



Serie especial sobre la COVID-19

Las notas de la Serie especial son elaboradas por expertos del FMI para ayudar a los países miembros a hacer frente a los efectos económicos de la COVID-19. Las opiniones expresadas en estas notas son las de los autores y no necesariamente representan las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia del FMI.

29 de junio de 2020

Elaboración de presupuestos en tiempos de crisis: Guía para preparar el presupuesto de 2021

Teresa Curristine, Laura Doherty, Bruno Imbert, Fazeer Sheik Rahim, Vincent Tang y Claude Wendling

La preparación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2021 constituirá un desafío para todos los países debido al grado de incertidumbre sin precedentes en el contexto de la pandemia de COVID-19. Esta nota analiza aspectos clave de la preparación del presupuesto y ofrece orientación para tratarlos en el ciclo de elaboración del presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal 2021. Se enfoca en los procesos de elaboración del presupuesto y no en las políticas fiscales.

I. INTRODUCCIÓN Y MENSAJES PRINCIPALES

La pandemia de COVID-19 estalló cuando la mayoría de los países apenas comenzaba a ejecutar su presupuesto para el ejercicio 2020¹. Desde entonces, la prioridad a corto plazo ha sido formular y ejecutar respuestas inmediatas a la crisis, concretamente mediante instrumentos presupuestarios de emergencia tales como presupuestos complementarios, modificaciones al presupuesto, fondos de reserva para contingencias y decretos de emergencia. En vista de que la ejecución del presupuesto 2020 se ha apartado mucho de lo que se había proyectado en un contexto de gran incertidumbre, la elaboración del presupuesto durante la crisis se ha vuelto un proceso de reacción permanente ante los acontecimientos, que mantiene bajo presión a los ministerios de Hacienda (MH).

No obstante, en muchos países la atención debe ahora centrarse en la preparación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2021. Esta tarea no será fácil debido al nivel sin precedentes de incertidumbre en torno a las perspectivas económicas tras el confinamiento y el masivo shock fiscal causado por la pandemia, el cual

¹En aproximadamente el setenta por ciento de los países miembros del FMI, el ejercicio fiscal coincide con el año calendario. Sin embargo, algunos países comienzan su ejercicio fiscal en fechas diferentes; por ejemplo, el 1 de abril (India, Canadá) o el 1 de octubre (Estados Unidos y Tailandia). Esta nota hace referencia al ejercicio fiscal 2021, independientemente de la fecha de inicio. Véase Huang, G, *The Timing of the Government's Fiscal Year*, IMF PFM Blog, 26 de octubre de 2016.

se ha visto exacerbado en los países ricos en recursos naturales por la caída de precios de las materias primas. La preparación del presupuesto 2021 deberá abordar los siguientes aspectos: i) considerar el impacto (aún incierto) de la crisis de la COVID-19 en la economía y en la posición fiscal del gobierno; ii) evaluar el espacio fiscal para continuar con el gasto considerado prioritario durante la crisis y las medidas de recuperación; iii) evaluar las necesidades de financiamiento del gobierno; y iv) aumentar la transparencia y la rendición de cuentas mediante una presentación y contabilidad adecuadas de las respuestas fiscales relacionadas con la COVID-19, incluidas las medidas extrapresupuestarias.

Esta nota hace referencia a una diversidad de herramientas de gestión financiera pública (GFP) y reconoce que las instituciones y capacidades de GFP existentes serán fundamentales en el proceso de preparación del presupuesto para el ejercicio 2021. Este proceso puede poner de manifiesto deficiencias en el marco presupuestario vigente (por ejemplo, la poca flexibilidad del presupuesto debido a rigideces presupuestarias generalizadas y a la asignación específica de ingresos, o un enfoque de mediano plazo poco desarrollado debido a la falta de un marco fiscal de mediano plazo) y dirigir la atención a ámbitos que podrían reformarse en el futuro y a cambios más permanentes que podrían ser necesarios más allá de las prioridades a corto plazo relacionadas con la COVID-19. Los principales mensajes de esta nota se exponen en el cuadro 1, organizados en función de las etapas relevantes del ciclo de preparación del presupuesto.

Cuadro 1: Principales mensajes para el proceso de preparación del presupuesto para el ejercicio 2021

Etapas	Mensaje
General	<ul style="list-style-type: none"> Realizar ajustes específicos a instituciones y procesos para gestionar las restricciones impuestas por el distanciamiento social y fortalecer la orientación estratégica y el liderazgo central.
Etapas de definición de estrategias	<ul style="list-style-type: none"> Revisar el marco macroeconómico para tener en cuenta el impacto de la crisis y las medidas relacionadas con la COVID-19 y actualizar los pronósticos con más frecuencia. Procurar formular una estrategia fiscal creíble, anclada en los nuevos objetivos fiscales a mediano plazo.
Etapas de orientación y negociación presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> Informar con claridad y desde un comienzo sobre los gastos prioritarios y las necesidades de reasignación de partidas a los ministerios y a las entidades ejecutoras (MEE), usando la circular de presupuesto. Prepararse para un ejercicio presupuestario más exigente de lo habitual a fin de formular el presupuesto de referencia. El presupuesto del ejercicio fiscal 2021 requerirá una intensa interacción con los ministerios ejecutores en cuanto a sus presupuestos de referencia, lo que incluye calcular el costo de las políticas nuevas y en curso relacionadas con la COVID-19 y el impacto de la crisis sanitaria. Formular y planificar presupuestos más flexibles y ágiles, que equilibren la necesidad de dar respuesta desde el poder ejecutivo con el necesario control legislativo.

