

# ¿Quiénes deciden el presupuesto?

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO  
EN AMÉRICA LATINA

Mark Hallerberg  
Carlos Scartascini  
Ernesto Stein

*Editores*



©2010 Banco Interamericano de Desarrollo en coedición con Mayol Ediciones S.A.  
El material de este libro está protegido por derechos de autor. La copia o transmisión no autorizada de partes de esta obra o del total de ella puede constituir violación de las leyes aplicables. El Banco Interamericano de Desarrollo estimula la difusión de esta obra y normalmente concederá la autorización con prontitud.

Co-publicado originalmente en inglés en 2009 como: *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America* por el Banco Interamericano de Desarrollo y el David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. La traducción fue hecha por Mayol Ediciones.

Los puntos de vista y opiniones expresados en esta publicación son de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Primera edición en castellano: enero de 2010

ISBN: 978-1-59782-106-3 BID

ISBN: 978-958-8307-77-0 Mayol Ediciones S.A.

Traducción al castellano: Rafael Suárez

Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.

Ilustración de la portada: reproducida y editada con permiso de su autora Ejti Stih

Edición y diagramación: Mayol Ediciones

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

# Contenido

---

Agradecimientos ..... IX

Acerca de los autores ..... XIII

## Capítulo 1

Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario ..... 1

*Carlos Scartascini y Ernesto Stein*

## Capítulo 2

¿Quién toma las decisiones sobre el gasto público? La importancia  
del proceso informal de determinación del presupuesto en la Argentina ..... 17

*Emmanuel Abuelafia, Sergio Berensztein, Miguel Braun y Luciano di Gresia*

## Capítulo 3

Poder presidencial, asignación del gasto y la Ley de Responsabilidad

Fiscal: el caso de Brasil ..... 47

*Lee Alston, Marcus Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira*

## Capítulo 4

Cambios en los resultados fiscales en Colombia: el papel del proceso  
presupuestario ..... 79

*Mauricio Cárdenas, Carolina Mejía y Mauricio Olivera*

## Capítulo 5

Reformas institucionales, políticas presupuestarias y resultados  
fiscales en Ecuador ..... 109

*Andrés Mejía Acosta, Vicente Albornoz y M. Caridad Araújo*

## Capítulo 6

Proceso de formulación de políticas debilitado y deterioro  
de los resultados fiscales: el caso de Paraguay ..... 141  
*José R. Molinas, Aníbal Pérez-Liñán y Mark Hallerberg, con la colaboración  
de Audrey Morgan*

## Capítulo 7

¿Éxito en la sostenibilidad fiscal? El caso de Perú ..... 173  
*Luis Carranza, Jorge F. Chávez y José Valderrama*

## Capítulo 8

Reglas fiscales ajustadas al ciclo político: el caso de Uruguay ..... 203  
*Juan Andrés Moraes, Daniel Chasquetti y Mario Bergara*

## Capítulo 9

Riqueza petrolera, estructura política cambiante y proceso  
presupuestario: el caso de Venezuela ..... 233  
*José Manuel Puente, Abelardo Daza, Germán Ríos y Alesia Rodríguez*

## Capítulo 10

El proceso presupuestario como eje central de la discusión política ..... 267  
*Mark Hallerberg, Carlos Scartascini y Ernesto Stein*

**Referencias** ..... 293

## Cuadros

3.1	Diferencia en el gasto entre la Propuesta de Ley Presupuestaria (PLO), la Ley Anual de Presupuesto (LOA) y la ejecución, 1996-2004 .....	54
4.1	Resultados econométricos: factores determinantes de los cambios presupuestarios, 1970-2005.....	100
5.1	Evolución de los resultados fiscales en Ecuador, 1998-2005 .....	114
6.1	Índice de volatilidad del gasto total, 2002-2004 .....	164
6.2	Gasto del Congreso, la Rama Judicial y el Ejecutivo .....	166
6.3	Reglas formales e informales del proceso presupuestario .....	168
8.1	Influencia del Legislativo sobre la formulación del presupuesto .....	225
9.1	Indicadores de deuda y de déficit, 1970-2004 .....	238
9.2	Entorno del proceso de formulación de políticas y el proceso presupuestario .....	242
9.3	Cambios introducidos en el Congreso al Proyecto de Presupuesto inicialmente presentado por el Poder Ejecutivo por entidad pública, 1973-2004 .....	255
10.1	Participación esperada del presidente y del Congreso en el proceso presupuestario .....	274

**Gráficos**

2.1	El presupuesto nacional de la Argentina, 2004 .....	23
2.2	Balance fiscal, primario y general, 1961-2007 .....	25
2.3	Cambios entre la propuesta, la ley y la ejecución del presupuesto .....	37
2.4	La población por representante (subrepresentación) como explicación de la distribución del beneficio fiscal neto por provincia.....	43
3.1	Deuda neta del sector público .....	49
3.2	Cambios efectuados por el Congreso a la propuesta original presentada por el Poder Ejecutivo y proporción de la propuesta modificada por el Congreso realmente ejecutada por el Ejecutivo .....	57
3.3	Evolución de la destinación específica de los ingresos presupuestarios .....	73
4.1	Gobierno nacional: deuda y balance fiscal primario y total .....	102
4.2	Matrícula neta en secundaria y gasto público en educación; promedio 1998-2002 .....	104
4.3	Tasas de vacunación DPT y gastos públicos en salud; promedio, 1998-2002 .....	104
5.1	Cronología política del proceso presupuestario .....	118
5.2	Reasignaciones presupuestarias en las diferentes etapas del proceso ...	133
5.3	Cambios en el gasto per cápita, 1997-2004 .....	135
5.4	Presupuesto por tipo de gasto, 2006 .....	138
7.1	Sector público no financiero: balances primario y general, 1970-2006 ....	174
7.2	Rigidez presupuestaria estimada .....	192
7.3	Modificaciones al presupuesto y grado de ejecución, 1991-2006 .....	195
7.4	Desempeño de los estudiantes de escuelas públicas y del gasto público en educación secundaria (5 grado), 1998-2004 .....	200
8.1	Ciclos electorales y desempeño fiscal en Uruguay (1942-2000) .....	219
8.2	Impacto del número efectivo de partidos y de facciones.....	221
8.3	Diferencias entre el gasto programado y el ejecutado por programa: Uruguay .....	223
9.1	Cambios promedio introducidos en el Congreso al proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo por año, 1973-2004 .....	257
9.2	Diferencias entre la Ley de presupuesto y el presupuesto “aprobado y modificado”, 1973-2004.....	263
9.3	Coeficientes 1 (etapa de aprobación) y 2 (etapa de ejecución) .....	265

**Recuadros**

1.1	La obra que representan los actores .....	9
5.1	El proceso de formulación de políticas en Ecuador .....	113





## Agradecimientos

---

La inspiración inicial para la producción de este volumen se originó en un estudio realizado por Carlos Scartascini y Ernesto Stein sobre el proceso presupuestario en Bolivia y su trabajo con colegas sobre temas relacionados, en particular Pablo Spiller y Mariano Tommasi, que produjo los libros *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies* y *The Politics of Policies (Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report)*. Los componentes del marco teórico de esas publicaciones, en particular el enfoque centrado en el análisis de los actores que participan del proceso de toma de decisiones y la perspectiva de equilibrio general, constituyeron la base de la estructura conceptual del presente volumen, en este caso aplicada a las decisiones sobre la asignación de los recursos públicos en el proceso presupuestario.

Este volumen forma parte de una agenda más amplia del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Research Department, Inter-American Development Bank, IDB) que tiene como fin examinar el impacto de las instituciones políticas en los resultados de las políticas públicas en América Latina. La agenda incluye, entre otros productos, los libros ya mencionados y una próxima publicación, *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking* que tratará sobre la descripción de las instituciones políticas, de los actores y arenas en el proceso de toma de decisiones políticas en América Latina. Asimismo, se está trabajando en un proyecto que analiza el papel de los actores, el campo político en el que se toman las decisiones y el análisis del proceso de diseño de políticas en dos áreas todavía más amplias: el conjunto de políticas que afecta la productividad de un país y las reformas fiscales.

El volumen contiene estudios realizados por ocho equipos interdisciplinarios distintos con los auspicios del BID y el Department for international Development (DfID) del Reino Unido, y recopila además antecedentes y enseñanzas significativas extraídas de otros dos estudios de países. Estos estudios fueron concebidos como parte de la ejecución de dos proyectos, uno centrado en los países del Cono Sur, coordinado por Carlos Scartascini y Ernesto Stein (con extensos aportes de

Eduardo Fernández-Arias), y otro que incluye los países andinos, coordinado por Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Fidel Jaramillo. En una etapa posterior se unió al proyecto Mark Hallerberg, quien contribuyó en la transformación de una colección de documentos de trabajo en el conjunto cohesivo de capítulos que siguen.

La compilación del presente volumen se efectuó mediante un proceso muy interactivo, con amplias oportunidades de intercambio mutuamente productivo y benéfico entre los autores de los capítulos sobre cada país, e igualmente de frecuente intercambio (en ambas direcciones) entre estos autores y los coordinadores del proyecto. Tenemos una gran deuda con los autores de los estudios de los países y queremos destacar también el trabajo de Cristóbal Aninat y Joaquín Vial, quienes participaron en un análisis en profundidad del proceso presupuestario chileno, el cual a la postre no fue incluido en el volumen debido a limitaciones de espacio. Se excluyó también el mencionado estudio sobre Bolivia de Scartascini y Stein por razones similares. Sin embargo, ambos estudios se abordan en el texto y son fundamentales para el producto general.

Los seminarios organizados por el BID en Buenos Aires, Bogotá, Quito y Washington, D.C., con el fin de apoyar este proyecto constituyeron importantes puntos focales del proceso interactivo. En cada uno de estos eventos, los autores y coordinadores recibieron retroalimentación de una nómina de primera categoría de economistas, científicos políticos, autoridades nacionales y autores de políticas. La estrecha relación con las autoridades nacionales (recibimos comentarios de una mezcla de antiguos y actuales ministros, viceministros, directores de presupuesto y legisladores de cada país) enriqueció en forma sustancial el análisis, aseguró la precisión de los argumentos en términos de exactitud factual e incrementó la importancia de sus implicaciones políticas.

Deseamos agradecer a las siguientes personas su colaboración en la organización de los seminarios y su invaluable apoyo durante las primeras etapas de este proyecto (desde las convocatorias iniciales para propuestas hasta la terminación de los borradores): Margarita Aneiva, Jesús Bengoechea, Norelis Betancourt, Adriana Cabrera, Carla Carpio, Irene Cartin, Raquel Gómez, María Helena Melasecca y Mariela Semidey. El papel de Eduardo Fernández-Arias y Fidel Jaramillo fue de vital importancia para generar interés y participación de los autores de políticas y movilizar apoyo en el Banco.

Estamos agradecidos también por la asistencia de Carlos Santiso, quien fue determinante para llamar la atención de este proyecto al DfID, lo que hizo posible nuestra exitosa colaboración. Nuestros colegas en el DfID merecen especial gratitud, de manera particular Ernesto Jeger (y sus asociados), quien nos acompañó a lo largo del proceso y financió varios de los estudios de países, eventos y otros costos relacionados. El

DfID contribuyó también a la planeación y financiación de dos seminarios en Londres (en la London School of Economics y en el Overseas Development Institute), que fueron cruciales para la difusión de los hallazgos de los estudios a los académicos europeos, quienes a su vez proporcionaron invaluable retroalimentación.

Nos complace reconocer también el apoyo, estímulo y retroalimentación de nuestros colegas en el BID, Emory University y la Hertie School of Government. Al interior del BID, queremos agradecer en forma especial a las siguientes personas: Sixto Aquino, Juan Blyde, Guillermo Calvo, Francesca Castellani, Santiago Levy, Eduardo Lora, Steve Quick, Alicia Ritchie, Orlando Reos y Ricardo Santiago. Estamos particularmente agradecidos por el estímulo de Sara Calvo y Neile Quintero para escribir el documento original sobre Bolivia y la asistencia en investigación de Gabriel Filc, quien manejó también la interacción con los equipos de países en distintas etapas del proceso, proveyó comentarios a los borradores, y colaboró durante la etapa de corrección de las traducciones. Martín Ardanaz aportó su valiosa asistencia reuniendo el material del capítulo introductorio.

