

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	2
Introducción	3
1. ¿Qué es el Presupuesto Plurianual?	4
1.1. Conceptualización	4
1.2. Principales Características	6
1.3. Objetivos de la Presentación Plurianual	6
2. Fundamentos de la Presupuestación Plurianual	7
2.1. Planificación Estratégica y Programación Presupuestaria	7
2.2. Programación Plurianual	8
2.3. Ventajas del Presupuesto Plurianual	8
2.4. Dificultades del proceso de implementación	13
3. Experiencias de Implementación del Presupuesto Plurianual	14
3.1. La experiencia internacional: El caso de Costa Rica	14
3.2. La experiencia nacional	16
4. Sostenibilidad de la Presupuestación Plurianual	18
4.1. Análisis de Sostenibilidad de la Deuda	18
4.2. Pasivos Contingentes	20
4.3. Plan de Inversión Pública	22
5. Situación actual de la Presupuestación Plurianual en Paraguay	25
5.1. Marco normativo	25
5.2. Implementación y sostenibilidad del Presupuesto Plurianual	27
6. Conclusiones	32
7. Recomendaciones para una implementación adecuada del Presupuesto Plurianual	33
8. Bibliografía	35
9. Anexos	37

Resumen Ejecutivo

1. Para Paraguay, como para los otros países de América Latina, resulta indispensable insertar la realización de planes y programas públicos en un marco plurianual, base de la consolidación de las finanzas públicas. En todos los procesos presupuestarios existe una tensión entre los componentes (programas, servicios, cuentas y otros). En períodos de expansión, los componentes prevalecen habitualmente, por lo que al final del proceso el Estado gasta más de lo previsto.
2. El Presupuesto Plurianual es un instrumento de Política Económica, específicamente de la Política Fiscal como rama de la misma, que contiene la distribución entre las instituciones públicas y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un período mayor al año, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al Plan Estratégico del Gobierno y al marco fiscal de mediano plazo.
3. El Presupuesto Plurianual procura superar las limitaciones que tiene el Presupuesto General de la Nación, que está forzosamente determinado por el año calendario, que en nuestro país se constituye en el Ejercicio Fiscal. Para una adecuada respuesta al conjunto de cuestiones y necesidades de información para la toma de decisiones que se les plantean a los gerentes y/o administradores públicos, este ciclo de vida del Presupuesto General de la Nación resulta excesivamente corto e insuficiente, en especial para las decisiones de mayor peso estratégico o estructural, en lo referente a las inversiones públicas. Sin embargo, en otros aspectos ambos instrumentos están diseñados para obtener beneficios similares y operar en forma complementaria.
4. El modesto resultado hasta ahora demostrado en la experiencia paraguaya, en parte es lógico, si se considera la propia insipiente del proceso, pero también se relaciona con la poca efectividad en la asignación de competencias y funciones en el campo operativo. Al respecto, se puede observar que los servicios públicos básicos y los gastos relacionados a los sectores sociales continúan bajo el manejo de la Administración Central. Los servicios sociales permanecen con cierta exclusividad bajo los Ministerios y los servicios básicos siguen operando dentro del esquema de Entidades Descentralizadas del Gobierno Central, considerando que Paraguay tiene un Gobierno Unitario, de acuerdo a la Constitución Nacional.
5. El proceso presupuestario en Paraguay presenta importantes debilidades y requiere, en consecuencia, de la aplicación de un plan riguroso de mejoramiento de mediano plazo.
6. El Presupuesto Plurianual se puede transformar en el principal instrumento de planificación de mediano plazo del gobierno. En este sentido, es fundamental la integración conceptual y operativa de las técnicas de planificación estratégica institucional y de presupuesto.

Introducción

El Presupuesto Plurianual es un instrumento que sirve de guía a la Política Económica del Gobierno, especialmente a la Política Fiscal como rama de la misma, y opera como el marco referencial del Presupuesto General de la Nación y del Plan Anual de Inversiones. El Presupuesto Plurianual se distingue del Presupuesto General de la Nación, ya que éste es una herramienta prácticamente imprescindible para el funcionamiento operativo de los organismos públicos.

Los países han adoptado diferentes formas, con diferente sustento legal, las cuales constituyen respuestas a la necesidad de acceder a una mirada de mayor alcance a la del Presupuesto General de la Nación, con el propósito de identificar los problemas que se puedan suscitar sobre las cuentas públicas en el mediano plazo, formular las acciones preventivas que fueren necesarias y procurar garantizar el cumplimiento de determinados objetivos estratégicos del gobierno.

El presente trabajo tiene por objeto reunir y sistematizar en un solo documento aspectos tales como la caracterización del Presupuesto Plurianual, sus beneficios y limitaciones, describir ciertos rasgos de los sistemas implementados en algunos países donde las experiencias obtenidas han sido exitosas, en especial se toma como estudio de caso a la República de Costa Rica, y, en general, el trabajo va a tratar de abordar las cuestiones que son necesarias considerar para introducir efectivamente esta herramienta dentro de la gestión presupuestaria gubernamental, especialmente en el proceso de gestión orientada a resultados que se viene aplicando en el país en el último período.

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL

1. ¿Qué es el Presupuesto Plurianual?

1.1. Conceptualización

Para hablar de Presupuesto Plurianual es necesario definir lo que es el Presupuesto General de la Nación (PGN). En este contexto, el PGN es el principal instrumento de la Política Fiscal para asignar recursos financieros a través de un proceso político que sirve a los diferentes fines de la sociedad.

El PGN tiene diferentes funciones, entre las más importantes podemos citar:

- **Económica:** en la que se encuentran las dimensiones micro y macro. La dimensión micro refleja la asignación de recursos entre usos alternativos y competitivos (prioridades de gobierno); mientras que en la dimensión macro el presupuesto es la instancia de definición de la política fiscal y un instrumento de estabilización económica (según keynesianos y neoclásicos).
- **Gerencial:** constituye la base financiera para la planeación de las instituciones públicas, un instrumento para evaluar su desempeño y la asignación en la siguiente vigencia fiscal.
- **Institucional:** establece las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo puesto que determina la forma en que los gobiernos hacen uso de los recursos públicos y establece el marco legal para la distribución de los pagos

Para Paraguay, como para otros países de América Latina, resulta indispensable insertar la realización de planes y programas públicos en un marco plurianual, base de la consolidación de las finanzas públicas, porque en todos los procesos presupuestarios existe una tensión entre los totales y sus componentes (programas, servicios, cuentas y otros). En períodos de expansión, los componentes prevalecen habitualmente, por lo que al final del proceso el Estado gasta más de lo previsto.

Hasta hace algunos años, el marco plurianual era considerado un sinónimo de rigidez presupuestaria, entendida como la acumulación de compromisos sectoriales incompatibles con los objetivos globales. Aunque el instrumento no tiene necesariamente rigidez en su formulación, en la práctica una limitante que se observa es que no se hacía explícita la evolución de algunas variables claves. Esta “mala” apreciación del marco plurianual ha ido dando paso a una visión más optimista de programación de las finanzas públicas. Hoy en día, el ejercicio de una “buena” programación plurianual sería la consecuencia natural de una gestión capaz de respetar una regla fiscal de largo plazo.

El Presupuesto Plurianual es un instrumento de la alta gerencia pública, que contiene la distribución entre las instituciones públicas y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en **un período mayor al año**, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al Plan Estratégico del Gobierno y al marco fiscal de mediano plazo.

De acuerdo con esta definición, las estimaciones plurianuales de los ingresos, gastos y financiamiento distribuidos institucionalmente son parte de los componentes principales del Presupuesto Plurianual, como también lo son las proyecciones de mediano plazo del Producto Interno Bruto y el marco fiscal del gobierno. También el Presupuesto Plurianual, concebido en forma integral, contiene previsiones de las variables físicas, que derivan de las prioridades y resultados estratégicos que se desprenden del Plan de Gobierno para período plurianual, acotado por las disponibilidades financieras.

Para entender mejor lo que se desarrolla, se presentan algunas consideraciones interesantes sobre el PGN y el Presupuesto Plurianual:

- El PGN, aprobado por ley, constituye el instrumento que utiliza cualquier Estado para la asignación de los recursos que capta desde las diferentes fuentes de financiamiento, para permitir el funcionamiento de los Organismos y Entidades que lo conforman, durante el período anual (Ejercicio Fiscal). Estas asignaciones se efectúan en función de las leyes, los convenios y contratos vigentes, de las políticas y objetivos del programa de gobierno. Una característica importante del Presupuesto es la inclusión de autorizaciones para gastos en cada una de dichas instituciones, que constituyen un límite financiero y, a la vez, un mandato del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para lograr determinados objetivos. Estas asignaciones limitativas pueden ser modificadas posteriormente, pero siempre mediante un acto administrativo expreso y de acuerdo a un régimen de delegación de facultades, que según los países pueden ser más o menos flexibles. En el caso de Paraguay, las modificaciones presupuestarias pueden darse de las siguientes formas: a) Las ampliaciones presupuestarias y las modificaciones del Anexo de Personal deben ser aprobadas por Ley; b) las modificaciones que impliquen transferencias de créditos entre Programas, modificaciones de Fuentes de Financiamiento, Origen de Financiamiento, Departamento y otras son aprobadas por Decreto del Poder Ejecutivo; y finalmente c) las transferencias de crédito dentro de un mismo Programa, por Resolución del Poder Ejecutivo, siempre y cuando todas estas modificaciones no lesionen las disposiciones legales vigentes ni la técnica en materia presupuestaria.
- Una diferencia entre ambos es el que el Presupuesto Plurianual no es una herramienta que sirva al funcionamiento cotidiano (microadministrativo o de gestión) de las instituciones, como lo es el PGN, sino que es sustancialmente un insumo para la gestión de las autoridades políticas y de la alta dirección del Estado, en tanto permite expresar el rumbo estratégico de las acciones gubernamentales, detectar en forma temprana los posibles desvíos y

emprender las acciones correctivas que fueren necesarias. Esta diferencia tiene implicancias en la configuración del Presupuesto Plurianual, el cual debería que ser sintético y relevante.

1.2. Principales Características

El Presupuesto Plurianual es una planificación estratégica de mediano plazo aplicada al sector público donde se definen las políticas generales de Estado, contribuyendo a la transparencia en materia de Presupuesto Público y con el fin de ser un instrumento de control en un proceso integral de gestión pública orientada a resultados.

La necesidad de planeamiento del accionar del Estado de mediano plazo aplicada al sector público contribuye a la transparencia en materia de Presupuesto Público con el fin de que sea un instrumento de control. El impacto macroeconómico de las medidas gubernamentales hace posible dimensionar el impacto futuro de ciertos gastos significativos que nos posibilita estimar la evolución que deberían seguir los ingresos públicos. La naturaleza predominantemente plurianual de la inversión pública, como así también el peso creciente de los gastos sociales hace que las proyecciones presupuestarias plurianuales surjan como necesidad del planeamiento estratégico del accionar del Estado ante recursos escasos y limitados. Las principales características del proceso son:

- Política fiscal que señale a mediano plazo la senda de los agregados fiscales.
- Pronóstico macroeconómico de mediano plazo y estimaciones de presupuestos venideros.
- Proceso de preparación del presupuesto que incluye previsiones para los ejercicios futuros.
- Aprobación legislativa de las previsiones para el año base en concordancia con el carácter anual del PGN.

1.3. Objetivos de la Presupuestación Plurianual

Como ha sido mencionado anteriormente, el Presupuesto Plurianual es un instrumento del sistema presupuestario que sirve de guía a la Política Económica de mediano plazo del Gobierno y opera como el marco presupuestario referencial del PGN y del Plan Anual de Inversiones.

El objetivo es que el marco plurianual opere como “ancla”, protegiendo la disciplina fiscal. Cuando los ingresos superan a las estimaciones, el excedente no se utiliza para incrementar los gastos más allá de los límites establecidos.

No todos los países han desarrollado lo que aquí se entiende por Presupuesto Plurianual, sino que han centrado su mirada en el mediano plazo construyendo un Marco Presupuestario de Mediano Plazo o una Programación Plurianual, como en el caso de Costa Rica que se analiza en el desarrollo. La diferencia específica, entre ambos instrumentos, es que en el primero participan las

instituciones públicas que forman parte del Gobierno, sea este nacional, subnacional o local. En cambio, el Marco Presupuestario de Mediano Plazo, es formulado por lo general en forma centralizada, habitualmente por la autoridad rectora de las finanzas públicas, el Ministerio de Hacienda en el caso de la República del Paraguay.

Sin perjuicio de esta delimitación, se debe hacer notar que no es una condición necesaria para que exista un Presupuesto Plurianual el hecho de que sus previsiones o asignaciones de gastos tengan carácter obligatorio. En este sentido, puede tener carácter obligatorio o indicativo y en ambos casos denominarse "Presupuesto Plurianual". Un caso de Presupuesto Plurianual obligatorio es el presupuesto de Uruguay, en donde al inicio de un nuevo período presidencial el Poder Legislativo aprueba el presupuesto quinquenal, el cual, en cada ejercicio anual, es objeto de modificaciones aprobadas en la misma sede legislativa. En Paraguay, la obligatoriedad está radicada en el presupuesto anual. En el tipo indicativo, los importes consignados en el primer año coinciden con los del Presupuesto anual, al menos en los valores originalmente aprobados por el Poder Legislativo.

Tenga carácter obligatorio o indicativo, el Presupuesto Plurianual, requiere por lo general de un acto formal de aprobación, debiéndose expresar en el texto del documento administrativo el alcance jurídico de las previsiones de gastos detalladas en el mismo.

