello es así porque la definición de un marco lógico de relaciones entre productos y resultados permitiría definir los indicadores que habiliten el seguimiento y la evaluación de los proyectos y programas que, a su vez, permitirían retroalimentar el proceso de discusión y la asignación de fondos.

Para poder implementar lo anterior, es indispensable que se sigan fortaleciendo los sistemas de información a nivel del MEF y de los Incisos. Incluso es deseable avanzar a mayor velocidad.

En este sentido, es clave que los incisos cuenten con información de costos y productos y que sea este tipo de información el que alimente la definición del marco lógico y la estructura de programas presupuestales.

En el pasado, los intentos por introducir la gestión por resultados siguieron una estrategia diferente, partiendo de la definición del marco general sin reparar específicamente en la disponibilidad de información. Esto último, justamente, condujo los intentos al fracaso.

Dada la prevalencia del enfoque institucional dentro de la Administración, para avanzar en este sentido seguramente sea necesario complementarlo con el enfoque funcional-programático y no aspirar a sustituir uno por otro. Contemplando la restricción de que los programas

presupuestales tengan un único propietario, debería pensarse en un enfoque matricial, que combine unidades ejecutoras con programas y asigne los recursos consistentemente.

A su vez, la cantidad de programas a definir dentro de cada inciso debería ser acotada y centrarse en sus funciones claves. Todo ello conduce a un proceso de discusión y definición, en el que queden claramente establecidas para cada inciso su visión y misión, sus programas clave, así como sus productos y costos asociados. Por otra parte, las funciones administrativas transversales, como la gestión de los recursos humanos y la financiera, entre otras, deberían formar parte de un programa específico, diferentes a los programas sustantivos.

### **1.5. Desarrollar sistemas e instrumentos para mejorar la gestión presupuestal**

Para lograr mejoras en el análisis de la eficiencia y calidad del gasto público y de la gestión presupuestaria, es vital continuar avanzando en la implementación de sistemas de información a nivel de los incisos.

La estrategia seguida por el MEF impulsando un programa de propósito específico como el PFGP se entiende apropiada ya que permite que los recursos se destinen efectivamente a la implementación de sistemas y herramientas de análisis, al tiempo que alinea los incentivos de los incisos (mejoras en la gestión interna) y del órgano rector del ciclo presupuestal (MEF, que accede a mejor información).

Los desafíos para el programa pasan por avanzar en la definición de productos y costeo y en incorporar este tipo de información en la formulación del presupuesto y en la gestión de refuerzos.

A su vez, es necesario que los organismos competentes tengan garantizado el acceso a la información, de modo de minimizar las

asimetrías y contar con más herramientas para controlar la ejecución presupuestaria.

Los esfuerzos en esta línea son complementarios a los de la sección vinculada a la evaluación de los programas, políticas y proyectos, que se presenta más adelante.

En el artículo 644 de la Ley de Presupuesto 2000 – 2004 (N° 17.296) se faculta al Poder Ejecutivo «a establecer límites de ejecución de gastos de funcionamiento e inversiones, de los diferentes incisos, programas y proyectos». Esta fue una práctica frecuente empleada antes de 2005, especialmente entre 2001 y 2004.

Los organismos que tramitan su presupuesto con arreglo al artículo 220 de la Constitución de la República no están comprendidos en lo dispuesto en cuanto a las partidas dispuestas directamente en este Presupuesto Nacional.

Cuando fueron aplicados, los topes administrativos de ejecución eran usados para lograr que el déficit fiscal alcanzara, a lo sumo, el resultado autorizado en el presupuesto.

Sin embargo, en la práctica, la aplicación de los topes provocó un divorcio entre el presupuesto y la programación y ejecución financiera del sector público. Debido a ello, el presupuesto perdió relevancia informativa y no constituía una herramienta de gestión.

La integración fiscal, presupuestal y financiera que tuvo lugar a partir de 2005 constituyó un avance en materia de gestión presupuestal que debería consolidarse.

La consistencia fiscal, presupuestal y financiera, en un contexto de crecimiento económico sostenido, derivó en que los topes administrativos dejaran de ser utilizados.

Sin embargo, no debe perderse de vista que, en un escenario económico más restrictivo y bajo un gobierno sin mayoría parlamentaria, este instrumento puede ser útil. Ello puede llegar a ser especialmente conveniente ante situaciones negativas no previstas. En efecto, ante la ausencia de otro tipo de mecanismos, los topes pueden brindar cierta flexibilidad para dar cumplimiento a las metas fiscales.

De cualquier manera, su aplicación tiene que estar debidamente reglada para evitar una discrecionalidad excesiva que termine desnaturalizando el instrumento y con ello a la propia herramienta presupuestal.

## 1.6. Avanzar en la presupuestación *top-down*

La presupuestación de arriba hacia abajo (*top-down*) pone el foco en la disciplina fiscal, estableciendo un objetivo agregado que oficia como tope vinculante y a partir del que se fijan límites de gasto a las unidades ejecutoras en línea con las prioridades del plan de gobierno. Dentro de estos límites, los incisos asignan recursos a sus programas presupuestales, siempre respetando la restricción que se les impuso.

Así, mientras que en la presupuestación *top-down* la asignación financiera se delega en los Ministerios, en el enfoque *bottom-up* la asignación de recursos se hace centralizadamente en el Ministerio de Hacienda o Finanzas. En este último sistema, los Ministerios y unidades ejecutoras elevan al Ministerio de Finanzas sus demandas presupuestales que, en general, resultan muy superiores a las que en efecto necesitan. Una vez recibidas, el Ministerio de Finanzas comienza una negociación a partir de la que se obtendrán acuerdos línea por línea.

En contraste, en el sistema *top-down*, el Ministerio de Finanzas se concentra en establecer los límites de gastos y evaluar otras solicitudes en

base al sistema de reglas que se hayan establecido, mientras que los restantes Ministerios asignan recursos financieros entre programas, respetando el límite de gasto asignado.

Figura 22: Características comparadas entre *top-down* y *bottom-up*

	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
<b>Foco</b>	Políticas	Gasto
<b>Rol Ministerio de Finanzas</b>	Establece topes agregados de gasto en base a proyecciones y gestión fiscal y controla cumplimiento	Negocia las propuestas de gasto para controlar la asignación de recursos
<b>Rol Ministerios de línea</b>	Negocia las propuestas de gasto para controlar la asignación de recursos	Eleven propuestas presupuestales y negocian rubro por rubro
<b>Proyecciones económicas</b>	Análisis fiscal toma en cuenta proyecciones económicas	Análisis a nivel de cada Ministerio que ignora proyecciones
<b>Eficiencia</b>	Negociación línea a línea con cada Agencia	Asignación delegada
<b>Propiedad de las propuestas</b>	Propiedad conjunta	Agencias
<b>Período relevante</b>	Multianual	Anual

Fuente: elaboración en base a Vammalle y Ruiz Rivadeneira (2019) y Kim y Park (2006).

Aunque Uruguay ha logrado apartarse de la presupuestación de abajo hacia arriba (*bottom-up*), en tanto se define un espacio fiscal agregado que se asigna de acuerdo con las prioridades de gobierno, los incisos siguen demandando recursos con un enfoque incremental y no cuentan con flexibilidad para asignarlos. En este sentido, el presupuesto

es altamente detallado y la gestión está fuertemente centralizada en el MEF.

Además, el espacio fiscal definido no es internalizado por todos los actores en la medida en que el Poder Legislativo aprueba su propio presupuesto y los organismos del 220 tienen iniciativa propia para presentar su propio proyecto presupuestal ante el Parlamento. En este marco, el cumplimiento de los objetivos agregados depende altamente del MEF que, en ese rol, no cuenta con un adecuado respaldo institucional ni de otros organismos.

Para continuar avanzado en la presupuestación *top-down* es necesario:

- i. Resolver las perforaciones que tiene el sistema por la iniciativa presupuestaria que tienen los organismos del 220. Ello requiere la sanción de algún mecanismo o regla que conduzca al Parlamento a internalizar el espacio fiscal disponible. Actualmente, el Parlamento puede elegir entre la propuesta presupuestal elaborada por cada inciso del 220 o la propuesta presupuestal modificada por el Poder Ejecutivo. Esto puede tener como implicancia que el Parlamento termine aprobando un gasto por encima del propuesto por el gobierno. Ante una situación como ésta y de forma de respetar los objetivos fiscales definidos, actualmente es el MEF quien debe reducir el presupuesto de alguno de los incisos de la Administración Central, provocando, en definitiva, diversos problemas:
  - La asignación presupuestal para la Administración Central termina siendo reducida de manera *ex post* y contra lo que originalmente fue negociado, erosionando la autoridad del MEF.
  - El MEF se erige como el único organismo que vela por el cumplimiento del objetivo fiscal.
  - El proceso de negociación entre el MEF y los incisos termina siendo altamente complejo.

- ii. Profesionalizar la gestión financiera de los incisos para descentralizar la función de asignación. En la actualidad, existen debilidades en las capacidades con las que cuentan los incisos para la gestión financiera pública. Sumado a ello, existen problemas de organización e información y falta de estandarización, en el sentido de que no existe un marco definido de actuación que englobe a todas las Gerencias Ministeriales.
- Respecto a la falta de capacidades, existen diversos problemas. Por una parte, el conocimiento está acumulado en funcionarios que están próximos a retirarse de la función pública. Por otro, existen vacíos en los tramos etarios intermedios dentro de la Administración. Finalmente, en algunos casos existen debilidades en la formación específica en materia presupuestal.
  - El Programa de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria ha dedicado esfuerzos a la generación de capacidades, impulsando la conformación de una comunidad de gerentes financieros para el intercambio de experiencias. Además, ha avanzado con ellos en la definición de tableros de control y marcos de indicadores para seguimiento. Por ello, es recomendable extender la vigencia de una operación de este tipo.
- iii. Fortalecer las capacidades del MEF. Desde 2005, a nivel del MEF se han venido fortaleciendo las capacidades en materia de política económica, presupuesto, gestión de deuda y gestión financiera. En 2013 se aprobó la reestructura del MEF, gracias a lo que fueron institucionalizadas la Unidad de Presupuesto Nacional, la Unidad de Gestión de Deuda y la Asesoría Macroeconómica. Los cuadros técnicos de cada una de estas dependencias también se han fortalecido.