Aparte de los ya mencionados, muchas otras personas merecen nuestro reconocimiento por sus valiosos comentarios durante las distintas fases del proyecto, en particular James Alt, Barry Anderson, José Arista, Jorge Baldrich, Orazio Belletini, David Booth, Mauricio Bugarin, Jaime Carrera, Sergio Clavijo, Paolo de Renzio, Patrick Dunleavy, Alejandro Grisanti, Pablo Guidotti, Edward Hedger, Peter Heller, Simon Hix, Robert Inman, Juan Pablo Luna, Diego Mancheno, Mario Marcel, Ricardo Martner, Olga Núñez Sánchez, Alfredo Ramón Pardo Acosta, Michel Penfold, Guillermo Perry, Carolina Rentería, Jesús Rodríguez, Allen Schick, Aaron Schneider, Nelson Shack, Martus Tavares, Mariano Tommasi, Gerardo Uña, Joachim Wehner y un árbitro anónimo. Queremos agradecer además a los participantes en los seminarios mencionados y otros seminarios en LAPSA, Banco Mundial, BID, ISNIE, LACEA, London School of Economics, MPSA, ODI, y las Universidades de Oxford y Salamanca, en los cuales se presentaron algunos de los estudios.

Además, los autores de los estudios de los países desean agradecer en forma especial a las siguientes personas sus útiles comentarios y discusiones: Rodolfo Acuña, Raúl Ayala, Luis Babino, Cristina Baus, Damián Bonari, Alejandro Bonvecchi, Andrés Borensztein, José Buttner, Luis Miguel Chiriboga, Paul Elguezabal, Shirley Herreño, José Hidalgo, Julio Mejía, Juan Muñoz, Tom Mustillo, Claudia Marcela Numa, Daniela Oleas M., Federico Ortega, Santiago Ortiz, Fernando Paciello, Guillermo Perry, Carolina Reed, Oswaldo Rodríguez, Flora Rojas, José Rosero, Enrique Sosa, Walfa Téllez, Luis Tonelli y Marco Varea. Los autores están agradecidos con los distintos participantes en los talleres y los entrevistados, quienes generosamente ofrecieron su tiempo y sus conocimientos.

## XII | AGRADECIMIENTOS

Las ideas evolucionan hasta convertirse en libros exitosos gracias al calificado apoyo editorial. Por su invaluable aporte en este campo deseamos agradecer a Rita Funaro. Por armonizar el conjunto estamos muy agradecidos con la editora en jefe Sarah Schineller, lo mismo que con el equipo de publicaciones del BID, dirigido por Rafael Cruz y que incluye a Cathy Conkling-Shaker, Gerardo Giannoni, Elizabeth Schmidt y Dolores Subiza. Por último, deseamos agradecer a Ejti Stih por otorgarnos su permiso para utilizar su pintura en la cubierta del libro. Por varias razones, esta pintura fue la elección lógica: se trata de una notable obra de arte, captura fielmente el espíritu del libro y tiene la misma fuente de inspiración que activó el proceso que llevó a esta publicación: el diseño de políticas públicas en Bolivia.

## Acerca de los autores

---

Emmanuel Abuelafia. Economista de país del Departamento de Países del Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo. En el momento de su aporte para el presente volumen, era analista en CIPPEC, Argentina.

Vicente Albornoz. Director de Cordes, Ecuador.

Lee Alston. Profesor de Economía en University of Colorado, Boulder.

M. Caridad Araújo. Economista en el Departamento de la Región de Asia Oriental y Pacífico del Banco Mundial.

Sergio Berensztein. Profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato di Tella, Argentina.

Mario Bergara. Presidente del Banco Central del Uruguay. En el momento de su aporte para el presente volumen, era profesor en el Departamento de Economía de la Universidad de la República, Uruguay.

Miguel Braun. Director ejecutivo de Cippec, Argentina.

Mauricio Cárdenas. Investigador senior y director de la Latin American Initiative en Brookings Institution y presidente de LACEA. En el momento de su aporte para el presente volumen, era director ejecutivo de Fedesarrollo, Colombia.

Luis Carranza. Ministro de Finanzas y profesor en la Universidad de San Martín de Porres, Perú.

Daniel Chasquetti. Profesor adjunto en el Departamento de Ciencia Política en la Universidad de la República, Uruguay.

Jorge F. Chávez. Estudiante graduado en economía en Pennsylvania State University. En el momento de su aporte al presente volumen era investigador en el Instituto Peruano de Economía, Perú.

Abelardo Daza. Profesor visitante en IESA, Venezuela.

Luciano di Gresia. Profesor asistente en el Departamento de Economía de la Universidad de La Plata, Argentina. En el momento de su aporte al presente volumen, era analista en Cippec, Argentina.

Mark Hallerberg. Profesor de administración pública y economía política en la Hertie School of Governance. Está afiliado también a Emory University.

Andrés Mejía Acosta. Investigador asociado en el Institute of Development Studies de la University of Sussex.

Carolina Mejía. Investigadora en Fedesarrollo, Colombia.

Marcus Melo. Profesor de doctorado en Ciencias Políticas (PPGA) en la Universidade Federal de Pernambuco, Brasil.

José R. Molinas. Economista senior en la Poverty Division del Departamento de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. En el momento de su aporte al presente volumen, era director del Instituto Desarrollo, Paraguay.

Juan Andrés Moraes. Profesor adjunto del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República, Uruguay.

Bernardo Mueller. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Brasilia, Brasil.

Mauricio Olivera. Investigador en Fedesarrollo, Colombia.

Carlos Pereira. Profesor asistente del Department of Political Science en Michigan State University.

Aníbal Pérez-Liñán. Profesor asociado de ciencia política en la University of Pittsburgh.

José Manuel Puente. Profesor del Centro de Política Pública en IESA, Venezuela.

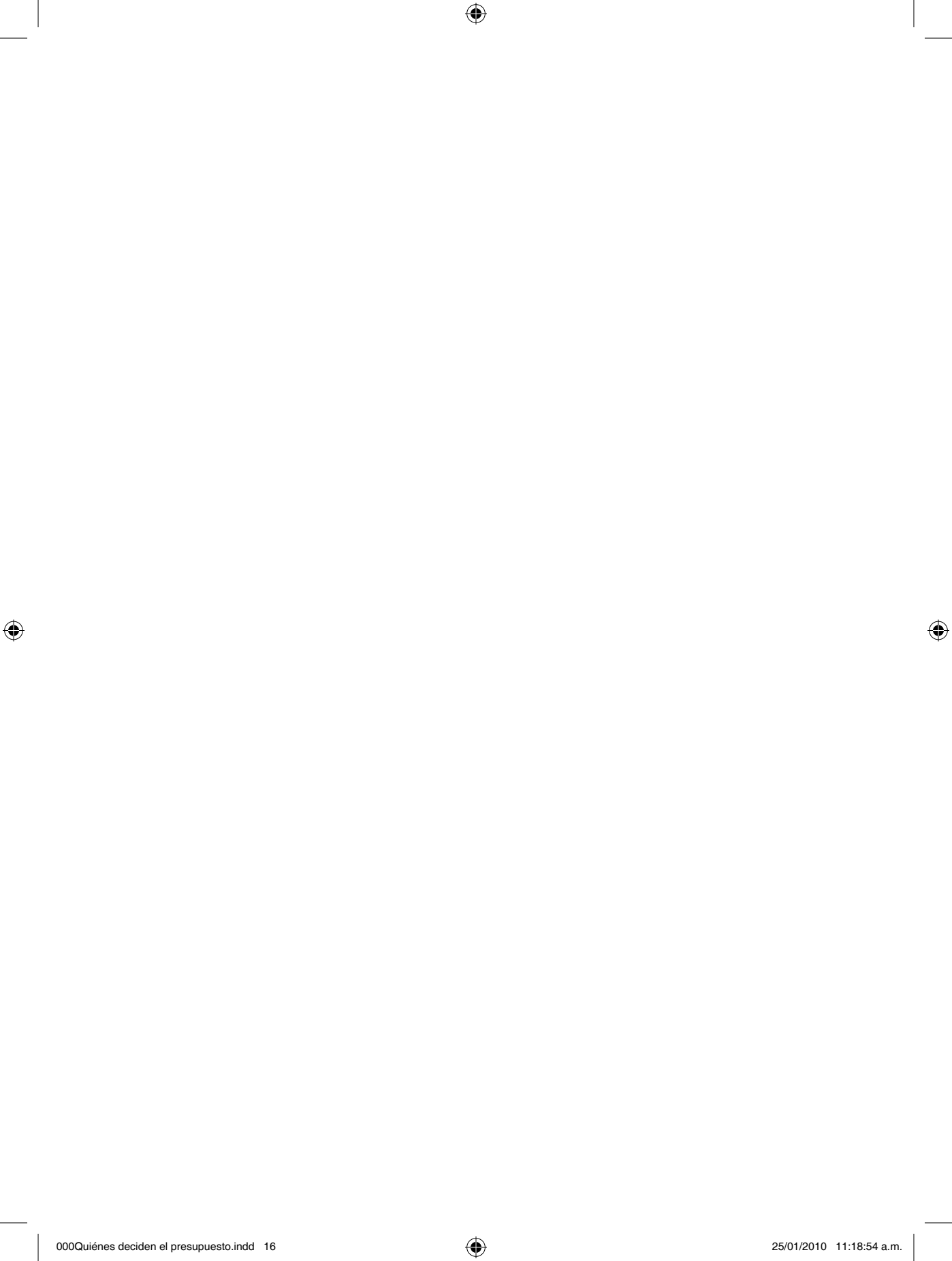
Germán Ríos. Director de Programas de Competitividad en la Corporación Andina de Fomento y profesor asistente en la Universidad Católica Andrés Bello.

Alesia Rodríguez. Consultora independiente. En el momento de su aporte al presente volumen, era investigadora en IESA, Venezuela.

Carlos Scartascini. Economista senior en el Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo.

Ernesto Stein. Asesor económico regional para América Central, México, Panamá y República Dominicana (CID) en el Banco Interamericano de Desarrollo. En el momento de su aporte al presente volumen, era economista principal del Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo.

José Valderrama. Consultor internacional que trabaja actualmente para el Banco Mundial.







# Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario

*Carlos Scartascini y Ernesto Stein*

## LA POLÍTICA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

De la misma manera en que los niños deciden cómo distribuir su mesada entre dulces y juguetes, las sociedades deciden cómo asignar los recursos públicos escasos a usos competitivos. El presupuesto es la principal herramienta utilizada para asignar dichos recursos y es en el contexto del proceso presupuestario donde los políticos deben priorizar ciertas políticas públicas por sobre otras.

La Economía del Bienestar asume que las decisiones presupuestarias las toma un planificador social con la capacidad y el conocimiento para maximizar el bienestar social. Para llegar a sus decisiones tendría en cuenta los beneficios y costos de cada alternativa y seleccionaría el nivel y composición del gasto con los cuales todos quedarían en una mejor situación (Arrow, Sen y Suzumura, 2002). Aunque este enfoque que, proporciona resultados del tipo “primero mejor” para modelar las políticas presupuestarias es útil como punto de referencia para comparaciones, no constituye una buena representación de la forma real en que se toman las decisiones fiscales (u otras decisiones). Más que la prerrogativa de un solo agente decisor que maximiza el bienestar social, las decisiones presupuestarias son el resultado de un proceso colectivo que incluye una variedad de actores políticos, cada uno con sus propias motivaciones e incentivos. Los actores involucrados en las negociaciones del presupuesto cuentan con puntos de vista propios acerca de las necesidades de la sociedad y de los beneficios y costos de determinadas políticas. Pueden además tener incentivos para apoyar distintos programas según sus aspiraciones y su papel en el proceso político. Por ejemplo, los legisladores podrían estar tentados a conseguir beneficios para sus electores con el fin de incrementar su posibilidad de ser reelegidos; los ministros de línea podrían interesarse en fomentar proyectos financiados por el Estado en su área

de incumbencia; y el presidente podría intentar incrementar el gasto público antes de las elecciones para aumentar su popularidad y su probabilidad de reelección.

Dadas las preferencias predominantes de los participantes, las configuraciones institucionales pueden o bien agravar o bien contribuir a resolver diversos problemas potenciales. Por ejemplo, por un lado, la concentración de potestades presupuestarias en manos del presidente puede exacerbar los ciclos electorales. Por el otro, un proceso presupuestario descentralizado, donde todos los actores tienen potestades iguales, puede ocasionar un gasto excesivo si los programas con beneficios locales se financian mediante un fondo común –*common pool* en su versión en inglés.

