

Elaboración de presupuesto por resultados: lecciones de la reforma presupuestaria austriaca

Gerhard Steger

Ex Director de Presupuestos de Austria

Resumen /

Este artículo describe el reciente proceso de reforma a la institucionalidad presupuestaria austriaca. Dicho proceso intentó abordar tres desafíos. El primero relativo a la dificultad para conciliar roles entre la autoridad presupuestaria y los ministerios sectoriales, donde la primera procura enmarcar los gastos dentro de un esquema restrictivo, mientras que los segundos intentan maximizar la disponibilidad y el uso de los fondos. En este esquema, la discusión se centra en quién controla el gasto, en tanto que la calidad del mismo no suscita interés. El segundo desafío es la dificultad de planificar a mediano plazo en el marco de sistemas presupuestarios tradicionales en que las decisiones se toman con carácter anual. Se analiza la experiencia en la implementación de un marco general de gastos de mediano plazo y se profundiza en los éxitos y desafíos en el uso de este instrumento. El tercero se centra en el hecho de que los presupuestos, en general, no explicitan los resultados que se pretenden alcanzar, lo que atenta contra los esfuerzos para evaluar posteriormente. El artículo describe el nuevo esquema austriaco para la elaboración de presupuesto por resultados y los mecanismos desarrollados para su correcto funcionamiento.

1 /

Temas claves

1. La asignación de recursos limitados a las instituciones públicas y a los ciudadanos es la función central de la elaboración del presupuesto fiscal. En ese contexto, los roles de la autoridad presupuestaria y de los ministerios sectoriales suelen ser percibidos como contradictorios: la autoridad presupuestaria procura enmarcar los gastos dentro de un esquema restrictivo, mientras que los ministerios sectoriales y otros receptores de los recursos públicos intentan maximizar la disponibilidad y el uso de los fondos. Como lo muestra la práctica en muchos países, la autoridad presupuestaria tiende a controlar a los ministerios sectoriales en la medida de lo posible, mientras que los ministerios se esfuerzan por defender y ampliar su margen de maniobra financiera. En este esquema contradictorio, el poder en la toma de decisiones referentes al gasto tiende a captar gran parte de la atención, en tanto que la calidad del gasto (*valor por dinero* para ciudadanos y negocios) no suscita el mismo interés. Un clásico ejemplo es la “fiebre de diciembre”, al término del año fiscal, cuando los ministerios se ven incentivados a gastar todo lo que pueden para asegurarse de que no les resten los fondos inutilizados y evitar la impresión de que podrían haber recibido demasiados recursos, impresión que podría socavar su posición en futuras negociaciones presupuestarias. En este escenario, el uso eficiente de recursos es una prioridad secundaria. Dado lo anterior, este artículo trata sobre el enfoque y las experiencias prácticas austriacas para superar dicha situación y crear un escenario que sea beneficioso tanto para los ministerios como para la autoridad presupuestaria. ¿Pueden diferentes reglas fiscales in-

fluir sobre el comportamiento fiscal de las instituciones públicas para evitar, o al menos reducir, las trampas en que caemos durante la elaboración y ejecución tradicional del presupuesto y así incrementar el *valor por dinero*?

2. En un sistema presupuestario tradicional, las decisiones se toman con carácter anual, lo que implica centrarse en una planificación de corto plazo para todos los actores claves involucrados en la elaboración del presupuesto. Esto no es adecuado para una serie de temas que requieren un enfoque de mediano plazo, al menos para promover la transparencia fiscal hacia los ciudadanos y para apoyar las necesidades de planificación de las instituciones públicas. Por lo mismo, la planificación de mediano plazo se ha ido consolidando en muchos países, aunque con grados de transparencia pública y de obligatoriedad legal que difieren de manera significativa. Este texto analiza la experiencia austriaca en la implementación de un marco general de gastos de mediano plazo y profundiza en los éxitos y desafíos en el uso de este instrumento de planificación para el manejo de las finanzas públicas.

3. El presupuesto es un calzador, no un calzado. Esto significa que el presupuesto no es un fin en sí mismo, sino una herramienta poderosa para financiar las funciones públicas. En muchos países, los presupuestos no explicitan los resultados que se pretende alcanzar en las diferentes áreas de los servicios públicos, centrándose simplemente en la pregunta clave de un presupuesto tradicional: “¿Quién recibe cuánto en un período determinado?”. Por ende, la respuesta explícita a la pregunta “¿qué institución debe entregar qué resultados en un período determinado?” suele no estar contemplada en el presupuesto, mientras que las evaluaciones posteriores no se traducen en consecuencias presupuestarias. Esto atenta contra los esfuerzos para evaluar con posterioridad si se han alcanzado los resultados esperados. En relación a esto, este artículo presenta la experiencia austriaca en la elaboración de presupuestos por resultados, procurando conciliar la asignación de recursos con los resultados de políticas. Además, busca responder a la pregunta: ¿Cómo pueden vincularse los resultados esperados, los productos e indicadores con el presupuesto en todos sus niveles y hasta qué punto la información de desempeño incluida en el presupuesto es realmente utilizada por los actores claves en el discurso político?

Reforma presupuestaria austriaca: hechos y cifras

4. La preparación de la reforma se remonta a fines de los años noventa, cuando el Departamento de Presupuesto (DP) del Ministerio de Finanzas impulsó una iniciativa para transformar el anterior sistema presupuestario, percibido como inadecuado para un manejo efectivo de las finanzas públicas. Sus mayores falencias tenían que ver con la falta de incentivos para que las unidades administrativas gastaran los fondos presupuestarios de manera más eficiente. La planificación de mediano plazo estaba aún en una fase muy embrionaria; el presupuesto estaba orientado a los insumos y no incluía los resultados esperados por los ciudadanos. El sistema presupuestario estaba basado en el efectivo disponible sin devengar flujos futuros, lo que se traducía en importantes cegueras, en especial en lo relativo a contar con una visión clara y certera de las finanzas públicas. Por ello, el DP aspiraba a implementar un sistema presupuestario que promoviera el interés de los propios ministerios competentes en evitar gastos ineficientes e inefectivos, una eficiente planificación presupuestaria de mediano plazo, un presupuesto en función de resultados y una transparencia fiscal con una visión veraz y justa.

5. El DP buscó y obtuvo apoyo político del ministro de Finanzas y del Parlamento para llevar a cabo un proceso de reforma presupuestaria, el que involucró la creación de un comité informal de reforma en 2004, integrado por los portavoces presupuestarios de cada partido político representado en el Parlamento, el Ministerio de Finanzas (a través del DP), la Oficina del Primer Ministro (Cancillería en el caso austriaco) y la Contraloría.^[1] El comité se reunió en varias oportunidades durante el año para discutir las propuestas del DP y los respectivos borradores legales. Las reuniones del comité no eran públicas y eran estrictamente informales, lo que facilitaba una discusión abierta y la generación de un ambiente de confianza entre los diferentes actores, en particular los representantes de los partidos políticos del oficialismo y de la oposición. El DP describió la reforma como un proyecto de modernización para el país que no tendría ningún sesgo partidista y que sería útil para futuros

[1] Court of Audits en inglés, correspondiente a la entidad superior de auditoría de Austria.

gobiernos de cualquier orientación política. El director del DP presidió el comité e impulsó la agenda de reforma, elaboró propuestas, acogió sugerencias de los actores políticos para eventuales enmiendas y presentó los borradores conceptuales y legales.

6. Tras varios años de discusiones preliminares en este comité, la reforma fue unánimemente aprobada por el Parlamento entre 2007 y 2009.^[2] Esta abarcaba al gobierno central, incluidas las transferencias a los gobiernos subnacionales,^[3] y se implementó en dos etapas: en 2009 el marco general de gasto de mediano plazo y el uso de remanentes presupuestarios interanuales y en 2013 la nueva estructura presupuestaria, mayor flexibilidad para reasignaciones dentro del año, contabilidad en base devengada y elaboración de presupuestos por resultados. En 2013, los siguientes cuatro principios constitucionales entraron en vigencia: orientación a resultados, transparencia, eficiencia, y visión veraz y justa de las finanzas del gobierno central. La decisión parlamentaria de enmendar la Constitución en función de estos principios había sido tomada en diciembre de 2007, lo que creó un fuerte “campo magnético” para la implementación oportuna de la reforma, ya que un presupuesto para el año 2013 que no incorporara todos estos componentes habría violado la Constitución.^[4]

[2] Debido al carácter detallado de la Constitución de Austria, la reforma requirió enmiendas constitucionales. La aprobación por parte del Parlamento tuvo lugar en 2007 y fue seguida por enmiendas a la Ley Orgánica de Presupuesto, lo que introdujo un marco general de gasto de mediano plazo y una flexibilidad de arrastre generalizada a partir de 2009. Para fijar los otros elementos de la reforma, se aprobó una nueva Ley Orgánica de Presupuesto (OBL 2013 de Austria) en 2009, que entró en vigencia con el presupuesto del gobierno central correspondiente al año 2013.

[3] Originalmente, las regiones (9) y los municipios (aproximadamente 2.100) se opusieron a la adopción de la reforma. Debido al poder que tienen las regiones y los municipios en el sistema político austriaco, el gobierno central se abstuvo de obligar a los gobiernos regionales y locales a adoptarla. Con el tiempo, la resistencia de las regiones y de los municipios fue cediendo. Una de las nueve regiones (Styria) adoptó de manera voluntaria la reforma a partir de 2015. La contabilidad y el presupuesto basados en valores devengados se aplicarán a las regiones y a los municipios más grandes a partir de 2019 y a los gobiernos locales más pequeños, a partir de 2020 (con carácter vinculante, de acuerdo a una regulación conjunta dictada por el ministro de Finanzas y el Contralor, quienes, según la Constitución de Austria, tienen la competencia para establecer estas reglas).

[4] Dentro del DP, esta estrategia fue catalogada, haciendo una analogía con el fútbol, como un “pase en profundidad” para lograr una meta de reforma minimizando las posibilidades de resistencia.

7. Un aspecto clave del desarrollo de la reforma austriaca fue apoyarse casi en su totalidad en funcionarios públicos provenientes, por lo general, del DP y de los departamentos de tecnologías de la información y contabilidad (ambos dependientes del Ministerio de Finanzas), la Contraloría y las unidades presupuestarias dentro de la Oficina del Primer Ministro y de los ministerios sectoriales, para diseñar e implementar la reforma. Este foco casi exclusivo en el personal administrativo apuntaba a generar un sentimiento de compromiso y apropiación entre los empleados públicos y a asegurar que las destrezas necesarias para operar las herramientas de la reforma estuvieran suficientemente desarrolladas en ellos. Sin embargo, el desarrollo de programas computacionales requirió un importante apoyo externo. El costo global externo para el diseño y la implementación de la reforma ascendió a aproximadamente € 30 millones, cifra modesta si se compara a nivel internacional.