- Sin perjuicio de ello, la consolidación del enfoque *top-down* de presupuestación exige contar con fuertes cuadros técnicos en tanto, para fijar el tope agregado de gasto, son muy relevantes las proyecciones macroeconómicas y la perspectiva fiscal de mediano y largo plazo.
  - En la actualidad no se determina una meta sobre el déficit fiscal, sino que se establece un nivel de déficit indicativo y consistente con el tope legal de deuda y con una trayectoria estable de la relación deuda producto. Cómo se realiza este tipo de ejercicio no está recogido en documento alguno. Es decir que no está definido metodológicamente cómo calcular el espacio fiscal.
- iv. Avanzar en la implementación de sistemas de información. Es clave que los incisos cuenten con información generada a partir de los registros que se asocian a la gestión de sus procesos de trabajo. Por ello, es importante que se siga avanzando en la implementación de soluciones integrales para soportar la gestión, lo mismo que en herramientas que permitan procesar y explotar la información.
- Nuevamente, el PFGP ha venido avanzando en este sentido, alcanzado a múltiples incisos de la Administración. Todo ello debería permitir que los incisos conozcan los productos/servicios que proveen y los costos asociados, lo que a la postre derivaría en una discusión presupuestaria más relevante.
  - La integración o interoperabilidad de todos los sistemas también es clave para minimizar los costos de transacción y las asimetrías de información. Respecto a esto último, en la actualidad es común que los incisos no compartan información con el MEF, o que el MEF cuente con mejor información que ellos respecto a su propia gestión.

- Es habitual que los incisos destinen tiempo a la preparación de informes para sustentar los pedidos de refuerzos al MEF. Cada uno de estos informes no sigue lineamientos comunes, lo que los hace escasamente comparables a la hora de definir prioridades.
- v. Rediseñar los programas presupuestales.
- vi. Definir el modelo de gobernanza y de reglas. Para completar el despliegue de la presupuestación *top-down* es esencial reglar claramente todo el sistema, lo que supone previamente ordenar el marco normativo relativo al ciclo presupuestal. Entre otras cosas, se deberá precisar:
- El papel de los agentes que intervienen en el proceso.
  - Los criterios para definir el espacio de gasto: proyecciones, marco y objetivo fiscal.
  - Los mecanismos de rendición de cuenta de los incisos.
  - El procedimiento para establecer los topes por áreas institucionales o funcionales.
  - Las reglas para las solicitudes de refuerzos e innovaciones programático–presupuestales.
  - El alcance del control sobre los Ministerios de línea.
  - Las cláusulas de escape.

Lo anterior supone que los márgenes de discrecionalidad con los que actualmente cuenta el MEF se verán reducidos debido al traslado de responsabilidades a los incisos para la asignación de recursos y a la mayor transparencia informativa.

La implementación de una iniciativa de este tipo debe ser cuidadosamente evaluada por la dimensión política que encierra. Especialmente en el caso de un gobierno en manos de un partido

político que no cuente con mayorías parlamentarias propias, como el que fue elegido en 2019 en Uruguay.

Lo anterior porque, en definitiva, no debe perderse de vista que el MEF debe seguir contando con los instrumentos necesarios para garantizar el cumplimiento de los objetivos fiscales, que, a fin de cuentas, son su responsabilidad dentro de un sistema de presupuestación de este tipo.

### 1.7. Fortalecer la evaluación

Aunque en los últimos 10 años se han registrado progresos otorgándole a la evaluación un lugar más destacado dentro del ciclo de políticas públicas, la realidad indica que el avance es escaso todavía.

Por un lado, el tipo de evaluación que se realiza es de un alcance restringido y se centra, más que nada, en el aprendizaje institucional. Por otro, las evaluaciones han alcanzado a un porcentaje menor de las intervenciones impulsadas por las carteras. Además, no parece existir una retroalimentación establecida entre evaluación y presupuestación.

Sin dejar de reconocer que ampliar significativamente el alcance de las evaluaciones supone costos importantes, debería por lo menos pensarse en:

- i. Realizar un monitoreo cercano de los productos y costos por programa presupuestal en cada institución del presupuesto.
- ii. Realizar evaluaciones institucionales de desempeño, de forma de evaluar el diseño y la gestión institucional, así como el uso de recursos y la obtención de resultados.
- iii. Realizar evaluaciones ex-ante de nuevos programas o programas reformulados.

- iv. Realizar evaluaciones del impacto de políticas públicas en áreas específicas.

Más importante que lo anterior es que las evaluaciones aporten elementos para la toma de decisiones en el ciclo de las políticas públicas y en su articulación con el presupuesto. Ello supone que los resultados de las evaluaciones alimenten el proceso de diseño de las intervenciones y hagan lo propio con el proceso de formulación y asignación presupuestal.

Actualmente, es la OPP el organismo competente en esta materia. El Área de Gestión y Evaluación (AGEV) de la OPP viene realizando evaluaciones de políticas, programas o proyectos públicos a través de diferentes metodologías, al igual que en la suscripción y evaluación de compromisos de gestión.

Sin embargo, excepto en el caso de los compromisos de gestión, las evaluaciones parecen enfocarse más que nada en el aprendizaje institucional y no parecen tener implicancias en términos presupuestales.

## 2. Otros cambios normativos e institucionales

En el capítulo 2 fueron identificados desafíos para mejorar la gestión de las finanzas públicas que van más allá de los cambios sugeridos para fortalecer el ciclo presupuestal.

Entre ellos están los asociados a la normativa y la institucionalidad, que enmarca el funcionamiento de las empresas públicas y los relacionados con la modernización de los criterios y estándares que rigen la contabilidad pública.

Esta sección está destinada a sugerir algunos temas que deben integrar una agenda de reformas de cambios en ambos capítulos. De este modo, en el primer apartado de esta sección se describen las recomendaciones relacionadas con las empresas públicas. El segundo se ocupa de hacer lo propio con los aspectos que afectan a la contabilidad pública.

### 2.1. Empresas públicas

Según vimos en los capítulos 1 y 2, en Uruguay las empresas públicas cumplen varios roles, que van desde empresas proveedoras de servicios públicos a instrumentos para la ejecución de políticas públicas. Ello se vincula con el tipo de articulación que tienen dentro del esquema institucional del Estado y su incidencia en la gestión macroeconómica.

Tanto los precios de los servicios (tarifas) como las inversiones de las empresas públicas son utilizados como herramientas de estabilización de la economía. Así, cuando el objetivo es afectar el nivel de precios, las tarifas se ajustan por debajo de los costos de producción. Cuando la preocupación es el nivel de déficit o la sostenibilidad de la deuda, las

inversiones de las empresas públicas no se guían por criterios de eficiencia y negocio y las tarifas se ajustan al alza, sin considerar la evolución de costos y márgenes. Estos desvíos limitan sus incentivos para mejorar los servicios que prestan y reducir los costos de funcionamiento, a la vez que afectan la previsibilidad de sus precios, impactando, finalmente, sobre los costos de sus clientes.

La institucionalidad que enmarca el funcionamiento de las empresas públicas en Uruguay ampara que sean utilizadas como herramienta de política económica. En este sentido, no existe un marco jurídico común que defina, delimite y regule las condiciones de producción y prestación de los servicios públicos que brindan, a la vez que su propiedad es compartida por varios agentes no necesariamente alineados en objetivos (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, los Ministerios sectoriales, el Ministerio de Economía y Finanzas, las propias Empresas Públicas). Este escenario institucional sigue siendo favorable para que algunas decisiones de sus autoridades se guíen por motivaciones que guarden poca relación con la estrategia de negocios.

La falta de claridad en los objetivos también representa un desafío para la regulación. Al respecto, en la actualidad las empresas públicas cuentan con mayores libertades para actuar en sus mercados con prescindencia del entorno.

Los entes reguladores son débiles en comparación con los operadores públicos y no cuentan con las capacidades (técnicas, presupuestales) ni con las potestades para ejercer las tareas de regulación (Domingo y Zipitría, 2015). Todo ello tiene implicancias en la accesibilidad de operadores del sector privado a algunos segmentos de mercado, en los niveles de competencia, precios y calidad de los servicios.

A la luz de todo esto, se hace necesario avanzar en tres grandes vertientes para ordenar el marco de funcionamiento de las empresas públicas: su marco institucional general y de relacionamiento con el Poder Ejecutivo, la regulación que las afecta y su gobierno corporativo.

Es necesario que las empresas públicas persigan objetivos claros y específicos, que cuenten con un marco legal uniforme y consistente y que sus decisiones sean independientes de la política económica. Ello supone un marco en el que las definiciones políticas queden alojadas en las entidades correspondientes del Poder Ejecutivo, la operación en manos de las empresas públicas, dentro del marco de políticas definido y la regulación recaiga sobre organismos independientes con capacidades y competencias potenciadas.

Así, fortalecer la institucionalidad de las empresas públicas supone hacer una más clara separación de roles entre los responsables de definir, implementar y evaluar las políticas, los reguladores y los organismos encargados de ejecutar las acciones definidas por las políticas.

En la medida en que las empresas públicas participan de mercados o segmentos sin un adecuado marco de competencia, la regulación se torna clave para brindar incentivos adecuados de calidad y competitividad.

En este marco, los reguladores deben ser los encargados de fijar las tarifas, supervisar costos, asegurar las condiciones de acceso y suministro y facilitar la transparencia de la información relacionada con el mercado. Actualmente, las atribuciones de los reguladores están limitadas en lo que atañe a la fijación de precios (dependen del Poder Ejecutivo) y a la posibilidad de evitar prácticas anticompetitivas y existe una asimetría manifiesta entre las empresas reguladas y las agencias reguladoras.

Por tanto, se hace necesario fortalecer la gestión y las capacidades técnicas de las unidades reguladoras existentes, cuya dirección debe estar a cargo de personas seleccionadas en base a sus antecedentes profesionales y su mandato, desfasado del ciclo político. Además, los reguladores deben estar impedidos de trabajar en empresas que actúen en los mercados regulados por un período de tiempo prudencial, así como de participar en cargos electivos (Bonilla et al., 2019).

El fortalecimiento del esquema de empresas públicas requiere también mejoras en sus modelos de gobernanza. En el entendido de que las empresas públicas deben operar en un marco de autonomía del poder político y proveer un servicio de calidad a precio competitivo, con retorno adecuado al capital invertido, dentro de los lineamientos estratégicos establecidos por las políticas públicas, los procesos de selección de los cargos de dirección deben ser transparentes, desfasados del ciclo político y privilegiar los méritos y las competencias de los candidatos para el desempeño de la función (Bonilla et al., 2019).

A su vez, contar con Directorios competentes exige que las remuneraciones sean acordes a sus capacidades y responsabilidades y con la estructura de incentivos correctos para implementar las transformaciones necesarias (Bonilla et al., 2019).