De la discusión anterior es fácil ver que las instituciones políticas, como la cuestión de si el presidente puede buscar su reelección o no, o si se elige a los legisladores en distritos plurinominales según representación proporcional o en uninominales con un sistema de mayoría, pueden afectar los incentivos de los participantes en el proceso presupuestario y así tener un efecto en los resultados presupuestarios. Asimismo, las instituciones presupuestarias, bien sea porque delimitan las prerrogativas de los actores y sus reglas de interacción, o bien porque restringen el conjunto de resultados posibles, también pueden influir en los resultados del proceso. Por eso, es lógico que exista una amplia literatura en la que se examina el impacto de las instituciones políticas y presupuestarias en los resultados fiscales. En esta literatura se suele concluir que las instituciones políticas y presupuestarias son importantes para explicar dichos resultados.

Las explicaciones de economía política de los resultados fiscales se basan en la idea de que las decisiones fiscales son el resultado de procesos políticos que incluyen actores con intereses diversos respecto de los resultados de las políticas. Estas interacciones en el proceso político ocurren tanto entre los políticos y los votantes como entre políticos que representan intereses o electorados diversos. Los problemas que pueden surgir de estas interacciones se han resumido como problemas de agente-principal y problemas de cooperación (como el problema del fondo común) (Tommasi, 1998; Von Hagen, 2006).<sup>1</sup>

Los **problemas de agente-principal** se refieren a las inconsistencias entre los incentivos u objetivos del agente (un funcionario electo) y los del principal (el pueblo que eligió al funcionario). Por ejemplo, los políticos dados sus propios

<sup>1</sup> Aunque en el presente capítulo se sigue una clasificación dual, existen otras formas de revisar la literatura. Por ejemplo, Alesina y Perotti (2005) discuten las principales contribuciones en este campo de los años ochenta y principios de los noventa a lo largo de las líneas de distintos modelos de economía política de déficits presupuestarios (por ejemplo, políticos oportunistas, redistribución intergeneracional, gobiernos de coalición, intereses dispersos geográficamente, etc.). Así mismo, Drazen (2002) ofrece varios mecanismos que explican por qué el sistema político puede producir un sesgo hacia los déficits (por ejemplo, ciclos electorales, “ilusión fiscal”, comportamiento burocrático, etc.).

intereses e incentivos podrían asignar el gasto público en forma distinta a como lo prefieren los individuos con cuyos votos llegaron a su cargo. Los burócratas pueden hacer lo mismo con respecto a las preferencias de los políticos que los designaron en sus cargos (Hallerberg, 2003). Estos problemas se agravan cuando el agente puede ocultar información al principal (Strøm, 2000). Con mucha frecuencia, el agente utiliza dicha información privilegiada para realizar acciones que el principal no habría permitido si hubiera contado con la información adecuada.

Un ejemplo clásico de un **problema de cooperación** es el bien conocido problema del fondo común (Ostrom, 1990).<sup>2</sup> En política fiscal, el fondo común es el presupuesto, sufragado con un fondo de rentas generales, del que pueden hacer uso los actores políticos para financiar políticas con beneficios concentrados (como políticas públicas focalizadas geográficamente) (Hallerberg, Strauch y Von Hagen, 2009). En los modelos más estilizados que intentan explicar este problema, los políticos se preocupan sólo por su electorado cuando toman decisiones presupuestarias y no internalizan el peso adicional que el gasto individual genera para otros distritos (quienes tendrán que hacerse cargo, bajo el problema del fondo común, de sólo una parte proporcional de su financiamiento). Por consiguiente, el gasto es mayor de lo que sería si cada uno de los agentes tuviese que asumir el costo total de las políticas que él o ella propone para su distrito. El problema del fondo común puede empeorar si cada actor considera una fracción más pequeña de la carga impositiva total (Hallerberg y Marier, 2004).

En el contexto del problema del fondo común, existen algunas características institucionales, en particular las que determinan el grado de fragmentación de los organismos de toma de decisiones, que pueden afectar el tamaño del sector público. Algunas de estas características son el tipo de régimen político, la organización del Poder Ejecutivo, y las reglas electorales. Básicamente, espacios de decisión menos fragmentados, que tienen lugar usualmente en los sistemas con ejecutivos presidenciales, gabinetes más pequeños y más compactos, y sistemas electorales mayoritarios, suelen presentar menos problemas de cooperación y alcanzar mejores resultados fiscales.<sup>3</sup>

La manera en que interactúan los actores en el proceso presupuestario no es independiente del marco institucional en el que se toman las decisiones. Así, las instituciones presupuestarias imponen restricciones a sus acciones y definen las

<sup>2</sup> En este capítulo, los problemas de cooperación se refieren a la actuación de múltiples actores con preferencias heterogéneas que maximizan objetivos que, hasta cierto punto, incluyen el bienestar de su electorado.

<sup>3</sup> La literatura disponible sobre este tema es bastante amplia. Algunos de los estudios pertinentes incluyen, para sistema político: Persson y Tabellini (2000, 2003), Cheibub (2006), Neto y Borsani (2004); para gabinetes: Grilli, Masciandaro y Tabellini (1991), Kontopoulos y Perotti (1999), Bawn y Rosenbluth (2006); y para sistemas electorales: Lizzeri y Persico (2001), Milesi-Ferretti, Perotti y Rostagno (2002), Persson y Tabellini (2003), Stein, Talvi y Crisanti (1998), Scartascini y Crain (2002), Hallerberg y Marier (2004).

reglas de juego entre ellos.<sup>4</sup> Por tanto, ciertos resultados negativos, como un déficit alto pueden restringirse mediante el diseño de un conjunto de instituciones adecuado. Por ejemplo, mediante la introducción de límites sobre los resultados del proceso (restricciones numéricas), y otorgando mayor poder en las negociaciones del presupuesto a quienes tienen incentivos para mantener las finanzas públicas bajo control (un proceso presupuestario más jerárquico). La evidencia acumulada en la literatura sobre este tema, independientemente de la región del mundo a la que pertenezca, es consistente en sus hallazgos.<sup>5</sup>

La literatura institucional más tradicional, basada usualmente en el análisis de corte transversal con datos de países, ha logrado explicar ciertas regularidades y constituye un punto de partida muy útil para el análisis. Sin embargo, esta literatura tiene la debilidad de que no explora en forma concomitante las configuraciones de instituciones y de actores. Dicho de otra forma, y utilizando un ejemplo, la presencia de reglas electorales de representación proporcional de lista abierta en un país es ciertamente importante para establecer los incentivos de los legisladores. Pero este rasgo de las instituciones políticas puede producir resultados diferentes, dependiendo de la forma en que interactúa con otras características del entorno institucional político y presupuestario. Así, por ejemplo, mientras una regla electoral de representación proporcional de lista abierta puede llevar a partidas presupuestarias focalizadas regionalmente en Brasil, puede no tener igual efecto en Ecuador, donde la Constitución prohíbe dichos programas presupuestarios focalizados geográficamente. De modo que, aunque la literatura disponible ha desentrañado regularidades interesantes con respecto al impacto de las instituciones políticas, como el impacto del sistema electoral en los resultados fiscales, existe todavía la necesidad de matizar el enfoque, particularmente si el objetivo es utilizar los hallazgos de la literatura como base para recomendaciones de política.

En el presente volumen se introduce un nuevo enfoque, que se basa en las siguientes premisas:

- **El proceso presupuestario no debe analizarse como parte de una discusión técnica y aislada.** Antes por el contrario, el proceso presupuestario constituye un elemento fundamental del proceso general de formulación de políticas. Casi todas las leyes del gobierno afectan los gastos presentes o futuros y tienen, por

<sup>4</sup> Las instituciones del presupuesto son el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas de acuerdo con las cuales se elabora la propuesta del presupuesto, y se aprueba y se implementa el presupuesto aprobado. (Alesina y Perotti, 1996).

<sup>5</sup> Para los Estados Unidos: Eichengreen (1992), Bohn e Inman (1996), Alt y Lowry (1994), Poterba (1997). Para Europa: Von Hagen (1992), Von Hagen y Harden (1995), Hallerberg y Marier (2004), Yläoutinen (2004), Hallerberg, Strauch y Von Hagen (2009). Para América Latina: Alesina y otros (1996), Stein, Talvi y Grisanti (1998), Filc y Scartascini (2007).

tanto, implicaciones para las negociaciones del presupuesto. Estas negociaciones, a su vez, tienden a ofrecer a los políticos la posibilidad de cimentar el apoyo a sus políticos y compensar a los perdedores potenciales. Esto implica que, como lo ilustran algunos de los estudios de países de este volumen, algunas reformas pueden lograrse sólo si se discuten durante las negociaciones del presupuesto.

- **Los resultados del presupuesto no pueden explicarse totalmente basándose en una o dos dimensiones políticas o institucionales, independientemente de lo importantes que puedan ser estas dimensiones.** Una buena comprensión del funcionamiento del proceso presupuestario requiere una visión sistemática que preste atención a múltiples dimensiones institucionales y políticas, así como a la interacción entre estas. Asimismo, los procesos del presupuesto y su impacto no pueden comprenderse en su totalidad centrándose solamente en los incentivos y acciones de una clase de actor particular, por ejemplo, un legislador. Una buena comprensión de los procesos requiere atención a un conjunto más amplio de actores y a la interacción entre ellos. Por ejemplo, a las acciones de un legislador las afecta no sólo el sistema electoral que establece la forma en que fue elegido, sino también los poderes del presidente, el papel de los partidos políticos y sus vínculos con los votantes y grupos de interés, e incluso el papel del sistema judicial. Por ese motivo, mirar sólo el sistema electoral puede revelar apenas una pequeña parte de la historia.
- **Es importante mirar más allá de las reglas formales e incorporar el estudio de las prácticas reales en el análisis.** Como se verá en capítulos posteriores, en los países latinoamericanos analizados en el presente volumen, las prácticas reales pueden diferir en forma significativa de las reglas escritas. Aunque las leyes y regulaciones contribuyen a determinar el comportamiento de los actores e igualmente los resultados del presupuesto, lo hacen también las prácticas presupuestarias informales que no forman parte de las leyes escritas. Un enfoque limitado a las reglas formales llevaría a una caracterización muy incompleta del funcionamiento del proceso presupuestario y su impacto en los resultados fiscales.
- **Aunque el proceso presupuestario afecta la sostenibilidad fiscal, puede afectar también a otras dimensiones de los resultados fiscales que son igualmente importantes.** Mientras la mayoría de los estudios a la fecha se han concentrado en variables vinculadas a la sostenibilidad fiscal, como el déficit presupuestario y la deuda pública –que también se han constituido en objetivos principales de las reformas–, es también importante estudiar, en particular en los entornos democráticos, la capacidad que tienen los procesos presupuestarios para incrementar la eficiencia (y efectividad) del gasto público, responder a las crisis y asegurar que se tengan en cuenta las preferencias del pueblo.

## UN NUEVO ENFOQUE

Considerando las limitaciones mencionadas, el nuevo marco que se ofrece en este capítulo se asienta en la muy abundante literatura disponible sobre el proceso presupuestario, la política fiscal y las instituciones en América Latina, pero enfatiza el papel de los actores que participan de las discusiones, el del proceso presupuestario como facilitador de intercambios en la formulación de políticas públicas, las diferencias entre las reglas formales y las prácticas reales, y la discusión sobre otros resultados de la asignación presupuestaria que exceden el análisis de sostenibilidad.

### Los actores se encuentran en la escena central

Como lo indican los primeros párrafos del presente capítulo, las decisiones presupuestarias son resultado de acciones de los agentes que participan en la toma de decisiones fiscales, quienes actúan de acuerdo con sus incentivos y las reglas que gobiernan su interacción. Por consiguiente, en el nuevo marco desarrollado aquí, los actores se encuentran en el centro del análisis. Así, para entender el proceso presupuestario se debe identificar cada uno de los actores, sus incentivos en cada etapa del proceso de presupuesto y el contexto institucional que regula sus interacción. Por tanto, es importante establecer no sólo cuál es el papel tanto del presidente como de la legislatura en el proceso formal del presupuesto, que tiende a ser bastante semejante en todos los países, sino también la forma en que estos dos actores interactúan realmente en la práctica, lo que varía en forma significativa entre uno y otro país. Es igualmente importante verificar las interacciones de otros actores en la práctica, como el gabinete, la sociedad civil y los sectores empresariales.

Con el fin de comprender en forma cabal cómo funciona el proceso presupuestario de un país y poder utilizar este conocimiento como base para recomendaciones de políticas, es esencial realizar estudios detallados de país, como los incluidos en los capítulos del presente volumen. La ampliación del análisis desde un enfoque limitado al análisis institucional *–de jure–* a uno que incorpora plenamente a los actores, sus incentivos y las restricciones *de facto* puede evitarles a quienes intentan reformar, obtener resultados no deseados, que podrían ser aun peores que el *statu quo*.