El órgano de aprobación del Presupuesto Plurianual, puede ser tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo. Si es obligatorio, la sede natural sería el órgano legislativo, siendo el Poder Ejecutivo el que lo confeccione, sobre todo si es el Poder Legislativo el que aprueba el PGN. En cambio, si es indicativo o referencial, podrían darse algunas de las siguientes opciones: a) Lo aprueba el Poder Ejecutivo y lo remite al Congreso para su conocimiento; b) lo confecciona el poder administrador, y lo aprueba el Legislativo por resolución (no por ley, porque no tendría el carácter imperativo de la misma); c) lo confecciona y aprueba el Ejecutivo, sin remisión formal al Legislativo; d) el Congreso sanciona una ley marco de presupuestación plurianual, que incluye las pautas básicas de alcance institucional, estructura, procedimientos, vinculación con el sistema presupuestario anual y cláusulas de aprobación, etc. Para que el instrumento tenga continuidad, más allá de la voluntad del gobierno de turno, parece conveniente establecer por ley las normas a que se hace referencia en la opción d) mencionada en el párrafo anterior. Éstas podrían obligar al Poder Ejecutivo a aprobar en forma regular un Presupuesto Plurianual con determinadas características y a comunicarlo al Congreso y al público en general.

2. Fundamentos de la Presupuestación Plurianual

2.1. Planificación Estratégica y Programación Presupuestaria

Siguiendo con el análisis, varios autores han señalado que si un Organismo o Entidad del Sector Público se ajusta en su accionar a un plan estratégico, las decisiones presupuestarias, sean de mediano o corto plazo, deben operar como variables dependientes del mismo, con la sola condición de que se adecuen a la

restricción presupuestaria. Por consiguiente, existe una intervencionalidad entre ambas técnicas y sus instrumentos.

En teoría, el Plan Estratégico del Gobierno y su subproducto, el Plan Operativo Anual, contienen suficiente información de soporte que permitiría iniciar las tareas de programación presupuestaria de mediano plazo, por lo menos para realizar los primeros cálculos de las necesidades presupuestarias de una institución determinada. Asimismo, estas necesidades pueden estar por encima de las posibilidades de financiamiento, obligando, consecuentemente, a revisar el Plan Estratégico. Es por este motivo, que la instancia presupuestaria es la prueba que debe enfrentar todo Plan Operativo Anual antes de pasar a la etapa de implementación.

En esta especie de diálogo entre el Plan Estratégico y el PGN, es necesario poder encontrar categorías conceptuales que tengan sentido para ambos instrumentos. El Presupuesto por Programas, en una versión actualizada y adaptada al enfoque de gestión orientada a resultados, es la técnica que está diseñada para ligar las categorías del Plan Estratégico y las inherentes al sistema presupuestario, de modo que sea posible identificar en las aperturas del presupuesto los objetivos y metas estratégicas del Plan Estratégico y del Plan Operativo Anual.

2.2. Programación Plurianual

Existen tres funciones básicas de la Programación Plurianual. Estas funciones básicas son las citadas a continuación:

2.2.1 Función Prospectiva, la misma implica:

- Delinear visión de mediano y largo plazo.
- Identificar alternativas y prioridades de decisión del gobierno.
- Explorar nuevas estrategias económicas y sociales.

2.2.2 Función de Coordinación de las Políticas Públicas, que involucran al:

- Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y sociedad civil (concertación, que lleva a la Gobernabilidad)
- Interinstitucional (formulación y ejecución de políticas)

2.2.3 Función de Evaluación, para:

- Mejorar la planificación, el diseño y la ejecución de Políticas y Programas, para obtener los resultados esperados.
- El control de la gestión.
- La rendición de cuentas.

2.3. Ventajas del Presupuesto Plurianual

En un marco general, se puede mencionar que las ventajas del Presupuesto Plurianual son que el mismo:

- Permite ordenar el gasto.
- Facilita la conciliación entre los fines de la Política Económica.
- Permite un seguimiento de la economía.
- Sirve de referencia a los planes del sector privado.
- Disminuye las fluctuaciones y permite prevenir escenarios desfavorables.
- Mejora la formación de expectativas disminuyendo el riesgo.
- Prevé el financiamiento de la totalidad de los gastos futuros.
- Conduce al equilibrio presupuestario.
- Orienta a los operadores económicos sobre la Política Fiscal futura.

El Presupuesto Plurianual procura superar las limitaciones que tiene el PGN, que está forzosamente determinado por el Ejercicio Fiscal, que en nuestro país se constituye en el año calendario. Para una adecuada respuesta al conjunto de cuestiones y necesidades de información para la toma de decisiones que se les plantean a los gerentes y/o administradores públicos, este ciclo de vida del Presupuesto anual resulta excesivamente corto e insuficiente, en especial para las decisiones de mayor peso estratégico o estructural, especialmente en lo referente a las inversiones públicas. Sin embargo, en otros aspectos ambos instrumentos están diseñados para obtener beneficios similares y, además, operar en forma complementaria.

De acuerdo a lo establecido también en la Legislación vigente en el país, a fines meramente expositivos, conviene distinguir los beneficios que tienen una repercusión más global (macro) de aquéllos que están más estrechamente relacionados con la gestión de las entidades (micro), aclarando que el orden en que se exponen no implica una ordenación por importancia.

2.3.1 Beneficios macro

En el nivel macroeconómico, de acuerdo a la opinión encontrada de diversos autores al respecto, encontramos las siguientes ventajas en el Presupuesto Plurianual

- **El Presupuesto Plurianual estimula a las autoridades políticas a conocer, evaluar y -de ser necesario- corregir el comportamiento fiscal, más allá de la coyuntura.** Forma parte de las realidades cotidianas de los funcionarios con altas responsabilidades públicas, el estar excesivamente ocupados en temas coyunturales y en la solución de problemas que deben ser tratados más por razones de urgencia que por su importancia. La confección del Presupuesto Plurianual demanda, en cambio, situarse más allá de la coyuntura. Por eso, la necesidad de tener que elaborarlo constituye de por sí un incentivo para pensar en los motivos que causan esos problemas y en las formas de resolverlas.
- **Puede ser utilizado como un freno a la toma de decisiones sobre gastos sin financiamiento o medidas que alteran negativamente el resultado fiscal.** En presencia de un Presupuesto Plurianual es posible sostener, como regla de procedimiento general, que toda iniciativa con relación a proyectos

de inversión, contratos, convenios o medidas con impacto en presupuestos futuros, si quiere prosperar, debería estar dentro del marco fiscal de mediano plazo, expresado por el Presupuesto Plurianual aprobado. Aun en los casos en que éste tenga carácter referencial, el mismo está mejor preparado que el PGN para administrar situaciones que comprometen gastos futuros. El principio de anualidad del presupuesto es insuficiente para resolver la viabilidad presupuestaria de una serie de casos especificados más adelante, que son habituales en la realidad de la administración pública. Para un régimen de contrataciones, el poder consultar los datos contenidos en un Presupuesto Plurianual es sumamente útil en el caso de los contratos plurianuales, porque permite verificar si el nuevo emprendimiento se encuentra enmarcado dentro de los gastos previstos en el mismo. Cuando las autoridades se familiarizan con el enfoque de mediano plazo, comienzan a experimentar una mayor holgura para el estudio de posibles cambios en la Política Fiscal, sobre todo en aquellos casos que su instrumentación demanda más de un Ejercicio Fiscal.

- **El Presupuesto Plurianual atenúa la rigidez de la estructura de gastos, permitiendo la reorientación de los ahorros producidos por la finalización de programas y proyectos.** En una estructura del gasto público con un alto porcentaje de rigidez, que es lo que caracteriza a Paraguay y a la de la mayoría de los países de América Latina, el enfoque plurianual amplía el reducido margen de discrecionalidad en la asignación que se tiene con el PGN. En otros términos, en una perspectiva plurianual se incrementan los márgenes de flexibilidad para la aplicación de los recursos públicos. En un horizonte de mediano plazo, hay programas o proyectos que terminan, disposiciones que cumplen con su cometido, generación de ahorros por la aplicación de nuevos métodos o procedimientos más eficientes, que liberan recursos que pueden ser reorientados para la consecución de otros resultados deseados.
- **El Presupuesto Plurianual incrementa la capacidad de control global y particular del gasto.** El Presupuesto Plurianual permite implementar, un sistema de metas cuantitativas y cualitativas para orientar la gestión de gastos e ingresos, identificar y evaluar las causas de los desvíos producidos y tomar medidas correctivas. Esto es así porque el mismo está suficientemente distribuido como para demostrar cuáles son las vías institucionales que permiten cumplir con las metas y hacer un seguimiento de cómo es el comportamiento presupuestario de los organismos ejecutores.
- **El Presupuesto Plurianual reduce la incertidumbre del sector privado sobre el comportamiento futuro de las cuentas públicas.** Los flujos de ingresos, egresos y financiamiento que dan forma al PGN impactan de diversos modos sobre los agentes de la sociedad. Repercuten tanto en los contribuyentes como en los beneficiarios directos e indirectos de la aplicación de los ingresos provistos por aquéllos, entre los cuales se encuentran los proveedores y contratista del sector privado, los tenedores de bonos de la

deuda pública, los inversores internos y externos. En la economía global, el concepto que tengan los agentes económicos sobre la disciplina y gobernabilidad fiscal de un país, puede favorecer o dificultar la creación de un buen clima de negocios, y para formarse este concepto es insuficiente la información presupuestaria que se agota en el año. Cuando el gobierno muestra a los terceros el marco fiscal que procura sostener, está agregando así elementos de certidumbre en un contexto altamente interdependiente y volátil como lo es la economía actual. Para una política de atracción de inversiones y de reducción de la tasa de riesgo país, el dar señales de disciplina y sostenibilidad fiscal de mediano plazo mediante la difusión de este tipo de instrumentos se torna altamente necesario.

2.3.2 Beneficios micro

Este tipo de beneficios incide sobre todo en el ámbito interno de los Organismos y Entidades del Sector Público. Entre los beneficios del Presupuesto Plurianual a nivel microeconómico, podemos citar los siguientes:

- **El Presupuesto Plurianual facilita el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos de maduración plurianual.** Como se ha mencionado precedentemente, dentro de las actividades públicas existen algunas acciones en las que el alcance temporal del PGN resulta insuficiente. Algunas de estas acciones podrían ser: a) ejecución de contratos de obras públicas con plazos de ejecución superiores al Ejercicio Fiscal, compra de grandes equipos o bienes de capital con pago diferido, contratos de arrendamiento con el sistema de leasing, programas de gastos financiados mediante convenios de préstamo con organismos multilaterales; b) programas no permanentes que requieren un plazo de maduración mayor al año. En ausencia de un marco de Presupuesto Plurianual, pueden tomarse decisiones de gasto con repercusión en los ejercicios futuros sin tener el financiamiento asegurado en los presupuestos de dichos ejercicios; y c) tanto los proyectos de inversión como los programas plurianuales (que por lo general son de índole social, como los programas de lucha contra la pobreza, el abatimiento de situaciones de emergencia en materia habitacional o de seguridad) no pueden ser concebidos y evaluados exclusivamente desde el punto de vista de los resultados finales que se pueden obtener en un Ejercicio Fiscal. Como sus objetivos se cumplen en un período plurianual, este tipo de programas requieren hasta su finalización de una sostenida provisión de recursos financieros.
- **Reduce la incertidumbre de los Organismos y Entidades Públicas respecto a las asignaciones de mediano plazo.** Aún en el caso del Presupuesto Plurianual referencial, las previsiones que figuran en el documento les pueden ser útiles a los Organismos y Entidades Públicas para hacerse un concepto aproximado de los recursos con los que contaría de mantenerse válidos en el futuro los supuestos político-económicos que sirvieron de base para la confección del PGN vigente en el período de

- referencia. Esto reduce la incertidumbre con la que deben manejarse por lo general estas Entidades en lo que se refiere al proceso presupuestario.
- **Se adecua mejor que el PGN al proceso de gestión pública orientada a resultados.** Por lo expresado en el apartado anterior, el cumplimiento de los resultados por lo general insume más de un Ejercicio Fiscal. Por su mayor alcance temporal, el Presupuesto Plurianual está en condiciones de exponer de una manera más adecuada las relaciones entre los resultados y la producción terminal de los programas y/o proyectos de inversión, que por lo general son financiados a través de Recursos del Crédito Público. Por ejemplo, una política de relanzamiento del Programa de Lucha contra la Fiebre Aftosa cuyo objetivo final sea el logro en el tercer año de avance del programa la declaración de “país libre de aftosa y sin vacunación”, puede demandar en el primer año la realización de una inversión por una sola vez de equipos, elementos de control y rodados, y en el segundo y tercer año de ejecución solamente acciones de vacunación y mantenimiento de los controles sanitarios. En este caso, no existe una perfecta sincronía entre la verificación del cumplimiento del objetivo final con el nivel del gasto del primer año de ejecución del Programa. Esto se podrá comprobar recién en el tercer año, en donde el gasto anual deberá ser menor, de acuerdo con la estrategia trazada. Siguiendo con el ejemplo, en la programación del Presupuesto Plurianual se construirá el sendero plurianual de los gastos y la correlación con los resultados esperados, brindando a los responsables de la asignación de los recursos un conocimiento más completo del Programa. Éstos, si quieren lograr el resultado esperado deberán respetar la distribución interanual de los gastos, dotando al primer año de los recursos que se necesitan para efectuar las inversiones, siendo luego consecuentes con el logro del objetivo en las asignaciones de los Ejercicios Fiscales subsiguientes.
- **Incentiva la práctica del planeamiento estratégico de los Organismos y Entidades del Estado.** El planeamiento estratégico es básicamente un instrumento de programación del mediano plazo y cuya expresión anual es el Plan Operativo Anual. En una institución, la planificación estratégica implica la determinación de objetivos y resultados, asociar los recursos y las acciones necesarias para alcanzarlos, y examinar los resultados de esas decisiones. Cuando una Entidad u Organismo del Estado no utiliza el planeamiento estratégico, la introducción del Presupuesto Plurianual puede ser un incentivo para llevarlo a cabo, favoreciendo el desarrollo de la capacidad para programar y desarrollar proyecciones. Una programación presupuestaria plurianual correctamente planteada, forzosamente se hará preguntas similares a las que se formulan en un Plan Estratégico, como ser ¿cuál es la misión del Organismo?, ¿cuáles son los objetivos estratégicos y las metas que se ha propuesto?, ¿qué déficit institucionales, externos e internos, tiene el Organismo o Entidad para llevar a cabo su misión y cumplir sus objetivos y metas, cuáles sus fortalezas?, ¿cuáles son los procedimientos más eficientes para llevar a cabo la misión, qué actividades va a realizar para poder cumplirlos?, ¿cuál es la capacidad instalada y qué debilidades tiene?.