## 2.2. Contabilidad pública

El enfoque de contabilidad pública basado en el criterio de caja implica que la inversión sea imputada como gasto en el momento en que se ejecuta. Por sus efectos sobre el resultado global del sector público, ello supone una restricción para la inversión pública (ver capítulo 1).

Como fuera señalado, Uruguay sigue utilizando el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 1986 del FMI, en el que el criterio de registro es *caja* y la adquisición de activos no financieros es considerada

como pago no reembolsable que afecta el patrimonio neto impactando, por tanto, en el resultado operativo del sector público.

Los sucesivos Manuales del FMI (2001 y 2014) asumen el criterio de lo devengado para la registración, a la vez que incorporan una nueva definición de *gasto*. Según ella, solamente se computan como gastos aquellas transacciones que disminuyen el patrimonio neto (Figura 23).

De este modo, las adquisiciones de activos no financieros, al no modificar el patrimonio neto, no constituyen gasto y, en consecuencia, no afectan el resultado operativo.

Figura 23: Marco analítico Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 1986 (FMI)

ENTRADAS		PAGOS	
Bienes y servicios	Corrientes	De capital	Corrientes
Bienes y servicios	De capital	Bienes y servicios	De capital
Nada	Corrientes	Nada	Corrientes
Nada	De capital	Nada	De capital
INGRESO		GASTO	
DONACIONES			
Pasivos de otros	Adquirido con fines de administración de la liquidez	Pasivos de otros	Adquirido con fines de política
Pasivos de otros	Adquirido con fines de política	Pasivos de otros	Adquirido con fines de política
CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS MENOS RECUPERACIONES			
Pasivos del gobierno		Pasivos del gobierno	
FINANCIAMIENTO		FINANCIAMIENTO	
Variación en los saldos de efectivo			

DÉFICIT/SUPERÁVIT

Fuente: MEFP 1986 (FMI).

Con ese criterio de registro, la inversión se va devengando con las amortizaciones (consumo de capital fijo), que son las que se imputan al resultado operativo.

Contrariamente a lo que ocurre con el criterio de caja, en el que las *salidas* por inversión se concentran en el momento de la ejecución, el efecto sobre el resultado operativo se suaviza.

Lo anterior supone una ventaja frente al marco del MEFP 1986. Debido a ello, es recomendable evaluar la conveniencia de adoptar versiones más actualizadas de los criterios de contabilidad pública empleados.

Las nuevas versiones del manual amplían el espectro de partidas de resultado, siendo las dos principales el resultado operativo neto, que refleja la variación patrimonial neta del sector público y el préstamo neto/endeudamiento neto, que incluye también las adquisiciones netas de activos no financieros (ver Figura 24).

Figura 24: Marco analítico Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas  
2001 y 2014 (FMI)

<b>Transacciones que afectan el patrimonio neto</b>	
<b>1</b>	<b>Ingreso</b>
11	Impuestos
12	Contribuciones sociales (EFP)
13	Donaciones
14	Otros ingresos
<b>2</b>	<b>Gasto</b>
21	Remuneración a los empleados [EFP]
22	Uso de bienes y servicios
23	Consumo de capital fijo [EFP]
24	Intereses [EFP]
25	Subsidios
26	Donaciones
27	Prestaciones sociales [EFP]
28	Otros gastos
<b>NOB/GOB</b>	<b>Resultado operativo neto/bruto (1-2)</b>
<b>Transacciones en activos no financieros</b>	
31	Inversión neta/bruta en activos no financieros
311	Activos fijos
312	Existencias
313	Objetos de valor
314	Activos no producidos
<b>2M</b>	<b>Erogación (2+31)</b>
<b>NLB</b>	<b>Préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-) [EFP] (1-2-31 = 1-2M = 32-33)</b>
<b>Transacciones en activos financieros y pasivos (financiamiento)</b>	
32	Adquisición neta de activos financieros
321	Internos
322	Externos
33	Incurrimiento neto en pasivos
331	Internos
332	Externos

Fuente: MEFP 2014 (FMI).

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario subrayar que el marco contable usado por las versiones más actuales del manual resulta una solución para el problema del sesgo contable anti-inversión, solamente en caso de que la política fiscal se centre en el resultado operativo neto. Por el contrario, si la evaluación de las finanzas públicas se rigiera por el indicador de préstamo neto/endeudamiento neto, en tanto las inversiones afectan el déficit, el sesgo contable seguiría operando del mismo modo (Esponda, 2018).

En virtud de lo anterior, resulta necesario evaluar otras opciones. Entre ellas, utilizar modalidades alternativas para la inversión pública, excluir inversiones estratégicas del cómputo del déficit, excluir a las empresas públicas del resultado fiscal o incluirlas solamente mediante el resultado de sus estados contables (criterio devengado) o de sus dividendos.

Según se señaló en el capítulo 2, Uruguay ha recurrido a *leasings*, concesiones de obra pública, PPP, sociedades anónimas, fideicomisos y contratos de largo plazo para materializar inversiones a fin de evitar afectar el resultado fiscal.

Sin perjuicio de ello, no debe perderse de vista que la utilización de estas modalidades conduce a subestimar las contingencias que enfrentan las finanzas públicas y a asumir costos de provisión de infraestructura que podrían ser mayores a los asociados a un financiamiento enteramente presupuestal. En este contexto, explorar las restantes alternativas y estudiar sus implicancias parece recomendable.

### 3. Una regla fiscal sobre el gasto corriente

Por diversos motivos, las economías de mercado asociadas a sistemas de gobiernos democráticos suelen registrar desequilibrios fiscales (Ardanaz et al., 2019).

Según se vio en el capítulo 1, la historia reciente confirma que Uruguay no es una excepción al respecto. Debido a ello, en el capítulo 2 se describieron una serie de desafíos sobre arreglos institucionales para fortalecer la gestión de las finanzas públicas. Entre ellos, se discutió la pertinencia y la factibilidad de que Uruguay adopte una regla fiscal más sofisticada que la que tiene en la actualidad.

Como fue mencionado también, la contribución de las reglas fiscales a la estabilidad y sostenibilidad macroeconómica sigue siendo un tema controversial en la profesión. Sin embargo, existe cierto consenso respecto a que la adopción de algunos criterios que limiten la discrecionalidad fiscal de los gobernantes suele tener efectos positivos sobre la gestión de las finanzas públicas y la coherencia intertemporal de las decisiones de los gobiernos.

La experiencia comparada enseña que, sin perjuicio de que las reglas fiscales deben ser concebidas específicamente para cada país, hay diversas lecciones que pueden ayudar a los diseños (Barreix y Corrales, 2019).

Así, Ardanaz et al. (2019) proponen cuatro lecciones útiles para diseñar una regla específica:

- i. Siempre hay dilemas. Por eso es clave contar con una regla simple, flexible y que contribuya a la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, optar por alguno de estos atributos

puede traducirse en resignar a uno o a los otros dos, afectando con ello la efectividad de la regla. Al respecto, los casos de México y Paraguay sugieren que la simpleza de la regla puede terminar haciendo que la política fiscal no sea realmente contracíclica. Por su parte, Colombia y Panamá muestran cuán difícil es implementar reglas complejas (no simples) que puedan ser también flexibles.

- ii. La clave está en los detalles. Por ejemplo, cuando las cláusulas de escape son demasiado laxas se termina degradando el valor de la regla.
- iii. Efectos no deseados. El caso de Colombia es ilustrativo. Allí la regla fiscal parece haber afectado la inversión pública. En contraste, Perú y Costa Rica muestran que una regla correctamente diseñada puede proteger la inversión.
- iv. La regla es solo una parte de la institucionalidad fiscal. Su diseño debe contemplar su interacción con otras instituciones. Por eso, es muy importante que los países cuenten con un marco fiscal de mediano plazo que contemple la existencia de consejos fiscales independientes.

Según se señaló en el capítulo 2, en las últimas tres décadas varios países fueron adoptando reglas fiscales. En la región, Chile y Perú se destacan por haber fortalecido sus instituciones fiscales. En ambos casos fueron incorporadas reglas con resultados positivos sobre el comportamiento cíclico de la política fiscal (Cerde y Larrain, 2019 y Mendoza Bellido, 2019).

El país que tiene la regla fiscal que, a priori, es más asimilable a la propuesta que se formula en esta sección es Costa Rica. Esta regla fue adoptada recientemente en medio de un deterioro agudo y sostenido de los equilibrios fiscales.

En Costa Rica, al igual que en Uruguay, hay una gran variedad de partidas inflexibles como, por ejemplo, la norma que obliga a asignar un 8% del PIB para la educación.

La regla fiscal fue incluida en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Es una regla de doble condición que limita el nivel de gasto público corriente en función del crecimiento económico, por un lado y la relación de la deuda pública con el PIB por el otro.

La regla establece que el gasto público corriente podrá aumentar en una proporción del crecimiento promedio del PIB de los últimos años. A su vez, está previsto que esa proporción varíe en función del nivel de la ratio deuda/PBI.

La regla tiene algunas cláusulas de escape bien definidas; por ejemplo, ante hechos extraordinarios o recesiones. La Figura 25 muestra los diferentes escenarios previstos por la regla.

Figura 25: Escenarios posibles a partir de la regla fiscal de Costa Rica

Escenarios de regla fiscal	Condición 1: Crecimiento nominal del PIB	Condición 2: Razón deuda/PIB del período anterior al ejercicio presupuestario ( $d_{t-1}$ ) del gobierno central	Límite correspondiente al crecimiento del gasto corriente nominal del SPNF
A	Economía sin recesión ni estado de emergencia y con crecimiento económico real $\leq 6\%$ por 2 años consecutivos (artículo 11)	$d_{t-1} < 30\%$ o gasto corriente $_{t-1} = 17\%$ del PIB	Gasto corriente= 100% del crecimiento promedio interanual del PIB nominal de los últimos 4 años (PIB4)
B		$30\% \leq d_{t-1} < 45\%$	Gasto corriente = 85% del PIB4
C		$45\% \leq d_{t-1} < 60\%$	Gasto corriente = 75% del PIB4
D (sin ajuste de jubilaciones, salario base e incentivos)		$d_{t-1} \geq 60\%$	Gasto total = 65% del PIB4
Otro	Crecimiento económico real $> 6\%$ por 2 años consecutivos (artículo 12)	Cualquier $d_{t-1}$	$\leq 85\%$ del PIB4
Suspensión de la regla	Recesión económica por crecimiento $< 1\%$ o estado de emergencia (artículo 16)	Cualquier $d_{t-1}$	Cualquier PIB4 con un plan de retorno a la regla en 3 años

Fuente: Agüero et al. (2019).