Por ejemplo, considérese el caso de la eliminación de los *auxilios parlamentarios* en Colombia en los años noventa.<sup>6</sup> Las reglas presupuestarias vigentes antes de la ratificación de la Constitución de 1991 permitían realizar transferencias a legisladores a

<sup>6</sup> El análisis de este caso se basa en los trabajos de Hommes (1996), Vargas (1999) y Echeverry, Bonilla y Moya (2004). Para un análisis completo del proceso de toma de decisiones en Colombia, que explica las negociaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, véase el capítulo 4 del presente volumen.

través de auxilios parlamentarios, que los legisladores podían asignar a su discreción y consecuentemente ser utilizados para proyectos de alto rendimiento político. Los *auxilios* servían como “moneda de cambio” cuando el presidente tenía que negociar votos clave con los legisladores. La eliminación constitucional de esos *auxilios* predeterminados y transparentes tuvo la intención de aumentar la eficiencia del gasto público y evitar excesos de algunos legisladores, pero su abolición tuvo lugar en el contexto de un sistema de partidos fragmentado y un presidente con bajo poder partidario. Por ello, la necesidad constante del gobierno de formar coaliciones, y con esto de comprar la voluntad de los legisladores, dio paso a transferencias que no sólo fueron menos transparentes, sino además de un monto de gasto mayor. El resultado fue muy distinto del previsto.<sup>7</sup> Este episodio es representativo también de otra característica de los procesos de presupuesto a la que volveremos más adelante en el capítulo: el hecho de que los actores políticos no siempre actúan de acuerdo con las reglas escritas.

### **El papel del proceso de presupuesto en la formulación de políticas públicas**

El ejemplo anterior de Colombia muestra que para comprender ciertos resultados y decisiones presupuestarias y el porqué de que algunas reformas sean eficaces (y/o sean adoptadas) en algunos países pero no en otros, es importante tener en cuenta que el proceso presupuestario forma parte de uno más general de formulación de políticas públicas.<sup>8</sup> Los resultados fiscales no son necesariamente producto de decisiones tomadas por tecnócratas que actúan sólo en la arena fiscal, sino resultado de una compleja red de interacciones entre funcionarios públicos, legisladores, actores económicos y la sociedad civil. En realidad, el proceso presupuestario se encuentra en el corazón de uno más amplio, por una variedad de razones. Primero, el financiamiento de cualquier política con implicaciones de gasto tiene que reflejarse en el presupuesto, por lo que varias negociaciones que se relacionan con otras esferas de la formulación de políticas públicas –sobre educación, política comercial, desarrollo de infraestructura, etc.– terminan siendo discutidas en la arena presupuestaria. Segundo, los recursos del presupuesto pueden utilizarse como moneda de cambio en tanto son recursos

<sup>7</sup> Este episodio de la historia presupuestaria colombiana es ilustrativo porque la abolición de una institución presupuestaria, considerada indeseable en un momento dado, multiplicó por ocho su costo, la hizo ilegal y la obligó a hacerse subrepticamente, sin responsabilidad o asignación de responsabilidades (Echeverry, Bonilla y Moya, 2004: 23). La pertinencia que obtuvieron los auxilios parlamentarios en el debate político indujo al presidente Uribe a incluir su eliminación como punto explícito de su campaña y en los 100 puntos de su manifiesto democrático.

<sup>8</sup> BID (2005), Stein y Tommasi (2007) y Spiller, Stein y Tommasi (2008) constituyen buenas fuentes para los detalles sobre las especificidades del proceso de formulación de políticas públicas, de los cuales se ha tomado en préstamo el marco general de análisis.

para políticas públicas. Así, estos recursos pueden ayudar a los gobiernos a formar coaliciones, como se muestra en el estudio del caso de Brasil en este volumen (ver capítulo 3), o pueden utilizarse para compensar a perdedores potenciales del proceso presupuestario que de otra forma pueden bloquear iniciativas importantes, como se muestra en el estudio del caso de Paraguay (capítulo 8). Por último, las reformas al proceso presupuestario pueden facilitar u obstaculizar posibilidades de cooperación en otros campos de las políticas públicas.

Como consecuencia del papel que tiene el proceso presupuestario en la formulación de políticas públicas, algunas reformas presupuestarias se han aprobado no necesariamente para mejorar la sostenibilidad o eficiencia de los resultados fiscales, sino más bien para obtener poder adicional en el proceso general de formulación de políticas públicas. Por ejemplo, en 2006 el Congreso argentino otorgó al Poder Ejecutivo “superpoderes” para la ejecución del presupuesto.<sup>9</sup> Esta prerrogativa, que usualmente es una medida de último recurso para utilizarse durante alguna crisis profunda, se otorgó en un momento de relativa largueza fiscal en el país. El principal objetivo que se perseguía fue suministrar al presidente herramientas para formar coaliciones políticas por medio de asignaciones presupuestarias discrecionales.

Comprender el papel del proceso presupuestario en el marco general de formulación de políticas públicas implica comprender los incentivos de los actores desde una perspectiva de “equilibrio general”, que a su vez tiene dos implicaciones adicionales.<sup>10</sup> Primero, es importante ver el proceso del presupuesto como parte de una maquinaria mayor. Como lo ilustran los ejemplos anteriores, las decisiones en el campo fiscal responden tanto a una lógica fiscal como a otra de necesidades políticas de los actores pertinentes.

En segundo lugar, implica la necesidad de tener en cuenta las acciones y resultados en cada etapa del proceso general del presupuesto. Como tal, el comportamiento de cada actor en cada una de las etapas –elaboración del presupuesto, aprobación, ejecución y control– depende de las reglas y la conducta del resto de los actores en todas y cada una de las etapas (véase recuadro I.1).<sup>11</sup> Por ejemplo, si

<sup>9</sup> La Ley 26.124 de Argentina le otorga al presidente (a través del jefe del gabinete) la capacidad de modificar las asignaciones presupuestarias a su voluntad durante el ciclo presupuestario. Según esa norma, cualquier exceso en las rentas puede asignarlo el ejecutivo sin consultar al Congreso. Para mayor información, véase <http://infoleg.mecon.gov.ar/infoleginternet/anexos/115000-119999/118648/norma.htm>.

<sup>10</sup> Filc, Scartascini y Stein (2005) analizan también este asunto considerando los efectos de retroalimentación entre el proceso presupuestario y el de formulación de políticas públicas.

<sup>11</sup> Los actores forman parte de un “juego secuencial”: sus acciones en una etapa no son independientes de sus acciones, o las de otros actores, en el resto de las etapas. Por lo tanto, es posible que, por ejemplo, los legisladores no hagan uso de sus prerrogativas si saben que luego el ejecutivo en una etapa posterior puede deshacer lo actuado por ellos (ver detalles en el capítulo 10).



**RECUADRO 1.1 La obra que representan los actores**

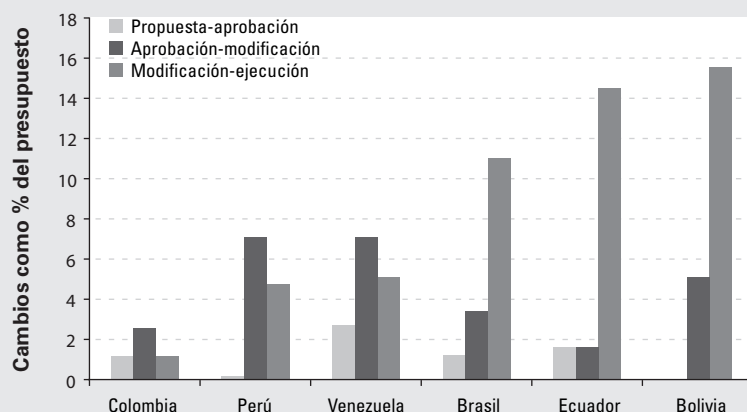
Una forma de analizar el papel de cada actor en cada etapa del proceso del presupuesto y de evaluar el “juego secuencial” mencionado en la nota 11 es examinar los datos detallados del presupuesto que corresponden a cada etapa del proceso presupuestario. Por ejemplo, para evaluar el cambio, un indicador que es medido en cada etapa ayuda a evaluar la proporción de los cambios (aumentos, disminuciones y reasignaciones). Para la primera etapa en la que es posible realizar modificaciones, la de aprobación, el indicador es:

$$C_{BL} = \frac{\sum_{i=1}^N |B_i - L_i|}{2}$$

donde  $B_i$  es la participación de la partida  $i$  en el gasto total presentado en la propuesta del presupuesto del Poder Ejecutivo, y  $L_i$  es la participación del renglón  $i$  en el gasto total aprobado en la ley del presupuesto. Se utilizan coeficientes similares para las demás etapas (cambios en el presupuesto durante el año –presupuesto vigente– y ejecución del presupuesto).

Estos indicadores ayudan a identificar dónde tienen lugar los cambios, qué actores (de acuerdo con su papel en el proceso) tienen más influencia y si la ejecución presupuestaria se acerca a los planes originales de gastos (y, siendo optimistas, a la cuidadosa planeación inicial).

El siguiente gráfico, basado en los cambios promedio efectuados al presupuesto entre 1997 y 2005, muestra que en la mayor parte de los países de América Latina, el Congreso representa un papel menor en el proceso presupuestario –los cambios durante la aprobación no son muy altos, como lo indica la primera barra– y que los cambios que introduce el Congreso generalmente pueden ser revertidos por el Poder Ejecutivo durante la ejecución, como muestra la última barra. Por ejemplo, en Bolivia durante este período, el Congreso casi no efectuó cambios en la etapa de aprobación, pero el Poder Ejecutivo reasignó más del 15% del presupuesto total durante la ejecución.

**Cambios al presupuesto en cada etapa**  
*(promedio, 1997-2005)*


el gobierno tiene discreción para gastar recursos adicionales “inesperados” durante la ejecución, entonces, durante la etapa de elaboración (propuesta) del presupuesto, puede tener incentivos para subestimar las rentas, como sucede actualmente en Argentina. Si, como sucede en Brasil, el presidente tiene discrecionalidad para recortar renglones individuales del presupuesto durante su ejecución cuando las rentas caen por debajo de las “expectativas” (y cuenta así con una herramienta para castigar a los legisladores que no apoyan su agenda legislativa), entonces durante la etapa de elaboración del presupuesto tendrá incentivos para sobrestimar las rentas. Asimismo, si el Congreso sabe que el Poder Ejecutivo tiene amplia discreción sobre las asignaciones presupuestarias durante la etapa de ejecución (como suele suceder en Paraguay, por ejemplo), entonces el Congreso no tendrá incentivos para realizar cambios al presupuesto durante la etapa de aprobación, aun cuando, de acuerdo con las reglas formales, tenga la prerrogativa de hacerlo y dichos cambios fueran pertinentes.

### Prácticas reales

Es importante comprender no sólo las *reglas formales* de interacción entre los actores, sino también las *prácticas reales* que conforman el proceso presupuestario. Mientras que gran parte de la literatura asume que se cumplen las reglas formales, la evidencia obtenida en este volumen y en literatura relacionada muestra que tal cosa no sucede con mucha frecuencia. Algunos actores van *de facto* más allá de las prerrogativas que les otorgan la Constitución y las leyes, y así contradicen la letra –o por lo menos el espíritu– de la ley. Algunos actores, por el contrario, no cumplen con el papel que se supone deben representar (por ejemplo, las agencias de auditoría en la mayor parte de los países) y otros no cumplen con algunos tipos de reglas, por ejemplo las reglas numéricas sobre el gasto, la deuda o el déficit. En América Latina, el grado al cual los participantes del proceso presupuestario hacen caso omiso de la letra de la ley varía según el país. Chile, en el extremo de los que cumplen, ha venido siguiendo una regla numérica de equilibrio estructural y lo hizo aun antes de que formase parte de una ley formal.

Son abundantes los casos de actores que evaden las restricciones impuestas por las instituciones fiscales formales. Por ejemplo, aun cuando la mayoría de las legislaturas tiene restricciones en su capacidad para aumentar el gasto público por encima de los límites presentados en la propuesta del Poder Ejecutivo, a menudo encuentran formas de evadirlas. En Ecuador, con el fin de incrementar el gasto en ciertas partidas, los congresistas, conscientes de que las obligaciones del servicio de la deuda debían cumplirse de todas formas, reasignaron montos del servicio de la deuda a otras partidas y crearon así necesidades adicionales de financiación.