Etapa	Mensaje
	<ul style="list-style-type: none"> Preparar el presupuesto teniendo en cuenta la necesidad de una supervisión y un control más rigurosos durante la ejecución presupuestaria.
Etapa de documentación presupuestaria y aprobación legislativa	<ul style="list-style-type: none"> Utilizar la documentación presupuestaria para aportar claridad a un panorama muy complejo e infundir confianza en las estrategias fiscales, económicas y sociales del gobierno.

II. ADAPTACIÓN DE INSTITUCIONES Y PROCESOS

En el proceso de preparación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2021 será necesario mayor atención a aspectos institucionales y limitaciones operativas ligadas al contexto de la COVID-19.

- Adaptar la función de los actores institucionales.** El proceso de preparación del presupuesto se basa en la interacción que existe entre la Autoridad Presupuestaria Central (APC) y los ministerios y las entidades ejecutoras (MEE), donde la APC coordina el proceso presupuestario, imparte directrices a los MEE y controla las solicitudes presupuestarias. En el contexto de la COVID-19 e independientemente del tipo inicial de proceso presupuestario (más «descendente» o más «ascendente»), desde un comienzo se necesitarán directrices políticas claras y consenso sobre los objetivos generales del proceso presupuestario para el ejercicio fiscal 2021. Esto podría significar más protagonismo de la Oficina del Primer Ministro o de comités especiales del gabinete, conjuntamente con la APC, a la hora de fijar objetivos y de garantizar un compromiso colectivo de todas las partes.
- Reconsiderar plazos y fechas límite.** La secuencia general del proceso presupuestario debe reconocer las dificultades actuales y garantizar que se conceda tiempo suficiente a las partes interesadas. Esto quizá haga necesario modificar el calendario del presupuesto, que tendría que ser compatible con el marco jurídico y no menoscabar la credibilidad de la respuesta del gobierno a la COVID-19 ni su reputación en los mercados financieros. Dependiendo del marco jurídico de un país, es posible que se necesite una aprobación legislativa o una autorización legal para modificar el calendario del presupuesto; esta aprobación puede ayudar a generar respaldo público y mantener la transparencia.
- Desarrollar métodos de trabajo compatibles con el distanciamiento social.** Esto es más fácil si la APC ya utiliza un módulo integrado para preparación del presupuesto que permita realizar intercambios a distancia sobre las propuestas de presupuesto presentadas. A partir de lo aprendido en los últimos meses, la APC debe anticiparse a las dificultades que podrían surgir en el próximo proceso presupuestario: por ejemplo, cómo encarar el trabajo conjunto en documentos de uso compartido, cómo armonizar las aplicaciones para reuniones virtuales por video y cómo adecuar las modalidades de trabajo para agilizar la toma de decisiones. En países donde la tecnología no facilita las videoconferencias, es posible que tras las medidas de distanciamiento social los políticos y funcionarios tengan que realizar reuniones de presupuesto con un número limitado de participantes y en lugares seguros. Por último, los nuevos métodos de trabajo (por ejemplo, las sesiones en línea) pueden usarse para promover la participación ciudadana en la preparación del presupuesto o el control parlamentario, dependiendo de la tecnología disponible.

- **Invertir en sensibilizar y crear consenso en los ámbitos político y público.** Debido a la complejidad y a la necesidad de tomar decisiones difíciles, debe darse debida consideración a las tareas de crear conciencia y consenso político. Por ejemplo, la celebración de audiencias parlamentarias adicionales y la utilización de comités especiales puede proporcionar una plataforma política más cohesiva para forjar consensos en este año fiscal posiblemente turbulento. La consulta pública a principio del proceso presupuestario, por ejemplo a empleadores y sindicatos, también puede contribuir a forjar un consenso más amplio y a mejorar la formulación y orientación de las medidas de política.

III. FORMULACIÓN DE UNA ESTRATEGIA FISCAL EN UN ENTORNO DE FUERTE INCERTIDUMBRE

La etapa de definición de la estrategia, una parte esencial del proceso presupuestario en condiciones normales, tendrá un protagonismo aún mayor en la preparación del presupuesto para el ejercicio 2021.