Esta sección está dedicada a presentar los lineamientos generales y así advertir sobre las precauciones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar una nueva regla fiscal en Uruguay.

Como fue comentado en el capítulo 2, es necesario tener en cuenta los dilemas que se abren en términos de efectividad, estabilidad, flexibilidad y transparencia a la hora de elegir la base de cálculo de la regla fiscal (Zack y Sotelsek, 2018 y Agüero et al., 2019).

Según se argumentará, para el caso de Uruguay una regla fiscal que tome como base el gasto corriente parece ser lo más adecuado. Ello es así porque, por un lado, la simpleza es su principal atributo y, por el otro, es posible lograr un equilibrio adecuado entre simpleza, flexibilidad y efectividad.

Existe consenso en torno al hecho de que la utilización del gasto público corriente como base de la regla fiscal tiene varias ventajas importantes. Primero, es una opción simple y clara sobre la que el gobierno tiene control. Además, la simpleza facilita la comunicación, la transparencia y el control de su cumplimiento.

No obstante lo anterior, una regla fiscal sobre el gasto corriente puede presentar problemas de flexibilidad si su diseño no es adecuado. El gasto es solo una parte de la política fiscal. Debido a ello, tener en cuenta solo esta dimensión puede tener asociadas dificultades para la gestión de las finanzas públicas si se producen cambios significativos en otras variables claves como la recaudación impositiva o la relación deuda pública/PIB.

Por eso, una regla fiscal basada en el gasto debe procurar ser flexible, para lo que el diseño de las cláusulas de escape es muy importante. Es decir, la limitación sobre el gasto público está prevista para condiciones normales de la economía. Cuando esas condiciones no se verifican, la regla debe prever mecanismos excepcionales para que no rija. Ello debería ocurrir evitando conferir una discrecionalidad excesiva al Poder Ejecutivo, puesto que le quitaría razón de ser a la regla.

A su vez, las reglas que limitan el crecimiento del gasto a una proporción del crecimiento del PIB corren el riesgo de volverse procíclicas ya que, en principio, establecen que el gasto guarde una correlación positiva con el nivel de actividad (Agüero et al., 2019).

Para evitar este tipo de problemas, es recomendable prever excepciones. Primero, cuando el nivel de actividad se ubica por debajo de cierto nivel, el gobierno podrá discrecionalmente promover una política fiscal anticíclica alentando un aumento del gasto. En condiciones en las que se generaron ahorros en la fase alta del ciclo, la suspensión de la vigencia de la regla le brindará al gobierno la libertad que necesita para compensar la contracción o desaceleración de la economía, sin necesidad de mayores indicaciones.

Segundo, el límite de gasto público admitido cuando la regla esté en funcionamiento y la economía esté creciendo debería ser una proporción del crecimiento promedio de un período de tiempo determinado (por ejemplo, últimos cuatro años). Ello tiene como propósito suavizar las variaciones del gasto público. De este modo, éste no estará perfectamente sincronizado a los cambios anuales del PIB, sino que dependerá de cómo haya evolucionado la economía en los años previos. El propósito de este dispositivo es evitar que el gasto sobrereacte con oscilaciones pronunciadas de corto plazo de la actividad.

Según Zack y Sotelsek (2018), la principal desventaja de una regla basada en el gasto corriente es que no considera los ingresos del sector público. Al renunciar a tomarlos en cuenta, se pierde información clave para determinar la sostenibilidad la trayectoria de la deuda pública.

Lo anterior es muy relevante cuando los sistemas tributarios no son maduros ya que son propensos a experimentar reformas que podrían

afectar los ingresos fiscales. En esos casos, el riesgo está en poner un límite de gasto excesivamente exigente que no considere las posibles mejoras en la recaudación. Al respecto, en relación con Uruguay se entiende que el sistema tributario es maduro, razón por la que no se esperan cambios importantes en los próximos años.

Por su parte, Ardanaz et al. (2019) señalan que una regla con base en el gasto corre además el riesgo de alentar la prociclicidad de la política fiscal. Ello podría ocurrir debido a que, según se vio, el aumento del gasto se fijara como un porcentaje del PIB. Por ello, es clave la definición precisa de cláusulas de escape. En particular, suspender la aplicación de la regla (liberando el gasto) cuando el PIB esté creciendo por debajo de una tasa determinada.

Otra desventaja de una regla sobre el gasto es que tiene un efecto lento sobre la deuda pública. Por eso, una forma de complementar la regla es incluir una segunda condición que correlacione el gasto público habilitado con el ratio deuda pública/PIB. Precisamente y como se adelantó, Costa Rica ha optado por esta segunda condición (Agüero et al., 2019).

Finalmente, entre las desventajas de las reglas basadas en el gasto puede también mencionarse el riesgo de estimular las *contabilidades creativas*. Este tipo de prácticas aluden a, por ejemplo, dejar fuera del concepto de *gasto* usado como base de cálculo, ciertas partidas de egresos. Por ello, es recomendable que la definición del *gasto* tenga, además, una amplia cobertura (Ardanaz et al., 2019).

Según se dijo, la idea de la regla propuesta es limitar el aumento del gasto corriente en una proporción del crecimiento del PIB cuando la economía esté en crecimiento. Para ello, debe tomarse el crecimiento promedio del PIB de un período de tiempo determinado (4 años, por

ejemplo), habilitándose el aumento del gasto en un porcentaje de ese crecimiento (50%, por ejemplo).

En ese caso, si la economía creció a un promedio de 3% anual en los últimos cuatro años, el gasto corriente podría aumentar un 1,5% en el año. El objetivo de considerar el crecimiento de un período de tiempo y no el de un año en particular, es que permite amortiguar los cambios en el gasto de modo de evitar: (i) cambios bruscos en su nivel; (ii) el alentamiento de la prociclicidad de la política fiscal; y (iii) la promoción de aumentos del gasto público provocados por aceleraciones transitorias del PIB. Es que, en definitiva, según se vio en el capítulo 1, el objetivo central de la regla es precisamente, suavizar el aumento del gasto público.

Por su parte, la regla debe prever la eliminación de la restricción al aumento del gasto, cuando el crecimiento esperado del PIB para el año del ejercicio presupuestal en discusión esté por debajo de un cierto umbral, por ejemplo 1%. En ese caso, el gobierno podría actuar discrecionalmente promoviendo una política fiscal anticíclica.

La elección del gasto corriente y no del gasto total, es una opción deliberada para proteger la inversión (Sureda et al., 2017). Este tipo de diseño es habitual, habiendo varios ejemplos de reglas fiscales como éstas en la región (Ardanaz et al., 2019).

El papel de la inversión pública, como fue mencionado en el capítulo 1, es clave para el desarrollo del país. Precisamente, limitar el gasto corriente durante las fases de crecimiento económico procura que el espacio fiscal disponible no termine desplazando a la inversión, que es un concepto con efectos dinámicos potentes.

Optar por una regla basada en el gasto supone haber dejado de lado una definida sobre el resultado fiscal estructural. Si bien esta alternativa es cada vez más frecuente en el mundo, su complejidad

recomienda no tomarla como primera opción en países con instituciones fiscales en desarrollo. En efecto, en primer lugar, en tanto es un mecanismo más complejo, naturalmente requerirá una discusión más profunda sobre su diseño y un mayor tiempo para su implementación. En segundo lugar, por su propia naturaleza, es una regla menos clara y transparente para el público en general.

Como consecuencia de lo anterior, en estos casos los consejos fiscales tienen un rol mucho más relevante al tener que pronunciarse sobre aspectos inobservables, como lo son la fase del ciclo en la que se encuentra la economía o la tendencia de crecimiento de largo plazo del PIB. Ello requiere de una madurez institucional y de un desarrollo de la profesión económica que todavía parece estar pendiente en Uruguay.

Debido a ello, al menos en el corto plazo, se entiende más apropiado para Uruguay adoptar una regla simple definida sobre el gasto corriente.

La Figura 26 ilustra de manera sintética las ventajas y desventajas de diferentes tipos de reglas.

Figura 26: Definición, características, ventajas y desventajas de diferentes tipos de regla fiscal

Tipo de regla	Definición	Ventaja	Desventaja
<b>Balance</b>	<i>Incorpora un objetivo numérico para el balance fiscal, el balance estructural o el balance cíclicamente ajustado.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculación directa con la sostenibilidad de las finanzas públicas.</li> <li>• No incentiva la disciplina fiscal en etapas de expansión.</li> <li>• Sencillez en el caso del balance sin ajustar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede tener efectos procíclicos, aunque presenta una función estabilizadora cuando se define sobre el balance estructural o el balance cíclicamente ajustado.</li> <li>• Presenta un alto riesgo de incumplimiento en episodios agudos de crisis.</li> <li>• Incentiva la "contabilidad creativa".</li> <li>• Depende de variables que están fuera del control directo de los gobiernos.</li> <li>• Sus métodos de cálculo son más complejos y debatibles.</li> <li>• Dificultad para cuantificar el balance estructural o cíclicamente ajustado.</li> <li>• Difícil de comunicar y controlar, para el caso del balance estructural o cíclicamente ajustado.</li> </ul>
<b>Deuda</b>	<i>Establece límites explícitos a la relación entre deuda y PIB.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculación directa con la sostenibilidad de las finanzas públicas.</li> <li>• Sencillez.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede tener efectos procíclicos.</li> <li>• Puede no ser creíble en episodios de fuerte crisis.</li> <li>• Utilidad práctica limitada en el corto plazo por el rezago de las medidas de política para reflejarse en la deuda.</li> <li>• Incentiva la "contabilidad creativa".</li> <li>• Depende de variables fuera del control directo de los gobiernos.</li> </ul>
<b>Gasto</b>	<i>Estipula límites sobre el gasto total, primario o corriente. Estos límites pueden ser en términos absolutos, en tasas de crecimiento o como porcentaje del PIB.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sencillez.</li> <li>• Es fácil de poner en funcionamiento.</li> <li>• Representa una guía operativa clara.</li> <li>• Se controla la fuente principal de sesgos deficitarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si se define como porcentaje del PIB, puede volverse procíclica.</li> <li>• Puede provocar cambios negativos en la composición del presupuesto.</li> <li>• Incentiva la "contabilidad creativa".</li> <li>• Si la cobertura no es amplia, pierde efectividad.</li> <li>• Su efectividad depende de la dinámica de los ingresos.</li> </ul>
<b>Ingresos</b>	<i>La regla establece techos o pisos para los ingresos en términos absolutos o como porcentaje del PIB.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede mejorar la política y la administración tributaria.</li> <li>• Evita cargas tributarias excesivas.</li> <li>• Restringe el uso corriente de ingresos extraordinarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No está ligada a la sostenibilidad de las finanzas públicas ni tiene carácter anticíclico.</li> <li>• En etapas expansivas puede inducir a un menor esfuerzo de la administración tributaria.</li> <li>• Si la administración tributaria es débil, tiene poca efectividad.</li> </ul>

Fuente: Ardanaz et al. (2019).