En Bolivia, para cumplir con el requisito que aumentos de gastos tienen que estar acompañados de aumentos equivalentes de ingresos, el Congreso ha incrementado las estimaciones de recaudación, utilizando dichos “incrementos” como fuentes adicionales de ingresos. Esas estimaciones de ingresos han sido excesivas, muy por encima de lo que podría atribuirse a la incertidumbre con respecto al desempeño de las variables económicas. Por ejemplo, en 1998 el Congreso boliviano incrementó las estimaciones de las ganancias esperadas por la eficiencia de la agencia de recaudación tributaria y aduanas en un 50% para crear un colchón para gastos adicionales. En realidad, no hubo ganancias en la eficiencia y el déficit para ese año sobrepasó el 4%, aun cuando el Poder Ejecutivo subejecutó el presupuesto en más del 3%. Estos tipos de estrategia no se limitan al Poder Legislativo. Por lo tanto, establecer límites al Poder Legislativo –o alternativamente al Poder Ejecutivo– no tiene efecto si hay carencia de control político y social sobre las estimaciones de ingresos y estos controles pueden difícilmente implementarse si la única forma de lograr intercambios políticos es aumentar –o prometer aumentar– los gastos estatales.

Un caso particular de reglas formales que no siempre se siguen en la práctica es el componente de regla numérica de las leyes de responsabilidad fiscal, que usualmente combina reglas numéricas sobre el déficit, los gastos o la deuda con otras reglas relacionadas con procedimientos y transparencia con el fin de obtener mejores resultados fiscales. Por ejemplo, los objetivos numéricos sobre el déficit y el gasto en la ley de solvencia fiscal implementados en Argentina en 1999 no se cumplieron: los déficits de 1999 y 2000 superaron los límites fijados y se enmendó la ley para permitir un nuevo plan de reducción del déficit. Aun con esta revisión no se cumplieron los objetivos y el déficit en 2001 fue casi un 15% mayor al nuevo límite y más de seis veces el límite fijado para ese año en la ley original.

En Perú, sólo recientemente se ha cumplido con el componente de reglas numéricas de su Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). El país cumplió la restricción de reducir el déficit fiscal durante un auge económico y redujo el impacto de los ciclos electorales. Sin embargo, sólo recientemente Perú cumplió con la restricción “más dura” en tiempos de bonanza, impedir que los gastos aumentasen más allá de los límites de la ley (crecimiento del PIB más un 3%).

## MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO FISCAL

Las leyes de responsabilidad fiscal fueron una reforma común en América Latina hacia finales de los años noventa cuando la mayoría de los países intentó mejorar su acceso a los mercados financieros (Filc y Scartascini, 2007). Las restricciones en el acceso al crédito que siguieron a la crisis asiática obligaron a los gobiernos

latinoamericanos a buscar reformas que les permitiesen restringir los gastos y el déficit (inducidos políticamente) con el fin de asegurar la sostenibilidad de sus cuentas fiscales y señalar el apego a la responsabilidad.

El interés por los temas de sostenibilidad no es nuevo. Con el desarrollo de la literatura en la tradición de la Elección Pública –*Public Choice*–, los estudios se concentraron en entender las razones por las que las acciones gubernamentales políticamente motivadas no necesariamente aseguran el bienestar a largo plazo, en particular las decisiones sobre la sostenibilidad de los déficits fiscales (Buchanan y Wagner, 1977). La literatura más reciente ha tratado los temas del tamaño del gobierno y los balances fiscales como respuesta a los resultados fiscales negativos observados en muchos países.

El concepto de **sostenibilidad** se refiere a evaluar si un país puede cumplir con los pagos del servicio de deuda dada la posición fiscal actual del gobierno. En consecuencia, la sostenibilidad fiscal se ha examinado usualmente por medio de la evolución de los déficits y la deuda (y su estructura) en relación con la evolución de los ingresos, pasivos y activos del gobierno.<sup>12</sup>

Aunque es muy importante observar la posición fiscal de los gobiernos, otras dimensiones son importantes para un análisis completo de la problemática presupuestaria, en particular porque algunos actores pueden tener ciertos objetivos en mente que podrían, ser o no, complementarios para la sostenibilidad. Por ejemplo, parece ser que cierto nivel de desilusión existente en la población con los resultados de la democracia en América Latina puede rastrearse a su descontento con la asignación de los fondos públicos.<sup>13</sup> Aun cuando los resultados fiscales hayan mejorado en forma sustancial en la mayor parte de los países, la asignación del gasto aparentemente no ha seguido el mismo camino y los resultados de las políticas públicas no han mejorado en los mismos términos relativos.

En consecuencia, tiene sentido expandir el foco de la literatura que se ha concentrado en temas de sostenibilidad para incluir otras dimensiones como **eficiencia, adaptabilidad o flexibilidad y representatividad** del presupuesto. Así, para este volumen, cada capítulo ha evaluado estas variables, utilizando en cada caso el

<sup>12</sup> El mal del análisis de la sostenibilidad está en los detalles y ciertos problemas que no son pertinentes para los países desarrollados, como la composición de la deuda pública en distintas monedas y la exposición a grandes crisis externas, son importantes para los países en desarrollo. Para un recuento exhaustivo de estos temas, véase BID (2006).

<sup>13</sup> En un simple ejercicio cuantitativo para América Latina, la satisfacción con la democracia parece tener una mejor explicación en el desempeño del gobierno (impuestos bien gastados, inexistencia de despilfarros en los gastos del gobierno y eficacia de éste en general) que en el desempeño de la economía (crecimiento del PIB per cápita y crecimiento promedio).

enfoque que mejor refleje los problemas o temas pertinentes del país de estudio y los datos disponibles.<sup>14</sup>

En este capítulo introductorio se analiza el concepto de **eficiencia** desde dos perspectivas: la asignativa y la técnica. Esto es, el grado en que los recursos públicos son asignados a las necesidades más importantes y si su uso es costo efectivo. En algunos capítulos de este volumen se evalúa la eficiencia de acuerdo con los resultados, como el alcance de la cobertura en educación y su calidad. Por ejemplo, el estudio sobre Perú (capítulo 7) analiza el impacto de los gastos en los resultados y las pérdidas de eficiencia de algunos programas.<sup>15</sup>

En otros capítulos se evalúa la eficiencia en relación con los procesos mediante los cuales se alcanzan determinados resultados. En otras palabras, dado que un interés central de este proyecto es analizar el papel de los actores, la perspectiva propuesta analiza si los actores toman o no decisiones basadas en el estudio de beneficios y costos, que no tiene que ser sofisticado, pero al menos debe mencionarse en el proceso de la toma de decisiones, o si éstas se basan en otras consideraciones. Otra forma de aproximarse al mismo tema es analizando el grado de previsibilidad en la disponibilidad de fondos para la ejecución. Bajo esta perspectiva un desembolso altamente volátil de los fondos públicos, que no permite que los administradores de los proyectos puedan prever el flujo de recursos afecta necesariamente la eficiencia en la ejecución. Por ejemplo, un estudio anterior del proceso presupuestario en Bolivia muestra una alta volatilidad de los gastos a nivel de partida, prefectura y ministerio para el período 1990-2002, que afectó la capacidad de los administradores de ejecutar sus proyectos (Scartascini y Stein, 2003).

La capacidad de **adaptarse** a los cambios económicos ha sido evaluada por medio de dos enfoques. En el primero, la medida utilizada es la prociclicalidad de la política fiscal, que es un concepto común en la literatura con una metodología estándar (Braun y Di Gresia, 2003). En el segundo enfoque, la medida utilizada es la rigidez en el presupuesto. Sin embargo, hasta el momento no se han aplicado estándares en este enfoque, pues el análisis existente no ha identificado claramente los componentes de un presupuesto rígido. Por ejemplo, la mayoría de los analistas

<sup>14</sup> El interés en analizar los temas más allá de la sostenibilidad no es nuevo. Bien pronto dos corrientes de la literatura sobre la elección pública se aventuraron un poco más lejos. Una analizó el papel de la política y la formulación de políticas públicas en la redistribución (Meltzer y Richard, 1980, 1981; Peltzman, 1980; Stigler, 1970), mientras que la otra examinó el papel de la burocracia y la eficiencia en la producción de bienes públicos (Niskanen, 1971). La literatura concentrada en la administración del gasto público también introdujo estos temas pronto a través del análisis del presupuesto por resultados, programas de planeación, presupuesto en base cero, etc.

<sup>15</sup> El trabajo de Herrera y Pang (2005) constituye una buena fuente para estimar la eficiencia del gasto público.

incluye los salarios como parte del presupuesto rígido. Este estándar definiría el presupuesto de Argentina como uno de los más rígidos de América Latina (Echeverry, Bonilla y Moya, 2006). Sin embargo, como lo demuestra la evidencia, las definiciones a secas no siempre presentan la imagen completa. Durante la crisis de principios de la presente década (2000), Argentina recortó los salarios nominales para equilibrar el presupuesto.<sup>16</sup> Así mismo, los fondos con asignación específica para inversiones se han clasificado usualmente como parte de un presupuesto rígido, aun cuando muchos países han encontrado diferentes formas de evadir el espíritu de la ley y reducir las inversiones durante las crisis. En consecuencia, en cada uno de los capítulos aquí se ha tratado este tema de acuerdo con los estándares del país en estudio, por lo que, mientras que los gastos y fondos preasignados pueden ser un asunto relevante en Brasil y Colombia, como se verá en los capítulos 3 y 4, no ha sido muy importante en Bolivia. Además, los gastos preasignados y las medidas de rigidez son distintas en Brasil y en Colombia, pues los problemas que afectan a estos dos países son también distintos.

El proceso de medir la **representatividad** difiere también en los distintos estudios de país y se evalúa en los capítulos siguientes de acuerdo con los resultados o los procedimientos. El concepto de representatividad intenta capturar si el gasto público se orienta a favorecer a la población en general o si se favorece sólo a algún subconjunto de la población que tiene mayor acceso a quienes formulan las políticas y a los burócratas. En algunos capítulos del presente volumen se examina la equidad en términos de la distribución de los recursos entre grupos y localidades. Por ejemplo, en el análisis de Argentina (capítulo 2) se muestra que en la distribución de los recursos suele favorecerse a la provincia del presidente. En otros, como en el estudio de Ecuador (capítulo 5), se examina el papel de la sobrerrepresentación. Ante esta situación, aquellos estados que tienen una mayor proporción de representantes suelen recibir mayores asignaciones presupuestarias. En casi todos los capítulos del presente volumen se trata este tema en términos de los procesos y se examina el papel que tiene el Congreso, en su calidad de organismo representativo más diverso de las preferencias populares, durante cada proceso. Por ejemplo, ¿modifica el Congreso las asignaciones durante el proceso de aprobación? ¿Revierte el Poder Ejecutivo esas modificaciones durante la ejecución del presupuesto?

## DETALLES ESPECÍFICOS DEL PROYECTO

Siguiendo el marco descrito en este capítulo introductorio, los capítulos siguientes de este volumen presentan las siguientes características:

<sup>16</sup> Para mayor información, véase <http://www.clarin.com/diario/2000/05/29/e-00315.htm>.

- a. Se centran en **países individuales**, pero dentro de un proyecto más amplio y a través de un marco común. Los estudios sobre la Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela proporcionan un conocimiento comparado sobre el funcionamiento de los procesos de formulación de políticas públicas y de presupuesto en América Latina, lo que permite la enunciación de mejores recomendaciones para políticas. También se analizaron dichos procesos en Chile y Bolivia con base en estudios presentados en documentos de trabajo anteriores, y es posible efectuar comparaciones entre los países y generar conclusiones (si bien algo tentativas) examinando estos diez países a la vez.
- b. La **configuración institucional** del proceso presupuestario en cada país se estudia con gran detalle y en cada capítulo se describen el proceso formal del presupuesto, las leyes y regulaciones que afectan los incentivos y las reglas que afectan el comportamiento de cada actor en el proceso. En algunos casos, la descripción va más allá del proceso presupuestario hasta los procesos generales de formulación de políticas públicas y las leyes que rigen la política económica, como los cambios a la Constitución o el papel de la política monetaria (por ejemplo, las leyes de convertibilidad).
- c. Los autores de cada capítulo no escatimaron esfuerzos para describir los actores clave, sus incentivos y los determinantes institucionales de estos incentivos, lo mismo que la forma en que se desarrolla el “juego presupuestario”.
- d. Los autores se centran en las **prácticas reales**, yendo más allá de las reglas escritas. Existe un desplazamiento visible de la caracterización tradicional del proceso formal de presupuesto a un análisis profundo de cómo se toman las decisiones.
- e. Los capítulos presentan los incentivos de los actores desde una perspectiva de equilibrio general.
- f. A través de todo el análisis, los autores son conscientes del papel clave que puede tener el proceso presupuestario en el entorno más amplio de la formulación de políticas públicas como una arena crucial en la que tienen lugar las transacciones políticas clave.
- g. Los autores se centran en la sostenibilidad fiscal, pero también en otras dimensiones de los resultados como la eficiencia, adaptabilidad (prociclicidad y rigidez presupuestaria) y el grado en que la asignación del gasto público refleja las preferencias de la población (representatividad).
- h. Los autores utilizaron datos detallados del presupuesto correspondientes a cada etapa del proceso presupuestario para justificar sus aseveraciones sobre las interacciones entre los distintos actores.
- i. En ciertos capítulos se intenta explicar la dinámica del cambio institucional: por ejemplo, por qué tienen lugar algunas reformas y otras no; por qué algunos

cambios en las reglas formales no alteran el comportamiento real y por qué persisten arreglos que son ineficientes.