8. El Ministerio de Finanzas realizó una organización minuciosa del proyecto para asegurar que todos los elementos de la reforma fueran diseñados, discutidos con todos los actores involucrados y enmendados según necesidad, aprobados por los actores políticos en su debido momento e implementados de manera exitosa. En 2004 se estableció un equipo de reforma dentro del DP y este siguió activo incluso después de su implementación. Este equipo, dirigido por el director del DP e integrado por sus dos subdirectores junto a cuatro o cinco personas que trabajaban a tiempo completo en la reforma, se reunió de manera semanal. Este “núcleo” de la reforma elaboró la agenda, coordinó el trabajo en documentos claves (como el plan maestro para la implementación de la reforma, conceptos para áreas claves y proyectos de ley), supervisó todo el proceso y mantuvo informado al ministro de Finanzas para solicitar su apoyo en caso de resistencia política y vacilaciones respecto del proyecto. Un segundo grupo de trabajo estaba integrado por el equipo central y personal de los departamentos de tecnologías de la información y contabilidad del Ministerio de Finanzas. Este equipo de aproximadamente 20 personas se reunió al menos dos veces al mes para coordinar aspectos presupuestarios, contables y tecnológicos, y para asegurar que todas las personas involucradas siguieran una concepción uniforme de los requerimientos de la reforma. Su objetivo era asegurar que el Ministerio de Finanzas y todos sus departamentos involucrados en el

diseño e implementación de la reforma hablaran con una sola voz. El Ministerio de Finanzas (con sus dos departamentos: DP y de tecnologías de la información y contabilidad) se reunió con todos los ministerios sectoriales, otros poderes del Estado y demás instituciones autónomas, dos a tres veces al año para informarles sobre los conceptos claves de la reforma, roles de los diferentes actores involucrados y otros asuntos importantes relacionados con aquella. Esta “junta consultiva” buscaba recabar de manera periódica información para asegurar que sus puntos de vista fueran tomados en cuenta. Por otra parte, los dos departamentos utilizaron esta instancia para averiguar acerca de eventuales falencias en el diseño e implementación de la reforma. Los tres órganos (equipo central, equipo ampliado y junta consultiva) fueron creados varios años antes de la entrada en vigencia de la reforma y siguieron operando durante un periodo significativo, para monitorear su implementación y determinar eventuales cursos de acción. Pese a esta preparación e implementación estructurada, de todas formas surgieron algunos problemas técnicos después que la reforma entró en vigencia, en especial en las áreas de contabilidad y elaboración de presupuestos, y los órganos antes mencionados tuvieron que lidiar con ellos. Esto viene a demostrar que las reformas presupuestarias son especialmente complejas y representan proyectos demandantes que requieren una minuciosa preparación y responsabilidades claras tanto antes como después, y que incluso cuando se toman estas precauciones, existe el riesgo de que algunos temas, especialmente aquellos de carácter técnico, sufran posteriores ajustes.

3 /

Nueva estructura presupuestaria

9. La nueva estructura presupuestaria introducida en 2013 apuntaba a combinar una mayor flexibilidad para los ministerios sectoriales con una creciente transparencia presupuestaria. Antes de la reforma, el presupuesto incluía más de 1.100 asignaciones que requerían la aprobación del Parlamento y que estaban estructuradas de acuerdo a unidades administrativas. En el presupuesto de 2013 estas asignaciones fueron agregadas en aproximadamente 70 (en 2017 se redujeron a 66) presupuestos globales, definidos de acuerdo a objetivos generales de gasto y

sujetos a la aprobación del Parlamento.^[5] De este modo, las decisiones de asignación presupuestaria del Parlamento después de la reforma están ahora ubicadas en un mayor nivel de agregación, a la vez que se sigue entregando al Parlamento las asignaciones presupuestarias más detalladas y se publican para asegurar una total transparencia. El Parlamento fue compensado por esta merma en su poder de decisión confiriéndosele mayor autoridad en la especificación de criterios de desempeño (véase más adelante la sección 6 sobre elaboración de presupuestos por resultados). Asimismo, a cambio de una mayor flexibilidad presupuestaria para el gobierno, el Parlamento insistió en ampliar de manera significativa los requerimientos de rendición de cuentas presupuestarias para poder disponer de todos los detalles.^{[6],[7]} Más aún, el Ministerio de Finanzas publica en su sitio web informes mensuales de ejecución del presupuesto.^[8] En Austria, esta información suele ser utilizada por los medios de comunicación.

10. El sistema presupuestario federal de Austria limita no solo el gasto, sino que también la cantidad de personal contratado. Esto restringe hasta cierto grado la flexibilidad presupuestaria, en la medida en que las reasignaciones de gasto tienen que respetar los límites de personal definidos para cada ministerio y el equivalente de personal contratado a tiempo completo por cada año fiscal.^[9]

[5] Como se describe en el párrafo 11, por lo general un presupuesto global está relacionado con la gestión del ministerio respectivo y los otros presupuestos globales se centran en las diferentes áreas políticas.

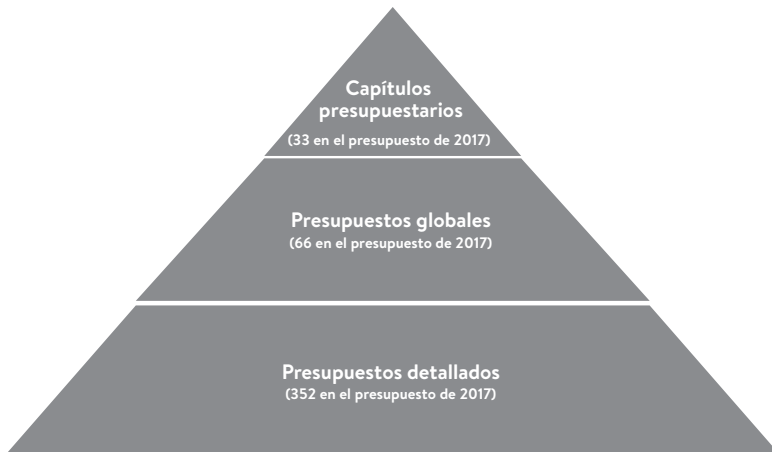
[6] Estos requerimientos están estipulados en la ley orgánica de presupuestos.

[7] Por ejemplo, cuadros estándares relativos a la ejecución del presupuesto para cada mes transcurrido y dos informes exhaustivos sobre la actual ejecución presupuestaria (uno en primavera y otro en otoño); informes trimestrales sobre reasignaciones presupuestarias en el año y obligaciones presupuestarias recientemente creadas para años futuros; informes anuales sobre (1) las reservas presupuestarias existentes provenientes de los remanentes, (2) pasivos, (3) aplazamientos de cuentas por cobrar y (4) subsidios.

[8] Estos informes son publicados al final del mes siguiente al mes informado (por ejemplo, las cifras de ejecución presupuestaria de abril se presentan a fines de mayo).

[9] Esto se realiza en el marco general presupuestario de mediano plazo (una sección en cada ley de marco presupuestario trata sobre estas restricciones de personal por ministerio). Estas restricciones son obligatorias para la ley presupuestaria anual.

DIAGRAMA N° 1 / Nueva estructura presupuestaria austriaca para los ministerios sectoriales, instituciones autónomas y demás poderes del Estado



11. El presupuesto 2017 del gobierno central de Austria consiste en 33 capítulos presupuestarios asignados a los ministerios^[10] y a los poderes del Estado y órganos autónomos.^[11] Cada ministerio abarca uno o más capítulos presupuestarios (mientras más grande el portafolio de un ministerio, mayor la cantidad de capítulos presupuestarios).^[12] Por ejemplo, debido a sus amplias competencias, el Ministerio de Finanzas abarca ocho de los 33 capítulos presupuestarios.

Cada capítulo presupuestario abarca uno o varios presupuestos globales que representan importantes segmentos del presupuesto de un ministerio. Por lo general, un presupuesto global incluye los gastos de gestión del ministerio mismo, mientras que los otros presupuestos globales están dirigidos a las áreas de política claves de ese ministerio. Algunos ejemplos:

[10] Incluye la Cancillería (equivalente a la oficina del Primer Ministro).

[11] Parlamento, Oficina del Presidente, Tribunales Supremos, Ombudsman y Contraloría.

[12] Los demás poderes e instituciones autónomas tienen un capítulo presupuestario cada uno.

- El Ministerio de Justicia es responsable de:
 - un capítulo presupuestario con tres presupuestos globales:
 - gestión del ministerio
 - análisis jurisprudencial (en particular, las cortes)
 - sistema penal (en particular, las cárceles)
- El Ministerio del Trabajo, Asuntos Sociales y Protección del Consumidor abarca tres capítulos presupuestarios y siete presupuestos globales:
 - capítulo presupuestario “Trabajo”:
 - mercado laboral
 - inspección laboral
 - capítulo presupuestario “Asuntos Sociales y Protección del Consumidor”:
 - gestión
 - cuidado
 - alimentación y compensación
 - apoyo para personas con discapacidad
 - capítulo presupuestario “Seguro de Pensiones”:
 - un presupuesto global centrado en las transferencias respectivas desde el gobierno central
- El Ministerio de Educación abarca:
 - un capítulo presupuestario con dos presupuestos globales:
 - gestión y servicios
 - escuelas y docentes
- El Ministerio de Agricultura, Forestación, Medio Ambiente y Manejo del Agua abarca dos capítulos presupuestarios con cinco presupuestos globales:
 - capítulo presupuestario “Agricultura, Forestación y Manejo del Agua”:
 - gestión y servicios
 - agricultura y espacio rural
 - forestación, manejo de los recursos hídricos y amenazas naturales
 - capítulo presupuestario “Medio Ambiente”:
 - política medioambiental general
 - gestión de residuos, suministro de agua y químicos

- El Ministerio de Finanzas abarca ocho capítulos presupuestarios con trece presupuestos globales:
 - capítulo presupuestario “Gestión Financiera”:
 - gestión y servicios
 - autoridad tributaria y aduanera
 - autoridad y representación legal
 - capítulo presupuestario “Cargos Públicos”:
 - un presupuesto global “cargos públicos”
 - capítulo presupuestario “Pensiones – Empleados Públicos”:
 - pensiones – empleados públicos
 - prestación por cuidados
 - capítulo presupuestario “Ajuste Financiero”:
 - transferencias a otros niveles del gobierno
 - fondos para la mitigación de desastres
 - capítulo presupuestario “Activos Federales”:
 - garantías federales
 - administración de los activos federales
 - capítulo presupuestario “Estabilidad del Mercado Financiero”:
 - un presupuesto global “estabilidad del mercado financiero”
 - capítulo presupuestario “Departamento de Caja”:
 - un presupuesto global “departamento de caja”
 - capítulo presupuestario “Operaciones Financieras y Permuta de Divisas”:
 - un presupuesto global “operaciones financieras y permuta de divisas”

12. El paso de más de 1.100 asignaciones a muchos menos presupuestos globales obedecía a dos razones principales. Por un lado, otorgarles mayor flexibilidad a los ministerios para reasignar fondos dentro de sus presupuestos sin que sea necesaria la aprobación del Parlamento, siempre y cuando no sobrepasen el límite de gasto de un presupuesto global y salvo algunas excepciones técnicas.^[13] En tanto, el Ministerio

[13] Estas excepciones se aplican a todos los niveles presupuestarios y no permiten las siguientes reasignaciones (secciones 36, 53 y 54 de la OBL 2013 de Austria):

de Finanzas y la Contraloría deben ser informados en un plazo máximo de dos semanas.^[14] Por otro lado, las anteriores asignaciones presupuestarias solían tener nombres muy técnicos, mientras que los nuevos presupuestos globales utilizan una terminología general mucho más fácil de comprender. Esto promueve una mayor comprensión del público y, por ende, una mayor transparencia del presupuesto.