2.4. Dificultades del proceso de implementación

La implementación del Presupuesto Plurianual dentro del sistema presupuestario, como en cualquier tipo de decisión que implique la incorporación de nuevos procedimientos administrativos significa la generación de costos. Hace a una buena administración el procurar lograr que los beneficios que se obtengan con la nueva herramienta superen a los costos que ocasiona.

En este contexto, se presentan algunos de los problemas que pueden suscitarse y las formas de resolverlos o al menos reducir sus consecuencias negativas, de acuerdo a las experiencias analizadas de los países que se encuentran aplicando esta herramienta:

- **La introducción del Presupuesto Plurianual ocasiona una mayor carga administrativa. Formas de reducirla.** La introducción de un nuevo instrumento administrativo supone necesariamente la realización de esfuerzos administrativos adicionales. El Presupuesto Plurianual implica la introducción de un nuevo proceso en el proceso general del sistema presupuestario, que requiere afectar recursos y consumir tiempo. Estos costos son inevitables, aunque es posible seguir algunos criterios prácticos para reducirlos. Una forma de hacerlo sería integrar el proceso de preparación del Presupuesto Plurianual al proceso de programación del proyecto de presupuesto anual, evitando hasta donde sea posible la superposición de tareas y procedimientos. A estos efectos, se debe diseñar un solo cronograma, con etapas sucesivas, y cuyos productos sean el proyecto de presupuesto anual y el presupuesto plurianual. Otro recurso que permitiría reducir la carga administrativa es estructurar el Presupuesto Plurianual con una apertura agregada de categorías programáticas, ingresos, gastos y variables físicas, evitando, por innecesarias, las aperturas más desagregadas utilizadas en el Presupuesto anual. Por ejemplo, en lo que se refiere a las aperturas del clasificador por objeto del gasto, muchas veces debe utilizarse la partida de mayor rango. Un tercer aspecto que permitiría reducir costos es saber aprovechar hasta el máximo posible las prestaciones del sistema informático. El Presupuesto Plurianual, debe ser un subsistema del sistema de procesamiento electrónico de datos, dejando de lado las redundancias. Por último, las eventuales actualizaciones que tenga el Presupuesto Plurianual, después de aprobado, deben ser pocas y relevantes y en los momentos preestablecidos. Esto evitará el trabajo de hacer innumerables reformas en el primer año del mismo, que coincide con el ejercicio corriente, a partir de su entrada en vigencia. Muchas de las modificaciones que tiene el Presupuesto anual, no son relevantes y no tienen la identidad suficiente como para cambiar la estructura general de ingresos y gastos, como sí lo haría por ejemplo un incremento generalizado de sueldos.
- **En un contexto político-económico volátil el Presupuesto Plurianual se desactualiza con rapidez.** El Presupuesto Plurianual como todo presupuesto responde a una estructura preestablecida de políticas, conocimientos técnicos y pronósticos sobre el comportamiento de algunas variables claves, que a medida que transcurre el tiempo sufren alteraciones. Cuando más inestable

es el contexto que domina esta estructura de supuestos, más se hacen vulnerables las previsiones y prioridades que contiene el presupuesto. Las previsiones presupuestarias, sean anuales o plurianuales, por lo normal se desactualizan rápidamente cuando el gobierno opera en un ambiente inestable, ya sea por razones de debilidad institucional, inflación, excesiva fragmentación de las posiciones políticas, falta de consensos básicos sobre las políticas de Estado, alta vulnerabilidad a los shock externos, etc. En este contexto, se producen cambios bruscos, con alto impacto expansivo, que erosionan sobre todo a los gastos y causan su desactualización. El fenómeno inflacionario, como factor exógeno, de por sí deteriora las cifras presupuestarias. Esta concurrencia de múltiples factores constituye uno de los motivos principales de los continuos cambios que sufre el Presupuesto anual a partir del momento de su aprobación. Si esto ocurre con las asignaciones y metas del Presupuesto Anual, con más razón ha de suceder en las correspondientes al mediano plazo. La activa participación de las autoridades y directores superiores, tanto de los órganos rectores centrales como de las instituciones ejecutoras, aparte de ser una condición necesaria para el éxito del sistema, será también una forma de reducir las debilidades provenientes del entorno, debido a que ellos son lo que disponen de la información más relevante y son los que en definitiva tienen que tomar las decisiones.

3. Experiencias de Implementación del Presupuesto Plurianual

3.1. La experiencia internacional: El caso de Costa Rica

La mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) tienen proyecciones o Presupuesto Plurianual de mediano plazo, por períodos que alcanzan de 3 a 5 años; asimismo, esta práctica se está difundiendo entre los países en desarrollo. Existen buenas razones para que los países desarrollados hayan encarado la elaboración de un Presupuesto Plurianual. Si bien en casi todos los países el presupuesto tiene una perspectiva anual es, sin embargo, necesario tener una idea clara de las políticas fiscales y de la sustentabilidad de la situación fiscal en el mediano plazo.

En Costa Rica, que será la experiencia exitosa analizada en el presente documento, dado que las condiciones de este país presentan similitudes con el caso paraguayo, se utiliza un Plan Nacional de Desarrollo. En este Plan Nacional de Desarrollo se tienen estimaciones financieras de carácter preliminar que efectuaron las instituciones para cumplir las metas propuestas, y el Ministerio de Hacienda apenas inicia el proceso de preparación de estimaciones presupuestarias de mediano plazo.

Se utiliza además un Modelo de Proyección Macroeconómica, que procura ser una herramienta de consistencia entre las diferentes variables asociadas de la economía costarricense, de modo de poder contar con un marco de análisis al momento de generar escenarios fiscales plurianuales.

El Modelo es apto para proyectar la tendencia de mediano plazo, pero su objetivo principal es generar un conjunto de variables lógicas y

macroeconómicamente consistentes, asumiendo distintos escenarios a partir de variables exógenas. Parte de la tendencia y dinámica mostrada por la economía de ese país en los últimos años. Pero a la vez permite introducir cambios a estas tendencias a fin de dotarlo de mayor flexibilidad para modelar “shocks”.

Esto lo que representa es transparentar los procesos presupuestarios y cómo se espera que evolucionen los ingresos y la asignación de los gastos; que significa encarar las responsabilidades jurídicas de gasto inflexible que algunas oportunidades se tiene. Y qué implicaciones puede tener esto en los resultados de los déficit primarios y los superávit o déficit financieros de un país, que en última instancia se van a reflejar en los efectos que puede tener todo el ejercicio hacendario en el comportamiento del endeudamiento público.

En este mismo sentido, los elementos positivos que han sido observados en la experiencia de Costa Rica son los siguientes:

- El Ministerio de Hacienda de Costa Rica cuenta con un modelo de consistencia macroeconómica.
- Se constituye en un avance para la coordinación y coherencia de las políticas económicas.
- Los escenarios elaborados (2008-2011) son elementos valiosos para la toma de decisiones, en materia de nuevos ingresos, destinos específicos y medición a mediano plazo sobre decisiones presentes.

Sin embargo, también se observa la presencia de elementos que necesitan ser mejorados. Estos podrían ser los siguientes:

- Debe mejorarse la consistencia con los supuestos macroeconómicos utilizados.
- El Ministerio de Hacienda de Costa Rica debe valorar los pasos que siguen en la implementación de una presupuestación plurianual.

Siguiendo con el análisis, es posible mencionar algunos elementos que aún no han sido realizados:

- Fortalecer la integración de la planificación sectorial, regional, nacional e institucional.
- Un Sistema Nacional de Inversiones Públicas vinculado al proceso presupuestario.
- Sustanciar el ejercicio de las rectorías, la organización y la planificación sectorial y las relaciones intersectoriales.
- Fortalecer el proceso de evaluación de resultados y rendición de cuentas.
- Mejorar los procesos de presupuestación plurianual.

Para finalizar la presentación de la experiencia de Costa Rica, es importante mencionar que la situación fiscal se encuentra bastante asegurada tanto para el presente y como para los próximos períodos. Ello no significa que el Gobierno puede

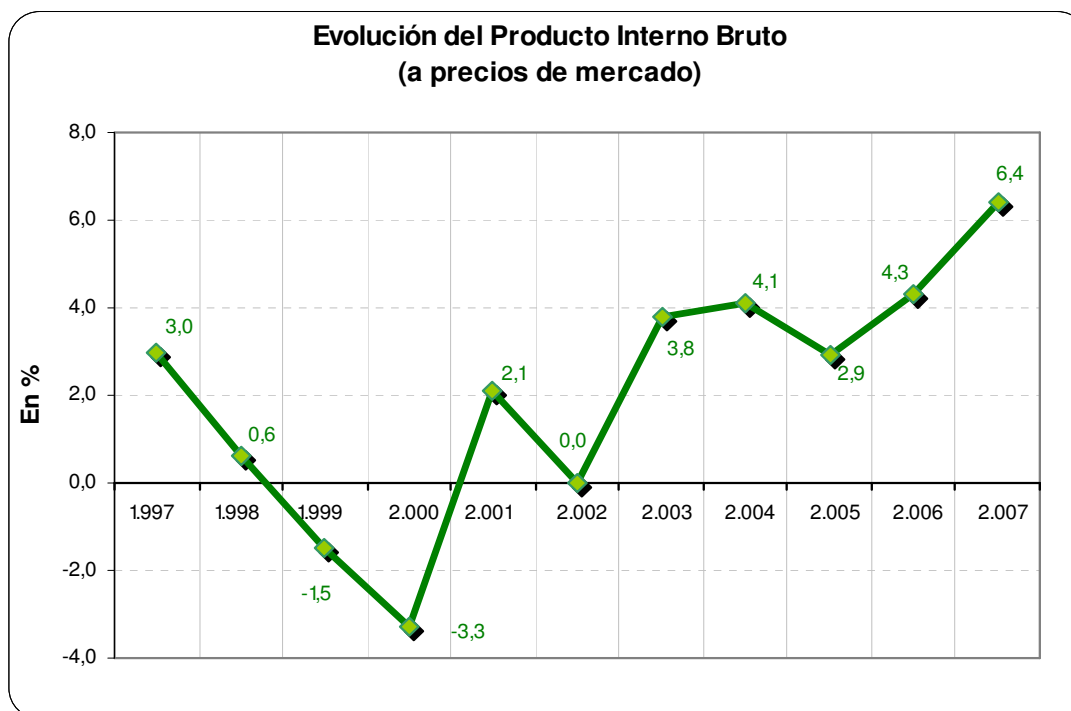
liberar los controles de gasto y de recaudación, así como del manejo de la deuda. Se requiere una mejora sustantiva en el diálogo entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo para lograr mayor legitimidad, cohesión y gobernabilidad, midiendo desempeño y mostrando resultados, para que finalmente se consiga la existencia de buenos indicadores implica conocimiento de los costes reales de los bienes públicos.

3.2. La experiencia en Paraguay

Estudios recientes realizados por el Banco Mundial en Paraguay han señalado como temas clave en la determinación actual de políticas a las bajas tasas de crecimiento económico del país y los reducidos ingresos per cápita. Entre las causas principales de este bajo crecimiento se identificó la deficiencia en la gobernabilidad, la debilidad institucional, y la existencia de una gran cantidad de necesidades insatisfechas en materia de capital humano e infraestructura.

Dentro de este contexto, se ha observado que el proceso presupuestario en Paraguay muestra importantes debilidades y requiere, en consecuencia, de la aplicación de plan riguroso de mejoramiento de mediano plazo. Al respecto, es importante mencionar que las normas que rigen el proceso de preparación del PGN no están adecuadamente jerarquizadas, son incompletas y presentan problemas de definición. El país no cuenta con una Ley Orgánica de Presupuesto, sino con una ley ordinaria, que aprueba el PGN para cada Ejercicio Fiscal. (Ver Gráfico I)

Gráfico I



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCP (Cifras preliminares).