El último capítulo desarrolla en mayor profundidad la idea de que las reglas e instituciones presupuestarias están incorporadas en un proceso más amplio de formulación de políticas públicas. Dicho capítulo refuerza la noción de que es muy importante observar más de cerca cómo se utilizan estas reglas e instituciones en los países analizados en este volumen, a fin de comprenderlas mejor, y hace también una exploración adicional sobre las relaciones institucionales más significantes, en particular entre el Congreso y el presidente durante las diferentes etapas del proceso del presupuesto. Junto al efecto de tales relaciones, en ese capítulo se examinan nuevamente las consecuencias de la implementación de las leyes de responsabilidad fiscal analizadas en los capítulos anteriores y se ofrece una percepción sobre por qué dichas leyes generalmente no cumplen sus objetivos en América Latina. Por último, el capítulo ofrece un examen completo de la relación entre el proceso de formulación de políticas públicas y el del presupuesto en todos los países tratados en este libro, el cual, en su conjunto, ofrece enseñanzas valiosas para un entendimiento más profundo de dichos procesos en otros países de América Latina y el Caribe, y también alrededor del mundo.





## ¿Quién toma las decisiones sobre el gasto público? La importancia del proceso informal de determinación del presupuesto en la Argentina

*Emmanuel Abuelafia, Sergio Berensztein,  
Miguel Braun y Luciano di Gresia*

### UN ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN LA ARGENTINA

A pesar de la mejora reciente en la solvencia fiscal de la Argentina entre los años 2003 y 2007, la deuda pública aún se mantiene por encima del 60% del producto interno bruto (PIB). Más aun, todavía existen preocupaciones con respecto a la sostenibilidad a mediano plazo debido a la creciente dependencia de los ingresos respecto de un impuesto volátil como el de las exportaciones y al rápido crecimiento del gasto primario. Esas preocupaciones, dada una historia de prodigalidad fiscal en la Argentina, que incluye dos hiperinflaciones, en 1989 y 1991, no son infundadas. Al potencial problema de sostenibilidad se suma una preocupación creciente acerca de la ineficiencia y desigualdad en las asignaciones presupuestarias. Por tanto, consolidar la sostenibilidad, la representatividad y la eficiencia de los resultados de la política fiscal de la Argentina es todavía un reto de grandes proporciones.<sup>1</sup>

En este contexto, las reformas a las reglas fiscales que regulan el proceso presupuestario, en particular las de procedimientos, se han convertido en una he-

<sup>1</sup> La *sostenibilidad* se refiere a la solvencia fiscal intertemporal; la *eficiencia*, a la medida tradicional de igualar el beneficio social marginal del gasto público en las distintas actividades del Estado, y la *representatividad* se refiere al grado al que los resultados del presupuesto satisfacen las preferencias sociales generales y no preferencias de grupos particulares.

ramienta importante de los esfuerzos orientados a mejorar los resultados fiscales (ver, por ejemplo, Kopits, 2004). Sin embargo, no es claro qué reglas en particular deben cambiarse, cómo hacerlo y qué objetivos deben buscarse. Para profundizar en la comprensión del papel de las instituciones presupuestarias y en la de cómo y quiénes determinan los resultados del presupuesto, en este capítulo se hace un análisis de economía política del proceso presupuestario argentino. Para ello, se sigue el marco analítico presentado en el primer capítulo.

En particular, el capítulo caracteriza el marco institucional que regula la elaboración, aprobación, implementación y control del presupuesto y, además, se identifican los actores participantes –formales e informales– en cada etapa del proceso y se analizan sus incentivos e interacciones. Este conocimiento debería contribuir a establecer el grado al cual las instituciones vigentes en el proceso presupuestario argentino contribuyen, o mitigan, los problemas de política fiscal. De esta forma, podrá servir como un valioso insumo al esfuerzo de mejorar sus instituciones y resultados fiscales. Por razones de disponibilidad de datos, el análisis aquí se centra principalmente entre los años 1995 y 2006, pero se contrasta también este período con experiencias anteriores. El análisis se basa no sólo en información fiscal, discusiones sobre el presupuesto y legislación, sino también en entrevistas no estructuradas con formuladores de políticas, legisladores y expertos. Todos ellos proporcionaron información sobre el funcionamiento detallado de las reglas informales del proceso presupuestario.<sup>2</sup>

Existen tres conclusiones destacables de este trabajo, una más relacionada con el papel de los actores, otra con la relevancia del proceso presupuestario nacional y por último una vinculada con las reformas que atravesó este proceso durante los últimos años. En primer lugar, el hallazgo principal de este capítulo es que el Poder Ejecutivo, y en particular el presidente, tiene un papel *de facto* mucho más poderoso que el estipulado por las leyes e instituciones del presupuesto. Sin embargo, la rigidez del presupuesto, junto a otras restricciones como la profundidad de algunas de las crisis macroeconómicas recientes, y en un menor grado las reglas fiscales, los acuerdos con instituciones financieras internacionales (IFI) y la influencia de otros actores como gobernadores, legisladores y *lobbies*, han limitado la capacidad del Poder Ejecutivo de modificar sustancialmente el presupuesto y utilizarlo como mecanismo de negociación política. En segundo lugar, es importante notar que el presupuesto nacional no es la arena principal de la negociación política. Durante la última década, las negociaciones –en particular con las provincias– han tenido

<sup>2</sup> Se garantizó el anonimato a los entrevistados, lo que les permitió hablar con mayor libertad.

lugar por fuera del proceso del presupuesto (por ejemplo, mediante la creación de fondos fiduciarios no incluidos en el presupuesto). Por último, en comparación con el período de alta inflación de 1983-1991, en la década anterior hubo mejoras sustanciales en la institucionalización del proceso presupuestario, tanto en términos políticos como administrativos. Estas reformas acompañaron una mejora considerable en los resultados fiscales en los años noventa, en comparación con los ochenta y proveyeron algunas de las herramientas necesarias para limitar la profundidad de la reciente crisis y obtener nuevamente la estabilidad macroeconómica.

## EL MARCO ANALÍTICO

Spiller y Tommasi (2003) ofrecen un análisis en profundidad del proceso de formulación de políticas en la Argentina y sus resultados. Como se señala en ese análisis, en la Argentina el entorno de negociación política está lejos de ser ideal. Los legisladores tienen bajas tasas de permanencia en el cargo, condición que genera pocos incentivos para especializarse o adquirir capacidades específicas ya sean políticas o legislativas. Los gobernadores y los líderes locales de los partidos son altamente influyentes con respecto a la carrera de los legisladores, por lo que muchas transacciones políticas clave ocurren bajo el influjo de los líderes provinciales de los partidos. Además, no hay una burocracia independiente que pueda servir como mecanismo para hacer cumplir los acuerdos políticos intertemporales. Por último, la Corte Suprema de la Argentina tampoco ha hecho muchos esfuerzos para hacer cumplir los acuerdos políticos.

Este entorno ha llevado a políticas con cualidades deficientes, caracterizadas por su inestabilidad, falta de coordinación —entre los distintos niveles del gobierno y entre los ministerios— y falta de cooperación entre los actores clave. Estos aspectos de las políticas son centrales para explicar los resultados deficientes del país en términos de su desarrollo económico, pues la inestabilidad de las políticas ha ocasionado una menor credibilidad y una mayor volatilidad económica, que a su vez conducen a bajas tasas de inversión y crecimiento.

En su análisis, Spiller y Tommasi sostienen que la causa de la dificultad para lograr acuerdos políticos de largo plazo en la Argentina es un legado institucional con base en la inestabilidad política y económica que sufrió el país entre 1930 y 1983 —un período en el cual doce presidentes fueron retirados por la fuerza— y en las características institucionales que han determinado la estructura constitucional del país y sus reglas electorales.

La inestabilidad política ha conducido a que los formuladores de políticas y los grupos de interés tengan horizontes de planeación de corto plazo y un comportamiento miope. Además, dicho horizonte de planeación cortoplacista de los

principales líderes políticos ha ocasionado una alta rotación en la burocracia, lo que ha dejado a la Argentina con débiles mecanismos de cooperación y coordinación entre las agencias y los distintos niveles del gobierno, junto con un servicio civil inestable y de baja profesionalidad. También se ha hecho costumbre que los presidentes reemplacen a los jueces de la Corte Suprema con asiduidad, lo que ha llevado a un sistema judicial incapaz de limitar las decisiones políticas.

A su vez, las características específicas de las reglas electorales, el federalismo y la estructura constitucional han conspirado para debilitar las arenas donde tienen lugar las transacciones políticas en la Argentina. En particular, el Congreso ha resultado ser prácticamente ineficaz por la combinación del sistema electoral y los fuertes poderes del presidente. Como ya se mencionó, este entorno les otorga a las élites provinciales de los partidos –principalmente a los gobernadores provinciales– una amplia influencia para nombrar y remover candidatos al Congreso. Como consecuencia, se genera una alta rotación de legisladores, dándoles pocos incentivos para invertir en una carrera legislativa y, por lo mismo, bajos incentivos para fortalecer la capacidad del Congreso para el análisis y la supervisión de las políticas públicas. Además, el presidente cuenta con amplios poderes legislativos, según se refleja, por ejemplo, en el uso regular de los decretos (Decretos de Necesidad y Urgencia) para hacer política. Como resultado, el Congreso no es el campo en el cual se efectúan los acuerdos políticos, sino que el presidente, los gobernadores provinciales y los grupos de interés efectúan estos acuerdos en campos informales. Los acuerdos efectuados en estas condiciones son de poca duración e inestables, porque carecen de los mecanismos o incentivos para su cumplimiento efectivo que podrían proveer los acuerdos políticos formales, una burocracia independiente capaz de implementar tales acuerdos o un sistema judicial capaz de hacerlos cumplir.<sup>3</sup>

### **La economía política del proceso presupuestario**

Se han realizado pocos estudios sobre la economía política del proceso presupuestario en la Argentina. Dos excepciones son los estudios de Jones (2001) y Rodríguez y Bonvecchi (2004). En ambos, la discusión se centra en el papel del Congreso en el proceso presupuestario. Las conclusiones son radicalmente diferentes. Por un lado, Jones sostiene que el papel del Congreso en el proceso presupuestario ha sido importante y que la aprobación sin muchos problemas de las propuestas de

<sup>3</sup> Por ejemplo, Aninat y otros (2006) argumentan que en el caso de Chile, la capacidad de vetar a los actores para bloquear reformas en el Congreso implica que una vez aprobada una ley, es improbable que se reverse, lo que aporta estabilidad a las decisiones políticas que aprueba el Congreso.

presupuesto enviadas por el Poder Ejecutivo al Congreso no es evidencia de falta de poder de este último en el proceso. Su argumento es, más bien, que el partido peronista es un partido disciplinado, que tuvo la mayoría del Congreso durante la mayor parte de los años noventa, que las negociaciones entre los legisladores y el Poder Ejecutivo tienen lugar durante la etapa de elaboración del proceso del presupuesto y que la mayoría peronista permite que estos acuerdos se hagan cumplir en el Congreso con una aprobación rápida. Mediante el ejemplo del gobierno de Menem, Jones muestra que el porcentaje de transferencias federales que llegan a una provincia está correlacionado con el porcentaje de bloque legislativo del partido del presidente que proviene de esa provincia. Jones sostiene que esto es evidencia del poder que los legisladores (peronistas) esgrimen en el proceso presupuestario.