Según se dijo más arriba, una forma de fortalecer la regla propuesta es agregar una segunda condición para poder contemplar el nivel de endeudamiento bruto del sector público.

Bajo un esquema como éste, las restricciones sobre el gasto corriente se irían haciendo más exigentes a medida que crece el nivel de endeudamiento (Sureda et al., 2017). Así, para niveles de deuda sobre PIB muy bajos no habría restricciones al gasto. A medida que la deuda va aumentando se introducen restricciones adicionales. Esto es, para niveles de deuda pública muy bajos (menores al 20% del PIB, por ejemplo), no habría restricciones al gasto corriente. Si la relación se ubicara entre 20% y 60% la restricción podría ser moderada (aumentos del gasto del 50% del crecimiento del PIB), mientras que si la ratio superara el 60% operaría una restricción más fuerte (aumentos del gasto corriente del 25% del crecimiento del PIB). La Figura 25 muestra cómo esta doble condición fue implementada para el caso de Costa Rica.

La regla fiscal de Costa Rica tiene una doble condición de este tipo. Según se dijo, su principal virtud es introducir una dimensión asociada a la sostenibilidad de la relación deuda pública/PIB, algo que en una regla puramente del gasto no está presente.

A su vez, un dispositivo como el sugerido actúa, en la práctica, como una cláusula de escape. En efecto, ello ocurre cuando se reduce de forma significativa la relación deuda pública/PIB. En contraste, su debilidad es que su diseño se vuelve más complejo y, eventualmente, puede quedar sujeto a *shocks* exógenos que inciden sobre la relación deuda pública/PIB, en particular cuando afectan el tipo de cambio.

Como fue señalado anteriormente, dado que la flexibilidad de las reglas fiscales es uno de sus atributos deseables, el cuidado en el diseño de los mecanismos de salida o cláusulas de escape es muy importante.

Dado que la realidad siempre es más compleja de lo previsto, es necesario contar con mecanismos que permitan salirse de la regla cuando mantenerse en ella genere más costos que beneficios.

En el caso del tipo de regla fiscal que se ha venido proponiendo en los párrafos anteriores, esto es especialmente importante porque el diseño no establece criterios de comportamiento durante la fase baja del ciclo económico y simplemente suspende su aplicación dándole discrecionalidad al gobierno.

A raíz de lo anterior, es clave definir cuáles son las condiciones que suspenden la vigencia de la regla. Ellas son las cuatro que se describen a continuación.

- i. El primero y más claro es cuando la economía deja de crecer. Es discutible donde poner ese umbral, en Costa Rica se resolvió suspender las restricciones cuando el crecimiento esperado es menor al 1%. Más allá del nivel de límite específico que se fije, si se pretende que la regla tenga un papel anticíclico se requiere habilitar el aumento del gasto ante recesiones o estancamiento. En este caso se entiende que no es necesario sugerir líneas de acción concretas. Ante situaciones de este tipo, los gobiernos naturalmente tenderán a aumentar el gasto si están habilitados a hacerlo (Ardanaz et al., 2019).
- ii. También se debería suspender la vigencia de las restricciones ante crecimientos del PIB superiores a algún nivel determinado; por ejemplo, crecimiento promedio de los últimos 4 años de más de 4,5% (50% por encima de la tendencia de largo plazo). Con ello se evitaría que se den expansiones del gasto corriente extraordinarias a raíz de ingresos excepcionales y, seguramente, transitorios.
- iii. En el caso de usar la regla de doble condición, que considera el endeudamiento, una caída significativa del cociente de deuda pública/PIB también habilitaría la suspensión de la regla. Sin embargo, la evolución de la deuda requiere períodos más prolongados, por lo que

sería necesario prever otras salidas para situaciones excepcionalmente positivas.

- iv. Mecanismos de salida discrecionales. Dado que no es posible prever todos los estados de la naturaleza, es importante evitar quedar atado a situaciones no deseadas. Para este caso, es clave contar con un arreglo institucional que reconozca la situación de excepcionalidad que amerita la suspensión de la regla. Esta institución, un consejo fiscal independiente, debería estar integrada por personas técnicamente solventes y representativas de las preferencias políticas mayoritarias de la sociedad.

Otro de los aspectos relevantes que deben abordarse en cuanto a la adopción de una nueva regla fiscal es su alcance; esto es, los organismos que quedarían comprendidos por ella.

En Uruguay, el sector público es denso y complejo, razón por la que este no es un tema sencillo. En principio parece razonable incluir a la Administración Central y a todos los organismos del artículo 220 de la Constitución. Sin embargo, dada la normativa existente con respecto a la autonomía presupuestal de estos últimos, este es un tema que debe evaluarse con cuidado.

La experiencia internacional sugiere que las implantaciones exitosas de reglas fiscales han debido desarrollar una institucionalidad que las soporte. Así, Ardanaz et al. (2019) establecen que la regla fiscal debe ser acompañada de un *Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo* (MFMLP) y un *Consejo Fiscal Independiente* (CFI).

El rol del MFMLP es fortalecer la consistencia temporal de la política fiscal, de modo de asegurar la sostenibilidad de las políticas. El CFI, por su parte, es un órgano integrado por expertos en temas fiscales, que velan por el cumplimiento de la regla de forma independiente.

En la experiencia comparada, los consejos fiscales apoyan la ejecución y monitorean el cumplimiento de la regla. En muchos países han evolucionado desde consejos honorarios a otros autónomos y profesionales como en Chile<sup>45</sup>. Con el propósito de fortalecer su independencia técnica, debería explorarse que el mandato de los miembros de CFI no coincida con el ciclo de gobierno. En muchos lugares ello se logra haciendo que la duración de sus mandatos exceda al período de gobierno.

La implantación de una regla como la propuesta en esta sección requiere ciertas condiciones. En ese sentido, los desafíos fiscales de corto plazo que tiene Uruguay es probable que hagan que su diseño e implementación fiscal no sean de extrema urgencia para el gobierno que fue electo en noviembre de 2019.

Sin perjuicio de lo anterior, la entrada en vigor de una regla fiscal como la sugerida ayudaría a fortalecer la credibilidad de la política fiscal, algo clave para alentar la inversión y asegurar la estabilidad macroeconómica según se argumentó en el capítulo 1.

---

<sup>45</sup> En el caso chileno, existe el Consejo Fiscal Autónomo, un organismo autónomo, de carácter técnico y consultivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda (Ley N° 21.148 de 2019). Anteriormente, previo a la Ley N° 21.148, era el Consejo Fiscal Asesor.

## Capítulo 4: Conclusiones

Una lección aprendida del pasado reciente de Uruguay es que la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para alcanzar crecimientos del PIB que puedan soportar los niveles de prosperidad y cohesión social que sus habitantes demandan.

La limitada capacidad estabilizadora de la política monetaria le asigna un papel central a la política fiscal para la estabilidad macroeconómica.

En la actualidad, Uruguay debe recuperar el crecimiento de su economía, lo que exige la definición de una agenda procrecimiento que incluya una mayor consistencia en la gestión macroeconómica que la exhibida en los últimos siete años.

Lo anterior requiere despejar los riesgos asociados a la actual situación fiscal. Para ello es necesario implementar un ajuste que reduzca el nivel actual de déficit fiscal, llevar adelante una reforma del sistema previsional y fortalecer la institucionalidad responsable de la gestión de las finanzas públicas.

El fortalecimiento de las instituciones que gestionan las finanzas públicas implica revisar las reglas que gobiernan el ciclo presupuestal, impulsar cambios en la contabilidad pública y adoptar una nueva regla fiscal. Este ensayo se concentró exclusivamente en este capítulo: la agenda de mediano plazo.

En este marco, el presente ensayo resume algunas lecciones de la historia reciente para la gestión de las finanzas públicas en Uruguay. Entre ellas están: la importancia de la política fiscal para la estabilidad

macroeconómica, el aumento de la presión fiscal, la erosión de la capacidad estabilizadora de la política fiscal asociada a su prociclicidad y a sus ciclos electorales, el sesgo anti-inversión pública asociado al esquema de contabilidad vigente, así como la particular relación entre el Poder Ejecutivo y las empresas públicas.

A partir de lo anterior, se identificaron oportunidades de mejora para la gestión de las finanzas públicas en tres dimensiones. Primero, las asociadas al ciclo presupuestal. Segundo, las relacionadas con la contabilidad pública y la institucionalidad que enmarca y regula la gestión de las empresas públicas. Tercero, las vinculadas con la adopción de una regla fiscal más apropiada que la vigente.

El proceso presupuestal en Uruguay es altamente fragmentado, está insuficientemente reglado y exhibe un nivel de institucionalización relativamente bajo. Si bien a partir de 2005 el modelo que lo guía es predominantemente *top-down*, con el MEF como rector, la concepción de su formulación sigue siendo incremental. A pesar de las mejoras recientes, las carencias en materia de información siguen sin permitir una adecuada medición de la eficiencia y la efectividad del gasto público. Todo lo anterior da lugar a un proceso que sigue presentando un carácter marcadamente discrecional.

Las gestiones estratégica y operativa de las empresas públicas siguen estando condicionadas por necesidades que tiene o restricciones que enfrenta el Poder Ejecutivo.

El tratamiento contable de la inversión pública promueve un sesgo anti-inversión pública lo que condiciona el desarrollo de la infraestructura.

Desde 2006, Uruguay cuenta con una regla fiscal que establece un límite nominal para el aumento de la deuda pública. La regla es simple y

flexible. Sin embargo, no se ha mostrado lo suficientemente potente como para que sea una herramienta anticíclica.

En el ensayo incluye también una serie de recomendaciones para mejorar la gestión de las finanzas públicas en Uruguay. Estas fueron presentadas en las mismas tres dimensiones mencionadas en el caso de los desafíos: el ciclo presupuestal, la contabilidad pública y la gestión de las empresas del Estado, así como las reglas fiscales.