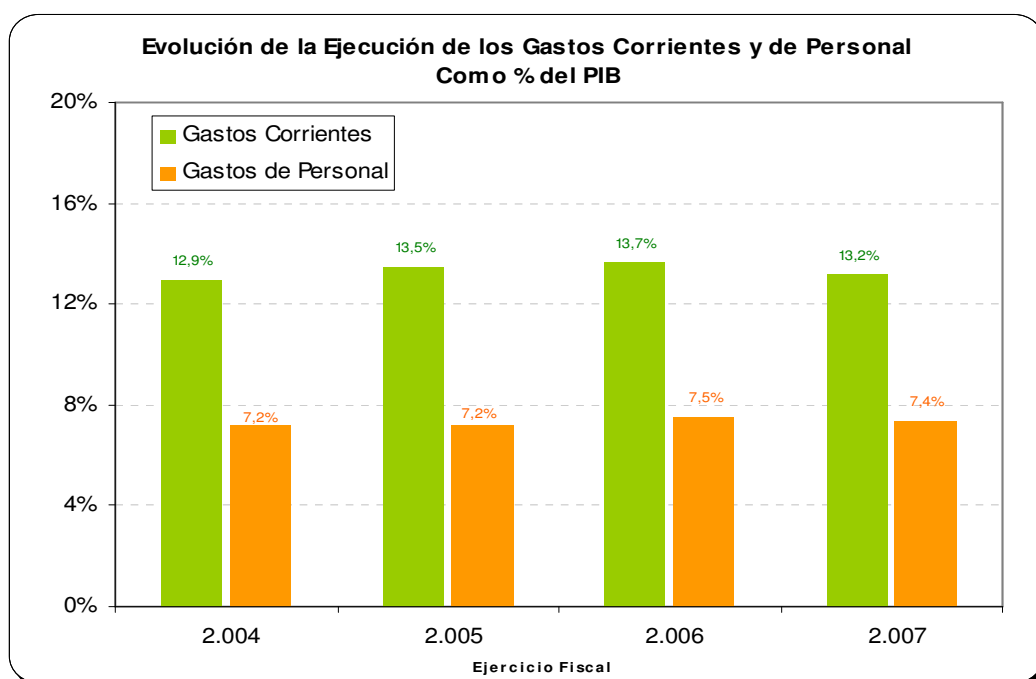
No existe una definición clara de los mecanismos a utilizar para establecer la restricción anual de recursos y las metas fiscales de mediano plazo. Estas no se

están definiendo a partir de ejercicios de sostenibilidad fiscal o de preparación de marcos fiscales de mediano plazo.

La preparación del PGN se realiza bajo una perspectiva de corto plazo y sin utilizar información relacionada con los resultados de los programas. Si bien se está intentando introducir el Presupuesto Plurianual como instrumento que permita reflejar de una manera más sostenible las prioridades del gasto así como la sostenibilidad fiscal, se ha encontrado oposición en el Congreso y en algunos organismos y entidades.

La definición de los gastos establecidos en el PGN no está vinculada a los resultados obtenidos por los programas y/o proyectos ni a la gestión de los Organismos y Entidades. Si bien la presupuestación por resultados está siendo también introducida por el Gobierno de forma paulatina, todavía no ha producido efectos importantes sobre el proceso presupuestario. (Ver el Gráfico II)

Gráfico II



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCP.

* Cifras preliminares, a febrero de 2008.

La Secretaría Técnica de Planificación (STP) no ejerce un rol efectivo dentro del ciclo de planificación, presupuestación y evaluación. Su papel se limita en la actualidad a prestar apoyo técnico a los Organismos y Entidades para desarrollar su Plan Operativo Anual, que sirve de base para la elaboración del PGN y apoya la técnica de Presupuesto Base Cero y a producir informes de gestión del Gobierno con información sobre productos y resultados de los programas y proyectos.

No existe un mecanismo que permita comprometer gastos de ejercicios fiscales futuros, lo que conduce a que los proyectos de inversión no tengan

garantizada la incorporación de los gastos de años posteriores, situación que dificulta su cobertura presupuestaria y seguimiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Poder Ejecutivo ha emitido el Decreto N° 8215/2006 “POR EL CUAL SE AUTORIZA AL MINISTERIO DE HACIENDA A FORMULAR EN COORDINACIÓN CON LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO EL PRESUPUESTO PLURIANUAL REFERENCIAL Y SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS, LAS DIRECTIVAS Y EL MANUAL INSTRUCTIVO PAR LA PROGRAMACIÓN, ELABORACIÓN PRESENTACIÓN DE LOS ANTEPROYECTOS DE PRESUPUESTO INSTITUCIONAL PLURIANUAL DE LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN”, que tal como se analizará más adelante, establece que el Presupuesto Plurianual será referencial de mediano plazo y que comprenderá a los Organismos y Entidades del Estado mencionadas en el Artículo 3° de la Ley N° 1.535/99 “De Administración Financiera del Estado”, que integran el PGN.

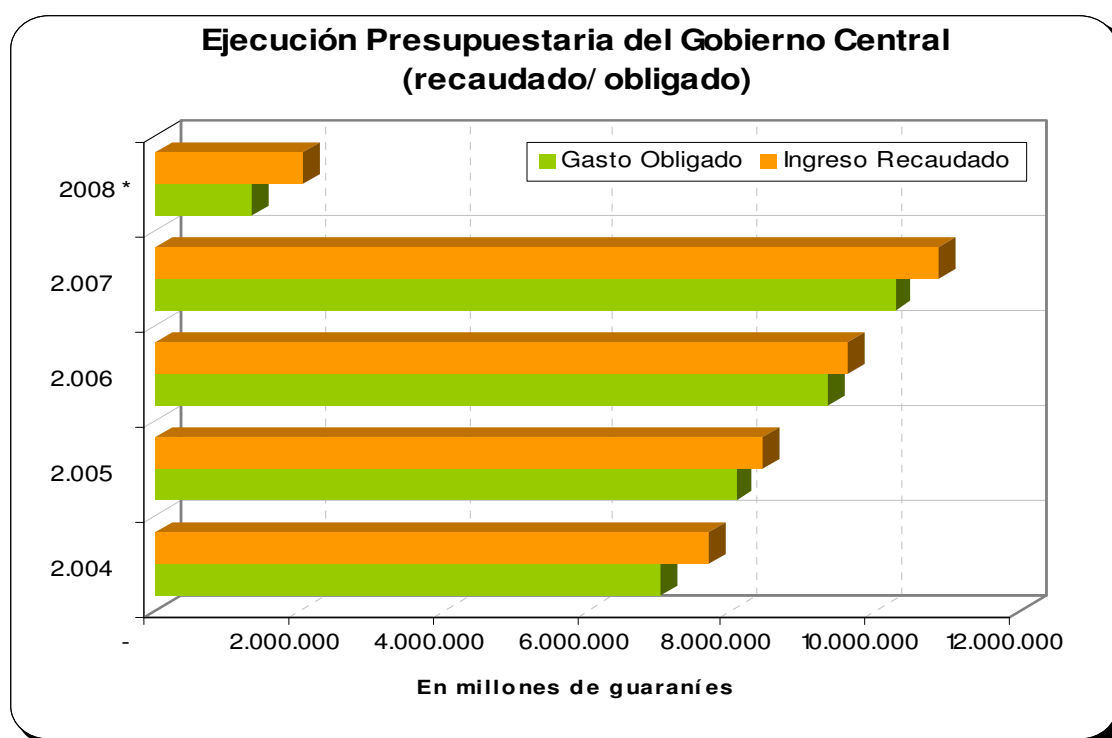
4. Sostenibilidad de la Presupuestación Plurianual

4.1. Análisis de Sostenibilidad de la Deuda

Las finanzas públicas de Paraguay han estado inmersas en un entorno económico en constante inestabilidad a lo largo de más de dos décadas; situación que se ha reflejado en el desequilibrio de las cuentas fiscales conforme transcurrían los años noventa. Entre los sucesos más pronunciados que se han registrado en el desempeño fiscal, se evidenciaba la necesidad creciente de financiamiento del gasto público de la Administración Central, cuya considerable expansión ha dado lugar a un incremento progresivo de la deuda pública como instrumento de financiamiento alternativo a la menor dinámica registrada de los ingresos fiscales.

Al respecto, el análisis de la sustentabilidad de la deuda y las proyecciones fiscales apuntan al limitado espacio fiscal que existe en Paraguay. Los superávits primarios necesarios para estabilizar la deuda pública en niveles manejables pueden alcanzarse si se mantienen las políticas fiscales vigentes que ponen énfasis en la **prudencia fiscal** y en el **crecimiento económico**. Sin embargo, existe poco espacio para la expansión significativa de inversión en infraestructura básica y cobertura de servicios sociales que Paraguay necesita para sostener niveles de crecimiento más altos en el futuro. Una carga fiscal relativamente baja y una evasión sustancial, un alto nivel de gasto en salarios públicos, el acceso limitado a los mercados de capitales, un gran sector informal y las modestas perspectivas de crecimiento son algunos de los factores que dificultan la generación de superávits primarios significativos en Paraguay. (Ver Gráfico III)

Gráfico III



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCP.

* Cifras preliminares, a febrero de 2008.

Paraguay tiene la fortuna de contar con una perspectiva relativamente benigna en cuanto a la sustentabilidad de su deuda pública. Es necesario proteger esta ventaja mediante mejores prácticas de gestión de deuda. A pesar de la progresiva acumulación de presiones fiscales durante la última década y del crecimiento de la razón Deuda Pública Externa/Producto Interno Bruto, esta razón sigue siendo relativamente baja (18,5% por ciento del Producto Interno Bruto para la Deuda Pública Externa en 2007) cuando se lo compara con los otros países de la región. Cerca del 98% de la Deuda Pública Externa fue contraída con Organismos Multilaterales y Bilaterales, lo que le ha permitido a Paraguay beneficiarse con condiciones de deuda muy favorables: el 60% de los préstamos fue tomado con un vencimiento a más de 15 años y el 30% fue tomado con una tasa anual fija de menos del 3%. Si bien el 65% de la deuda fue contraída a tasas variables, éstas son tasas concesionarias ofrecidas por los Organismos Multilaterales y Bilaterales de crédito. A fin de mantener la actual razón Deuda Pública Externa/Producto Interno Bruto, Paraguay necesitaría alcanzar superávits primarios anuales de aproximadamente 1,1 por ciento del PIB.

La Deuda Interna del Sector Público no Financiero constituye el 20% de la Deuda Pública Total y alrededor del 10% del Producto Interno Bruto. El mayor deudor es el Gobierno Central, mientras que el mayor acreedor (80% de la Deuda Interna) es el Banco Central del Paraguay. Esta deuda se originó durante las crisis financieras de la década del 90 y en 2001-02. El resto de la Deuda Interna está en Bonos del Tesoro emitidos en el mercado local.

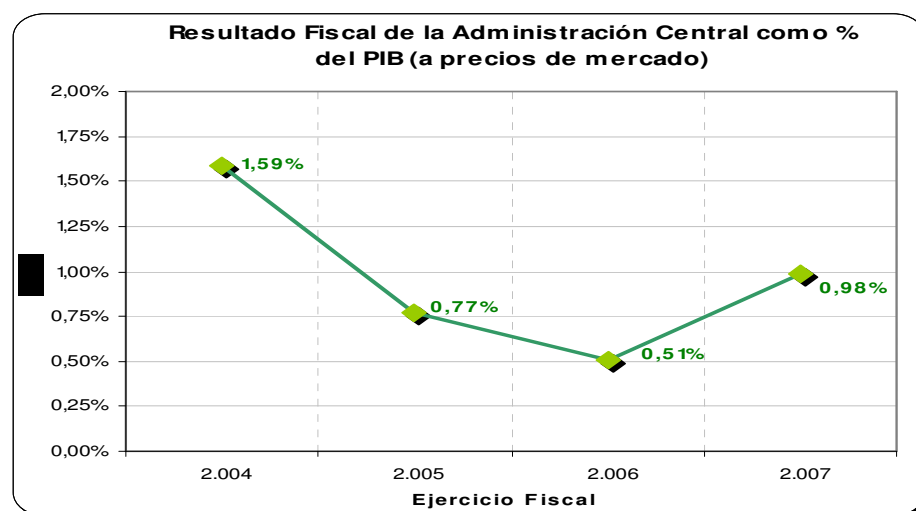
El principal riesgo que enfrenta Paraguay en términos de Deuda Pública (tanto externa como interna) es el de refinanciación. Se espera que durante los

próximos años las amortizaciones de la Deuda Pública (excluyendo el pago de intereses) promedien los US\$ 250 millones por año. Como las fuentes de financiamiento de Paraguay están bastante limitadas a préstamos de inversión de Organismos Multilaterales y Bilaterales, se presenta un desafío claro en términos de capacidad para renovar el financiamiento de la deuda. El único año en el que los desembolsos por créditos superaron los US\$ 200 millones fue 1999 con el “crédito chino” (un préstamo de US\$ 400 millones de Taiwán, Provincia de China). Finalmente, cabe mencionar que en el último período, el Paraguay se halla abocado a un proceso de acceder al mercado local de capitales privados como una estrategia a mediano plazo (pero con una mejor capacidad de gestión de deuda en el sector público). Para lograr este objetivo, sería importante que el Gobierno adoptara un enfoque más estructurado de gestión de la deuda a fin de desarrollar un mercado interno para bonos del Gobierno.

4.2. Pasivos Contingentes

Un aspecto especialmente crítico es el tratamiento a seguir con relación a los aspectos nominales del presupuesto, los cuales están afectados sobre todo por los cambios en la política salarial y previsional. Es aconsejable que las proyecciones de ingresos y gastos estén expresadas en los precios corrientes de cada Ejercicio Fiscal. En particular, los gobiernos tienden a no crear cláusulas indexatorias, que funcionen como elementos autogeneradores del incremento en los precios, por lo que buscan no anticipar las decisiones de la política de ingresos. El procedimiento que permite conciliar estos requisitos cruzados, es la creación de reservas pautadas para atender ese tipo de ajustes y para cubrir contingencias, las cuales no deben ser objeto de una distribución institucional, sino más bien funcional del gasto para evitar la generación de derechos adquiridos por parte de las instituciones ejecutoras. (Ver Gráfico IV)

Gráfico IV



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCP.

* Cifras preliminares, a febrero de 2008.