13. Cada presupuesto global está subdividido en presupuestos detallados, cada uno de los cuales es designado a una unidad administrativa específica dentro de un ministerio, institución autónoma o poder del Estado.^[15] Los presupuestos detallados existen en dos niveles para ajustarse a diferentes estructuras ministeriales. Mientras los ministerios con estructuras menos complejas requieren solo un nivel de presupuesto detallado (presupuesto detallado de primer nivel), los ministerios con una estructura más compleja pueden tener presupuestos detallados con un mayor nivel de subclasificación (presupuestos detallados de segundo nivel). El presupuesto 2017 incluye 352 presupuestos detallados, de los cuales 209 son de primer nivel y 143 de segundo nivel. Si se comparan con los presupuestos detallados, las subasignaciones presupuestarias, que suman aproximadamente 55.000, brindan un nivel mucho mayor de detalle. Las subasignaciones se publican en el sitio web del Ministerio de Finanzas y entregan un alto nivel de información presupuestaria. Los montos presupuestados en los presupuestos detallados y en las su-

-
- a) entre partidas en efectivo y partidas que no son en efectivo (por ejemplo, desde gastos para salarios públicos hacia la depreciación y viceversa);
 - b) desde gastos para (i) inversiones u (ii) otorgamiento de préstamos y avances reembolsables, a gastos distintos del grupo “gastos por actividades de inversión” o del grupo “gastos por la otorgación de préstamos y avances reembolsables”, respectivamente;
 - c) entre áreas de gasto fijo y variable, así como entre áreas distintas de gasto variable (véase el párrafo 28);
 - d) entre gastos comprometidos y gastos no comprometidos.

Para c) y d) se pueden establecer excepciones a través de leyes. La aplicación de esta cláusula de excepción es poco usual (un ejemplo de este tipo de aplicación relativa a c) existe en el ámbito de la política laboral).

[14] Estas instituciones no pueden objetar la reasignación informada, siempre y cuando cumpla con las respectivas disposiciones legales descritas en este párrafo.

[15] La Cancillería es equivalente a un ministerio.

basignaciones no son legalmente vinculantes y pueden ser reasignados durante la ejecución presupuestaria.^[16]

14. Los capítulos presupuestarios son consolidados en “rúbricas”.^[17] Mientras que cada capítulo presupuestario es asignado a un ministerio específico, una rúbrica, tal como está definida en la Ley Orgánica de Presupuesto de Austria (OBL), representa una agrupación de presupuestos relacionados con un área más amplia de política pública usualmente cubierta por varios ministerios. Esto debiera facilitar la comprensión del presupuesto al indicar las áreas generales de gasto al margen de las líneas divisorias entre ministerios. Por ende, como regla general, las reasignaciones entre rúbricas requieren la aprobación del Parlamento, mientras que las reasignaciones dentro de las rúbricas no están sujetas a esta restricción.^[18] Las rúbricas desempeñan un rol clave en el proceso de planificación presupuestaria de mediano plazo que se abordará más adelante. La estructura presupuestaria de Austria comprende cinco rúbricas:

- i) Asuntos del gobierno central, cortes y seguridad: esta rúbrica cubre la Oficina del Primer Ministro, ministerios del Interior, Unión Europea, Integración y Relaciones Exteriores; Justicia; Defensa; dos capítulos presupuestarios del Ministerio de Finanzas,^[19] y los demás poderes e instituciones autónomas (ver nota 11).
- ii) Empleo, servicios sociales, salud y familia: esta rúbrica abarca los ministerios del Trabajo, Asuntos Sociales y Protección del Consumidor; Salud; Familias y Juventud, y un capítulo presupuestario del Ministerio de Finanzas.

[16] Pero deben considerarse las restricciones descritas en la nota 13.

[17] Otro término utilizado para “rúbrica” es apartado. Los límites de gastos de las rúbricas (apartados) pueden ser más altos que la suma de los capítulos presupuestarios cubiertos. En estos casos, la rúbrica respectiva incluye una reserva de gasto a la que determinados capítulos presupuestarios asignados a esta rúbrica específica pueden optar bajo circunstancias muy restrictivas (véase la OBL 2013 de Austria, sección 54(7)). En la práctica, esta reserva de gasto es simplemente financiada con un monto inferior a € 10 millones por rúbrica, lo que no entrega un margen presupuestario significativo.

[18] Las restricciones descritas en la nota 13 también se aplican en este caso.

[19] Gestión Financiera, Cargos Públicos.

- iii) Educación, investigación, arte y cultura: esta rúbrica comprende los ministerios de Educación y de Ciencias, Investigación y Economía; el capítulo presupuestario “Arte y Cultura” (asignado a la Oficina del Primer Ministro), y un capítulo presupuestario adicional para la investigación (asignado al Ministerio del Transporte, Innovación y Tecnología).^[20]
- iv) Asuntos Económicos, infraestructura y medio ambiente: este apartado incluye los ministerios de Transporte, Innovación y Tecnología; Agricultura, Forestación, Medio Ambiente y Manejo del Agua; el capítulo presupuestario “Economía” (asignado al Ministerio de Ciencias, Investigación y Economía), y los capítulos presupuestarios “Ajuste Financiero”, “Activos Federales” y “Estabilidad del Mercado Financiero” (todos asignados al Ministerio de Finanzas).
- v) Gestión financiera e intereses: esta rúbrica incluye dos capítulos financieros asignados al Ministerio de Finanzas: “Departamento de Caja” y “Operaciones de Financiamiento y Permuta de Divisas”.

4 /

Flexibilidad presupuestaria

15. Antes de la reforma, una larga tradición permitía cierta flexibilidad en la ejecución del presupuesto federal de Austria. Estos elementos de flexibilidad eran cubiertos por provisiones específicas en la ley de presupuestos cada año, en una lógica de caso a caso^[21] y referidos a (i) reasignaciones específicas dentro del presupuesto anual; (ii) gastos adicionales si estaban cubiertos por ingresos adicionales (que superaran los montos presupuestarios respectivos), y (iii) remanentes específicos de fondos no gastados. De acuerdo a la legislación presupuestaria, el uso de

[20] La estructura presupuestaria revela un paralelismo dentro de la estructura gubernamental: las competencias relativas a la investigación están divididas entre dos ministerios.

[21] Cada caso era cubierto por una disposición específica en la ley anual que por lo general incluía una larga lista de este tipo de disposiciones especiales (aproximadamente 100 disposiciones especiales eran usuales en una ley).

estas medidas de flexibilidad específicas requería el consentimiento del Ministerio de Finanzas. De esta manera, la flexibilidad presupuestaria fue ampliada y generalizada de manera significativa en el marco de la reforma. Esto fue relevante dentro y más allá del presupuesto anual. El incremento y la generalización de la flexibilidad presupuestaria obedían a la idea de que esto generaría una situación beneficiosa tanto para el Ministerio de Finanzas como para los ministerios sectoriales. Los ministerios tendrían un importante incentivo para gastar con más prudencia porque podrían destinar los fondos ahorrados^[22] a otros fines y, de este modo, ampliar su margen de maniobra si las circunstancias cambiantes dentro de un año presupuestario requirieran una modificación en las prioridades de gasto. El Ministerio de Finanzas, por su parte, pudo aprovechar la mayor flexibilidad presupuestaria para responder a las demandas de fondos presupuestarios adicionales por parte de los ministerios, además de desempeñar el importante rol de guardián en tanto se requería su consentimiento para reasignar entre presupuestos globales y para el uso de remanentes (véase párrafos 16 y 19). Un argumento clave del Ministerio de Finanzas frente a los ministerios a este respecto es que si hay nuevos requerimientos que no fueron considerados en la planificación presupuestaria, los ministerios sectoriales pueden hacer uso de la mayor flexibilidad para repriorizar gastos y cubrir las nuevas necesidades sin optar a fondos adicionales. Con respecto a la flexibilidad presupuestaria, esta situación en la que todos salen favorecidos se refleja en el lema informal de este componente de la reforma presupuestaria: “cada ministro es su propio ministro de Finanzas”.

16. La flexibilidad presupuestaria relativa a las reasignaciones se determina según nivel del presupuesto. Se integraron disposiciones específicas en la Ley Orgánica de Presupuestos^[23] y en las leyes de

[22] A partir del presupuesto de 2013 esto fue, con algunas excepciones descritas en la nota 13, una regla general que no distinguía entre motivos endógenos y exógenos para ahorrar fondos. El DP estaba muy consciente de que a veces era difícil asignar fondos no gastados a una de estas dos razones. Por ello, el DP simplemente quería evitar discusiones complicadas sobre razones endógenas y exógenas, y apuntó a crear incentivos para motivar a los ministerios a gastar menos. Los resultados iniciales fueron muy alentadores y demostraron que este incentivo tuvo buenos efectos (véanse los párrafos 22 a 25).

[23] Véase la OBL 2013 de Austria, sección 53(1).

presupuesto de cada año que permiten reasignaciones sin aprobación parlamentaria (salvo un par de restricciones técnicas).^[24] Estas disposiciones permiten:

- Reasignaciones entre capítulos presupuestarios (asignados a un mismo o a diferentes ministerios) incluidos en una misma rúbrica: se requiere la aprobación de todos los ministerios involucrados, incluido el de Finanzas.
- Reasignaciones entre diferentes presupuestos globales asignados al mismo ministerio y dentro de la misma rúbrica: se requiere la aprobación del Ministerio de Finanzas.
- Reasignaciones entre diferentes presupuestos detallados incluidos dentro de un presupuesto global: las decisiones son tomadas por el respectivo ministerio sectorial, que es el que debe informar al Ministerio de Finanzas dentro de un plazo máximo de dos semanas.^[25]

Para reasignaciones entre rúbricas y aumentos en el monto máximo de gasto, se requiere de enmiendas a la Ley de Presupuestos, para lo que es necesaria la aprobación del Parlamento. Lo mismo ocurre respecto de otras restricciones técnicas para las reasignaciones.^[26]

17. En la práctica esta flexibilidad presupuestaria suele ser utilizada por los ministerios sectoriales, para adaptarse a los cambiantes requerimientos de gasto, y por el Ministerio de Finanzas, para rechazar solicitudes de fondos adicionales por parte de los ministerios sectoriales. Esto viene a destacar que la nueva flexibilidad presupuestaria es ocupada por todos los actores claves —los ministerios sectoriales/ las entidades autónomas y el Ministerio de Finanzas— para enfrentar los desafíos de la ejecución anual del presupuesto. A su vez, la mayor flexibilidad presupuestaria reduce la necesidad de presupuestos adicionales, puesto que muchas reasignaciones ya no requieren la aprobación del Parlamento.

18. Un caso clave de aplicación de la mayor flexibilidad presupuestaria son los remanentes. Antes de la reforma, la Ley de Presupuestos

[24] Véase la nota 13.

[25] Esta información describe la reasignación y su lógica respectiva.

[26] Véase la nota 13.

permitía una cierta cantidad de remanentes que eran evaluados caso a caso.^[27] Estas disposiciones no establecían la autorización del uso de remanentes como una regla presupuestaria general, sino que se aplicaban de manera restrictiva. Por lo mismo, la llamada “fiebre de diciembre” era un fenómeno usual al término del año fiscal, por lo que las decisiones de gasto no siempre creaban suficiente *valor por dinero* para los contribuyentes, ya que el principal propósito era evitar que sobrara dinero.

19. La nueva OBL 2013 de Austria^[28] consolidó el uso generalizado de remanentes (con algunas excepciones técnicas).^[29] Los remanentes pueden financiarse ya sea gastando menos de lo proyectado en el presupuesto anual o por ingresos superiores a los montos presupuestados (véase el párrafo 20). Los remanentes son generados al nivel de los presupuestos detallados,^[30] y se asignan a unidades administrativas

[27] Cada remanente requería una disposición legal especial. Esto se tradujo en un gran número de disposiciones en cada Ley de Presupuestos.

[28] OBL 2013 de Austria, sección 55.

[29] Excepciones técnicas:

- reasignaciones realizadas contraviniendo disposiciones legales del presupuesto;
- endeudamiento neto a nivel del capítulo presupuestario más elevado de acuerdo a la ejecución presupuestaria si se compara con el monto respectivo en la Ley de Presupuestos (esto puede suceder especialmente si los ingresos obtenidos son inferiores a los presupuestados);
- reducciones temporales o permanentes de asignaciones presupuestarias aprobadas (de acuerdo a la sección 52 de la OBL de Austria, estas reducciones requieren la aprobación de todo el gobierno federal).