Entre las asociadas al ciclo presupuestal se destacan las recomendaciones sobre: i) el fortalecimiento del marco presupuestal general; ii) la presupuestación por resultados; iii) la adopción de un presupuesto quinquenal móvil; iv) la simplificación del marco de formulación del presupuesto; v) la necesidad de seguir desarrollando sistemas de gestión e información; vi) la importancia de seguir avanzando en un esquema de presupuestación tipo *top-down*; y vii) el fortalecimiento de la evaluación presupuestal.

Por otro lado, con respecto a las empresas públicas uruguayas, se hace necesario avanzar en tres grandes dimensiones para ordenar su marco de funcionamiento: marco institucional general y de relacionamiento con el Poder Ejecutivo, regulación y gobierno corporativo de las Empresas Públicas.

Primero, es necesario que las Empresas Públicas persigan objetivos claros y específicos, que cuenten con un marco legal uniforme y consistente y que sus decisiones sean independientes de la política económica. Segundo, se hace necesario fortalecer la gestión y capacidades técnicas de las unidades reguladoras existentes. Tercero, es clave mejorar los modelos de gobernanza, tendiendo hacia un marco con autonomía respecto al poder político, transparentando los procesos de

selección de los cargos de dirección y haciéndolos desfasados del ciclo político.

Segundo, es recomendable estudiar la posibilidad de migrar la contabilidad de las finanzas públicas hacia versiones más actualizadas. Esto es: (i) tender hacia un enfoque basado en el criterio de lo devengado para la registración y (ii) considerar una nueva definición de *gasto*, computando como gastos solo aquellas transacciones que disminuyen el patrimonio neto. Otras posibilidades también incluyen excluir inversiones estratégicas del cómputo del déficit, excluir a las empresas públicas del resultado fiscal o incluirlas mediante sus dividendos.

Finalmente, se propuso una regla fiscal que tome como base el gasto corriente. El fundamento de la elección de la base es lograr un equilibrio entre simpleza, flexibilidad y efectividad: tres atributos de cualquier regla fiscal. La elección del gasto corriente supone excluir la inversión pública. La flexibilidad requiere prever el diseño de cláusulas de escape. El límite de gasto público admitido cuando la regla esté en funcionamiento y la economía esté creciendo debería ser una proporción del crecimiento promedio de un período de tiempo determinado (por ejemplo, últimos cuatro años). Ello tiene como propósito suavizar las variaciones del gasto público.

En el mundo y en la región, las reglas fiscales de doble condición son frecuentemente usadas. Normalmente utilizan el nivel de deuda y alguna otra variable fiscal. Entre sus principales virtudes está que introducen una dimensión asociada a la sostenibilidad de la relación deuda pública/PIB, algo que en una regla puramente del gasto no está presente. Sin embargo, es un camino complejo y requiere un nivel de madurez institucional que es necesario desarrollar antes de adoptarla.

## Anexos

Figura 27: Esquema de cambios normativos para el ciclo presupuestal

CICLO PRESUPUESTAL		
Recomendación	Posible cambio normativo	Comentarios
<b>Actores y roles</b>	<i>Constitución / Ley</i>	Las modificaciones en competencias o roles atribuidos por la Constitución, como los del Tribunal de Cuentas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto requerirán reforma constitucional. La ley podrá otorgar competencias adicionales a los organismos del Estado vinculados al procedimiento de elaboración de los presupuestos.
<b>Procedimientos</b>	<i>Constitución / Ley / Decreto</i>	El instrumento requerido dependerá del aspecto procedimental involucrado ya que existen normas de los tres rangos referidos que regulan aspectos del procedimiento.
<b>Presupuesto por resultados</b>	<i>Ley</i>	En la medida en que la previsión de presupuesto por resultados constituye un complemento de origen legal, al presupuesto por programa (de base constitucional), este aspecto no requiere reforma constitucional.
<b>Presupuesto quinquenal móvil</b>	<i>Constitución</i>	Considerando que los artículos 214 y siguientes de la Constitución de la República ligan el periodo presupuestal al periodo de gobierno, esta modificación requiere reforma constitucional.
<b>Planificación estratégica</b>	<i>Ley</i>	Este aspecto no requiere reforma de la Constitución en cuanto resulte compatible con el diseño del presupuesto por programa de previsión constitucional.
<b>Enfoque programático matricial</b>	<i>Ley</i>	Considerando que la apertura programática es realizada por ley, la previsión de este enfoque programático matricial podría hacerse por ley reglamentaria de la Constitución.
<b>Gestión presupuestal</b>	<i>Ley</i>	Este aspecto puede regularse por ley, en cuanto no afecte el encuadre constitucional.
<b>Presupuestación Top – Down</b>	<i>Constitución / Ley</i>	El nivel normativo necesario dependerá del alcance de las potestades que deseen atribuirse a los incisos. Procede tener en cuenta que el rango legal del presupuesto nacional restringe la posibilidad de hacer reasignaciones por norma infralegal.
<b>Evaluación</b>	<i>Ley</i>	Puede regularse por ley en cuanto los análisis cualitativos que implique no supongan modificar lo relativo a la rendición anual de cuentas prevista constitucionalmente.

Fuente: elaboración propia.

Figura 28: Esquema de cambios normativos para las empresas públicas y la contabilidad pública

<b>EMPRESAS PÚBLICAS</b>		
<b>Recomendación</b>	<b>Posible cambio normativo</b>	<b>Comentarios</b>
<b>Marco jurídico común</b>	<i>Constitución / Ley</i>	Se requeriría reforma constitucional si implicara modificaciones a las disposiciones constitucionales sobre estas empresas, como es el caso de las previsiones sobre los llamados Entes Autónomos necesarios, o de otras restricciones constitucionales como las establecidas en el artículo 186 de la Carta. También requerirían reforma constitucional las disposiciones que implicaran afectar las previsiones de la Constitución en aspectos estatutarios, objeto de los llamados reglamentos autónomos en la materia.
<b>Gobierno Corporativo</b>	<i>Constitución / Ley</i>	Ídem anterior.
<b>Atribuciones y competencias de los reguladores</b>	<i>Ley</i>	No requeriría reforma constitucional por cuanto estos entes son de creación y regulación legal.
<b>CONTABILIDAD PÚBLICA</b>		
<b>Recomendación</b>	<b>Posible cambio normativo</b>	<b>Comentarios</b>
<b>Adopción de Criterios de Contabilidad Pública del Manual del FMI 2014</b>	<i>Ley / Resolución del Tribunal de Cuentas de la República</i>	De acuerdo al artículo 211, literal F) de la Constitución de la República, compete al Tribunal de Cuentas dictar las ordenanzas de contabilidad para todos los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Si se modificaran disposiciones del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) se requeriría, asimismo, el dictado de una ley.

Fuente: elaboración propia.

Figura 29: Esquema de cambios normativos para la regla fiscal

REGLA FISCAL		
Recomendación	Posible cambio normativo	Comentarios
<b>Definición de la regla</b>	<i>Constitución / Ley</i>	En cuanto se pretenda una definición con carácter de política de Estado que trascienda el período de gobierno se requerirá una reforma constitucional.
<b>Funcionamiento y gobernanza de cláusulas de salida (escape)</b>	<i>Constitución / Ley</i>	Ídem anterior.
<b>Alcance (organismos comprendidos)</b>	<i>Constitución / Ley</i>	Ídem anterior.
<b>Definición del marco fiscal de mediano y largo plazo</b>	<i>Constitución / Ley</i>	Ídem anterior.
<b>Creación y funcionamiento del Consejo Fiscal</b>	<i>Constitución / Ley</i>	Se requiere reforma constitucional si su competencia limita o restringe potestades constitucionalmente atribuidas, autonomías, etc.

Fuente: elaboración propia.



## Referencias bibliográficas

- Aboal, D. y Calvo, D. (2000); *Política y Macroeconomía en el Uruguay del Siglo XX*; mimeo, Universidad de la República Oriental del Uruguay.
- Aboal, D. y Oddone, G. (2003); *Reglas versus Discrecionalidad: La Política Monetaria en Uruguay entre 1920 y 2000*; XVIII Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay, Montevideo.
- Aboal, D., Lorenzo, F., Moraes, J.A. y Oddone, G. (2003a); *La economía política de los déficit fiscales*; en *Economía Política en Uruguay: instituciones y actores políticos en el proceso económico*; editorial Trilce.
- Aboal, D., Lorenzo, F. y Rius, A. (2003b); *Política partidaria y política cambiaria: La evidencia para Uruguay desde 1920*; en *Economía Política en Uruguay: instituciones y actores políticos en el proceso económico*; editorial Trilce.
- Agüero, E., Barreix, A. y Corrales, L. (2019); *El proyecto de regla fiscal del gasto corriente en Costa Rica*; en Barreix, A. y Corrales, L. (Eds.) *Reglas fiscales resilientes en América Latina* (pp. 167-182); Washington DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alberola, E., Kataryniuk, I., Melguizo, A. y Orozco, R. (2016); *Fiscal Policy and the cycle in Latin America: the role of financing conditions and fiscal rules*, Banco de España, Documentos de Trabajo N° 1604.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1994); *The Political Economy of Budget Deficits*, NBER Working Paper 4637.
- Alesina, A. y Tabellini, G. (2005); *Why is Fiscal Policy Often Procyclical?*; NBER Working Papers 11600, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Alesina, A., Roubini, N. y Cohen, G. (1997); *Political Cycles and the Macroeconomy*; Cambridge, MA: MIT Press.
- Ardanaz, M., Barreix, A. y Corrales, L. (2019); *Las reglas fiscales en América Latina*; en Barreix, A. y Corrales, L. (Eds.) *Reglas fiscales resilientes en América Latina* (pp. 1-40); Washington DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Ardanaz, M., Barreix, A., Corrales, L. y Díaz de Sarralde, S. (2019); *Las reglas fiscales: tipologías, funciones y complementariedad con otras instituciones fiscales*; en Barreix, A. y Corrales, L. (Eds.) *Reglas fiscales resilientes en América Latina* (pp. 41-60); Washington DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aschauer, D. A. (1989); *Public investment and productivity growth in the Group of Seven*; *Economic perspectives*, 13(5), 17-25.
- Auriol, E. y Picard, P. M. (2009); *Government Outsourcing: Public Contracting with Private Monopoly*; *The Economic Journal*, 119: 1464–1493.
- Azar P., et al. (2009); *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración Universidad de la República. Instituto de Economía. Montevideo.
- Azar, P. y Bertoni, R. (2007); *Regímenes fiscales en Uruguay durante el siglo XX: De los hechos estilizados a la interpretación de la realidad*; QUANTUM; Volumen II N° 1.
- Azar, P. y Fleitas, S. (2012); *Gasto público total y social: el caso de Uruguay en el siglo XX*; *Revista de Historia Económica*, Vol. 30, No. 1: 125-156.
- Bale, M. y Dale, T. (1998); *Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries*, *The World Bank Research Observer*, vol. 13, no. 1, pp. 103-21.
- Banda, A. y Onandi, D. (1992); *El déficit parafiscal en Uruguay: 1982-1990*; *Serie Política Fiscal*; CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Barreix, A. y Corrales, L. (Eds.) (2019); *Reglas fiscales resilientes en América Latina*; Washington DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barro, R. J. (1979); *On the determination of the public debt*, *Journal of Political Economy* 87(5): 940-971.
- Bergara, M. (2001); *El diseño institucional en los servicios públicos: políticas de Estado o polarización ideológica*; en CIIP - UPAZ, PNUD - CEE 1815 (2001): *Servicios públicos. Apuntes hacia una política de Estado*; Proyecto Agenda Uruguay, Editorial Trilce, Montevideo.