Por otra parte, Rodríguez y Bonvecchi (2004) estudiaron el papel del Congreso en el proceso presupuestario y sostienen que ha sido sistemáticamente débil en los últimos 20 años. Dividen el período en tres etapas, definidas por diferencias en el contexto macroeconómico y en la cohesión del sistema de partidos, y encontraron que en períodos de alta inestabilidad macroeconómica (1984-1991 y 1996-2004) el Congreso tuvo un papel simplemente validatorio en términos de las decisiones del Poder Ejecutivo. En períodos de expansión económica (1991-1995), el Congreso tuvo un papel marginalmente expansivo, agregando algunas partidas vinculadas a prebendas políticas a la propuesta del Poder Ejecutivo.

El análisis que se presenta en este capítulo reconcilia estos dos puntos de vista. Aquí se argumenta que la evaluación del papel del Congreso en el proceso presupuestario depende del universo de gasto público que se analice. Si se considera estrictamente el proceso del presupuesto nacional —el universo que se estudia en este capítulo— sin incluir la “coparticipación” (un sistema de participación tributaria regulado por una ley específica que para ser modificada requiere aprobación tanto del Congreso Nacional como de cada órgano legislativo provincial) y otras transferencias a las provincias con destino específico y, por tanto, sin votación en el presupuesto de cada año, entonces habría que estar de acuerdo con Rodríguez y Bonvecchi (2004). El papel del Congreso es muy limitado y, en realidad, la mayoría de los cambios al presupuesto se hacen durante la fase de ejecución, controlada por el Poder Ejecutivo, de modo que los acuerdos hechos en el Congreso no son necesariamente sostenibles. Sin embargo, cuando se analiza la suma de todas las transferencias, se encuentra de hecho que las provincias con exceso de representación en el Congreso reciben mayores transferencias per cápita. Esto refleja el poder político de los jefes locales de los partidos —especialmente los gobernadores— que pueden negociar sus votos en el Congreso a cambio de una mayor participación en la asignación de los

fondos a las provincias.<sup>4</sup> Estas negociaciones no ocurren en el campo del proceso del presupuesto nacional y, en realidad, la mayor parte de los entrevistados argumentó que los gobernadores no son actores significativos en este proceso, a pesar de ser actores clave en el proceso general de formulación de políticas.

Un corolario importante es que el proceso presupuestario es realmente la arena donde se reflejan e implementan las decisiones de la sociedad para asignar los recursos recaudados cada año a través del sistema tributario. Aquí se hace énfasis en el término *refleja*, en contraposición con el término *decide*, porque muchos de los gastos incluidos en los presupuestos nacionales surgen de decisiones y acuerdos pasados de los actores que participan del proceso de formulación de las políticas. Por ejemplo, los gastos que corresponden al pago de beneficios de la seguridad social y de los servicios de la deuda pública reflejan decisiones pasadas sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y sobre el nivel y proceso de acumulación del déficit fiscal. Aunque en teoría estas y otras decisiones tomadas en el pasado pueden modificarse durante el proceso presupuestario, en la práctica muchas partidas del presupuesto son rígidas. La sección siguiente contiene un análisis más profundo de este tema.

## **POLÍTICA FISCAL EN LA ARGENTINA: EL PAPEL DEL PROCESO PRESUPUESTARIO**

Antes de describir cómo funciona realmente el proceso del presupuesto en la Argentina y quién decide sobre los gastos públicos, se inicia esta sección con una discusión de *qué* se decide realmente en este proceso. Primero, es importante comprender que el presupuesto nacional en la Argentina representa sólo una parte del gasto público general.

La Argentina es un país federal, con una estructura tributaria muy centralizada pero donde las responsabilidades del gasto se encuentran descentralizadas. En 2003, el gobierno federal recaudó el 81% de los ingresos tributarios totales, pero sólo ejecutó un 53% del total de los gastos. El gobierno nacional transfirió automáticamente un total de Arg\$25.335 millones, o el 5,85% del PIB, a las provincias por coparticipación y otras transferencias automáticas. Como resultado, el proceso presupuestario del gobierno central incluyó sólo un 48% del gasto público consolidado en 2004. El grá-

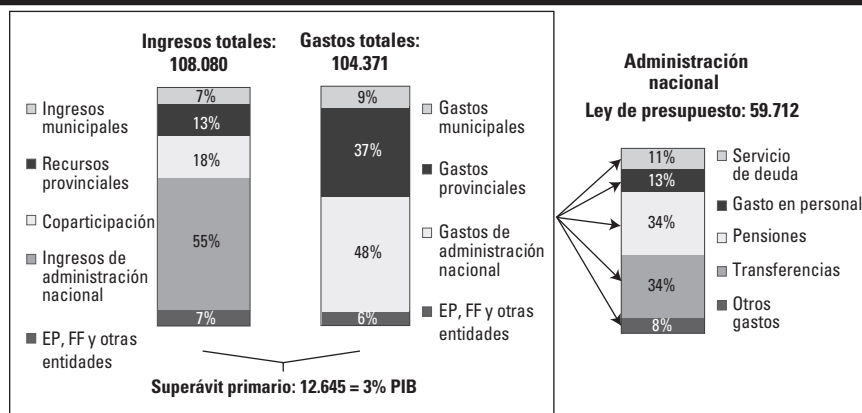
<sup>4</sup> Spiller y Tommasi (2003) y Jones y otros (2001) mostraron que el sistema electoral para el Congreso da un poder sustancial sobre las nominaciones a jefe local del partido y así impone lealtad y disciplina a los legisladores, cuyos votos pueden intercambiarse en negociaciones entre las provincias y el Poder Ejecutivo.

fico 2.1 ilustra el porcentaje del total de ingresos y gastos agregados que realmente se aprobó en el proceso presupuestario del gobierno central en 2004.

## Reformas y resultados de la política fiscal

La discusión vuelve ahora a una breve descripción de las principales reformas y resultados fiscales en el pasado reciente. En 1989, después de la hiperinflación, Carlos Menem fue elegido presidente y la primera parte de su gobierno se caracterizó por varios intentos de controlar la inflación. La profundidad de la crisis económica había creado una oportunidad inusual para reformas tanto audaces como ortodoxas en línea con las recomendaciones internacionales cristalizadas en el Consenso de Washington. De hecho, se implementó un ambicioso programa de reformas estructurales durante la primera mitad de los años noventa, que fue apoyado por una coalición extensa, y plural (tanto política como electoral), lo que ocasionó un notable desempeño en términos de crecimiento, incremento en la productividad y en la inversión extranjera directa. Después de un par de intentos infructuosos de estabilización, Domingo Cavallo fue nombrado ministro de economía y finanzas en 1991 y ese mismo año implementó un régimen estricto de caja de conversión (*currency board*), conocido como Ley de Convertibilidad. La introducción de este régimen implicó que la disciplina fiscal fuese un componente necesario del programa macroeconómico, pues la posibilidad de financiar el déficit mediante el uso del impuesto inflacionario, como había ocurrido tradicionalmente,

**GRÁFICO 2.1** El presupuesto nacional de la Argentina, 2004  
(ingresos y gastos en millones de pesos argentinos)



Fuente: Informe de Presupuesto, Cippec (2004).

Nota: EP = empresas públicas, FF = fondos fiduciarios.

ya no constituía una opción de política. Esto llevó a varios esfuerzos para mejorar los resultados fiscales, entre los que se destacan una reforma tributaria centrada en aumentar el impuesto al valor agregado (IVA) y la recaudación de los impuestos sobre los ingresos (impuesto a las ganancias), un programa masivo de privatizaciones, una reforma del sistema de pensiones para mejorar la solvencia fiscal a largo plazo, varios pactos fiscales con las provincias y la implementación de una reforma ambiciosa en el proceso presupuestario del gobierno central, conocida como Ley de Administración Financiera, LAF.<sup>5</sup> Esta ley aumentó el poder relativo del ministro de economía y finanzas y del Poder Ejecutivo frente a los ministerios de gasto y el Congreso respectivamente, centralizando la formulación y ejecución del presupuesto en el ministerio de economía y finanzas y aumentando la cantidad y calidad de información disponible para el Poder Ejecutivo.

En efecto, los resultados fiscales mejoraron en forma sustancial durante los años noventa, comparados con la historia de prodigalidad fiscal de la Argentina (*ver* gráfico 2.2). Gracias a un fuerte crecimiento económico, la estabilidad de los precios (que revirtió la pérdida de rentas producidas por el efecto Olivera-Tanzi bajo alta inflación) y los ingresos de un programa masivo de privatizaciones, el país obtuvo un superávit presupuestario primario en 1992 por primera vez en por lo menos 30 años. Durante los años noventa, el resultado primario promedió 0,3% del PIB, comparado con un -3,1% en los años ochenta. El resultado general del presupuesto fue de -2,3%, frente a un -7,8% en los ochenta.

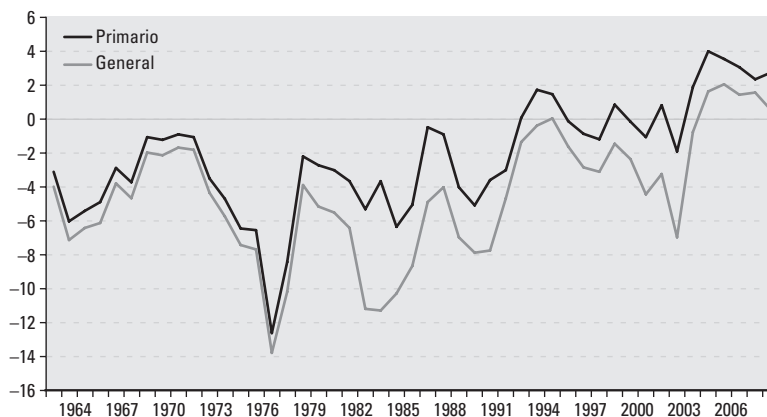
A pesar de esta sustancial mejora en el desempeño fiscal, los resultados fiscales empeoraron a partir de 1994. Los principales culpables fueron el rápido crecimiento en los pagos de intereses de la deuda pública, la costosa privatización del sistema de pensiones y el incremento en el gasto provincial.<sup>6</sup> Los crecientes pagos de intereses explican la ampliación de la brecha entre los resultados presupuestarios primario y general después de 1995, que se aprecia en el gráfico 2.2. La reforma del sistema de pensiones generó un déficit que aumentó de alrededor del 1% del PIB en 1993 a un promedio bien por encima del 3% del PIB en el período 1996-2001. Este déficit se presentó debido a los bien conocidos costos de transición que genera la conversión de un sistema de pensiones contributivo a uno de cuentas privadas. Así, el sistema público perdió un cúmulo importante de ingresos que fueron a parar a manos de las recién creadas administradoras privadas de fondos de pensiones, pero de todas formas debía pagar a los pensionados que no tenían

<sup>5</sup> Ver Abuelafia, Braun y Díaz Frers (2005) para detalles adicionales sobre la LAF.

<sup>6</sup> Ver Cetrángolo y Jiménez (2003) para un recuento detallado de la política fiscal en los años noventa.



**GRÁFICO 2.2** Balance fiscal, primario y general, 1961-2007  
(porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Economía.

cuentas de retiro. El gasto provincial, por su parte, creció a una tasa de más del 5% anual en términos reales entre 1991 y 1999.

Algunos analistas sostienen que el mantenimiento de fuertes superávits fiscales durante los años de alto crecimiento en la década de los noventa podría haber evitado la crisis y que, por tanto, mantener una posición fiscal débil era incompatible con una caja de conversión en una pequeña economía abierta sujeta a un contexto internacional volátil (Mussa, 2002; Fanelli y Heymann, 2002). Otros autores argumentan que la magnitud de la crisis sufrida por la Argentina no podría haberse evitado ni siquiera con una política fiscal más prudente, y que la política fiscal vigente en ese tiempo no fue tan mala (Hausmann y Velasco, 2002; Calvo, Izquierdo y Talvi, 2002).