En 2020, los gobiernos habrán tomado medidas políticas sin precedentes para reasignar los recursos existentes hacia medidas de apoyo social y sanitario. En muchos países, esto habrá exigido una exención del cumplimiento de los objetivos de política fiscal existentes o una suspensión temporal de las reglas fiscales. La etapa de definición de la estrategia ofrecerá una primera oportunidad para reevaluar el impacto de estas medidas y planificar el restablecimiento de bases sólidas para las finanzas públicas. Al definir la estrategia general para el presupuesto 2021, los gobiernos deben reconocer y adaptarse al grado excepcional de incertidumbre macroeconómica y el consiguiente efecto en los ingresos, elegir un enfoque prudente y preservar la tendencia a la planificación y presupuestación a mediano plazo, si es que existe.

Considerar la incertidumbre macroeconómica

- **En lugar de un único escenario macrofiscal, delinear varios escenarios de modo que las políticas dependan del escenario que se materialice.** Incluso en condiciones normales, es habitual, y en general recomendable, que los gobiernos tengan una actitud abierta en cuanto a los riesgos a los que está expuesto su escenario base (el más probable) y las estrategias para mitigar estos riesgos. En estas condiciones excepcionales, los gobiernos posiblemente deban reconocer que es difícil y arriesgado tomar decisiones políticas en función de un único escenario. Podrían, en cambio, indicar cómo estas políticas habrán de pulirse y adaptarse en función de los diferentes supuestos, en especial en lo atinente al impacto que la desaceleración económica pueda tener en los ingresos públicos. Todos los países de la zona euro están trabajando actualmente con sus propios escenarios optimistas y pesimistas en torno a un escenario base de referencia. Otros ejemplos pueden encontrarse en *Egipto* y *Malawi*.
- **Prever revisiones más frecuentes del marco macrofiscal.** En condiciones normales, los pronósticos suelen elaborarse en las primeras etapas del proceso presupuestario y se actualizan en las etapas finales. Los pronósticos tendrán que revisarse con mayor frecuencia para alertar a las autoridades sobre la necesidad de modificarlos a la luz de nueva información. Desde que comenzó la crisis, la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (OBR, por sus iniciales en inglés) del *Reino Unido* ha revisado su escenario fiscal de referencia mensualmente y ajustado sus propias estimaciones fiscales para 2021 en consecuencia. En *Filipinas*, durante la elaboración del presupuesto para el próximo ejercicio fiscal, se celebró una reunión especial del Comité de Coordinación del Presupuesto de Desarrollo para actualizar los supuestos macroeconómicos y ajustar el marco macrofiscal en una etapa muy posterior al del año anterior.

Nuevo anclaje de la estrategia fiscal

Casi todos los países enfrentan restricciones significativas en sus finanzas públicas, un aumento de las necesidades de financiamiento público y una mayor exposición a riesgos fiscales (en particular, pasivos contingentes). Si bien se necesitarán planes fiscales más flexibles, los planes fiscales sin credibilidad y sin sustento pueden socavar la confianza en la economía y elevar los costos de financiamiento. A continuación se incluyen recomendaciones para abordar esta cuestión:

- **Aclarar la restricción fiscal general en vista de las necesidades de financiamiento.** En coordinación estrecha con las entidades a cargo del financiamiento del gobierno (por ejemplo la oficina de gestión de la deuda o el banco central) la APC debe estudiar las posibles opciones de financiamiento (endeudarse más en el mercado u obtener préstamos en condiciones concesionarias, fuentes y costo del financiamiento) para evaluar las restricciones fiscales generales y la estrategia fiscal.
- **Mantener perspectiva a mediano plazo del proceso presupuestario.** Es posible que una perspectiva a mediano plazo ya forme parte de la práctica o del marco jurídico. Esto es así en la mayoría de las economías avanzadas y en mercados emergentes como *Perú* y *Colombia*, pero también en varios países de bajo ingreso. Países de la *Comunidad Económica y Monetaria de África Central* (CEMAC) y de la *Unión Económica y Monetaria del África Occidental* (UEMAO) recogen sus previsiones a mediano plazo en una declaración previa al presupuesto. En todos los países será necesario revisar las perspectivas a mediano plazo antes de las propuestas de presupuesto presentadas por los MEE y se deberán crear reservas adecuadas para las negociaciones presupuestarias.
- **Utilizar esta perspectiva a mediano plazo para tratar de asegurar futuros ahorros y neutralizar el impacto de medidas extraordinarias.** Definir las perspectivas de ingresos y gasto más allá de 2021 ayuda a demostrar que el impacto de la COVID-19 es temporal y probablemente desaparecerá en los próximos años. Una perspectiva plurianual permite a los gobiernos destacar y asegurar la permanencia de varias medidas de ahorro que se acumulan en el tiempo (por ejemplo, la reforma de las pensiones) o cuya aplicación se pospone hasta que la recuperación cobre impulso. Esta crisis pone de manifiesto la importancia de los marcos a mediano plazo.
- **Replantear el anclaje de la estrategia fiscal.** Si no se ha anunciado ya, el presupuesto debe aclarar si los objetivos y las reglas fiscales anteriores a la COVID-19 se han suspendido temporalmente o si se han activado las cláusulas de escape. Cuando se activan de manera adecuada, las cláusulas de escape ofrecen flexibilidad, y a la vez también anuncian medidas a mediano plazo para restablecer la regla. Más de la mitad de los países de la *Unión Europea (UE)* han activado sus cláusulas nacionales de escape². En la etapa más temprana posible, los países deben procurar trazar un plan para reanudar la aplicación normal de las reglas fiscales, alcanzando un equilibrio entre el objetivo de restablecer la sostenibilidad fiscal y no hacer peligrar el crecimiento.
- **Presentar un panorama claro de los riesgos fiscales.** Esto debería abarcar los riesgos existentes antes de la crisis y los riesgos adicionales de nuevas políticas relacionadas con la COVID-19 (por ejemplo, nuevas garantías, nuevos préstamos e inyecciones de capital). El presupuesto debería incluir información detallada sobre la exposición y las posibles medidas de mitigación. Por ejemplo, se conoce que *Egipto* tiene previsto revisar su declaración de riesgos fiscales para tener en cuenta el impacto de la COVID-19.