- Bergara, M., Dominioni, D. y Licandro, G. (1995); *Un modelo para comprender la enfermedad uruguaya*; Revista de Economía - Segunda Época Vol.II N° 2; Banco Central del Uruguay.
- Berretta, N. (2004); *La asignación del gasto en la ejecución del presupuesto en Uruguay ¿resultado de las prioridades políticas definidas o de la casualidad?*; CINVE.
- Berretta, N. (2006); *Reglas e instituciones en la formulación del presupuesto nacional en Uruguay*; Working Paper CINVE.
- BID. (2015). *Financiamiento de la infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿Cómo, Cuánto y Quién?* Washington DC: BID.
- Blakeslee, D. (2018); *Politics and Public Goods in Developing Countries: Evidence from the Assassination of Rajiv Gandhi*; Journal of Public Economics; Volume 163; Pages 1-19; ISSN 0047-2727.
- Blanchard, O. y Giavazzi, F. (2004). *Improving the SGP through a proper accounting of public investment*. CEPR Discussion Paper No. 4220.
- Bonilla, L., Fleitas, S., Gili, B., Mercant, J.M., Munyo, I., Oddone, G., Perroni, A., Regent, P., Rosselli, P., Tolosa, G. y Zipitría, L. (2019); *Repensar las EEPP: Propuesta de Agenda*.
- Borchardt, M., Rial, I. y Sarmiento, A. (1998); *Sostenibilidad de la política fiscal en Uruguay*; DT R-320, Washington: CERES – BID.
- Borchardt, M., Rial, I. y Sarmiento, A. (2000); *La evolución de la política fiscal en Uruguay; ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal?*; Banco Interamericano de Desarrollo.
- Buchanan, J. y Wagner, R. (1977); *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*; Academic Press, New York.
- Carlomagno, G. (2019); *Una Reforma Necesaria en el Plano Fiscal*; Blog SUMA; CINVE; disponible en: <http://www.suma.org.uy/una-reforma-necesaria-en-el-plano-fiscal/>.
- CCE (2018); *Empresas Públicas: desafíos y transformaciones necesarias. Una mirada desde la óptica empresarial*; en Mesa Redonda sobre Empresas Públicas organizado por la Confederación de Cámaras Empresariales; Montevideo.

- Celasun, O., Moreno-Badía, M., Chalk, N. y Terrier, G. (2015); *Política fiscal en América Latina: Lecciones y legados de la crisis financiera mundial*; FMI.
- Cerda, R. y Larrain, F. (2019); *La regla fiscal de Chile: 16 años de experiencia*; en Barreix, A. y Corrales, L. (Eds.) *Reglas fiscales resilientes en América Latina* (pp. 61-72); Washington DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Céspedes, L. y Velasco, A. (2014); *Was this time different? fiscal policy in commodity republics*; National Bureau of Economic Research, Working Paper 19748.
- Colacce, M., Manzi, P. y Tenenbaum, V. (2017); *Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay*; Estudios y Perspectivas – Oficina de la CEPAL en Montevideo 29, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CPA Ferrere (2017); *El precio de los combustibles en Uruguay*.
- Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J. y Kumar, M. S. (2008); *Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union*; *Economic Policy*, 23, pp. 297-362.
- Domingo, R. y Zipitría, L. (2015); *Regulación de empresas públicas en Uruguay, desafíos y perspectivas*; URSEA; Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República; Montevideo.
- Drazen, A. (2000); *Political Economy in Macroeconomics*; Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Edgerton, J. (2012); *Agency Problems in Public Firms: Evidence from Corporate Jets in Leveraged Buyouts*; *Journal of Finance*; Vol. LXVII, No. 6, pp. 2187–2214.
- Engel, E. (2015); *Intervención en Curso Asociaciones Público-Privadas: Implementado Soluciones en Latinoamérica y el Caribe*; En BID (Ed.); Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=nItD26wImj4>.
- Esponda, F. (2018); *Reglas de juego contables de la inversión pública: Sobre la consolidación contable de las empresas públicas en el resultado fiscal, sus problemas y posibles soluciones*; OPP; Montevideo.

- Esponda, F. y Molinari, J. (2017). *Reglas de juego de la inversión pública. El caso de la revolución eólica uruguaya. Lecciones para las PPP*; Montevideo: Trabajo presentado en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó, V. y Pattillo, C. (2018); *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*; IMF Staff Discussion Notes; 18, 1; Fondo Monetario Internacional.
- FMI (2001); *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*; Washington: FMI.
- FMI. (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Washington: FMI.
- FMI. (2018). *Public Investment Management Assessment: Review and Update*. Washington: International Monetary Fund.
- Frankel J, Végh C. y Vuletin G. (2013); *On graduation from fiscal procyclicality*; National Bureau of Economic Research, Working Paper 17619.
- Goldfinch S. (1998); *Evaluating public sector reform in New Zealand: have the benefits been oversold*; Asian journal of public administration, vol 20, no 2, 203-232
- Grafe, F. (2009); *Metodología sobre evaluación de capacidades institucionales para el monitoreo y evaluación de resultados y del gasto*; Programa de Mejoramiento de la Calidad del Gasto Público (1795/ OC-UR).
- Guasch, L. (2004); *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions*; Washington DC: Banco Mundial.
- Guzmán M (2007); *Prociclicidad de las políticas fiscales en contextos volátiles*; Tesis de Maestría en Economía Universidad Nacional de La Plata.
- Hallerberg, M., Scartascini, C. y Stein, E. (2010); *El proceso presupuestario como eje central de la discusión política*; en Hallerberg, M., Scartascini, C. y Stein, E. (Eds.) *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina* (pp. 267-291). Washington DC, EEUU; Banco Interamericano de Desarrollo.

- Hemming, R. y Ter-Minassian, T. (2004). Mejorar las condiciones para la inversión pública. *Finanzas y Desarrollo*, 32.
- Hughes, C. (2000); *Ciclos Políticos en la Economía Uruguaya*; mimeo; Universidad Católica del Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales Aplicadas.
- Ilzetzki E. y Vegh C. (2008); Procyclical fiscal policy in developing countries: truth or fiction?; National Bureau of Economic Research, Working Paper 14191.
- Jiménez J. y Ter-Minassian T. (2016); Política fiscal y ciclo en América Latina: El rol de los gobiernos subnacionales; CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 173.
- Kaminsky G, Reinhart C. y Végh C. (2004); When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies; National Bureau of Economic Research, Working Paper 10780.
- Karakas M, Turan T. y Yanikkaya H. (2014); A brief analysis of the tax smoothing hypothesis in Turkey; *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 42 E/2014, pp. 78-93.
- Kehoe, T., Nicolini, J. y Sargent, T. (2013); *The Monetary and Fiscal History of Latin America: 1960-2005*; The Becker Friedman Institute of the University of Chicago.
- Khan, A. y Mayes, S. (2009). *Transición a la contabilidad en base de devengo*. Washington: FMI.
- Kim, J. y Park, C. (2006); *Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management*; *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6/1.
- Klien, M. (2012); *The political side of public utilities: how opportunistic behavior and yardstick competition shape water prices in Austria*; Chaire Economie des Partenariats Public-Privé; Institut d'Administration des Entreprises.
- Kydland, F. y Prescott, E. (1977); *Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*; *Journal of Political Economy*; University of Chicago Press, vol. 85(3), pages 473-491; June.
- Lanzilotta, B., Llambí, C. y Mordecki, G. (2003); *La influencia regional sobre la economía uruguaya: un análisis de los últimos veinte años*; (N. DT01/03). FCEA-IECON.