En el caso de Paraguay, se considera importante realizar un monitoreo permanente sobre las jubilaciones y los pasivos contingentes vinculados con ellas. Los déficit en el sistema de jubilaciones y pensiones públicas aportaron alrededor de

2 a 2,5 puntos porcentuales del PIB al déficit fiscal en los últimos años. La reforma de la Caja Fiscal aprobada a fines del Ejercicio Fiscal 2003 ha logrado reducir este déficit, aunque el mismo sigue siendo sustancial. Las actuales dificultades de la Caja Bancaria, pueden costarle al Gobierno entre 0,2 y 0,3 por ciento del PIB por año, monto que resulta equivalente al presupuesto total para los programas de mitigación de la pobreza. Esto ilustra la importancia de abordar los problemas de las jubilaciones en forma decisiva.

Como en poco tiempo las reservas no serán suficientes para cubrir los pagos de jubilaciones, una gestión eficaz de la Caja Bancaria por parte del Ministerio de Hacienda, que incluya el establecimiento de una comisión para intervenir la entidad, la auditoría de las reservas y pasivos existentes y la afiliación de actuales beneficiarios y aportantes al Instituto de Previsión Social (para el sector privado), podría ser un paso importante a implementar en el futuro.

Al respecto, según lo establecido en el Decreto N° 8215/2006, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones y la Dirección de Pensiones No Contributivas, debe presentar las proyecciones plurianuales de los gastos provisionales y asistenciales que administra, de acuerdo a las normas vigentes y a las pautas de política presupuestaria e instrucciones operativas que establezca el Ministerio de Hacienda para el sector de jubilados y pensionados.

Los problemas financieros y de cobertura se relacionan con la falta de visión estratégica en el sistema de jubilaciones en su conjunto. El Ministerio de Hacienda es quien suele desarrollar las iniciativas vinculadas con las jubilaciones, pero existe poca integración con otros programas de política social o colaboración con otras instituciones. El resultado de ello, es que el sistema se encuentra fragmentado y la coordinación y planificación de políticas es débil. Como consecuencia de la autonomía de los distintos fondos de pensión existentes, se aplican diferentes normas a las tasas de aportes y fórmulas de cálculo de haberes; no existe transferencia de los años de servicios o aportes y los trabajadores que desean cambiar de un sistema a otro se arriesgan a perder los derechos sobre sus ahorros. Esto conduce a inequidades e ineficiencias.

El sistema de seguridad social paraguayo incluye ocho instituciones públicas. La de mayor tamaño es el Instituto de Previsión Social, que comprende empleados del sector privado no alcanzados por ninguno de los otros fondos más pequeños, seguido de la Caja Fiscal, que alcanza a los empleados del sector público y algunos beneficiarios de pensiones gratificables (veteranos de la guerra del Chaco). El Instituto de Previsión Social y la Caja Fiscal cubren a aproximadamente el 95% de las jubilaciones existentes actualmente en Paraguay. Los otros seis fondos de pensiones cubren a los empleados de instituciones o actividades específicas: ferrocarriles, municipalidades, represa hidroeléctrica de Itaipú, miembros del Congreso, la compañía de electricidad Administración Nacional de Electricidad

(ANDE) y el sector bancario. Todos los sistemas son de reparto con jubilaciones definidas.

Los planes voluntarios de jubilaciones privadas (Cajas Mutuales) son ofrecidos por organizaciones sin fines de lucro. Se estima que tanto el Instituto de Previsión Social como la Caja Fiscal tienen un déficit actuarial, si bien el Instituto de Previsión Social opera con superávit de caja. El sistema de jubilaciones del Instituto de Previsión Social debería continuar con superávit o equilibrado hasta aproximadamente 2025. Por el contrario, la Caja Fiscal ha estado registrando déficit de caja, financiados con fondos provenientes de impuestos generales, durante más de una década. De las seis Cajas autónomas, dos presentan los problemas más inmediatos. La Caja Bancaria, que cubre a los empleados del sector bancario, ha estado operando con déficit y está acercándose a una situación de virtual cesación de pagos. La Caja Municipal, que administra el plan de jubilaciones de los empleados públicos municipales, sigue mostrando un flujo de caja positivo, si bien potencialmente puede reproducir una crisis bastante similar a la de la Caja Bancaria en el futuro. De los seis fondos de pensión especializados, la Caja del Personal de la Itaipú Binacional es la única que ha acumulado importantes reservas.

4.3. Plan de Inversión Pública

Por su propia naturaleza el Plan de Inversión Pública debe ser formulado en forma plurianual, detallando los gastos por un determinado número de años e incluyendo a un resto en donde está la sumatoria de los gastos faltantes para la finalización de los emprendimientos o proyectos de inversión. Este Plan debe ser consistente con el PGN, de modo que no haya diferencias entre los gastos en inversiones del mismo y el del Plan de Inversiones Públicas. Lo mismo se puede decir con relación al Presupuesto Plurianual y el Plan de Inversiones, debiendo contener éste la distribución por proyectos de los gastos de inversión correspondiente a cada Ejercicio Fiscal.

Para que esta consistencia sea posible, el cronograma de preparación del Plan de Inversiones debería estar ordenado según una secuencia lógica que, mediante el método iterativo, permita ir compatibilizando sus objetivos y valores monetarios con los del PGN y el Presupuesto Plurianual.

Este programa debe estar definido básicamente según las prioridades y las necesidades de formación de capital e infraestructura que estará orientado en el futuro en relación a los planes nacionales de transporte, infraestructura y de los otros sectores.

Por otro lado, es importante mencionar que según las reglamentaciones vigentes, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas tiene a su cargo las tareas de asesorar y participar en el ámbito de sus competencias, en coordinación con las Unidades y Subunidades Operativas de Contrataciones, en el proceso de elaboración y presentación del Presupuesto Plurianual en casos de adquisiciones de bienes, servicios u obras plurianuales. También se encarga de presentar la

información que disponga sobre gastos derivados de contrataciones plurianuales que se encuentren firmes o en avanzado proceso de aprobación.

4.3.1 Plurianualidad Presupuestaria e Infraestructura.

Las inversiones en infraestructura tienen algunas características particulares, incluyendo su alto coeficiente de uso de capital, costos impredecibles, pagos abultados y poco frecuentes y sobre todo la necesidad de horizontes de planificación a largo plazo. Los activos de infraestructura tienen una gran perdurabilidad y necesidades significativas y continuas de mantenimiento que pueden multiplicarse exponencialmente, al punto de demandar la reconstrucción completa, si no son satisfechas. Estas características acentúan el impacto negativo de políticas presupuestarias e instituciones inadecuadas e incentivos distorsionados.

En Paraguay, como en muchos otros países en desarrollo, los sectores de infraestructura son más vulnerables a las rigideces, cambios arbitrarios, variaciones cíclicas e incentivos negativos que forman parte del proceso presupuestario plurianual. Esta vulnerabilidad se suma al contexto general en el que se toman las decisiones sobre el presupuesto, caracterizado por escasez de recursos, instituciones débiles y corrupción. La infraestructura se ve particularmente expuesta a recortes en el presupuesto durante períodos de ajuste fiscal. En general, resulta menos costoso en términos políticos recortar las inversiones en infraestructura que despedir empleados públicos. Cuando se dispone de recursos, dado que el capital político que se obtiene de la inversión en mantenimiento de infraestructura es poco, los políticos tienden a favorecer nuevas inversiones en lugar de mantener las existentes. Con relación al marco plurianual de las inversiones en infraestructura en Paraguay, es necesario presentar las siguientes consideraciones:

- **Determinación de prioridades y planificación.** La responsabilidad general por los sectores de infraestructura, entre otras la formulación de políticas, planificación y coordinación, recae de hecho en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Si bien la STP es responsable de la coordinación y determinación de prioridades en la inversión pública, su función aún no resulta eficaz y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones no estaría llenando ese vacío.

Como consecuencia de ello, existe una gran fragmentación en la planificación del sector y una falta de coordinación de políticas. Las recomendaciones de política no suelen tener en cuenta las actividades e inversiones que desarrollan los organismos descentralizados y las Empresas Públicas. Por ejemplo, en el sector de agua, no existe un órgano gubernamental que supervise una política nacional de agua y saneamiento. Mientras el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) queda bajo la órbita del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) es una empresa pública por acciones con autonomía presupuestaria. Esta fragmentación y la falta de capacidad técnica han debilitado la importancia de la planificación como herramienta para la inversión en infraestructura.

- **El proceso presupuestario no promueve la incorporación de la planificación de inversión en la gestión de recursos.** Las políticas presupuestarias no exigen una evaluación tipo ex-ante de proyectos de inversión y la naturaleza de las intervenciones del Ministerio de Hacienda y

del Congreso (que suelen resultar en recortes ad-hoc y cambios en la asignación de recursos a nivel micro), así como la capacidad limitada de los organismos de ejecución, disminuye la importancia de realizar un uso consciente de las herramientas de planificación.

- **Elaboración del presupuesto.** A pesar de leyes en contrario y del deseo del Gobierno de la implementación efectiva de un Presupuesto Plurianual, la práctica actual consiste en elaborar presupuestos incrementales, es decir, basados en los recursos disponibles para el ejercicio anterior. Una de las razones de esta práctica es la rigidez de los gastos en el sector infraestructura con un gran peso de los gastos de personal. Asimismo, las Entidades Descentralizadas deben separar parte de sus presupuestos para transferencias al Gobierno Central. Más allá de la rigidez en los gastos, el proceso de elaboración del presupuesto no cuenta con el peso adecuado en las instituciones del sector (por ejemplo, la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil - DINAC y la ESSAP), reduciendo la credibilidad de ese proceso como herramienta para la planificación y gestión. El resultado es un PGN que no refleja ni las prioridades de los organismos ni las del sector en su conjunto.
- **Los ingresos suelen sobrestimarse, lo que deriva en la elaboración de presupuestos irreales.** Esto se aplica particularmente al SENASA, a la Dirección Nacional de Transporte (DINATRA) y la ESSAP, que no realizan transferencias al Gobierno Central y, en consecuencia, tienden a sobreestimar sus ingresos para tener mayor flexibilidad en la reasignación del gasto durante la ejecución del PGN. La Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP) y la DINAC tienden a estimar sus ingresos con mayor precisión, ya que provienen exclusivamente de sus propios recursos institucionales (FF30), incentivándolas a producir estimaciones conservadoras y evitar tener que transferir grandes sumas al Gobierno Central.
- **En el Ministerio de Hacienda los presupuestos por entidad sufren cambios importantes.** Como se señaló precedentemente, el Ministerio de Hacienda introduce cambios a las asignaciones incluidas en los proyectos de presupuesto a nivel de partidas, el mayor nivel de desagregación. El Ministerio de Hacienda también reasigna las fuentes de financiamiento de distintas partidas. Las entidades

del sector infraestructura suelen recibir recursos importantes de los créditos externos (Fuente de Financiamiento 20 “Recursos del Crédito Público”) e ingresos propios (Fuente de Financiamiento 30 “Recursos Institucionales”), además de los recursos del tesoro (Fuente de Financiamiento 10 “Recursos Ordinarios del Tesoro”).

5. Situación actual de la plurianualidad Presupuestaria en Paraguay

5.1. Marco normativo

A menudo el proceso presupuestario de Paraguay ha representado un obstáculo para la eficaz gestión del gasto público. En lugar de ser una herramienta para la planificación, determinación de prioridades y asignación disciplinada de recursos, el presupuesto ha sido utilizado en forma frecuente (y a menudo ineficaz) como herramienta fiscal de corto plazo en detrimento de la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios. Si bien la legislación presupuestaria puede mejorarse substancialmente, se ha observado que el carácter disfuncional del proceso no resulta de un marco jurídico pobre, sino que proviene de la gran brecha que existe entre las normas formales y la conducta real y de los incentivos incorporados que disminuyen la importancia de la planificación integral por sectores, restricciones de recursos, y control y evaluación.

La confección del Presupuesto Plurianual se inserta en el sistema de programación presupuestaria de Paraguay, que responde al principio de planificación integral. Este principio está compendiado en el Artículo 11 de la Ley N° 1535/1999 “De Administración Financiera” y se halla reglamentado por el Artículo 25 del Decreto N° 8.127 del 30/03/2000, que sostiene que el “presupuesto de los Organismos y Entidades del Estado reflejará los planes de acción, los objetivos y las metas, de corto, mediano y largo plazo fijados en los planes de desarrollo aprobados por el Gobierno Nacional.

A estos efectos, la STP de la Presidencia de la República, en su carácter de organismo rector del sistema de planificación gubernamental ha desarrollado Líneas Estratégicas del Desarrollo que constituyen la guía para el accionar de las instituciones públicas en el mediano y largo plazo. Se trata del marco orientador para la elaboración de los planes sectoriales de estas instituciones, así como también de los planes operativos anuales y de la presupuestación.

Complementariamente, las normas de la Ley N° 1535/1999 establecen la necesidad de que los anteproyectos y proyectos de presupuesto de los Organismos y Entidades del Estado deben ser compatibles con los planes operativos institucionales (Artículo 15). De acuerdo con lo desarrollado por la STP los planes operativos anuales tienen el propósito de que las acciones ejecutadas por cada institución del Sector Público sean conducidas, “de una manera eficiente a la consecución de sus objetivos, dentro de tiempos y plazos predeterminados”.