² Serie especial del FMI sobre la COVID-19, 2020. «Reglas fiscales, cláusulas de escape y shocks de gran magnitud».

IV. ORIENTACIÓN DE PRESUPUESTOS, FIJACIÓN DE TOPES Y NEGOCIACIÓN CON LOS MINISTERIOS EJECUTORES

En las etapas de orientación y negociación de presupuestos dentro del proceso presupuestario, en general la APC imparte directrices a los MEE sobre la preparación de sus respectivas propuestas presupuestarias. Una vez presentadas las propuestas, la fase de negociación es crítica para mantener la disciplina fiscal general, respetar los topes y garantizar que las propuestas presupuestarias de los MEE se centren en las prioridades relacionadas con la COVID-19, como se indica en la circular de presupuesto, del modo más eficaz en función de los costos.

Es importante contar lo antes posible con una circular de presupuesto bien redactada que oriente las propuestas presupuestarias que se presenten. Cuanto mayor es la incertidumbre, mayor es la necesidad de que todas las partes comprendan cabalmente las tareas y los desafíos por delante. La circular debe aclarar los procesos, los plazos, las funciones de las partes, y proporcionar plantillas y directrices para las propuestas presupuestarias que se presentan. Debe transmitir los principales mensajes sobre el carácter de las restricciones fiscales y la necesidad más urgente de reasignar partidas y generar ahorro. La circular debe asimismo describir las incertidumbres en torno a los supuestos macroeconómicos, posiblemente valiéndose de escenarios y solicitando a los MEE que evalúen el impacto que tendrían los cambios de algunos supuestos clave (por ejemplo, crecimiento, desempleo) en el gasto del escenario base. Por ejemplo, *Filipinas* publicó un Memorando de Presupuesto para el Ejercicio 2021 en mayo de 2020, en el que se define con claridad los programas prioritarios en el presupuesto, los cuales estaban alineados con la respuesta a la COVID-19 en condiciones de «nueva normalidad».

Fijar topes y negociar con los ministerios ejecutores

Dependiendo de las circunstancias del país, los topes de gasto para las propuestas presupuestarias que presentan los MEE serán fijados a priori por la APC o serán el resultado de interacciones exhaustivas entre la APC y los MEE a través de un proceso iterativo. Independientemente del proceso adoptado, en esta crisis, se necesitará más orientación de tipo descendente (*top-down*). Sin importar las circunstancias y la secuencia empleada para determinar los topes y analizar las propuestas presupuestarias presentadas, ciertas recomendaciones pueden aplicarse de forma generalizada para hacer frente a los retos fiscales en el ejercicio 2021.

- **Prepararse para un ejercicio presupuestario más exigente de lo habitual al formular el presupuesto de base para el ejercicio 2021.** El presupuesto «de base» suele derivarse del presupuesto adoptado en el ejercicio anterior. En 2021, el ejercicio será más exigente y los cambios de mayor alcance por varias razones. En primer lugar, el resultado efectivo del ejercicio 2020 será sustancialmente diferente del presupuesto adoptado, debido al enorme impacto de los programas relacionados con la COVID-19 implementados durante el ejercicio fiscal. Por ese motivo, será fundamental poder hacer un seguimiento adecuado del gasto relacionado con la COVID-19 en la ejecución del presupuesto e identificar la eventual incidencia en el presupuesto de base del ejercicio 2021. Para facilitar esta tarea, se puede marcar o ajustar la nomenclatura del presupuesto para aislar las medidas relacionadas con la COVID-19 (véase por ejemplo *Rwanda*)³. En segundo lugar, el escenario de base para el ejercicio 2021 debe actualizarse para reflejar no solo el impacto de las medidas discrecionales relacionadas con la COVID-19 sino también el impacto mecánico y no discrecional de la COVID-19 en los factores de costo de varias políticas públicas (por ejemplo, el gasto

³ Serie especial del FMI sobre la COVID-19, 2020. «[Controles de la ejecución presupuestaria para mitigar el riesgo de corrupción en el gasto por la pandemia](#)».

en bienes y servicios realizado por los MEE en condiciones de confinamiento, la ejecución de proyectos de inversión). En tercer lugar, debido a la incertidumbre fiscal, podría ser conveniente que la APC reconsidere más a fondo el carácter del gasto dentro del escenario de base, con miras futuras a limitar el gasto de los departamentos no prioritarios a una dotación presupuestaria mínima. Todo esto exigirá interacciones con los MEE más prolongadas e intensas de lo habitual.