[30] Los remanentes se documentan de manera electrónica en el sistema presupuestario y son publicados (por ejemplo, en el balance anual financiero). Para ahorrar intereses, los remanentes no son entregados al momento de su generación, sino al ser utilizados. Los remanentes pueden ser conservados sin límite de tiempo para evitar una “fiebre de diciembre” en futuros años fiscales. Mientras más tiempo transcurre sin que los remanentes sean utilizados, mayor es el ahorro en intereses. Los remanentes pueden ser suprimidos por el Ministerio de Finanzas con el consentimiento del ministerio sectorial en cuyo capítulo presupuestario ocurrieron los ahorros. Esta supresión ha sucedido en el caso de intereses ahorrados y es responsabilidad del propio Ministerio de Finanzas. La motivación para proceder de este modo fue evitar el incentivo de presionar (dentro del gobierno) al Ministerio de Finanzas para, en futuros presupuestos, subfinanciar el pago de intereses debido a la existencia de remanentes importantes, que pudieran ser utilizados para pagar el monto faltante en el presupuesto por concepto de intereses y, a su vez, hacer uso del espacio presupuestario para financiar gastos adicionales en otros ámbitos.

específicas. Esto genera un incentivo en las unidades administrativas de gastar el dinero de los contribuyentes con cautela, puesto que ahora estas podrían utilizar los ahorros (y los respectivos remanentes) dentro de sus competencias. Para aumentar aún más el efecto de la política presupuestaria con respecto a los remanentes, la OBL de Austria permite el uso de reservas sin límite para cualquier propósito en particular (aunque con ciertas excepciones técnicas).^[31] La evidencia anecdótica indica que la mayor flexibilidad en el uso de remanentes fue un incentivo especialmente importante para generar reservas. Sin embargo, en su práctica presupuestaria, cada ministerio sectorial puede utilizar su espacio de gestión para contradecir este incentivo. Por ejemplo, al asignar recursos en futuros presupuestos, el ministerio sectorial puede reducir los gastos de una determinada unidad administrativa bajo un nivel razonable, obligándola a utilizar todos o casi todos sus remanentes acumulados. Esto probablemente anularía cualquier interés de esa unidad administrativa específica por ahorrar recursos en el futuro. Por ello, para cambiar el comportamiento fiscal permitiendo un mayor grado de flexibilidad con respecto al uso de remanentes resulta clave la cooperación del ministerio sectorial responsable. Del mismo modo, el uso de estos recursos requiere la autorización del Ministerio de Finanzas. Por un lado, esto es clave para asegurar que las reservas financieras sean utilizadas solo para proyectos que pueden estar completamente cubiertos por esas reservas y que no abran la posibilidad para una mayor carga presupuestaria en el futuro.^[32] Por otro lado, esta prerrogativa del Ministerio de Finanzas debe ser manejada con cautela para no desalentar el uso futuro de remanentes (véase párrafo 24).

20. La reforma austriaca no apuntó únicamente a restringir el gasto, sino que también a permitir la utilización de ingresos mayores a los pre-

[31] Los ingresos adicionales obtenidos de transacciones presupuestarias reservadas y para proyectos financiados por la Unión Europea pueden ser prorrogados, pero deben ser utilizados para sus respectivos objetivos.

[32] Por ejemplo, se crearía este tipo de carga para futuros años presupuestarios si un ministerio pretendiera financiar una nueva transferencia permanente utilizando remanentes. Como esta transferencia no estaría limitada en el tiempo, el argumento del ministerio no sería creíble en la medida en que una transferencia permanente no puede ser cubierta por remanentes limitados. La solicitud del ministerio se traduciría en una futura carga presupuestaria; por ello, el Ministerio de Finanzas debería hacer valer su función de guardián y rechazar la solicitud del ministerio.

supuestados: si los ingresos en un capítulo presupuestario superan los montos previstos para el año fiscal respectivo, los ingresos adicionales pueden también ser asignados como reservas. Esto no se aplica a todos los tipos de ingresos y existen disposiciones legales que establecen un cierto número de excepciones.^[33] Por ejemplo, este enfoque no se aplica en el caso de los “ingresos impositivos”,^[34] ya que las autoridades austriacas deseaban evitar problemas de imagen pública que podrían darse en el contexto de controles tributarios severos que pudieran ser utilizados para aumentar las reservas del Ministerio de Finanzas.

21. En forma análoga a los incentivos para constituir reservas, la OBL de Austria establece sanciones si la disciplina fiscal es infringida. Si a nivel de un presupuesto global se excede el límite presupuestado de gasto sin autorización, o si en un capítulo presupuestario los endeudamientos netos al final de un año fiscal superan los endeudamientos netos presupuestados, entonces se puede establecer una “reserva negativa” para compensar la falta de disciplina fiscal.^[35] La reserva negativa se implementa a través de una reducción en las asignaciones presupuestarias aprobadas. La OBL de Austria establece sanciones adicionales en el caso de incumplimientos de la disciplina fiscal, como, por ejemplo, ampliar la obligación del respectivo ministerio sectorial para obtener la aprobación del Ministerio de Finanzas antes de realizar transacciones financieras:^[36] una regulación del Ministerio de Finanzas determina que los ministerios sectoriales deben contar con su aprobación para proyectos que superen ciertos umbrales financieros.^[37] Una sanción incluida en la OBL establece la reducción de 50 por ciento

[33] La sección IX de la Ley de Presupuestos de Austria establece la mayoría de estas excepciones.

[34] Otra excepción estipulada en la Ley de Presupuestos 2017 son los ingresos adicionales provenientes de ciertas acciones públicas.

[35] Véase la OBL 2013 de Austria, secciones 52 (4) y 55 (2).

[36] Véase la OBL 2013 de Austria, sección 86 (3).

[37] Estos umbrales están determinados de manera diferente según los tipos de proyectos. Por ejemplo, los umbrales para los contratos de servicios así como para las subvenciones suman € 1 millón por año (€ 2 millones por año si se aplica un contrato modelo que es aprobado por el Ministerio de Finanzas).

de estos umbrales. Adicionalmente, el Ministerio de Finanzas puede disminuir los fondos disponibles del ministerio respectivo hasta alcanzar el monto de la obligación financiera que ha sido incumplida por el ministerio en violación a la disposición respectiva de la OBL.^[38] Estas sanciones han sido un fuerte disuasivo contra el incumplimiento de las reglas presupuestarias y por ello han sido utilizadas en raras ocasiones.

22. La aplicación de la flexibilidad presupuestaria con respecto al uso de remanentes se tradujo en un aumento significativo de las reservas. El menor gasto en un año fiscal no se tradujo únicamente en una postergación simple de ciertos gastos (las reservas serán gastadas con posterioridad), sino que permitió también ahorrar intereses. Los remanentes generados caso a caso sumaron aproximadamente 5 por ciento del gasto del gobierno central en 2005 y 2006,^[39] y aumentaron en forma acelerada entre 2008^[40] y 2010-2011 (27,2 y 27,6 por ciento del gasto anual del gobierno central, respectivamente) para luego declinar a 21 por ciento en 2012^[41] y aumentar nuevamente durante los años subsiguientes hasta alcanzar 26 por ciento (€ 19,4 mil millones, casi seis veces el valor nominal de hace una década) en 2015 (véase el Gráfico N° 1). El gran impacto de la reforma de los remanentes se vio claramente reflejado en los resultados de su primer año (2009), cuando se lograron reunir casi € 9 mil millones en remanentes.^[42] El aumento de los remanentes prosiguió en la mayoría de los capítulos presupuestarios en los años posteriores; sin embargo, a partir de 2013 los remanentes en la mayoría de los capítulos presupuestarios disminuyeron.^[43]

[38] Véase la OBL 2013 de Austria, sección 86 (3).

[39] Gastos del gobierno central excluida la amortización de deudas.

[40] El aumento significativo en 2008, un año antes de la implementación de la reforma presupuestaria, se debió a la acumulación de importantes reservas por parte del sector bancario durante la crisis financiera.

[41] Muy influenciado por la supresión de remanentes en el área de intereses (véase nota 31).

[42] Como se indica en el Gráfico N° 1, el aumento de los remanentes de 2008 a 2009 fue muy inferior a estos € 9 mil millones, debido al uso significativo de remanentes generados al final de 2008 por el sector bancario durante el ejercicio del presupuesto de 2009.

[43] El hecho de que el monto global de remanentes siguiera aumentando hasta 2015 se debió a un par de capítulos presupuestarios, en particular los intereses.

23. Los remanentes incluyeron diferentes componentes: por un lado, abarcaron reservas operativas de los ministerios provenientes principalmente de gastos inferiores a los montos presupuestados. Estos remanentes eran gastos postergados; por ende, su uso en años fiscales posteriores era muy probable. Por otro lado, se acumularon reservas en áreas especiales en las cuales su liberación para efectos de gasto dependía de circunstancias específicas y, por esto, era mucho menos probable su desembolso que en el caso del primer grupo. Por ejemplo, durante la planificación presupuestaria los pagos de intereses se calcularon siempre de una manera conservadora. Por ende, se acumularon reservas significativas que no se esperaba utilizar mientras se mantuviera un cálculo prudente de los intereses. Otros ejemplos de probabilidades limitadas con respecto al uso de remanentes son los montos sobrantes de remanentes para transferencias del gobierno central a bancos nacionalizados y en el capítulo presupuestario relacionado con los activos del gobierno central.

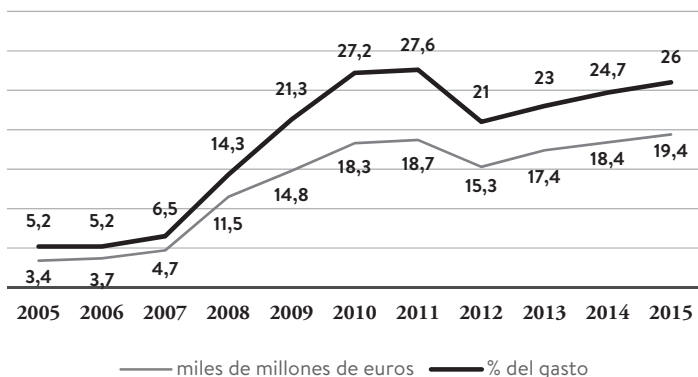
24. Un cambio en el comportamiento fiscal requiere confianza en las nuevas reglas y en los actores involucrados. Romper con la tradicional “fiebre de diciembre” al término del año fiscal y acumular reservas implica confiar en que las respectivas instituciones pondrán esos recursos a disposición cuando se requieran. Esta confianza fue severamente puesta a prueba a partir de 2014, cuando el Ministerio de Finanzas, en su intento por reducir el déficit presupuestario proyectado, obstaculizó la liberación de remanentes pese a que la OBL estipulaba:

Quando se haya cumplido con los prerequisites presupuestarios, el ministro Federal de Finanzas aprobará en el período más breve posible la liberación de reservas, considerando las necesidades de liquidez.^[44]

Las reservas no se tocaron (ni se redujeron o suprimieron), pero fue difícil para los ministerios sectoriales acceder a esos fondos una vez solicitados. Producto de lo anterior, la evidencia anecdótica indica que la “fiebre de diciembre” ha vuelto en algún grado, lo que, por cierto, contradice la ambición del Ministerio de Finanzas de reducir el déficit presupuestario por la vía de restringir la liberación de reservas, en tanto los ministerios

[44] OBL 2013 de Austria, sección 56 (4).