Al respecto, en nuestro país el marco normativo relativamente referente a la plurianualidad presupuestaria se ha iniciado con una Resolución del Ministerio de Hacienda. Posteriormente el Ejecutivo emitió el Decreto N° 8215 de fecha 27 de septiembre de 2006, "POR EL CUAL SE AUTORIZA AL MINISTERIO DE HACIENDA A FORMULAR EN COORDINACIÓN CON LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO EL PRESUPUESTO PLURIANUAL REFERENCIAL Y SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS, LAS DIRECTIVAS Y EL MANUAL INSTRUCTIVO PARA LA PROGRAMACIÓN, ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN

DE LOS ANTEPROYECTOS DE PRESUPUESTO INSTITUCIONAL PLURIANUAL DE LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN".

Periódicamente, los lineamientos para el Presupuesto Plurianual se aprueban conjuntamente con el Decreto de Lineamientos Generales para la Programación, Formulación y Presentación de los anteproyectos de presupuestos institucionales. Las normas que se detallan a continuación, son las que ponen en aplicación el Presupuesto Plurianual:

- Período 2006 – 2008: Resolución N° 616/2005 “POR LA CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS Y DIRECTIVAS PARA LA PROGRAMACIÓN, ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LOS ANTEPROYECTOS DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL 2006 – 2008 DE LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO”.
- Período 2007 – 2009: Decreto N° 8770/2006 “POR EL CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO PLURIANUAL REFERENCIAL DE LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO QUE INTEGRAN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL PERÍODO PLURIANUAL 2007 – 2009.
- Período 2008 – 2010: Decreto 11.377/2007 “POR EL CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO PLURIANUAL REFERENCIAL DE LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO, QUE INTEGRAN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL PERÍODO PLURIANUAL 2008 – 2010”.
- Período 2009 – 2011: Decreto N° 12.091/2008 “POR EL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS GENERALES Y MONTOS GLOBALES PARA LOS PROCESOS DE PROGRAMACIÓN, FORMULACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LOS ANTEPROYECTOS DE PRESUPUESTOS INSTITUCIONALES, COMO MARCO DE REFERENCIA PARA LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL 2009”, específicamente el Artículo 18 hace referencia al Presupuesto Plurianual.

Al respecto, es importante manifestar que la Ley N° 1535/99 "DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO", no prevé directamente disposición alguna sobre el tema de análisis. Técnicamente esta norma es de carácter administrativo, en vista que tiene origen en el poder administrador, razón por la cual esta a modo referencial, sin poder exigir coercitivamente su aplicación.

Finalmente, es importante destacar la existencia de la Ley N° 2051/2003 “De Contrataciones Públicas” que contiene la figura del contrato plurianual, que es la que dio hincapié a la creación de una disposición, en este caso, de carácter únicamente administrativo (Decreto del Poder Ejecutivo), que prevé la figura y reglamentación del presupuesto plurianual.

5.2. Implementación y sostenibilidad del Presupuesto Plurianual

El Gobierno cuenta con diferentes opciones para racionalizar el proceso presupuestario y transformarlo en una herramienta eficaz de la gestión de recursos. Si se cuenta con suficiente apoyo político, la implementación de acuerdos anuales

entre el Ejecutivo y el Congreso que definen el monto total del presupuesto y los niveles de ingresos podría ser una herramienta útil para alcanzar mayor disciplina durante los debates parlamentarios del presupuesto. Los esfuerzos para fortalecer las relaciones entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso que incluyen, por ejemplo, la elaboración de información más amigable al usuario para los legisladores, ayudaría a transmitir las prioridades y limitaciones con las que se enfrenta el Ministerio de Hacienda y podría generar un entorno más estable para la discusión, reemplazando el lobby ad-hoc y los intereses individuales.

La introducción de la etapa presupuestaria del compromiso en todo el sector público no sólo mejoraría la gestión del gasto y la disciplina fiscal, sino que también daría más peso al proceso de planificación del presupuesto y a la efectiva implementación del Presupuesto Plurianual.

La aceptación de un Presupuesto Plurianual, particularmente para gastos de capital, permitiría la planificación a más largo plazo de grandes inversiones en infraestructura. Dicha planificación requeriría significativas mejoras en la capacidad técnica. Los incentivos para involucrarse en el proceso del Presupuesto Plurianual se ven sustancialmente debilitados como consecuencia de los cambios se introducen a los presupuestos de las entidades. Se da entonces una situación de presupuesto repetitivo, haciendo referencia a la reformulación del mismo durante los Ejercicios Fiscales consecutivos, mientras que durante la etapa de ejecución se introducen gran cantidad de modificaciones a la ley originalmente aprobada.

Más allá de las opciones precedentemente señaladas, podrían introducirse varias modificaciones que, si bien actualmente se encuentran en una etapa incipiente, serían factibles de implementación efectiva en el mediano plazo, sobre todo bajo un pacto de gobernabilidad entre las nuevas autoridades del Gobierno:

- **Implementación de un marco de presupuestación plurianual.** Tal como se ha hecho mención a lo largo de la presente monografía, la ausencia de un marco de presupuestación plurianual reduce la previsibilidad de las finanzas públicas, particularmente en el caso de gastos ejecutados a lo largo de varios Ejercicios Fiscales, como sucede con la mayoría de los gastos de inversión. El desarrollo de un marco plurianual podría considerarse una vez que se cuente con un adecuado proceso anual de presupuestación.
- **Implementación gradual de reglas macrofiscales.** Antes de la introducción de reglas fiscales, es importante comenzar a establecer las condiciones necesarias para su implementación, con las que Paraguay no cuenta en la actualidad. No obstante, teniendo en cuenta el registro fiscal positivo de los últimos años, la implementación gradual de reglas macrofiscales en el mediano plazo se vislumbra como posible. Este proceso podría iniciarse con acuerdos anuales entre el Poder Ejecutivo y el Congreso que fijaran el monto total del PGN a aprobar, así como los niveles de ingreso esperados.
- **Presupuesto por resultados.** La introducción de presupuestos por programas, por resultados y de base cero en forma prematura, y en gran

medida meramente formal, ha llevado a una disociación de los procesos productivos y la planificación presupuestaria. En consecuencia, resulta prioritario restablecer el vínculo entre los presupuestos y la prestación de servicios. Los programas piloto que se están estableciendo en diferentes ministerios con presupuestos por resultados constituyen un buen punto de partida para la introducción gradual de estos cambios.

5.2.1 Escenarios para la aplicación del Presupuesto Plurianual

Hemos realizado una proyección para los valores del Presupuesto Plurianual para el período comprendido entre los Ejercicios Fiscales 2008 – 2013, para lo cual estimamos dos posibles escenarios. En el primer escenario denominado PESIMISTA, donde la gobernabilidad democrática necesaria para definir las finanzas públicas del país se ve amenazada por variedad de criterios y de ideologías políticas, se produciría un importante deterioro fiscal, con detrimento de las variables macroeconómicas (inflación, desempleo, bajo o nulo crecimiento económico, que conllevaría a niveles de endeudamiento insostenibles). Los supuestos que se utilizan en el escenario negativo se detallan seguidamente:

- Incremento discrecional de los gastos corrientes, especialmente en servicios personales, en cumplimiento de clientelismo político para cubrir las mayores necesidades de gastos rígidos.
- Desaprobación de los préstamos o donaciones financiados por recursos externos, por parte del Congreso Nacional, en especial los convenios suscriptos con los organismos multilaterales, que ofrecen mejores condiciones de endeudamiento.
- Aprobación del Parlamento de un recurso para otorgar pensión alimentaria para personas de la tercera edad, constituyéndose en un costo para personas que no han aportado al Fisco (Pensiones no contributivas).
- Aumento a veteranos y herederos de la Guerra del Chaco (Pensiones no contributivas).
- Eliminación de las actividades necesarias para el buen funcionamiento de los Organismos y Entidades del Estado.
- Asistencia financiera por parte del Fisco a la Caja Bancaria.
- Deterioro de los resultados financieros de las Empresas Públicas (especialmente, PETROPAR e INC).
- Ingresos públicos con dependencia del exterior, que disminuyen por la tendencia a la baja de la moneda norteamericana, que afectará la recaudación tributaria y los ingresos no tributarios.

- Disminución del gasto de cohesión social, con el consecuente incremento de la pobreza y la desigualdad económica y social.

En este contexto, se presentan seguidamente las estimaciones realizadas para el escenario negativo:

**Estado Consolidado de Ahorro, Inversión y Financiamiento
Administración Central**

ESCENARIO PESIMISTA: SIN ACUERDO DE GOVERNABILIDAD

Como % del PIB	Línea de Base				Estimación Plurianual: Escenario Negativo					
	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013
A) Ingresos Totales	18,4	18,3	18,4	17,9	17,8	17,7	17,2	17,3	17,4	17,4
I) Ingresos Corrientes	17,4	17,3	17,6	17,1	17,1	17,2	16,7	16,8	16,9	16,9
Ingresos Tributarios	11,9	11,8	12,1	11,6	11,6	12,0	11,4	11,4	11,5	11,5
Ingresos No Tributarios	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,2	5,3	5,4	5,4	5,4
II) Ingresos de Capital	1,0	1,0	0,8	0,8	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
B) Gastos Totales	16,8	17,5	17,8	17,0	18,0	18,6	18,6	18,9	19,2	19,4
I) Gastos Corrientes	12,8	13,4	13,6	13,2	13,8	14,4	14,4	14,6	14,9	15,1
Salarios	7,2	7,2	7,5	7,4	7,5	7,8	7,8	7,8	7,9	7,9
Bienes y Servicios	1,1	1,2	1,3	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Pago de Intereses	1,1	1,2	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0
Transferencias	3,4	3,8	3,8	3,8	4,1	4,3	4,3	4,5	4,7	4,8
II) Gastos de Capital	4,0	4,1	4,2	3,8	4,2	4,2	4,2	4,3	4,3	4,3
C) Resultado Fiscal (Superávit/ Déficit)	1,6	0,8	0,6	0,9	-0,2	-0,9	-1,4	-1,6	-1,8	-2,0
D) Recursos de Financiamiento	1,6	1,8	1,9	2,0	2,2	3,1	3,2	3,4	3,4	3,5
E) Gastos de Financiamiento	3,2	2,6	2,5	2,9	2,0	2,0	1,8	1,8	1,6	1,5
Resul. por debajo de la línea	-1,6	-0,8	-0,6	-0,9	0,2	1,1	1,4	1,6	1,8	2,0

Datos: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Con relación al otro escenario, denominado OPTIMISTA, que implica la existencia de un acuerdo de gobernabilidad con los nuevos actores políticos, se presentarían una serie de supuestos detallados a continuación:

- Presupuesto orientado al logro de una Política Económica preactiva del crecimiento, con mayor valor agregado y niveles de competitividad. Con una administración fiscal prudente, una reorientación del gasto público y la aplicación de un conjunto consistente e integrado de políticas que mejoren la distribución de los beneficios, contribuyendo a la integración social de los grupos menos favorecidos de la sociedad.
- Asignación adecuada de recursos para que no se disparen los gastos corrientes, especialmente en servicios personales, de manera discrecional.
- Incremento de la progresividad del sistema tributario, a través de la implementación del Impuesto a la Renta Personal y otros ajustes en tasas impositivas, lo cual aumentaría la eficiencia de la Administración Tributaria.
- Aranceles que se aplican a la exportación de producto en estado natural, como son la exportación de soja y carne, a los efectos de que la exportación incorpore mayor valor agregado.

- Armonización tributaria con los países de la región, considerando que armonización no es igual a equalización.
- Aprobación de la Ley de Estabilidad, Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Al respecto, cabe mencionar que actualmente en el Congreso Nacional, a través del Expediente N° 04116 con fecha de entrada el 30/06/2005. ha sido presentado un Proyecto con referencia a este tema.
- Renegociación de los Tratados de las Entidades Binacionales (Itaipú y Yacyretá, de acuerdo a las propuestas del nuevo gobierno).
- Establecimiento y aplicación de Reglas macrofiscales. Aplicar la Regla de la Cuenta Única del Tesoro.
- Aplicación de reglas claras para la atención de la pobreza y la pobreza extrema, a través de los programas de lucha contra la pobreza.
- Reingeniería del Sistema Integrado de Administración Financiera, con lo cual el PGN pueda ser una herramienta de gestión y brindar información oportuna para el control y la evaluación.