- **Identificar claramente los sectores prioritarios.** Recursos más limitados y la necesidad de garantizar un gasto sostenible para un tiempo imprevisible exigen prestar más atención a los sectores estratégicos (por ejemplo, salud, gasto social, agua, apoyo a la recuperación económica) identificados en las declaraciones de las autoridades y los anuncios públicos. Durante la reasignación de partidas presupuestarias, estos sectores, o sus subsectores, deben tener prelación sobre los no prioritarios. En los países cuyos sectores prioritarios son atendidos esencialmente por los gobiernos subnacionales, es importante dar a estos gobiernos un panorama claro del financiamiento disponible y de los escenarios macroeconómicos que podrían incidir en sus ingresos a lo largo del año. También deben tenerse en cuenta los cambios de prioridades, que pueden ocurrir conforme evoluciona la pandemia (respuesta sanitaria inmediata, redes de seguridad social y apoyo económico a corto plazo, medidas de recuperación).
- **Evaluar la viabilidad y la eficiencia de las nuevas medidas de gasto propuestas.** Las negociaciones presupuestarias son una excelente oportunidad para que la APC aproveche los conocimientos de los MEE sobre sus respectivos sectores y para analizar los detalles de la respuesta a la COVID-19 o las posibles medidas de estímulo. A diferencia de lo que podría haber sucedido en el ejercicio 2020 bajo extremas presiones de tiempo, las medidas deben ser debidamente examinadas y fiscalizadas. Caso contrario, los MEE podrían usar sus ventajas en cuanto a información para promover sus propios intereses, mediante distintos tipos de comportamientos no cooperativos:
 - Presionar para obtener nuevas medidas sectoriales sin atender cabalmente las prioridades relativas a la COVID-19, suponiendo que estas serán inevitablemente financiadas ante las presiones políticas durante el ejercicio 2021.
 - «Camuflar» gastos extraordinarios relacionados con la crisis como gastos ordinarios a fin de crear espacio fiscal dentro del presupuesto para medidas adicionales que deban decidirse durante el ejercicio fiscal 2021.
 - Presentar medidas en el marco del apoyo para la recuperación posterior a la COVID-19 que corresponden a las prioridades de los MEE pero no satisfacen los criterios que exigen que las medidas sean puntuales, temporales y focalizadas.
- **Prepararse para realizar reasignaciones de partidas más grandes de lo habitual.** El gasto y los sectores no prioritarios tendrán que absorber el grueso de las medidas de ahorro y los ajustes presupuestarios. Aunque quizá no sea posible realizar un examen completo del gasto a tiempo para elaborar el presupuesto del ejercicio 2021, un examen simplificado del gasto podría basarse en coeficientes y normas internacionales para identificar gastos que pueden recortarse a corto plazo sin necesidad de enfrentar obstáculos operativos o jurídicos⁴.

⁴ Véase FMI (2017) [Expenditure Assessment Tool](#), donde se presenta un posible método y conjunto de herramientas para realizar un examen simplificado del gasto.

V. SENTAR LAS BASES PARA UNA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA ÁGIL, FLEXIBLE Y SUJETA A SUPERVISIÓN EN EL EJERCICIO 2021

La incertidumbre es un elemento inherente en la preparación del presupuesto; sin embargo, para el ejercicio 2021, el grado de incertidumbre es más elevado que lo habitual debido a la mayor volatilidad de los ingresos y a las inciertas necesidades de gasto. Esta imprevisibilidad incrementa la probabilidad y la magnitud de los ajustes del presupuesto durante el ejercicio. La asignación de dotaciones en este contexto es una tarea compleja consistente en encontrar un equilibrio que permita i) garantizar flexibilidad suficiente para hacer frente a rápidos cambios fiscales durante el ejercicio (positivos o negativos) sin acumular atrasos de pagos, especialmente en sectores prioritarios como el de salud; ii) aclarar el panorama para que los MEE puedan empezar a planificar y organizar actividades para el ejercicio 2021; y iii) garantizar que existan contrapesos y salvaguardias (incluido un control legislativo adecuado) y que la ejecución presupuestaria sea coherente con las reglas de GFP para evitar el desperdicio o la malversación de recursos públicos. La falta de flexibilidad restringirá la capacidad para atender las necesidades de gasto inciertas, mientras que la flexibilidad excesiva socava la credibilidad del presupuesto.