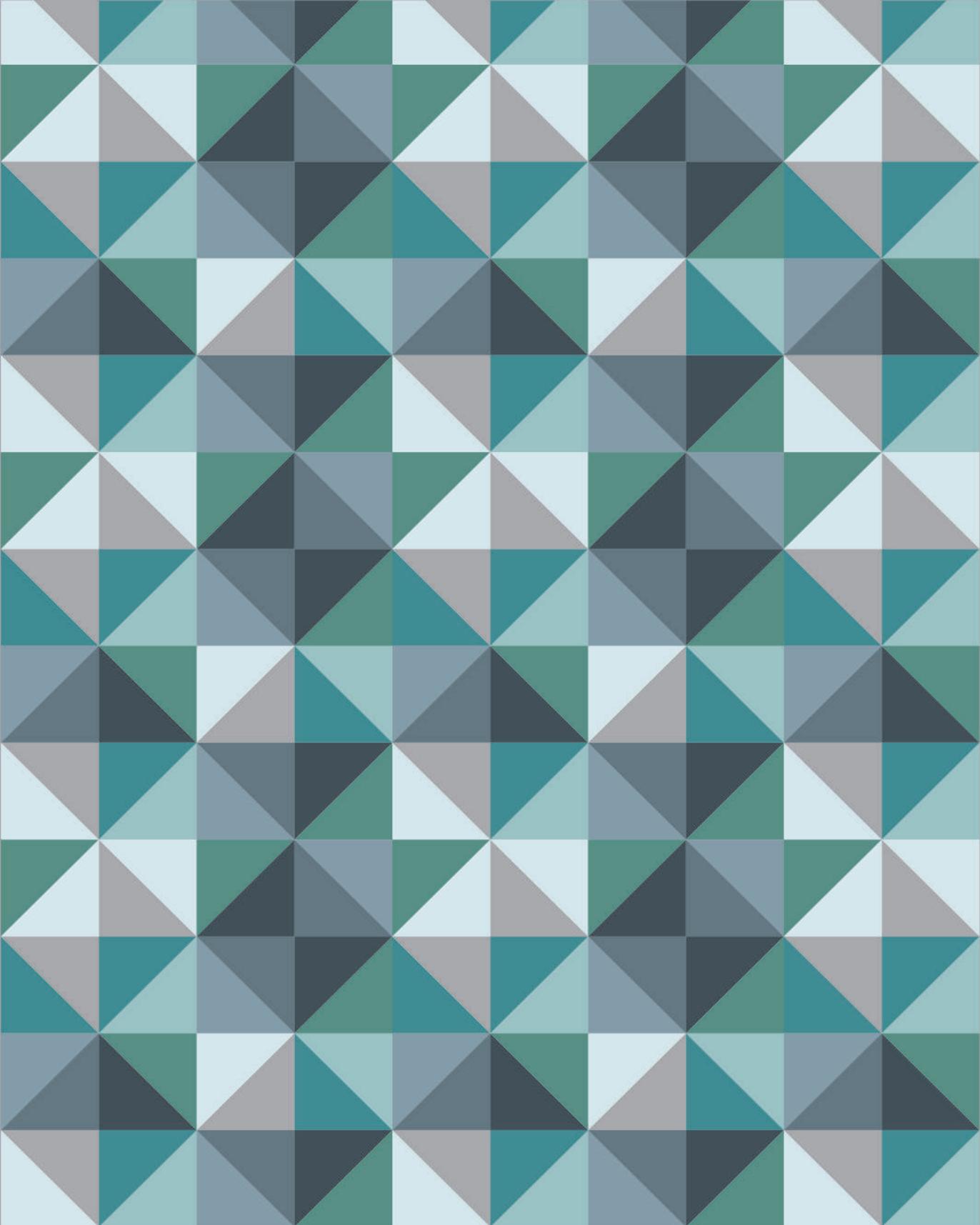
- Lanzilotta, B., Rego, S. y Regueira, P. (2014); *Fluctuaciones macroeconómicas en el Uruguay de las últimas décadas: cambios en los patrones de volatilidad y comovimientos cíclicos*; en Harari, L., Mazzeo, M. y Alemany, C. (Eds.) *Uruguay + 25* (pp. 117-132); Fundación Astur - Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red Mercosur; Ediciones Trilce.
- Licandro G. y Vicente L. (2007); *Incentivos fiscales e inconsistencia temporal: Uruguay 1970-2006*; Revista de Economía - Segunda Época Vol. XIV N° 1 - Banco Central del Uruguay.
- Lindbeck A. (1973), “Endogenous Politicians and the Theory of Economic Policy”, Institute for International Economic Studies, Seminar Paper 35.
- Llambí et al. (2010); *Estudio sobre impacto distributivo del gasto público social en Uruguay*.
- Lledó, V. yoon, S., Fang, X., Mbaye, S. y Kim y. (2017); *Fiscal Rules at a Glance*; International Monetary Fund.
- Mailhos J., Sosa A. (2000); *El comportamiento cíclico de la política fiscal en Uruguay*; Jornadas Anuales de Economía, Banco Central del Uruguay.
- Marcel, M., Guzmán, M. y Sanginés, M. (2014); *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*; Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martner, R. y Tromben, V. (2005); *Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública*; CEPAL - SERIE Gestión pública N° 50.
- Mendoza Bellido, W. (2019); *Las leyes fiscales en la historia de Perú*; en Barreix, A. y Corrales, L. (Eds.) *Reglas fiscales resilientes en América Latina* (pp. 73-82); Washington DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mercados Energéticos Consultores (2017); *Actualización de los Precios de Paridad de Importación de Productos Derivados del Petróleo*; URSEA.
- Milnitsky, S. (2001); *Empresas y servicios públicos: ¿a qué estamos jugando?*; en CIIP – UPAZ, PNUD - CEE 1815 (2001): *Servicios públicos. Apuntes hacia una política de Estado*; Proyecto Agenda Uruguay; Editorial Trilce; Montevideo.

- Moraes, J., Chasquetti, D. y Bergara, M. (2010); *Reglas fiscales ajustadas al ciclo político: el caso de Uruguay*; en Hallerberg, M., Scartascini, C. y Stein, E. (Eds.) *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina* (pp. 203-232); Washington DC, EEUU; Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moraes, J., López, S. y Morales, S. (2008); *En los Nervios del Presupuesto: Un estudio de la presupuestación en el Ejecutivo Uruguayo*; Trabajo no publicado; Programa de Mejora de la Calidad del Gasto Público; Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Morales, M. y Posada, M. (2010); *Regla fiscal. Aplicación al caso uruguayo*; Tesis de grado, Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- Morató, A. (2017); *The rules of the game: an assessment of the budget decision process in Uruguay*; Tesis de maestría; Hertie School of Governance.
- Munyo, I. y Regent, P. (2015); *Empresas del Estado y eficiencia: La relevancia del ejercicio de la propiedad*; Pharos; IEEM - Universidad de Montevideo.
- Nordhaus (1972); *The Political Business Cycle*; Cowles Foundation Discussion Paper 333.
- Oddone, G. (2005); *El Largo Declive Económico de Uruguay Durante el Siglo XX*; Trabajo de Tesis Doctoral; Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Oddone, G. (2008); *Instituciones y políticas en el declive económico de Uruguay durante el siglo XX*; Revista de Historia Económica N°1.
- Oddone, G. (2010); *El Declive: Una mirada a la economía de Uruguay del siglo XX*; Editorial Linardi & Risso; Montevideo.
- Oddone, G. y Cal, I. (2008). *El largo declive de Uruguay durante el siglo XX*. Revista América Latina en la Historia Económica; núm. 30.
- Oddone, G. y Marandino, J. (2018); *Monetary and Fiscal History of Latin America 1960-2017: The case of Uruguay*; Working paper; University of Chicago.
- Penfold M., Oneto, A. y Rodríguez Guzmán, G. (2015); *La transparencia del gobierno corporativo de las empresas propiedad del Estado en América Latina*; Caracas: CAF.

- Perotti, E. (2004); *State Ownership: a Residual Right?*; World Bank Policy Research Working Paper, 3407
- Persson, T. y Tabellini, G. (2000); *Political Economy: Explaining Economic Policy*; Cambridge: MIT Press.
- Petrella, C. J. (2007); *La problemática de las empresas públicas en el Uruguay. Aportes para el abordaje de cambios estructurales*. Montevideo: Aguilar.
- Phelps, E. (1961); *The Golden Rule of Accumulation: A Fable for Growthmen*; American Economic Review; 51(4), 638–41.
- Quiggin, J. (2009); *Economic Constraints on Public Policy*; en Moran, M., Rein, M. y Goodin, R. (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 530-542); Oxford, Reino Unido; Oxford University Press.
- Rojas, A. y Morán, D. (2019); *La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe; Un análisis de los hechos estilizados durante la última década*; Documentos de Trabajo 05-2019; BID; CIAT.
- Román, C. y Vázquez, D. (2013); *Volatilidad y ciclos del producto y la inversión en Uruguay en el largo plazo: Análisis espectral y aplicación de filtros*; Revista Uruguaya de Historia Económica, jun. 2013, Vol III, Montevideo.
- Román, C. y Willebald, H. (2012); *Indicadores de inversión en el largo plazo: una propuesta para Uruguay (1870-2011)*; Documento de Trabajo, 21/12, Instituto de Economía, FCEA, Universidad de la República, Montevideo.
- Sargent, T. (1992); *Rational Expectations and Inflation*; New York: Harper and Row, 2nd edition.
- Scartascini, C. y Stein, E. (2010); *Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario*; en Hallerberg, M., Scartascini, C. y Stein, E. (Eds.) *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina* (pp. 1-16). Washington DC, EEUU; Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. y Weber, A. (2012); *Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*; IMF Working Papers; 12/187; Fondo Monetario Internacional.
- Schick, A. (2004); *State modernization in Uruguay*; mimeo; BID.

- Shah, A. (2007); *Budgeting and Budgetary Institutions*; World Bank Publications; The World Bank, number 6667.
- Shah, A. y Shen, C. (2007); *A Primer on Performance Budgeting*; en Shah, A. (ed.) *Participatory Budgeting* (pp. 137–178); Washington, D.C.; Banco Mundial.
- Shleifer, A. (2005); *Understanding Regulation*; European Financial Management, 11(4), 439–451.
- Sureda, D., Barreix, A. e Iturralde, A. (2017); *Regla Fiscal: por qué, cuál y cómo complementarla*; El País; Uruguay; disponible en: <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/padres-irpf-uruguay-proponen-regla-fiscal.html>.
- Talvi E. y Végh C. (1998); *Fiscal Policy Sustainability: A Basic Framework*; CERES, Uruguay y UCLA.
- Talvi E. y Végh C. (2005); *Tax Base Variability And Pro-cyclical Fiscal Policy In Developing Countries*; Journal of Development Economics, 156-190.
- Tanzi, V. (1993); *The Political Economy of Fiscal Deficit Reduction*; en Easterly, W., Rodriguez, C. y Schmidt-Hebbel, K. (Eds.) *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance* (pp. 513-524). New York: Oxford University Press; World Bank.
- Umansky, I. (2006); *Planificar y Presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal*; Serie de Gestión Pública; Santiago de Chile; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES: 75.
- Vammalle, C. y Ruiz Rivadeneira, A. (2019); *Budgeting in Uruguay; Towards modern budgeting practices in Uruguay*; OECD Journal on Budgeting, vol. 19/1.
- Vilas, C. (2001); *El síndrome de Pantaleón: Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno*; Foro Internacional, 41(3 (165)), 421-450.
- von Hagen, J. (2007); *Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance*; en Shah, A. *Budgeting and Budgetary Institutions*; World Bank Publications; The World Bank, number 6667.

- Vuletin, G. y Avellan, L. (2015); *Prociclicidad de políticas fiscales y errores de pronóstico en el producto: ¿Mala suerte o malas decisiones?*; LACEA.
- Wildavsky, A. (1992); *The New Politics of the Budgetary Process*; New York: Harper Collins.
- Wilkinson, S. I. (2006); *The Politics of Infrastructural Spending in India*; Department of Political Science; University of Chicago, mimeo.
- Williamson, O. (1998); *The Mechanism of Government*; Oxford University Press, New York.
- Zack, G. y Sotelsek, D. (2018); *Propuesta y diseño de una regla fiscal genérica*; *Contaduría y Administración* 63 (2); Facultad de Contaduría y Administración; Universidad Nacional Autónoma de México.



Empresas patrocinadoras:

**Deloitte.**

**EFA LABORATORIOS** | 