Seguidamente, se presentan las estimaciones realizadas para el escenario positivo:

**Estado Consolidado de Ahorro, Inversión y Financiamiento
Administración Central**

ESCENARIO OPTIMISTA: CON ACUERDO DE GOBERNABILIDAD

Como % del PIB	Línea de Base				Estimación Plurianual: Escenario Positivo					
	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013
A) Ingresos Totales	18,4	18,3	18,4	17,9	18,0	20,4	20,9	21,0	21,1	21,1
I) Ingresos Corrientes	17,4	17,3	17,6	17,1	17,2	19,5	20,0	20,1	20,2	20,3
Ingresos Tributarios	11,9	11,8	12,1	11,6	11,7	13,2	13,4	13,4	13,5	13,5
Ingresos No Tributarios	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	6,3	6,6	6,7	6,7	6,8
II) Ingresos de Capital	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
B) Gastos Totales	16,8	17,5	17,8	17,0	18,0	18,5	19,0	19,1	19,2	19,5
I) Gastos Corrientes	12,8	13,4	13,6	13,2	13,5	14,2	14,7	14,8	14,9	15,2
Salarios	7,2	7,2	7,5	7,4	7,5	7,5	7,6	7,7	7,7	7,8
Bienes y Servicios	1,1	1,2	1,3	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Pago de Intereses	1,1	1,2	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9
Transferencias	3,4	3,8	3,8	3,8	3,9	4,4	4,7	4,7	4,9	5,0
II) Gastos de Capital	4,0	4,1	4,2	3,8	4,5	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
C) Resultado Fiscal (Superávit/ Déficit)	1,6	0,8	0,6	0,9	0,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,6
D) Recursos de Financiamiento	1,6	1,8	1,9	2,0	2,0	2,1	1,9	2,0	1,9	1,9
E) Gastos de Financiamiento	3,2	2,6	2,5	2,9	2,0	3,5	3,6	3,8	3,8	3,5
Resul. por debajo de la línea	-1,6	-0,8	-0,6	-0,9	0,0	-1,4	-1,7	-1,8	-1,9	-1,6

Datos: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Finalmente, se presentan las estimaciones establecidas en el Decreto N° 8770/2006, para los Ejercicios Fiscales 2007, 2008 y 2009:

Decreto N° 8770 del 28/12/2006*

Estado Consolidado de Ahorro Inversión y Financiamiento
Administración Central

Como % del PIB	Decreto N° 8770/2006		
	2.007	2.008	2.009
I) INGRESOS CORRIENTES	17,7%	16,3%	16,2%
Ingresos Tributarios	11,3%	11,0%	11,1%
Contribuciones a la Seguridad Social	0,9%	0,9%	0,9%
Ingresos No Tributarios	3,8%	3,4%	3,2%
Ventas de Bienes y Servicios de la Administración Pública	0,4%	0,3%	0,3%
Rentas de la Propiedad	0,2%	0,2%	0,2%
Transferencias Corrientes	0,5%	0,5%	40,0%
Otros Recurso Corrientes	0,6%	0,2%	0,2%
II) GASTOS CORRIENTES	13,8%	12,7%	12,2%
Servicios Personales	7,4%	6,9%	6,6%
Servicio No personales	0,5%	0,5%	0,5%
Bienes de Consumo	0,9%	1,0%	1,0%
Intereses de la Deuda Pública	1,1%	0,9%	0,8%
Transferencias Corrientes	3,8%	3,3%	3,2%
Otros Gastos	0,1%	0,1%	0,1%
III RESULTADO ECONÓMICO (I - II)	3,9%	3,6%	4,0%
IV INGRESOS DE CAPITAL	0,8%	0,7%	0,5%
DONACIONES	0,7%	0,6%	0,4%
RECUPERACIÓN DE PRÉSTAMOS	0,1%	0,1%	0,1%
V GASTOS DE CAPITAL	5,5%	5,0%	3,8%
VI INGRESOS TOTALES (I + IV)	18,5%	17,0%	16,7%
VII GASTOS TOTALES (II + V)	19,3%	17,8%	16,0%
VIII GASTOS PRIMARIOS (VII - INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA)	18,3%	16,8%	15,2%
IX RESULTADO PRIMARIO	0,3%	0,2%	1,5%
X RESULTADO FISCAL	-0,8%	-0,7%	0,7%
XI RECURSOS DE FINANCIAMIENTO	3,1%	2,6%	1,3%
XII GASTOS DE FINANCIAMIENTO	2,3%	1,9%	1,9%

* POR EL CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO PLURIANUAL REFERENCIAL DE LOS ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL ESTADO QUE INTEGRAN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA EL PERÍODO PLURIANUAL 2007 - 2009.

Al respecto de lo establecido en el referido Decreto, se advierte que los montos estimados se alejan de los valores observados para el Ejercicio Fiscal 2007, para el cual el Decreto estima un resultado deficitario del 0,8% del PIB, mientras que la observación real muestra un superávit del 0,9% del PIB, con lo cual las estimaciones marcan rigideces que, no observadas por los resultados efectivos de las cuentas fiscales, muestran niveles superados. Al respecto, se observa que la plurianualidad debería ser un marco presupuestario, construido sobre la base de una programación financiera eficiente. Sería necesario que en cada Ejercicio Fiscal, las estimaciones (presentadas como porcentaje del PIB) sean revisadas y ajustadas de conformidad a la evolución de las variables macroeconómicas, en este contexto, se estimarían nuevamente los ingresos y los gastos, de manera a establecer reglas macrofiscales cuyo objetivo sería un resultado fiscal equilibrado, y por supuesto, en forma armónica con las acciones de política monetaria llevadas a cabo por el Banco Central (BCP).

6. Conclusiones

El Presupuesto Plurianual es, sobre todo, un instrumento para la conducción política de las finanzas públicas, que sirve tanto para los objetivos de estabilización económica como de asignación de recursos para la provisión de bienes y servicios públicos.

En condiciones de alta volatilidad del entorno político, económico y social, el Presupuesto Plurianual puede ayudar a las autoridades a enderezar el estado de cosas. Sin embargo, en esta situación también es prioritario dedicarle esfuerzos a fortalecer el PGN, que es el verdadero soporte de aquél. Cuando la perspectiva de mediano plazo va ganando más espacios en la agenda política, se puede dar lugar a un círculo virtuoso, en el que paulatinamente se puede mejorar la calidad de las respuestas del gobierno a los problemas enfrentados.

Un requisito fundamental para que las previsiones contenidas en el Presupuesto Plurianual sean una expresión genuina del Plan Estratégico del Gobierno es que el mismo sea la resultante de acuerdos básicos del elenco gobernante, por lo menos de los sectores más significativos. Un indicio de que estos acuerdos son genuinos es el acuerdo en que la elaboración del nuevo PGN parta de la estructura programática y montos asignados en el mismo Ejercicio Fiscal del Presupuesto Plurianual del Ejercicio anterior, incluyendo las adecuaciones que surjan de un contexto político y económico más actualizado.

Para facilitar que las autoridades políticas puedan tomar decisiones pertinentes sobre cuestiones tan amplias y heterogéneas como las contenidas en el PGN, es necesario que dispongan resúmenes ejecutivos de las principales cuestiones que es necesario resolver, dejando de lado los aspectos ya decididos o los programas y actividades que requieren gastos recurrentes y que no experimentan variaciones reales a lo largo del tiempo. Para ello, es fundamental la pericia y grado de coordinación que tengan los organismos técnicos responsables, en especial la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

La iniciativa de avanzar en la programación presupuestaria plurianual supone al mismo tiempo la decisión de perfeccionar las prácticas y metodologías de proyección, tanto a nivel macro como sectorial. A nivel macro, son importantes los esfuerzos para tender a aplicar los mejores métodos de programación macroeconómica y de proyección de ingresos. Del lado de los gastos, las proyecciones más importantes seguramente se centrarán en el cálculo a largo plazo del servicio de la deuda pública, del sistema de seguridad social y del Plan de Inversión Pública. A nivel sectorial, será importante contar con buenas estimaciones de las estrategias que se quieren aplicar en la educación, en la salud, en la promoción laboral, en la ciencia y tecnología y en la seguridad de personas y bienes.

El Presupuesto Plurianual se puede transformar en el principal instrumento de planificación de mediano plazo de un Gobierno. En este sentido, es fundamental la

integración conceptual y operativa de las técnicas de planificación estratégica institucional y de presupuesto.

Otro aspecto crucial para utilizar con provecho el Presupuesto Plurianual, es la captación de buena información acerca del potencial de ahorros que tiene la Administración Pública en un momento determinado si es que se aplican medidas para hacer más eficientes los modelos de intervención pública y los procedimientos existentes. Lo mismo cabe expresar acerca del conocimiento que se obtenga del proceso de ejecución de los proyectos de inversión pública y de los programas transitorios, en lo que se refiere a las fechas de terminación dentro del período plurianual.

7. Recomendaciones para una implementación adecuada del Presupuesto Plurianual

Si bien la forma en que debe materializarse la arquitectura legal del Presupuesto Plurianual depende de las peculiaridades de cada país y de las características inherentes a dicho instrumento, es posible presentar aquí algunas recomendaciones básicas, que están referidas al sustento legal y a las relaciones existentes entre el mismo y el Planeamiento Estratégico del Gobierno, el Plan de Inversiones Públicas y el PGN:

1. El Presupuesto Plurianual debe estar insertado dentro del sistema de normas jurídicas presupuestarias, del cual se sostiene como instrumento de carácter público. En todos los aspectos correspondientes al proceso de elaboración, aprobación, difusión y actualización del Presupuesto Plurianual serán de aplicación las normas jurídicas y técnicas (principios, criterios rectores, categorías programáticas, clasificaciones de gastos, etc.) que rigen al PGN.

2. Con relación al marco normativo vigente en Paraguay, en principio sería conveniente que se sancione una ley o se introduzca un capítulo en la Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”. Su contenido no debería ser demasiado específico o reglamentarista, pudiendo contemplar: (a) obligación de formular y aprobar periódicamente el Presupuesto Plurianual; (b) alcance institucional; (c) órgano de aprobación; (d) carácter de esta aprobación –si será obligatorio, indicativo, etc.; (e) institución responsable del diseño técnico y de su elaboración; (f) estructura básica que debe tener el documento del Presupuesto Plurianual, y (g) toda otra cláusula de orden genérico que las circunstancias aconsejen incluir.

3. La ley debe determinar el número de años de presupuestación y la frecuencia con que debe ser formulado y aprobado. Al respecto, resulta conveniente no ir más allá de los cinco años, porque a mayor cantidad de años más imprecisas y costosas se tornan las proyecciones y estimaciones. El primer año del Presupuesto Plurianual debería coincidir con el año del PGN, y en la primera instancia sería igual a lo contemplado en el Proyecto remitido al Parlamento por el Poder Ejecutivo. Con relación a la frecuencia, parece conveniente elaborarlo todos los años, ya sea

mediante el agregado de un año más (recomendable en países con alta estabilidad de las políticas y del comportamiento de la economía) o reformulándolo desde cero, en base a las pautas del PGN. También el Presupuesto Plurianual podría adecuarse

al período de vigencia del mandato del Presidente y ser aprobado durante el primer año de su gestión.

4. Con relación a su alcance institucional, el Presupuesto Plurianual debería ajustarse al principio presupuestario de integridad, comprendiendo, en consecuencia, a los tres Poderes del Estado, organismos con personería jurídica propia, incluyendo al sistema de previsión social. Es decir debería abarcar a la totalidad de las instituciones que administran recursos públicos en un determinado nivel gubernamental (gobierno federal, estadual o local). Si bien convendría que el alcance institucional fuese el mismo que el de la Ley de PGN, en el caso de que ésta no abarcara a todo el Sector Público, el Presupuesto Plurianual podría tener un alcance mayor, siempre y cuando en el mismo se pueda individualizar la parte correspondiente al PGN.

5. En lo que se refiere al proceso de formulación del Presupuesto Plurianual se debería replicar la misma distribución de funciones y responsabilidades que existan para la preparación del proyecto de PGN, en donde por lo general es el Ministerio de Hacienda el que asume la función de actuar como autoridad rectora en cuanto al dictado de normas técnicas y operativas, y a la conducción del proceso de confección del Anteproyecto de Presupuesto como de la consolidación del proyecto de Presupuesto para su remisión al Órgano Legislativo.

6. Respecto a la estructura básica del documento, en el texto legal de instauración del Presupuesto Plurianual se deberían mencionar los ítems que la componen solamente en forma muy genérica. Un recaudo adicional que podría contener dicho texto es la forma de vincular el Presupuesto Plurianual con los procesos previos de aprobación de contratos que comprometen recursos de ejercicios futuros, tales como los proyectos de obras públicas, los préstamos de organismos internacionales que financian programas o proyectos plurianuales y toda otra iniciativa de los Organismos y Entidades del Estado que obligue financieramente en el futuro al Estado. Contando con un Presupuesto Plurianual, se podría disponer que todas estas iniciativas de gastos, para prosperar, tengan que ser compatibles con las asignaciones previstas en cada Ejercicio Fiscal, que actuarían como límites globales. Por razones operativas, se debería excluir de estos casos todo lo referente a la contratación de servicios personales o servicios de funcionamiento, que por su naturaleza deben ser objeto de una regulación específica.

8. Bibliografía

Banco Central del Paraguay. Informe Económico Paraguay. Gerencia de Estudios Económicos Diciembre de 2007 y Marzo de 2008.

Banco Mundial 2003. “*Country Assistance Strategy for the Republic of Paraguay 2004/2007.*” Informe N° 27341-PA. Washington, DC.

Banco Mundial 2005. “*Paraguay Modernization of the Ministry of Finance Project.*” Documento de Evaluación de Proyecto. Informe N° 31493-PY. Washington, DC.

Banco Mundial. Reforma Administrativa y de la Administración Pública – Empleo Global y Masa Salarial
www.worldbank.org/publicsector/civilservice/wageconcerns.htm.

Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. “*Paraguay Country Financial Accountability Assessment.*” Informe N° 30084-PY. Washington, DC.

CEPAL. INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. PROGRAMA ILPES. Fabián David Quiróz Álvarez. “*Presupuestar en América Latina: Algunas Innovaciones en Costa Rica*”. Santiago de Chile – Diciembre de 2007.

CEPAL. INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. Roberto Martirene “Manual de Presupuesto Plurianual”. Santiago de Chile – Diciembre de 2007.

SECRETARÍA DE HACIENDA DE REPÚBLICA DOMINICANA - CEPAL. INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. Curso - Taller “El marco de la Política Fiscal y la Formulación Presupuestaria: Intercambio de Experiencias”. Roberto Martirene “Elementos del Presupuesto Plurianual”. Santo Domingo – Abril de 2007.

CEPPRO (Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social). 2001. “Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones: Aspectos Presupuestarios y Propuestas”, Revista Presupuesto Público N° 9. Asunción, Paraguay.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. 2004a. *Indicadores Cuantitativos de la Década de Reforma Educativa*. Asunción, Paraguay.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. 2004b. *Principales Resultados Encuesta Permanente de Hogares, 2003*. Asunción, Paraguay.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. 2004c. *Resultados finales. Censo Integral de Funcionarios Públicos, Año 2003/2004*. Asunción, Paraguay.