Elegir la estrategia y las herramientas adecuadas para garantizar una ejecución ágil del presupuesto 2021

Los países tendrán que elegir una estrategia para promover la flexibilidad, que dependerá del marco institucional y presupuestario existente. La estrategia adecuada variará según factores específicos de cada país, como el nivel de restricciones financieras (por ejemplo, la capacidad para acceder a los mercados), las reglas de GFP (por ejemplo, el grado de flexibilidad para reasignar dotaciones presupuestarias durante el año, requisitos de control parlamentario)⁵ o las capacidades de la APC y los MEE para anticipar adecuadamente necesidades. El MH debe sopesar las ventajas y desventajas de cada herramienta de flexibilidad para determinar la mejor combinación desde el comienzo. Las principales herramientas de flexibilidad —dotaciones de contingencia/reserva, mecanismos de flexibilidad presupuestaria durante el año y presupuestos complementarios— pueden caracterizarse de la siguiente forma:

- **Constituir partidas de contingencia/reserva.** Para atender las necesidades de gasto de emergencia o subsanar los déficits de ingresos, una posible herramienta sería una dotación de contingencia (por ejemplo, basada en la necesidad de respuestas políticas si se materializara el escenario más pesimista) gestionada por el MH (con directrices claras de acceso). Este mecanismo aumenta la capacidad de los gobiernos para reaccionar rápidamente a shocks repentinos, pero otorga facultades importantes al poder ejecutivo. Las dotaciones de contingencia no deberían usarse como alternativa a una preparación adecuada del presupuesto o como fondos ocultos. Un fondo cuantioso para contingencias limita la capacidad de los gobiernos para asignar fondos a otras partidas y, por lo tanto, limita la información que se proporciona al Parlamento y a los MEE en la etapa de aprobación del presupuesto sobre cómo habrá de utilizarse en realidad. Por lo tanto, resulta fundamental contar con reglas claras y transparencia sobre los factores que activan la utilización del fondo, sobre las asignaciones de dinero, además de la generación de informes transparentes. Por ejemplo, los *países de las islas del Pacífico* (como *Fiji*, *Islas Salomón* y *Vanuatu*) asignan sistemáticamente fondos de contingencia en sus presupuestos anuales para cubrir gastos imprevistos debidos a shocks causados

⁵ La ley determinará el grado de flexibilidad del que goza el poder ejecutivo para reasignar partidas presupuestarias. Algunos países tienen asignaciones presupuestarias muy amplias y flexibilidad para transferir fondos presupuestarios, en tanto que otros tienen un proceso de presupuestación con partidas muy específicas o reglas muy rigurosas para las transferencias presupuestarias.

por desastres naturales⁶. En definitiva, al prepararse para el ejercicio 2021, los países deben analizar formas que permitan dotar fondos para contingencias mayores en vista de la incertidumbre, preservando las salvaguardas adecuadas.

- **Mejorar los mecanismos de flexibilización presupuestaria durante el ejercicio.** Si bien la capacidad de un gobierno para modificar los presupuestos aprobados por el parlamento durante la fase de ejecución es limitada, las reglas de GFP en muchos países admiten cierta flexibilidad, dentro de límites claros. En *Mozambique*, cada año el Consejo de Ministros aprueba una delegación de autoridad que define la flexibilidad que tendrá el ministro de Hacienda para redistribuir las asignaciones presupuestarias y las restricciones sobre esas asignaciones. Lo mismo sucede en *Armenia*, donde la legislatura decide el grado de flexibilidad que tiene el poder ejecutivo a la hora de ejecutar el presupuesto, facultad que fue ampliada en 2009 para dar respuesta a la crisis financiera mundial. Los países podrían considerar un aumento temporal de los límites para transferencias en el presupuesto de modo que sea más fácil gestionar la incertidumbre durante la ejecución del presupuesto⁷. Pese a ser práctica, esta opción podría agotarse rápidamente si la necesidad de ajuste del presupuesto o de reasignación de partidas es mayor de lo esperado debido a la gran magnitud del shock. En ese caso, los países pueden recurrir a decretos específicos del poder ejecutivo con aprobación a posteriori del parlamento; tal es el caso de los decretos de emergencia que permiten al poder ejecutivo poner en marcha importantes reasignaciones de partidas presupuestarias. Las leyes orgánicas de presupuesto de los países de la *UEMOA* y la *CEMAC* que rigen la GFP permiten tales prácticas y ya han sido usadas ampliamente en las circunstancias actuales.
- **Adoptar presupuestos complementarios.** Los países pueden optar por hacer frente a la imprevisibilidad del ejercicio fiscal 2021 mediante la reasignación del gasto dentro del ejercicio a través de presupuestos complementarios. Este enfoque garantiza la fiscalización parlamentaria, así como un ajuste oportuno y acorde con las circunstancias. Sin embargo, depender de presupuestos complementarios puede ser un proceso demasiado engorroso y lento para países con capacidad limitada⁸. Más aún, suele considerarse que una cantidad excesiva de presupuestos complementarios menoscaba la credibilidad del presupuesto.