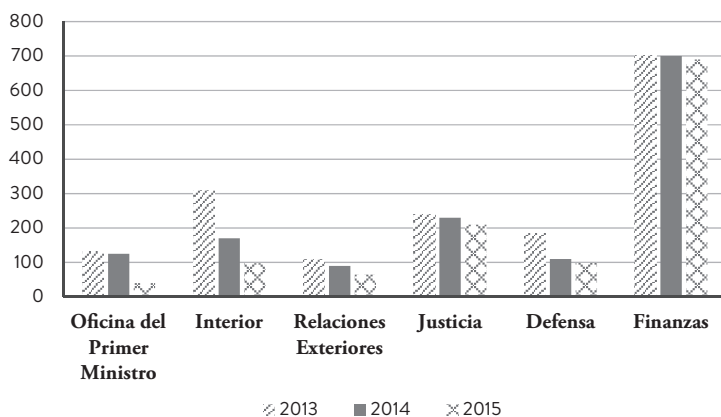
GRÁFICO N° 1 / Evolución de remanentes



Fuente: Balances financieros del Gobierno Central 2005-2015 auditados por la Contraloría de Austria.

podrían verse nuevamente incentivados a gastar todo el dinero disponible al término del año fiscal. Pese al incremento anual global de remanentes antes mencionado, las reservas en importantes capítulos presupuestarios operativos han ido disminuyendo a partir de 2014 y en algunos casos de forma significativa. Este fenómeno se refleja en el Gráfico N° 2 para capítulos presupuestarios seleccionados incluidos en la rúbrica 1.

GRÁFICO N° 2 / Evolución decreciente de los remanentes en capítulos presupuestarios seleccionados, miles de millones de euros



Fuente: Cifras obtenidas de los respectivos balances financieros del Gobierno Central.

25. A modo de conclusión respecto de la flexibilidad presupuestaria, la experiencia austriaca muestra claramente que el comportamiento fiscal puede ser influenciado por reglas fiscales. Cuando los actores presupuestarios relevantes, en especial el Ministerio de Finanzas y los ministerios sectoriales, procuran aprovechar las ventajas de una mayor flexibilidad presupuestaria, se generan escenarios virtuosos que contribuyen a más *valor por dinero* en el gasto público. Lo contrario es igualmente cierto: el no cumplimiento de las reglas fiscales que premian a los actores por su comportamiento presupuestario se traduce en reincidencias en malos hábitos.^[45] Por ello, una de las lecciones claves de la experiencia austriaca es que no basta con adoptar medidas de flexibilidad presupuestaria, también es preciso mantener la credibilidad de las nuevas reglas para salvaguardar sus respectivas ventajas. Además, la flexibilidad presupuestaria no es una carta blanca a la falta de disciplina fiscal. Es más, sus méritos solo se cristalizan cuando esta se implementa en conexión con medidas de sostenibilidad fiscal; es decir, flexibilidad dentro de estrictos marcos de gastos agregados que son respetados de manera rigurosa. Esto requiere la existencia de un sistema funcional de contrapesos y un rol de liderazgo de la autoridad presupuestaria como custodio fiable a ese respecto.

26. La estructura presupuestaria austriaca contempla la coordinación y cooperación entre ministerios “vecinos” sin menoscabar la rendición de cuentas de los respectivos ministerios sectoriales. Esto es visible en la interacción de las rúbricas y de los capítulos presupuestarios: cada proyecto financiado por el presupuesto está claramente asignado a un capítulo presupuestario, el cual, a su vez, es asignado sin ambigüedad a

.....
[45] Si la flexibilidad presupuestaria se traduce en remanentes muy importantes después de un par de años, siempre se puede estudiar la posibilidad de adaptar de manera prudente las normativas, sin eliminar el incentivo a gastar de manera más eficiente. Esto se puede realizar, por ejemplo, por la vía de introducir una regla 50-50 para futuras subejecuciones de los ministerios sectoriales (sin tocar las reservas actuales): 50 por ciento prorrogables, mientras que el 50 por ciento restante puede ser utilizado por el Ministerio de Finanzas para mejorar el balance fiscal. Este tipo de enmiendas requieren una minuciosa preparación y comunicación para evitar reacciones adversas de los ministerios sectoriales, que podrían traducirse en una vuelta a los malos hábitos del pasado (“fiebre de diciembre”). Asimismo, puede que sea necesario introducir ciertas excepciones para algunas categorías de gasto.

un ministerio o a una entidad autónoma. Al mismo tiempo, las reasignaciones autorizadas entre capítulos presupuestarios incluidos en una misma rúbrica (que representa un gran segmento de política) abren la posibilidad para una cooperación (financiera) entre ministerios. Sin embargo, a la fecha esta posibilidad no ha sido muy utilizada. Las reasignaciones han estado relativamente dominadas por las emergencias, en el sentido de que un ministerio ayuda a otro (la mayoría de los casos entre ministros que pertenecen a un mismo partido político). Entonces, si bien el sistema presupuestario austriaco permite una cooperación financiera proactiva orientada a proyectos que incluya reasignaciones entre ministerios, esta no ha sido una práctica usual.

5 /

Planificación presupuestaria de mediano plazo

27. El gobierno central de Austria introdujo un marco general de gastos de mediano plazo (MTEF, por su sigla en inglés) a partir de 2009; es decir, al mismo tiempo que la mayoría de las disposiciones que aumentaban la flexibilidad presupuestaria. Por ende, ambos componentes de la reforma están vinculados: el MTEF establece estrictos límites de gasto y la flexibilidad presupuestaria opera dentro de esos límites de gasto. El MTEF establece máximos nominales con cuatro años de antelación de manera periódica para gastos totales (gastos a nivel de rúbricas y de capítulos presupuestarios) y para gastos en remuneraciones (en base a equivalentes en contrataciones a tiempo completo), tanto para el presupuesto completo como para los capítulos presupuestarios. Los remanentes pueden ser empleados por sobre los límites de gasto, lo que significa que el uso de reservas no significa transgredir los montos máximos autorizados. El primer MTEF abarcó el período 2009-2012 y el actual cubre 2017-2020. El MTEF se define por ley (“Ley de Marco Presupuestario”; BFA, por su sigla en inglés) que es legalmente vinculante para el presupuesto anual. Si se compara con otros países, la Constitución de Austria es muy detallada y comprende incluso los principios y elementos básicos de la elaboración de presupuestos a nivel del gobierno central de Austria. Por consiguiente, la Constitución tuvo que ser enmendada para incorporar el requerimiento

de la BFA.^[46] Entonces, dado que el presupuesto anual tiene que respetar los límites fijados por la BFA, si un gobierno quisiera gastar por sobre los montos máximos autorizados se debe enmendar la BFA con la aprobación del Parlamento. El Gobierno está obligado a presentar cada año un proyecto de BFA al Parlamento antes del 30 de abril. El Parlamento analiza la BFA en primavera y el presupuesto anual es abordado en el otoño. El Parlamento puede introducir enmiendas a la BFA en cualquier momento del año y es común que esas enmiendas sean discutidas en paralelo al proyecto de Ley de Presupuestos. En el párrafo 33 se señala que esto ha llevado a reiterados cambios de la BFA, lo que no ha contribuido a consolidar una programación fiable. El ámbito de la BFA abarca la totalidad del presupuesto del gobierno central con solo un par de excepciones: gastos para la amortización de deuda y obligaciones monetarias contraídas para fortalecer las reservas de efectivo dentro de un año, así como gastos resultantes de movimientos en el mercado cambiario.

28. Los límites de gastos se presentan de dos formas: límites nominales fijos (aproximadamente tres cuartos de los gastos entran en esta categoría) y límites variables (aproximadamente un cuarto de los gastos). Se introdujo esta distinción porque algunas áreas de gasto no pueden ser pronosticadas con la apropiada precisión debido a importantes factores de incertidumbre. La OBL de Austria permite gastos variables en las siguientes situaciones:^[47] (i) desembolsos que dependen de fluctuaciones del ciclo económico o de la recaudación tributaria, (ii) gastos a ser reembolsados por la Unión Europea, (iii) gastos que se vuelven necesarios a causa de obligaciones asumidas por el Ministerio de Finanzas, (iv) desembolsos que responden a ciertas transferencias a bancos^[48] y (v) gastos necesarios vinculados al Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM, por su sigla en inglés). Las áreas para las cuales se permiten los límites variables de gastos así como la definición de los parámetros respectivos están estipuladas en una regulación emitida por el ministro de Finanzas

[46] Artículo 51 (2); la OBL 2013 de Austria, en sus secciones 12 y 13, establece disposiciones más detalladas con respecto a la BFA.

[47] Véase la OBL 2013 de Austria, sección 12 (5).

[48] Este tipo de gastos generalmente están vinculados a consecuencias de la crisis financiera.

(en el caso de definición de parámetros, esto se hace en consulta con el ministerio sectorial respectivo). En lo que se refiere a las áreas variables de gasto en el contexto de fluctuaciones en el ciclo económico, la OBL señala de manera explícita el seguro de pensiones y el seguro de desempleo como obligatorios. Estas áreas siempre tendrán límites variables de gasto.

29. Este componente variable demostró ser muy útil, en particular en lo referido a la función contracíclica y, por ende, estabilizadora del presupuesto. No solo brinda espacio para un mayor gasto público en períodos de adversidad económica, sino que también reduce el gasto de manera automática si algunos parámetros macroeconómicos muestran un mejor comportamiento del esperado.^[49] Este nuevo mecanismo contracíclico del MTEF fue especialmente importante desde su implementación a partir de 2009. La crisis financiera golpeó los mercados mundiales, y probablemente se habrían generado serios problemas de credibilidad para el MTEF y el gobierno si en circunstancias tan extraordinarias el sistema de planificación de mediano plazo no hubiese contemplado *shocks* macroeconómicos.

30. Un informe de estrategia proporciona comentarios explicativos sobre el proyecto de la BFA y sus objetivos. Este incluye (i) un panorama general de la situación económica y proyecciones, (ii) las metas presupuestarias y económicas, así como la estrategia presupuestaria que se desprende, (iii) una descripción de cómo esos objetivos presupuestarios se ajustan a requerimientos legales de la UE y los acuerdos entre autoridades públicas con respecto a objetivos presupuestarios, (iv) una descripción de la evolución esperada de datos presupuestarios claves y (v) comentarios explicativos sobre las rúbricas y los capítulos individuales, con una descripción de los siguientes elementos:

- Objetivos a ser implementados, estrategias e impactos.
- Áreas principales de gasto, incluidas desviaciones materiales de BFA anteriores.
- Acciones necesarias de control y corrección para cumplir con los montos máximos aplicables en cada caso.

[49] En particular, la tasa de desempleo.

Adicionalmente, el informe de estrategia incluye el alcance, la composición y comentarios explicativos relativos a ingresos anticipados de pagos durante el próximo cuatrienio, separados por montos anuales. Finalmente, también se deben indicar los supuestos en que se basaron los límites de gastos variables.