Lic. Flora Rojas. Centro Superior de Estudios Matemáticos y Financieros (CEMAF). Publicación en el Diario ABC Color Suplemento Económico, 13/04/2008.

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. 2004. *Series de Ejecución Presupuestaria de la Dirección de Vialidad 1994-2004*. Departamento de Evaluación y Control, Dirección de Vialidad (DV), Asunción.

Molinas, José y Aníbal Pérez-Liñan. 2005. “*Who Decides on Public Expenditure? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Paraguay*.” Documento elaborado como parte de la Red de Investigación del BID. Asunción, Paraguay y Washington, DC. Procesado.

OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico). 2004. *Education at a Glance*. París.

OPS/OMS (Organización Panamericana de Salud/Organización Mundial de Salud). 2001. *Informe Regional sobre la Evaluación 2000 en la Región de las Américas sobre Agua Potable y Saneamiento*. Washington, DC.

Schick, Allen. 1999. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Instituto del Banco Mundial, Banco Mundial. Washington, DC.

Shepherd, G. 2000. “*Note on Public Sector Reform in Paraguay*.” Banco Mundial, Washington, DC. Procesado.

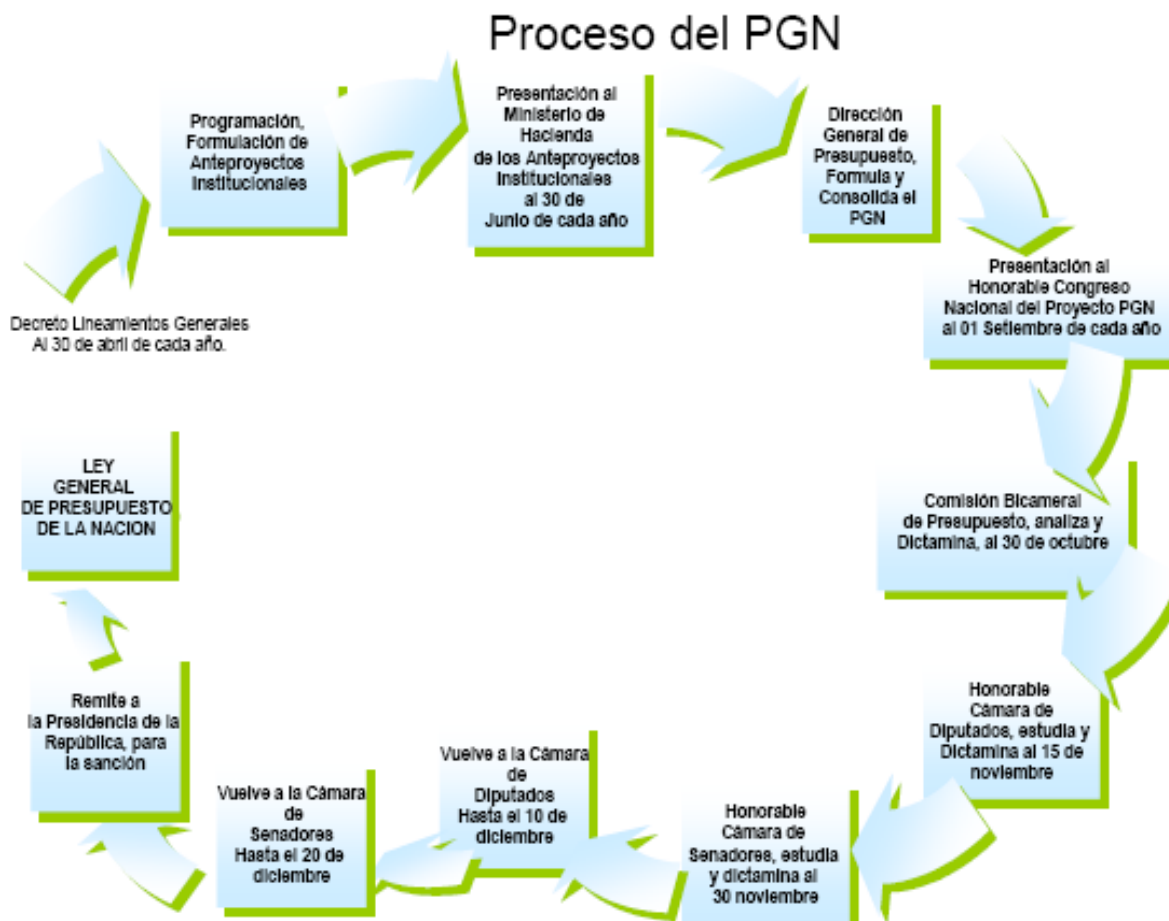
9. Anexos

Anexo I. Componentes del Sector Público

1	ADMINISTRACION CENTRAL
2	GOBIERNOS DEPARTAMENTALES
3	ENTES AUTONOMOS Y AUTARQUICOS
4	ENTIDADES DE SEGURIDAD SOCIAL
5	ENTIDADES EDUCACIONALES
6= 2 al 5	ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
7=1+6	GOBIERNO GENERAL
8	EMPRESAS PUBLICAS Y MIXTAS
9=7+8	SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (SPNF)
10	BANCA CENTRAL DEL ESTADO
11	ENTIDADES FINANCIERAS OFICIALES
12=9+10+11	SECTOR PUBLICO

1	ADMINISTRACION CENTRAL (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial)
2	GOBIERNOS DEPARTAMENTALES (17 Departamentos)
3	ENTES AUTONOMOS Y AUTARQUICOS (INTN, CONAVI, DIBEN, INDERT, INDI, SENACSA, FONDEC, CNV, CONATEL, DINATRAN, SETAMA, ERSSAN, INSNACCOOP, DNA, IPA, SENAWE, DNC)
4	ENTIDADES DE SEGURIDAD SOCIAL (IPS, Caja de Seg. Social de Empl. y Obreros Ferroviarios, Caja de Jub. y Pens. Personal ANDE, Caja de Jub. y Pens. Empl. Bancarios, Caja de Jub. y Pens. Personal Municipal)
5	ENTIDADES EDUCACIONALES (UNA, UNE, UNP, UNI, UNC, UNV)
6= 2 al 5	ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
7=1+6	GOBIERNO GENERAL
8	EMPRESAS PUBLICAS Y MIXTAS (ANDE, ANNP, DINAC, PETROPAR, INC. ESSAP y COPACO).
9=7+8	SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (SPNF)
10	BANCA CENTRAL DEL ESTADO (BCP)
11	ENTIDADES FINANCIERAS OFICIALES (BNF, CAH, FG, Caja de Préstamos MDN, AFD)
12=9+10+11	SECTOR PUBLICO

Anexo II. El Proceso del Presupuesto General de la Nación



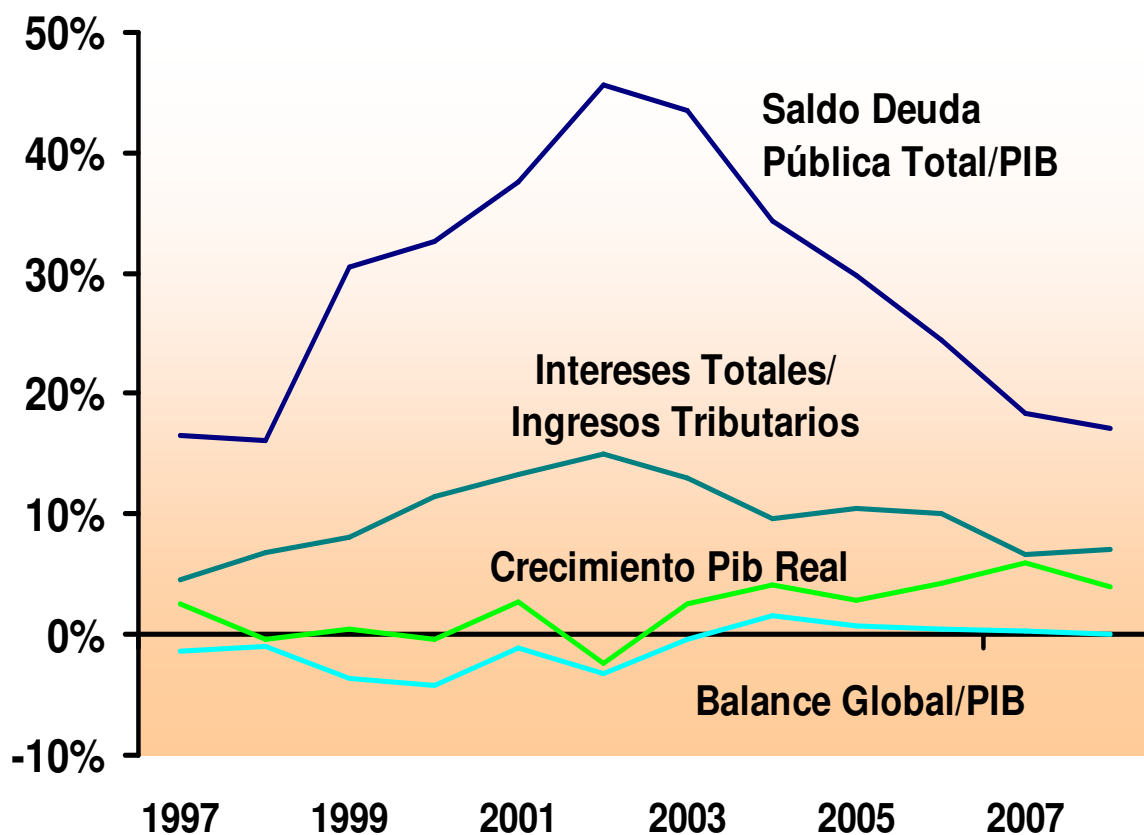
Fuente: Sitio WEB del Ministerio de Hacienda www.hacienda.gov.py.

**Anexo III. Servicio Total de la Deuda Pública de la Administración Central
(Expresado en millones de USD)**

Periodo	Amortización	Interés	Comisión	Total
2000	179	83	2	265
2001	148	89	3	240
2002	95	69	3	167
2003	90	63	2	155
2004	210	99	2	310
2005	186	92	1	279
2006	214	96	0	311
2007	229	104	0	334
2008	227	117	2	346
Totales	1.578	814	15	2.407

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda – Dirección General de Crédito y Deuda Pública

Anexo IV. Evolución Macrofiscal de la Administración Central



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda – Dirección General de Crédito y Deuda Pública

Anexo IV. Glosario de términos

Crédito público: Es la capacidad que tiene el Estado de captar recursos financieros para realizar inversiones productivas, para atender casos de evidente necesidad o emergencia nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar su pasivo, incluyendo los intereses, comisiones y gastos respectivos. Se prohíbe realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes.

Deuda pública: Es el endeudamiento resultante de las operaciones de crédito público y puede originarse en: a) La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo o mediano plazo, relativos a un empréstito; b) La emisión y colocación de bonos y letras del tesoro, cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero; c) La contratación de empréstitos con entidades financieras; d) La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero; e) El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el periodo fiscal; y f) La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas.

Deuda Pública Interna: Se considerará deuda pública Interna, aquella contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la República del Paraguay, cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio nacional.

Deuda Pública Externa: Se considerará deuda pública externa aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República del Paraguay, cuyo pago puede ser exigible fuera del territorio nacional.

Deuda Pública Directa: La deuda pública directa de la Administración Central es la asumida por la misma en calidad de deudor principal.

Deuda Pública Indirecta: La deuda pública indirecta de la Administración Central es la constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con su correspondiente aval, fianza o garantía, debidamente autorizado por ley.

Grupos de Acreedores: en esta categoría se incluyen los organismos multilaterales de crédito, las instituciones públicas o privadas que facilitan los recursos financieros, con o sin garantía de las agencias oficiales de seguro de crédito.

Organismos Multilaterales: son Organismos Financieros Internacionales cuyos miembros conforman los países soberanos. Los mismos son el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenta del Plata, el Corporación Andina de Fomento, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y la Organización de Países Exportadores de Petróleo, por citar los más importantes.

Saldo Insoluto: Se refiere al Saldo Neto más Capital e Intereses vencidos e impagos. El Saldo Neto es el monto desembolsado y pendiente de reembolso de un préstamo.

Obligaciones vencidas e impagas: Se denomina obligaciones vencidas e impagas al Capital y/o Intereses, cuyos montos no fueron servidos en su fecha de vencimiento acordada en los respectivos convenios de préstamos aprobados por ley de la Nación.

Desembolsos: Se define como la porción efectivamente recibida en efectivo o en pago directo de los acreedores con cargo al monto contratado.

Servicios de la Deuda: Comprende las amortizaciones o pagos de capital, intereses y comisiones y otros cargos contemplados en los respectivos convenios, atendidos según las normas y procedimientos legales establecidos y las previsiones del presupuesto.

Transferencias Netas de Préstamos Externos: La diferencia resultante del total de desembolsos menos los pagos totales por servicio de la deuda, se denomina Transferencia Netas de Préstamos Externos.

Préstamos en Ejecución: Son aquellas operaciones de préstamos o créditos con convenios suscritos y aprobados por ley de la nación, y que se hallan en períodos de desembolsos.

Abreviaturas utilizadas en la presente monografía:

ANNP: Administración Nacional de Navegación y Puertos

BCP: Banco Central del Paraguay

DINAC: Dirección Nacional de Aeronáutica Civil

DINATRA: Dirección Nacional de Transporte

DNCP: Dirección Nacional de Contrataciones Públicas

ESSAP: Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico

PETROPAR: Petróleos Paraguayos

PGN: Presupuesto General de la Nación

SENASA: Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental

STP: Secretaría Técnica de Planificación