Garantizar un seguimiento más estricto de la ejecución presupuestaria en el ejercicio 2021.

En el ejercicio 2021 será fundamental realizar seguimiento más estricto de la ejecución del presupuesto.

La orientación ya impartida sobre los controles de la ejecución presupuestaria debe continuar en el ejercicio 2021 para controlar mejor la tasa de gasto durante todo el ejercicio fiscal.

Durante la etapa de negociación presupuestaria, el MH debe recabar información de los MEE que refuerce su capacidad para vigilar más estrictamente la ejecución del presupuesto. Una forma de mejorar la información que recoge el MH y el control que ejerce sobre la ejecución presupuestaria en el ejercicio 2021 es exigir que todos los MEE preparen planes de gasto con el mayor grado de especificidad posible y los

⁶ En el presupuesto 2020, las *Islas Salomón* reservan aproximadamente un 0,5% del gasto total como resguardo (*warrant*) para contingencias en caso de desastres naturales o para cubrir otro gasto imprevisto. La ley de GFP estipula que la utilización del resguardo para contingencias debe someterse a debate parlamentario en la próxima sesión e informarse dentro de los 30 días siguientes al debate.

⁷ Tales ajustes quizá no sean posibles en países donde las reglas de GFP están incorporadas en la constitución o en una ley orgánica de presupuesto.

⁸ En la coyuntura actual, a muchos países de *África subsahariana* no les es fácil preparar un presupuesto complementario único para 2020 debido a una acumulación de desafíos relacionados con i) la capacidad para modificar el marco macrofiscal; ii) la escasez de recursos humanos; y iii) las alteraciones en los procesos administrativos derivadas del confinamiento.

sometan a un proceso de aprobación formal por parte del MH. Los planes de gasto de los MEE deben identificar el gasto relacionado con el escenario de base y con la respuesta a la COVID-19 e indicar, asimismo, los gastos que se han suspendido. En el caso de gastos relacionados con la COVID-19, puede ser conveniente fijar objetivos explícitos de ejecución para promover el cumplimiento de los objetivos y las expectativas y garantizar la rápida ejecución del gasto. Por ejemplo, el primer presupuesto complementario aprobado por Corea el 17 de marzo de 2020 tenía como objetivo ejecutar el 75% o más de las medidas de respuesta en un lapso de dos meses. Los planes y las metas de gasto pasen luego a fundamentar al plan de gestión de caja del gobierno y deberán supervisarse y actualizarse de manera rigurosa y periódica a lo largo del ejercicio.

El contexto puede también exigir que se constituyan reservas con partes de las asignaciones presupuestarias para los MEE conforme evolucione la situación sanitaria y macroeconómica. Una porción de las asignaciones presupuestarias de los MEE en 2021 podría suspenderse y liberarse gradualmente sólo si se cumplen ciertas condiciones durante el ejercicio y si el gasto no pone en peligro la estrategia fiscal. Pueden evaluarse dos opciones que no son excluyentes:

- **Un congelamiento generalizado de parte de las asignaciones presupuestarias del ejercicio 2021.** El MH podría determinar que un cierto porcentaje de las asignaciones del ejercicio fiscal 2021 no estén disponibles para el gasto de los MEE. El porcentaje puede variar según la entidad (mayor/menor prioridad) o del tipo de gasto. El MH puede considerar eximir de esta medida a los ministerios prioritarios o al «gasto obligatorio», como los salarios. El parlamento de *Francia* aprueba cada año una reserva incluida en la ley de presupuesto en virtud de la cual una fracción de las asignaciones aprobadas no está disponible en cada MEE al menos durante parte del año. El MH tendrá entonces la facultad de liberar esta reserva para los MEE o usarla para aliviar presiones de gasto en otras partes del presupuesto que se consideren más importantes.
- **Un congelamiento más específico para sectores y gastos no prioritarios mediante la creación de reservas presupuestarias para el ejercicio fiscal 2021.** Este enfoque exige una estrecha colaboración entre el MH y los MEE a fin de identificar partidas presupuestarias que puedan suspenderse y para definir las condiciones que deben cumplirse para que los fondos estén disponibles para el gasto. Algunos países han empleado este mecanismo⁹, que implica congelar partidas presupuestarias específicas en los presupuestos de los MEE para luego liberarlas una vez que se hayan llevado a cabo ciertas acciones predeterminadas, como la toma de medidas de transparencia y rendición de cuentas del gasto, o cuando los ingresos recaudados superen alcancen cierto nivel.