31. Según el grado de transparencia fiscal, la planificación presupuestaria de mediano plazo puede desarrollarse de formas distintas. Por ejemplo, puede efectuarse únicamente para efectos de planificación interna dentro del Ministerio de Finanzas o del gobierno, caso en el que no se hace pública y sirve como un instrumento ejecutivo para la autoridad presupuestaria. La reforma austriaca se ubicó en el otro extremo, estableciendo deliberadamente un régimen de total transparencia: los montos máximos de gasto (y de contratación de personal) no solo son públicos, sino que además quedan establecidos por ley.^[50] Los escépticos argumentarán que la publicación de la planificación presupuestaria podría ser delicada en caso de desviaciones con respecto a la ejecución prevista del presupuesto. Ahora, como la reforma austriaca apuntaba a minimizar la probabilidad de que los tomadores de decisiones ignorasen los riesgos fiscales, se optó entonces por una total transparencia. Esto puede graficarse como poner una lanza contra la espalda de un individuo, donde la única forma de evitar el dolor es avanzar hacia la sustentabilidad fiscal. La evidencia empírica respalda estas expectativas. En cada oportunidad que el desempeño fiscal de Austria era cuestionado, particularmente en el contexto internacional (agencias calificadoras y organismos financieros internacionales), el tema del cumplimiento con la sustentabilidad fiscal de mediano plazo (y la BFA como instrumento de medición) era un aspecto relevante. Naturalmente, esto se reflejaba en el proceso de toma de decisiones, y la experiencia de quien escribe como Director de Presupuestos claramente indica que la existencia del

[50] Los ingresos pronosticados para el horizonte de planificación de mediano plazo del MTEF son incluidos en el informe de estrategia (véase el párrafo 30). Los incrementos en los ingresos, junto con la contención de los gastos, han sido siempre parte de la política gubernamental para reducir el déficit. Así, con respecto a los ingresos se podría hablar de “objetivos de ingresos” de mediano plazo en el sistema presupuestario austriaco, pero no de “montos máximos” formales (el gobierno se apropia de todo lo que recolecta como ingreso, incluso si los montos superan las expectativas).

MTEF incidió de manera positiva en la toma de decisiones presupuestarias con respecto a la disciplina fiscal. Hay que reconocer que esta influencia positiva no era siempre tan marcada como lo hubiera deseado el Director de Presupuestos, pero era notoria. La idea es muy simple: si hay un parámetro de medición y este se utiliza hasta por lo menos cierto grado, las desviaciones respecto de ese parámetro se transforman en un tema público solo si este es transparente a la opinión pública.

32. El MTEF se introdujo para promover la planificación presupuestaria en el contexto de salvaguardar la disciplina fiscal y, a la vez, brindar una base de planificación fiable para los actores presupuestarios relevantes, en particular el ministro de Finanzas, los ministros sectoriales, los demás poderes y las instituciones autónomas. Como ya se dijo, el MTEF fue muy útil para combatir la ignorancia fiscal, a pesar de que esto no se logró siempre a cabalidad. La evolución del déficit del gobierno general de Austria (según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales 2010 – ESA 2010) a partir de 2009 indica, con la excepción de 2014, una constante caída de -5,4 por ciento del PIB en 2009 a -1 por ciento del PIB en 2015 (véase el Gráfico N° 3).^[51] El llamado “balance fiscal estructural”^[52] entrega una visión similar. En conformidad con este concepto de la Unión Europea, Austria logró un equilibrio presupuestario en 2015 (Gráfico N° 4). Incluso si ambos indicadores representan al gobierno general y el MTEF se introdujo solo a nivel del gobierno central, puede mostrarse que el déficit del gobierno central, según ESA 2010, también disminuyó de manera significativa.^[53] Esto coincide con la evidencia

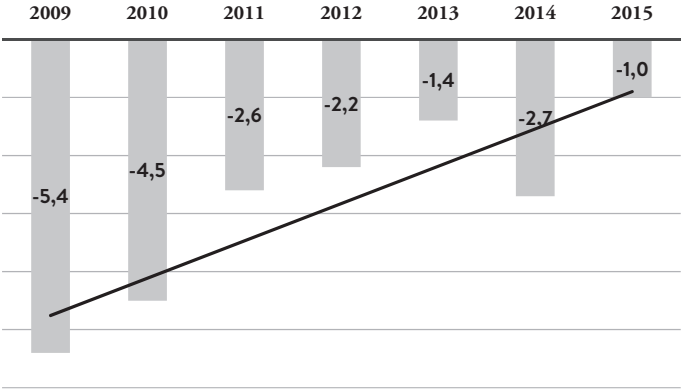
[51] La consolidación presupuestaria en Austria se basó tanto en la reducción de gastos como en el incremento de los ingresos. Según un estudio reciente de la Oficina de Presupuesto del Parlamento de Austria (realizado para los años 2011-2015), las medidas de consolidación basadas en cifras de planificación publicadas por el gobierno central evidenciaban un aumento en los recortes de gastos a lo largo del tiempo. En 2011 estos recortes contribuyeron en 43 por ciento al volumen de consolidación general (el aumento en los ingresos fue de 57 por ciento), mientras que en 2015 este porcentaje se elevó a 57 por ciento (el incremento de los ingresos ascendió a 43 por ciento). El estudio puede consultarse en la página principal del Parlamento de Austria: <https://goo.gl/ijhu89>.

[52] Balance fiscal estructural: balance según ESA 2010 ajustado por un componente cíclico y efectos puntuales.

[53] Ver detalle en <https://goo.gl/njkXER>.

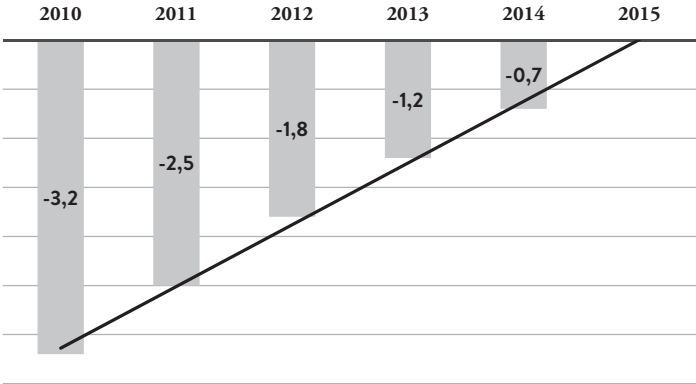
antes mencionada de que la existencia de un MTEF publicado y legalmente vinculante promovió la disciplina fiscal, pues operó como un parámetro que hacía mucho más visibles las desviaciones con respecto a la sostenibilidad fiscal.

GRÁFICO N° 3 / Déficit fiscal (Gobierno general, ESA 2010), porcentaje del PIB



Fuente: Statistik Austria: <http://bit.ly/2Fx3d3a>

GRÁFICO N° 4 / Déficit fiscal estructural, porcentaje del PIB



Fuente: Comisión Europea.

33. No siempre se alcanzaron las expectativas con respecto al MTEF. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a la fiabilidad de la planificación. La idea era que el MTEF solo fuera enmendado en casos excepcionales, como desastres naturales y otros eventos catastróficos que escapan del control del gobierno, o cambios sustanciales en la política que implicaran nuevas prioridades con consecuencias presupuestarias que tuvieran que reflejarse en el MTEF. Sin embargo, las modificaciones a este último han ocurrido de manera constante. Las cifras de la BFA para el año financiero 2013 (establecidas originalmente en 2009) fueron enmendadas cinco veces, las de 2014 (establecidas originalmente en 2010), en siete oportunidades y las cifras para 2015 (establecidas originalmente en 2011), también en siete oportunidades.^[54] Esto significa que para cada año financiero las proyecciones fueron enmendadas, en promedio, más de una vez al año. A pesar de que una enmienda por lo general no cambia cada una ni la mayoría de las posiciones contenidas en la BFA, estas revisiones reiteradas obviamente no contribuyen a la fiabilidad de la planificación.

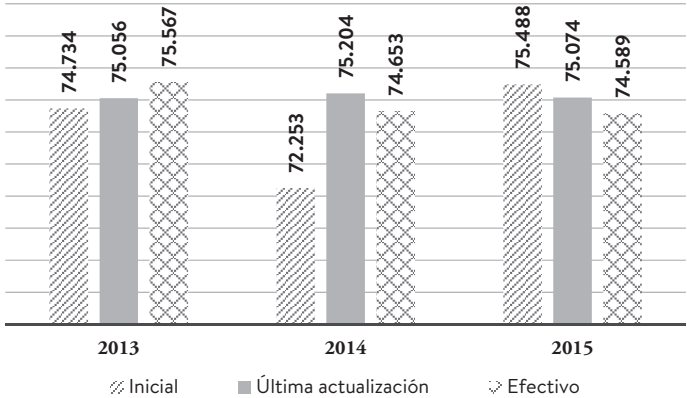
34. Las enmiendas a la BFA no describen una tendencia uniforme en términos de incremento o reducción de los montos máximos de gasto iniciales. Mientras que en 2013 y 2014 el monto de gasto inicial fue inferior respecto de la última enmienda realizada, en 2015 ocurrió lo contrario (véase el Gráfico N° 5). En tanto, en los años 2014 y 2015 el gasto efectivo fue inferior al monto máximo de gasto establecido en la enmienda más reciente de la BFA, mientras que en 2013 sucedió el caso contrario.^[55] Sin embargo, atenerse más o menos al monto máximo de gasto fijado inicialmente no es un indicador irrefutable de prudencia fiscal. Tal es el caso cuando se producen niveles históricamente bajos en las tasas de interés, que reducen la correspondiente carga presupuestaria, generando márgenes de maniobra. Esta situación puede utilizarse en aras de una mejor ejecución presupuestaria que la originalmente planeada o para gastos

[54] Ver balances financieros publicados por la Contraloría de Austria para 2013 (<https://goo.gl/5H3fwd>), 2014 (<https://goo.gl/HPHRc6>) y 2015 (<https://goo.gl/K6XqvK>).

[55] El aumento en la cifra de gasto en 2013 comparada con el monto máximo de gasto más reciente para ese año no se debió a un incumplimiento de la BFA, sino al uso de remanentes. Como ya se dijo, los remanentes pueden ser utilizados por sobre los montos máximos de gasto fijados en la BFA.

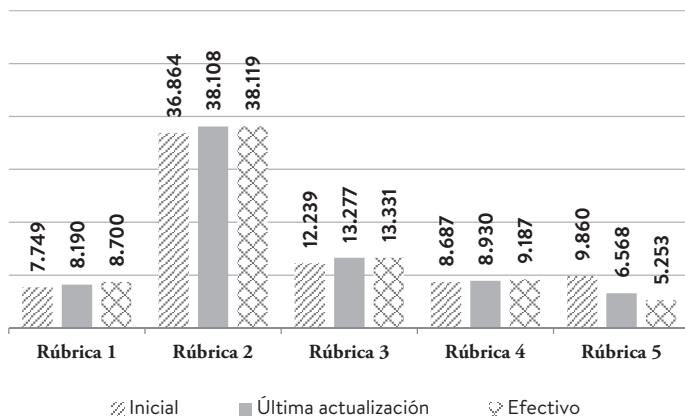
adicionales sin aumentar el monto máximo global de gasto. Si se analiza la evolución de las diferentes rúbricas presupuestarias a lo largo del tiempo, se evidencia que Austria pertenece claramente a la segunda categoría. En efecto, esto es obvio para el año financiero 2015 (véase el Gráfico N° 6): mientras que el monto máximo de gasto de la rúbrica 5 (que incluye los intereses) disminuyó de manera significativa y en esta rúbrica el gasto real fue incluso sustancialmente inferior a la enmienda más reciente de la BFA para ese año, las cifras para todas las rúbricas restantes aumentaron de manera significativa. El gasto real para la rúbrica 5, comparado con la cifra para 2015 de la BFA respectiva, fue reducido a prácticamente la mitad, lo que generó un margen de maniobra presupuestario de €4,6 mil millones, de los que solo € 900 millones (apenas el 20 por ciento) “sobrevivieron” como ahorros para el presupuesto 2015 del gobierno central (véase el Gráfico N° 5). La mayor parte de este margen fue utilizado para aumentar el gasto en todas las rúbricas restantes. Esto indica que no basta con implementar instrumentos de planificación de mediano plazo para ejecutar de manera efectiva el presupuesto de un país. Las herramientas deben ser aplicadas de manera adecuada en aras de una buena disciplina fiscal. En otras palabras, se requiere un compromiso político para utilizar los instrumentos de planificación y ejecución presupuestaria de manera adecuada.

Gráfico N° 5 / Evolución de los límites de gasto para 2013-2015, millones de euros



Fuente: Balance financiero del Gobierno Central de Austria, 2013-2015.

GRÁFICO N° 6 / Evolución temporal de las rúbricas (2015), millones de euros



Fuente: Balance financiero del Gobierno Central de Austria, 2013-2015; BFA inicial 2012-2015.

35. A modo de conclusión, la experiencia austriaca brinda una serie de lecciones aprendidas en términos de planificación presupuestaria de mediano plazo. Por una parte, el diseño contracíclico del MTEF demostró su utilidad, en tanto durante la crisis financiera este marco general proporcionó la flexibilidad necesaria para lidiar con los resultados presupuestarios de una crisis económica. Los “estabilizadores automáticos” aseguraron la existencia de ahorro ante desviaciones positivas respecto de la evolución macroeconómica anticipada. Por otra parte, la vinculación de límites de gasto estrictos con flexibilidad presupuestaria dentro de esos límites se tradujo en una valiosa herramienta de planificación para las finanzas públicas. Sin perjuicio de lo anterior, esta herramienta no siempre fue utilizada a cabalidad dado que se realizó una serie de enmiendas de manera recurrente que socavaron la confiabilidad de la planificación. El margen fiscal resultante de una evolución favorable de las tasas de interés no fue utilizado como herramienta para el ahorro y, por ende, para la sostenibilidad fiscal, sino sobre todo para aumentar los gastos. El principal hallazgo de la experiencia austriaca, en términos de planificación presupuestaria de mediano plazo, es que incluso un instrumento de planificación conciso no es garantía para obtener los resultados esperados. La transparencia fiscal obliga a los tomadores de decisiones a minimizar los riesgos fiscales, pero

la implementación de las reglas fiscales y de los instrumentos fiscales no puede garantizar su éxito. Se requiere compromiso, especialmente político, para darles vida a estas reglas y a estos instrumentos.

36. Más allá de la planificación presupuestaria de mediano plazo, Austria realiza proyecciones fiscales de largo plazo: cada tres años el Ministerio de Finanzas debe realizar este tipo de ejercicio para un periodo de por lo menos 30 años financieros. Las dos primeras proyecciones fiscales de largo plazo ya han sido publicadas en 2013^[56] y 2016.^[57] A pesar de que los resultados de estas proyecciones no son vinculantes, de todos modos son muy importantes, pues permiten verificar si la planificación presupuestaria de mediano plazo está alineada con la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

6 /

Presupuesto por resultados

37. La principal preocupación de un presupuesto orientado a resultados es vincular los recursos asignados con resultados palpables para los ciudadanos. Se trata de transformar el presupuesto en un instrumento de gestión integrada para el sector público. La tradicional decisión presupuestaria relacionada con la asignación de recursos limitados (“qué institución recibe cuánto”) está vinculada con resultados esperados que son definidos por ciertas instituciones (en particular, los ministerios sectoriales) que abarcan áreas específicas de políticas públicas (“qué institución debe entregar qué resultados en qué momento”). Como Austria comenzó de manera relativamente tardía a diseñar e implementar la elaboración de presupuestos por resultados (la reforma se hizo efectiva a partir de 2013 a nivel del gobierno central),^[58] esto le permitió aprovechar la experiencia de otros países que la habían implementado mucho antes. Por ello, la autoridad presupuestaria austriaca que impulsaba la agenda de reforma estudió en detalle otros modelos extranjeros semejantes para aprender de sus éxitos y fracasos. Una de las conclusiones claves a las que llegó Austria

[56] Disponible en <https://goo.gl/TVz1LJ>.

[57] Disponible en <https://goo.gl/ngxAcq>.

[58] Styria, una de las nueve regiones de Austria, aplicó un enfoque de elaboración de presupuestos por resultados muy similar a partir de 2015.

fue la importancia de mantener un enfoque lo más simple posible, para evitar que una burocracia innecesaria acabara desviando la preocupación de elaborar el presupuesto en función de resultados.

38. Un enfoque simplificado implicaba centrarse en los temas más importantes y evitar empantanarse en detalles. Esto estaba vinculado con otra importante conclusión: se requería un enfoque integral para evitar inconsistencias en los mecanismos de dirección y coordinación de las entidades públicas. Por ende, se debía asegurar que cada uno de los niveles presupuestarios estuviese integrado al enfoque por resultados, además de identificar qué contribución específica a este enfoque debía aportar cada instancia. Por una parte, se definieron resultados a nivel de capítulos presupuestarios, mientras que los productos se fijaron a nivel de presupuestos globales, identificando cuáles contribuían a los resultados en el correspondiente capítulo. En tanto, para los presupuestos detallados, que son los que se asignan a las unidades administrativas dentro de un capítulo, se especificaron objetivos y actividades que contribuyen a los productos en el nivel del presupuesto global. Así, mientras que los resultados de los capítulos presupuestarios se centran en el impacto esperado, los objetivos asociados a los presupuestos detallados se vinculan a desempeño, calidad o procesos. Para los tres niveles (capítulos presupuestarios, presupuestos globales y presupuestos detallados) debieron definirse indicadores de desempeño. En términos metafóricos, el enfoque austriaco se asemeja a tres engranajes que giran en sentidos contrarios (véase el Diagrama N° 2).

39. Para evitar una excesiva complejidad, se aplica un límite de cinco elementos claves al enfoque por resultados:

- No más de 5 resultados por capítulo presupuestario.
- No más de 5 productos por presupuesto global.
- No más de 5 objetivos y actividades por presupuesto detallado.
- No más de 5 indicadores por resultado.

Las autoridades pueden optar por definir menos de cinco elementos, pero no pueden exceder esa cifra. Para respaldar cada objetivo con una acción respectiva debe definirse al menos un producto (a nivel del presupuesto global) para cada resultado (a nivel del capítulo presupuestario) y al menos una actividad por cada objetivo (en el nivel del presupuesto detallado). Todos los resultados, productos, objetivos, actividades e in-

dicadores forman parte de la documentación presupuestaria y son publicados en internet.^[59] Como se requiere la aprobación del Parlamento para los capítulos presupuestarios y los presupuestos globales (no así para los presupuestos detallados), los resultados y los productos (con sus respectivos indicadores) forman parte de la decisión presupuestaria anual. Por tanto, el Parlamento puede enmendar componentes específicos, aunque esto no ha sucedido hasta la fecha.

40. Cabe destacar que el enfoque por resultados austriaco hace especial hincapié en la equidad de género. Por ello, al menos uno de los cinco resultados por capítulo presupuestario tiene que estar relacionado con este objetivo. Esto está en línea con la Constitución de Austria, la que establece que, en la gestión del presupuesto, todos los niveles del gobierno deben colaborar en aras de una igualdad efectiva entre hombres y mujeres.^[60] Más aún, la Constitución estipula que se debe garantizar la igualdad de hombres y mujeres en la gestión presupuestaria del gobierno central.^[61] Debido a las interconexiones entre los diferentes niveles del presupuesto (véase el Diagrama N° 2), los temas de género deben estar presentes en cada nivel del presupuesto. Por ejemplo, un objetivo de igualdad de género debe estar incluido en al menos un presupuesto detallado de cada capítulo presupuestario.

41. Para cada resultado, el ministerio o institución responsable tiene que responder tres preguntas estándares que están documentadas en el presupuesto anual. Estas apuntan a por qué se ha escogido determinado resultado, cómo se logrará y qué indicadores se utilizarán como parámetro de éxito.^[62] La primera pregunta estándar (“¿por qué?”) se relaciona con la relevancia. Como cada capítulo presupuestario no pue-

[59] En teoría, los resultados, productos e indicadores pueden cambiar de manera significativa de un año a otro. Sin embargo, como la mayoría de los resultados requieren un par de años para su implementación, las especificaciones de desempeño en Austria no cambian sustancialmente de un año a otro. En el caso de los indicadores, el presupuesto no solo incluye los datos específicos para años futuros, sino que también de años recientes. En otras palabras, cada indicador viene acompañado de una serie temporal.

[60] Artículo 13 (3) de la Constitución de Austria.

[61] Artículo 51 (8) de la Constitución de Austria.

[62] Los indicadores se refieren no solo al año fiscal en curso y al futuro, sino que también indican la cifra básica correspondiente a un año reciente para mostrar la evolución temporal.

de incluir más de cinco resultados, la lógica para escoger un determinado resultado debe ser explicitada de manera transparente. La segunda pregunta (“¿cómo?”) se refiere a los insumos clave que contribuyen a la implementación del resultado. Y la tercera pregunta (“¿qué indicadores?”) es especialmente importante: apunta a precisar los elementos de comparación, prerequisite para medir los logros en una etapa posterior. También es clave para evaluar el nivel de ambición subyacente en la búsqueda de los resultados.

DIAGRAMA N° 2 / Enfoque austriaco de la elaboración de presupuestos por resultados



42. La publicación del presupuesto anual de Austria incluye, a nivel de los presupuestos globales, un breve resumen con recomendaciones claves de la Contraloría y una respuesta igualmente concisa del ministerio sectorial o de la institución correspondiente. La lógica subyacente es que cuando los parlamentarios y la ciudadanía consulten el presupuesto estén conscientes acerca de lo que la Contraloría recomienda para las diferentes políticas y sus respectivas áreas presupuestarias. De esta forma,

el presupuesto entrega una visión global de los recursos asignados, los resultados esperados para los ciudadanos y los hallazgos claves de auditoría para promover la transparencia y rendición de cuentas del gobierno.

43. La OBL de Austria establece seis principios que deben estar presentes al momento de formular especificaciones de desempeño (particularmente resultados, productos e indicadores) en el presupuesto:^[63]

- Relevancia: debe abarcar los aspectos esenciales e importantes.
- Consistencia en los contenidos: las especificaciones de desempeño en todos los niveles del presupuesto deben ser consistentes entre sí.
- Comprensibilidad: las especificaciones deben estar formuladas de manera comprensible para contribuir a la transparencia.
- Trazabilidad: las especificaciones de desempeño tienen que estar relacionadas con leyes o regulaciones específicas, programas de gobierno, decisiones gubernamentales y otras iniciativas de los ministerios sectoriales; las implicancias financieras deben estar cubiertas por montos presupuestados en la BFA y en el presupuesto anual.
- Comparabilidad: esto se refiere en particular a la temporalidad. Para promover la transparencia relativa a las evoluciones de mediano plazo en las respectivas áreas, las especificaciones de desempeño deben ser comparables dentro de un plazo específico.
- Verificabilidad: los indicadores deben ser medibles (en el caso de cifras claves) o verificables (en el caso de hitos).

Estos principios representan importantes puntos de referencia cuando las especificaciones de desempeño son monitoreadas (por ejemplo, por parte de la unidad de control de desempeño dentro de la Oficina del Primer Ministro) o auditadas por la Contraloría.