Los gobiernos deben considerar las medidas de seguimiento de la ejecución presupuestaria en la etapa de preparación del presupuesto, a fin de promover la transparencia y lograr que medidas de respuesta a la COVID-19 sean menos vulnerables ante la corrupción. A modo de ejemplo, algunos países están desarrollando portales en línea sobre el gasto destinado a la COVID-19 para que el público pueda rastrear el gasto relacionado con la COVID-19 (por ejemplo, *Brasil* y *Honduras*). Por otro lado, los procesos normales de GFP deben seguir aplicándose a la ejecución y el control del presupuesto durante el ejercicio 2021, pero los gobiernos deberían pensar en prorrogar las medidas de control de gastos extraordinarios adoptadas como parte de la respuesta a la crisis que puedan ayudar a promover la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad, como se indica en la nota del FMI «Guardar los recibos»¹⁰. Un seguimiento más estricto de la

⁹ Por ejemplo, Senegal utilizó este mecanismo en el presupuesto del ejercicio 2016.

¹⁰ Serie especial del FMI sobre la COVID-19, 2020, «[Guardar los recibos: Transparencia, rendición de cuentas y legitimidad en las respuestas de emergencia](#)».

ejecución del presupuesto facilitará un registro adecuado y completo de las intervenciones del gobierno relacionadas con la COVID-19 en las cuentas públicas y las estadísticas fiscales¹¹.

VI. TRANSMITIR EL MENSAJE ADECUADO EN EL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 2021

La documentación y aprobación del presupuesto cobran aún más importancia frente a los desafíos planteados por la COVID-19. Las autoridades deben brindar claridad, credibilidad y enfoque al poder legislativo, los MEE y el público.

Aportar claridad en un panorama de políticas sumamente complejo. La documentación del presupuesto es una oportunidad importante para presentar un panorama completo de las medidas y los programas de políticas anunciados. En este sentido, sería oportuno:

- *Regularizar las medidas nuevas y previamente anunciadas.* Las medidas deberían proporcionar los datos y costos más actualizados. La OBR (Oficina de Responsabilidad Presupuestaria) del *Reino Unido* actualiza una «base de datos de seguimiento de políticas» con estimaciones de los costos de las políticas relacionadas con la COVID-19¹².
- *Incluir medidas extrapresupuestarias relacionadas con la COVID-19.* Esto permite al poder legislativo evaluar la idoneidad de los programas de respuesta en una visión integral de las políticas, así como también analizar las medidas que pueden acarrear importantes riesgos fiscales. Un apéndice especial en el que consten todas las medidas fiscales y no fiscales, incluidos posibles pasivos, y en el que se indiquen todos los posibles costos aportaría claridad y contribuiría al examen, tal como también lo haría la información sobre la eficacia de las medidas.

Reforzar la confianza en la estrategia fiscal, económica y social del gobierno. En medio de la fuerte incertidumbre y tensión, el presupuesto del ejercicio 2021 será un documento de política fundamental para garantizar a todas las partes interesadas del país —hogares y empresas— que el gobierno cuenta con una estrategia creíble para mitigar la pandemia y alentar la recuperación económica. En este sentido, la documentación puede contribuir con lo siguiente:

- *Una descripción de los supuestos y la incertidumbre de las perspectivas fiscales y económicas.* La documentación debe i) explicar la forma en que la COVID-19 ha incidido en el resultado económico y fiscal del ejercicio 2020; ii) establecer con claridad los supuestos del escenario base, como la duración del confinamiento, la recuperación prevista del empleo y el impacto previsto de las medidas de mitigación; y iii) comunicar adecuadamente la incertidumbre y los riesgos del pronóstico de base, por ejemplo, con análisis de sensibilidad o de escenarios. La Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO) de *Estados Unidos* indica con antelación el supuesto sobre la recuperación del empleo en los documentos sobre las proyecciones económicas provisionales de 2020 y 2021, que incluyen una sección en la que se analizan las incertidumbres del pronóstico¹³.
- *Una orientación a futuro sobre el financiamiento.* El aumento del endeudamiento debe estar basado en estrategias de financiamiento creíbles. La publicación de las revisiones de las estrategias de gestión de la deuda o de los planes de endeudamiento (véase *Francia, Bélgica, Hungría*) puede ser útil a la hora de examinar la estrategia fiscal.

¹¹ Serie especial del FMI sobre la COVID-19, 2020, «COVID19: Cómo registrar las intervenciones de política pública en las estadísticas fiscales».

¹² Office for Budget Responsibility, Reino Unido, 2020, «Coronavirus Analysis» <https://obr.uk/coronavirus-analysis/#dm>.

¹³ Oficina de Presupuesto del Congreso, Estados Unidos, 2020, «Interim Economic Projections for 2020 and 2021».

- *Informes sobre los beneficios y las repercusiones para diferentes grupos en la economía.* Elaborar capítulos o publicaciones complementarias enfocadas en los grupos más vulnerables, la pequeña empresa o la manufactura puede ayudar a presentar un panorama más completo del apoyo que reciben determinados sectores. Esto además ayudaría al poder legislativo a determinar si el programa global está debidamente equilibrado entre las distintas partes de la sociedad, tanto en las etapas de mitigación como de recuperación. Seguir ampliando la información sobre las cuestiones de género, el cambio climático y los Objetivos de Desarrollo Sostenible es otra forma de mantener al público al tanto del impacto en las finanzas públicas.