44. Otro elemento clave del enfoque por resultados en Austria es la orientación al impacto. Todas las entidades asignadas a la elaboración de proyectos destinados a promulgar normas legales (leyes, regulaciones, acuerdos supranacionales o internacionales, acuerdos entre diferentes niveles del gobierno en Austria) o bien los proyectos de extraordinaria

[63] Véase la OBL 2013 de Austria, sección 41 (1).

trascendencia financiera deben considerar los efectos materiales esperados a través de una evaluación previa de impacto.^[64] La OBL de Austria define ocho dimensiones de impacto que deben ser consideradas en una evaluación: financiera, económica, social, de género, efectos sobre la protección del consumidor, efectos sobre los niños y los jóvenes y el costo administrativo para los ciudadanos y las empresas. El ministerio sectorial dentro de cuya área es preparado o planificado el proyecto es responsable de la evaluación de impacto. Por su parte, el Primer Ministro, en consulta con el ministro de Finanzas, promulga regulaciones que apuntan a aspectos más específicos de las evaluaciones de impacto orientadas a resultados, relacionadas en particular con el proceso mismo de evaluación, las herramientas metodológicas para determinar los impactos, la formulación de metas y mediciones, y la forma de presentar los resultados. Otras reglas relacionadas con la metodología para determinar las dimensiones específicas de impacto están estipuladas en regulaciones elaboradas por el miembro del gobierno bajo cuya área de competencia recae específicamente el asunto. La evidencia anecdótica sugiere que la evaluación de impacto es percibida como el componente más desafiante de todo el enfoque por resultados, ya que obliga a cada ministerio a explicitar de manera sistemática la lógica para cada nueva ley, regulación o proyecto relevante. Sin embargo, la información importante que contienen las evaluaciones de impacto no es en absoluto utilizada con la consideración que merece en el debate político. Esto indica que el enfoque por resultados en Austria aún contiene potencial sin explotar.

45. Las evaluaciones internas de las propuestas legislativas y otros proyectos apuntan a generar lecciones aprendidas en la aplicación del enfoque por resultados. De acuerdo a la OBL de Austria,^[65] cada ministerio sectorial debe, en intervalos razonables, evaluar de manera interna las leyes, las regulaciones, los acuerdos supranacionales o internacionales y los acuerdos entre los diferentes niveles del gobierno de Austria que caen bajo su área de competencia. Cada jefe de presupuesto de un órgano que maneje recursos debe, en intervalos razonables, evaluar la im-

[64] Definidos por una regulación del Ministerio de Finanzas.

[65] Sección 18.

plementación de un proyecto o programa que incluya varios proyectos relacionados. Esta evaluación interna debe mostrar si se han cumplido las metas, y hasta qué grado, cuál es el impacto de las medidas, y su efecto financiero real sobre el presupuesto. Una vez al año y basándose en los informes de los ministerios sectoriales y de las demás entidades autónomas, el Primer Ministro da cuenta ante el Parlamento de los resultados de las evaluaciones internas realizadas durante el año anterior. La evaluación externa es realizada por la Contraloría (véase el párrafo 47).

46. El enfoque austriaco de presupuesto por resultados establece mecanismos de control para detectar cualquier falta de cumplimiento y contrarrestarla.^[66] La principal instancia de control es el Parlamento, el que cuenta con el apoyo de una oficina parlamentaria de presupuesto.^[67] Los resultados, productos e indicadores respectivos son parte de la decisión presupuestaria en el Parlamento y, por ende, tomados en cuenta en su deliberación. Mientras que antes de la reforma los debates en el Comité de Presupuesto solían centrarse de manera exclusiva en la asignación de recursos, en la actualidad esto ha cambiado de manera significativa. La asignación de recursos sigue siendo un tema importante, pero el desempeño juega un rol igualmente relevante. Esto no sucedió inmediatamente después de implementarse el enfoque de presupuesto por resultados en 2013. El cambio cultural tomó su tiempo y los diferentes actores tuvieron que familiarizarse con el nuevo enfoque. Eso hizo que el alcance del concepto de desempeño evolucionara año tras año, con cada paso. Este proceso aún no concluye. Los puntos claves de los debates parlamentarios sobre desempeño son el nivel de ambición y la selección de resultados y productos. Por ejemplo, diferentes preferencias políticas fácilmente llevan a diferentes percepciones acerca de la pertinencia de una selección particular de productos. Diferentes

[66] La reforma austriaca decidió de forma deliberada no introducir sanciones automáticas en caso de no cumplimiento con resultados o productos. La idea era que los ministerios no se vieran desalentados de formular resultados o productos ambiciosos.

[67] El Parlamento acordó establecer esta oficina durante el proceso de aprobación de la reforma presupuestaria. La oficina fue implementada en 2012 con la idea de que asesorara al Parlamento (en particular, al comité de presupuesto) respecto del primer proyecto de Ley de Presupuestos, el que incluía todos los componentes de la reforma (proyecto de Ley de Presupuestos 2013, aprobado en otoño de 2012).

prioridades políticas pueden llevar a percepciones divergentes respecto de los productos y resultados. Esto no aminora la importancia de una elaboración de presupuestos por resultados. En política, son muy poco comunes las visiones uniformes respecto de los resultados apropiados para los ciudadanos y los actores institucionales; las posiciones divergentes son usuales. Por tanto, la elaboración de presupuestos por resultados constituye una plataforma para exponer de manera transparente los objetivos de las políticas y las estrategias para lograrlos, conformando la base para un debate político por lo general controvertido.

47. Otra instancia clave de fiscalización es la Contraloría (órgano supremo de auditoría). La reforma presupuestaria austriaca amplió de manera significativa el ámbito de acción de la Contraloría y desde entonces esta no solo realiza auditorías financieras y de cumplimiento, sino que también de desempeño. Esta entidad verifica, además, si lo que se espera de la política pública (resultados, productos, objetivos y actividades) se alcanzó de acuerdo a los indicadores respectivos, y para ello utiliza los principios de la elaboración de presupuestos señalados en el párrafo 43 como una referencia para sus auditorías. Ya han sido publicadas las primeras auditorías de desempeño y estas son un elemento clave cuando la Contraloría diseña su programa anual de auditoría.

48. Mientras que la Contraloría por lo general actúa con posterioridad, otra instancia de monitoreo brinda apoyo a los ministerios sectoriales y otros actores en etapas previas. Este rol de monitoreo es asumido por la Oficina del Primer Ministro. Como parte de la reforma presupuestaria, se creó una Unidad de Control de Orientación a Resultados dentro de la Oficina del Primer Ministro, la que entrega retroalimentación a los ministerios sectoriales y a las demás entidades autónomas sobre especificaciones preliminares de desempeño, y, en esa medida, actúa como una instancia de aseguramiento de la calidad.^[68] Esto se realiza antes de finalizar el proyecto de presupuesto, lo que permite que se puedan tomar en cuenta oportunamente sus recomendaciones. Si un ministerio o entidad específica decide no adaptar sus especificaciones de desempeño de acuerdo a estas recomendaciones, este tiene que justificar

[68] Para más detalles sobre el control del Canciller respecto de la orientación a resultados, ver Federal Law Gazette II, no. 245/2011.

sus razones. Un principio similar se establece en cuanto al impacto de las medidas, el cual está relacionado con el cumplimiento de los proyectos legislativos, las regulaciones y, en especial los proyectos más significativos, con los principios de la orientación a resultados. Una vez al año, el Primer Ministro, basándose en los informes de desempeño, informa al Parlamento si los resultados y productos incluidos en el presupuesto del año anterior se han logrado. Los medios de comunicación y la sociedad civil son también importantes instancias de control, aunque los informes sobre resultados esperados para los ciudadanos en los medios de comunicación aún son escasos. Esto refleja una falta de conciencia ciudadana respecto de la elaboración de presupuesto por resultados. Algunas ONG utilizan las especificaciones de desempeño incluidas en el presupuesto durante sus actividades de *lobby*.

49. Una encuesta, encargada por la Oficina del Primer Ministro y publicada en una etapa muy preliminar de experiencia práctica, analizó los primeros ejemplos de orientación a resultados en el gobierno central de Austria.^[69] La encuesta se basó en la retroalimentación de altos cargos gubernamentales de Austria,^[70] reflejando directamente su percepción acerca de la reforma. Los resultados de la encuesta revelaron que dichos cargos claramente percibían el potencial del enfoque orientado a resultados, pero, a su vez, eran bastante críticos con respecto a cómo se estaba aplicando. El principal motivo de su descontento no estaba relacionado con el sistema en sí, sino con la presión, en términos de plazos, para la implementación de este tipo de proceso presupuestario simultáneamente y en conexión con los esfuerzos de consolidación presupuestaria del gobierno central. A su vez, la encuesta reveló diferencias sustanciales: mientras algunos utilizaban de forma activa este enfoque para ejecutar de manera más efectiva su labor, otros eran mucho más reacios a adoptarlo. Por lo general, los resultados reflejaban un alto grado de información respecto de la reforma en el seno del gobierno y una percepción, entre los altos directivos entrevistados, de una mayor carga de trabajo

[69] "Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung. Erfolge – Potentiale – Perspektiven", publicado por la Cancillería Federal de Austria.

[70] Por ende, las personas entrevistadas no incluían a políticos o actores claves fuera del gobierno.

asociada a esta. Los diversos componentes de la reforma eran juzgados de manera diferente por los encuestados. Mientras que la orientación a resultados era juzgada de manera positiva (eso sí, con un gran potencial de mejora en su formulación), el enfoque de evaluación de impacto en la formulación de proyectos de ley y proyectos emblemáticos era evaluado de manera mucho más crítica, en especial por la carga de trabajo que representaba. La encuesta identificó un par de recomendaciones enfocadas a establecer un mejor vínculo entre orientación a resultados y las estructuras de responsabilidad dentro del aparato estatal, la necesidad de hacer un mejor uso de las diferentes herramientas de evaluación de desempeño y de mejorar la calidad de las especificaciones (tales como resultados e indicadores). Adicionalmente, la encuesta recomendó promover la cooperación entre departamentos (coordinación en áreas que requieren intervenciones desde distintas perspectivas de política pública).

50. A modo de conclusión, en lo que respecta a la elaboración de presupuesto por resultados, el enfoque austriaco se centra en la aplicabilidad, limitando la cantidad de resultados, productos e indicadores. Este enfoque invita a concentrarse en los “grandes temas” y no empantanarse en los detalles. Por otra parte, es muy exhaustivo y abarca no solo los documentos presupuestarios, sino que va mucho más allá: tanto los proyectos de ley como los proyectos emblemáticos deben estar explícitamente orientados a impactos y son evaluados acorde con esto. El enfoque austriaco ha sido sometido a prueba desde 2013 y los resultados han sido dispares. Por un lado, supone un gran éxito el que la reforma se haya aplicado en todos los niveles del gobierno central sin excepciones, pero, por otro, las regiones (salvo una) y los gobiernos locales se han negado a incorporar este enfoque que, por lo tanto, no abarca la totalidad del Estado.^[71] Los debates presupuestarios anuales, en particular en el Parlamento, han ido incorporando de manera creciente la perspectiva del desempeño y, tras varias rondas de ejercicios anuales, se han fortalecido las capacidades técnicas para manejar los conceptos y las herramientas de evaluación. Por una parte, se han es-

[71] En lo que se refiere a la contabilidad y elaboración de presupuestos con valores devengados, esta situación va a cambiar en 2019-2020, cuando los gobiernos subnacionales (regiones y municipios) tengan que aplicar este componente de la reforma.

tablecido principios de desempeño que representan valiosos puntos de referencia para una implementación adecuada. Por otra, las instancias de control están establecidas y cumplen en mayor medida (Parlamento, Contraloría) o menor medida (medios de comunicación, sociedad civil) con su rol. Con todo, en su expresión práctica, el enfoque austriaco aún posee falencias en cuanto a una aplicación adecuada y ambiciosa del enfoque y herramientas de evaluación y desempeño. La principal lección aprendida de la experiencia austriaca es que la orientación a resultados representa un enorme cambio cultural que requiere tiempo, grandes esfuerzos y la inspiración de actores claves para promover una cultura del desempeño, transparencia y rendición de cuentas, y esta es una tarea que nunca se llega a completar del todo.