Aunque el objetivo de este capítulo no es el de resolver esta disputa, una pregunta importante que surge de la discusión es el grado en el cual el proceso presupuestario ha agravado o mitigado los problemas fiscales en la Argentina. Pero antes, es necesario hacer una advertencia: se ha mostrado hasta aquí que el proceso presupuestario del gobierno central representa aproximadamente la mitad del total del gasto público en la Argentina. Además, vale la pena anotar que los tres componentes de gasto identificados en Cetrángolo y Jiménez (2003) como los culpables de una proporción significativa de los desequilibrios fiscales ocurridos a principios de 1994, estuvieron realmente por fuera del proceso presupuestario nacional. El primer componente, el pago de intereses, es exógeno al proceso pre-

supuestario, ya que estos pagos se determinan en los contratos de suscripción de bonos de deuda y no se deciden en la ley de presupuesto. El segundo, la reforma de pensiones, fue aprobado por ley y el presupuesto anual simplemente refleja los ingresos y gastos del sistema de pensiones en el estado en que se encuentran. El último componente, el gasto provincial, lo deciden los gobiernos provinciales. Esta observación es consistente con la idea de que el presupuesto nacional simplemente refleja las implicaciones fiscales de las decisiones tomadas en otros campos y podría llevar a sostener que la importancia del proceso presupuestario es limitada para la comprensión de los resultados fiscales en la Argentina. Aun así, existen todavía algunas decisiones importantes sobre la asignación de recursos en el proceso del presupuesto nacional, donde los actores políticos y cabilderos (o *lobbistas*) intentan ejercer influencia sobre estas decisiones. Con el fin de explorar este argumento más formalmente, en esta sección se analiza el grado de exogeneidad de las decisiones de gasto en el proceso presupuestario nacional en la Argentina, y se intenta responder dos preguntas: ¿Hasta qué punto deciden los gobiernos realmente el gasto público? Y ¿son los cambios en el gasto simplemente exógenos o constituyen respuestas automáticas a las crisis?

### ¿Qué tanto deciden los gobiernos sobre el gasto público?

Para estudiar esta cuestión formalmente, se desarrolló una metodología simple en esta subsección, mediante la cual se explora la relación entre los cambios en el gasto y los observados en diferentes variables económicas, como el crecimiento del PIB, el empleo, la carga de la deuda y la inflación.<sup>7</sup> También se explora la posibilidad de que existan brechas estructurales inducidas por el régimen de convertibilidad. Luego, se aplica el modelo a los datos para el período 1980-2003 y los residuos de las regresiones (desviación de la tendencia) se consideran como variables *proxy*<sup>8</sup> del “grado de discrecionalidad” de las distintas clasificaciones del gasto público.<sup>9</sup> Estos pasos permiten la comparación de los resultados entre los diferentes tipos de gasto y entre años diferentes.

Después de 1991 se observa una reducción significativa en la discrecionalidad del gasto que se relaciona probablemente con el proceso de privatización y la reducción de la inflación, que endurecieron la restricción presupuestaria del gobierno

<sup>7</sup> Ver Blanchard (1990) y Alesina y Ardagna (1998) para una discusión de los problemas existentes para establecer la exogeneidad de los cambios en la política fiscal y una propuesta metodológica.

<sup>8</sup> Una variable *proxy* es aquella que tiene un comportamiento similar (tanto en la teoría como en la práctica) a la variable que deseamos estudiar.

<sup>9</sup> Ver Abuelafia, Braun y Díaz Frers (2005) para detalles adicionales sobre la técnica y los resultados.

y de esa manera limitaron el grado de los cambios factibles en el gasto. Puede también formularse la hipótesis de que la reforma del proceso presupuestario nacional, ocasionada por la implementación de la LAF, contribuyó a una reducción en la discrecionalidad mejorando la organización del gasto público.

Con respecto al grado de discrecionalidad observada en el gasto en áreas como justicia, defensa, educación, salud, servicios sociales y seguridad social éste es bajo, promediando cerca de un 5% para todo el período. Por otra parte, hay un alto grado de discrecionalidad –más de un 20%– del gasto en vivienda y servicios de agua y alcantarillado y del gasto en servicios económicos (energía, combustible, minería, industria y servicios).

También se sometió a prueba la hipótesis de que la discrecionalidad aumenta cuando aumentan los ingresos tributarios. Si se percibe el gasto como rígido e incremental, entonces el presupuesto del año anterior debería ser un buen *proxy* del presupuesto del año siguiente. Por tanto, cuando aumentan los ingresos tributarios, el gobierno tiene la posibilidad de asignar los fondos adicionales a su arbitrio, aumentando así la discrecionalidad observada. Los resultados del análisis muestran que, de hecho, un aumento de un 1% en los ingresos tributarios en términos del PIB se asocia con un incremento de un 2,5% en la medida de la discrecionalidad.

El punto de esta discusión es mostrar que el gasto público federal tiene un alto grado de rigidez y exogeneidad, y que, por consiguiente, cuando se trae a discusión el tema de “quién decide sobre el gasto público” en el contexto del proceso presupuestario nacional, se refiere a quién decide sobre la asignación de la parte discrecional del gasto público que se aprueba en el proceso presupuestario. Este es el significado preciso de lo que se menciona en la segunda sección: en gran medida, el presupuesto es un reflejo de decisiones y acuerdos anteriores y no un reflejo de lo que ocurre en la arena en que se toman estas decisiones.

Aclarado esto, en la sección siguiente se torna a un análisis del proceso del presupuesto nacional en sí mismo, y en la conclusión del capítulo se revisa la discusión sobre la pertinencia de las instituciones presupuestarias para los resultados fiscales.

## EL PROCESO PRESUPUESTARIO FORMAL EN LA ARGENTINA

El proceso presupuestario en la Argentina comprende cuatro etapas que implican una variedad de actividades, negociaciones y actores. La primera etapa conlleva la formulación de la propuesta de presupuesto del Poder Ejecutivo y la segunda incluye la discusión en el Congreso de la propuesta y la aprobación de la ley de

presupuesto. En la tercera etapa se ejecuta la ley y en la cuarta se evalúa y controla la ejecución del presupuesto.

En pocas palabras, durante la etapa de elaboración el presidente, el jefe del gabinete y los ministros deciden la política presupuestaria agregada y definen los topes de gastos para los ministerios y agencias oficiales. El Ministerio de Economía fija las prioridades del presupuesto y define los programas de inversión, prepara las proyecciones macroeconómicas y presta apoyo al Poder Ejecutivo en la definición de los topes de gasto. La Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), autoridad que rige el proceso presupuestario, evalúa luego los anteproyectos preparados por las agencias y ensambla la propuesta agregada. El Poder Ejecutivo envía al Congreso los lineamientos generales del presupuesto (la única información que recibe sobre el presupuesto durante esta etapa) en el mes de junio.

En septiembre, mes en que empieza la etapa de aprobación, el Poder Ejecutivo remite la propuesta al Congreso, el cual la evalúa a través de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras y puede convocar a los integrantes del Poder Ejecutivo para discutir los asuntos que encuentre pertinentes. El Congreso está facultado para aprobar o rechazar la propuesta del presupuesto, introducir modificaciones y eliminar artículos. Si el Poder Ejecutivo utiliza su poder de veto, el Congreso puede anular el veto con una mayoría de dos tercios. Una vez que el Congreso aprueba el presupuesto, el Poder Ejecutivo puede introducir vetos a partidas individuales.

Durante la etapa siguiente, la de implementación, el Poder Ejecutivo distribuye las autorizaciones de gasto entre los ministerios de línea –los que asignan los recursos que reciben a los programas y formulan los anteproyectos– e introduce modificaciones. Estas modificaciones no pueden alterar el gasto total ni el nivel de deuda total. De hecho, durante esta etapa, el Congreso es la única institución que puede modificar el gasto total, el nivel de deuda y el propósito y objetivo de los gastos.<sup>10</sup> Durante toda esta etapa, la ONP administra el sistema de cuotas (que regula el ritmo de ejecución del presupuesto) y prepara los informes trimestrales de ejecución que el presidente remite al Congreso. Durante la etapa final, esto es, la de evaluación y control, el Congreso –a través de la Auditoría General de la Nación (AGN)– efectúa controles *ex post* sobre la ejecución del presupuesto y tiene que evaluar y aprobar la Cuenta de Inversión (el informe anual de ejecución presupuestaria elaborado por el Poder Ejecutivo).

<sup>10</sup> En 2006, el Congreso otorgó poderes al jefe del gabinete para modificar la asignación presupuestaria sin la aprobación del Congreso.

## FUNCIONAMIENTO REAL DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

El funcionamiento real del proceso presupuestario –que incluye reglas informales, tradiciones no escritas y actores informales– difiere en la práctica del proceso formal descrito en la sección anterior. El hallazgo principal de este capítulo es que, en la práctica, el Poder Ejecutivo tiene un papel mucho más importante *vis a vis* el Congreso que aquel definido por las reglas formales. Además, varios actores no mencionados en el proceso formal tienen también un papel y entre ellos están los gobernadores provinciales, los cabilderos –de dentro y fuera del gobierno– y los organismos financieros internacionales.

En términos de los espacios para la toma de decisiones, las reglas formales designan la etapa de aprobación en el Congreso como la arena en la que se discuten y sellan las negociaciones presupuestarias. Sin embargo, en la práctica la mayor parte de las modificaciones en el presupuesto se efectúa durante la fase de ejecución, lo que dificulta sostener los acuerdos realizados en el Congreso.

En esta sección se revisa cada etapa del proceso de presupuesto presentada en la sección anterior, pero, en lugar de concentrarse en las reglas formales, se analizan los rasgos sobresalientes del funcionamiento real del proceso presupuestario durante el período 1995-2006 en la Argentina.

### **Etapa de elaboración**

#### *Papel del Poder Ejecutivo*

Los integrantes del Poder Ejecutivo dirigen principalmente la etapa de elaboración del presupuesto y siguen los pasos formales mencionados en la sección anterior. El actor clave es naturalmente el presidente, pero se ve restringido en su accionar por una combinación de condiciones macroeconómicas, negociaciones internas en su coalición de gobierno, rigidez del presupuesto, restricciones legales impuestas por las reglas fiscales, acuerdos con las instituciones financieras internacionales y la influencia de actores poderosos como los gobernadores provinciales y otros cabilderos.

La primera etapa del proceso incluye la elaboración de proyecciones macroeconómicas y de ingresos, que teóricamente se han diseñado para limitar el gasto y contribuir a la sostenibilidad fiscal. No obstante, en la práctica, estas proyecciones, que en la Argentina las desarrollan la Secretaría de Política Económica y la Secretaría del Tesoro, tienen un uso estratégico sistemático. Por ejemplo, las proyecciones sobrestimaron de manera significativa los ingresos totales del gobierno nacional en la Argentina entre 1995 y 2001, tendencia que fue revertida en 2002, cuando se

subestimaron los recursos totales en un 8%. En 2003, nuevamente se sobrestimaron los ingresos, pero en este caso no fue a causa de un error en la proyección de crecimiento del PIB, sino que la tasa de inflación fue menor a la esperada. De 2004 a finales de 2006, una vez más se subestimaron en forma significativa los ingresos.

Estas proyecciones en la Argentina no se presentan con un análisis de sensibilidad o de riesgo, no están sujetas a la validación pública y por lo general difieren de las expectativas del mercado, que suelen estar más cerca de los resultados reales. Esto sugiere que el gobierno utiliza las proyecciones estratégicamente, y puesto que las proyecciones macroeconómicas del gobierno afectan las expectativas de los agentes económicos, una posible explicación para este comportamiento estratégico tendría en cuenta los diferentes objetivos del gobierno para el presupuesto y la influencia de las proyecciones sobre las expectativas privadas.

Durante el período 1995-2001, y especialmente al empezar la recesión en 1998, el gobierno tuvo incentivos para intentar influir en las expectativas anunciando proyecciones de alto crecimiento. Durante los años en los que los modelos macroeconómicos de la Secretaría de Política Económica predijeron un crecimiento negativo, las autoridades políticas insistieron en presentar proyecciones de crecimiento positivo. Además, dado el peso creciente de la deuda en estos años, el Poder Ejecutivo exigió proyecciones de alto crecimiento e ingresos, lo que le permitía presentar un presupuesto al Congreso sin proponer recortes en el gasto, con lo que obtendría un proceso de aprobación más fluido. La teoría fue que estos recortes podían implementarse fácilmente más adelante en la etapa de ejecución del presupuesto. Por eso, tanto la conveniencia política como los incentivos económicos promovieron una sobrestimación en las proyecciones del crecimiento y los ingresos en estos años.

Sin embargo, después de esta crisis económica se invirtió el patrón y el Poder Ejecutivo subestimó significativamente los ingresos en 2004. En este caso, el Poder Ejecutivo se encontró en un entorno de alto crecimiento y por eso tuvo menos incentivo para estimular el crecimiento por medio de expectativas más altas. Al mismo tiempo, dada la magnitud del ajuste real en el gasto que siguió a la devaluación (la inflación causó un aumento en los ingresos nominales sin un aumento correspondiente en las categorías de gasto más importantes, como salarios y pensiones), el Poder Ejecutivo no tuvo problema para presentar un presupuesto políticamente atractivo, al menos en términos nominales, al Congreso. Finalmente, dado que el Poder Ejecutivo se encontraba en medio de un proceso de renegociación de la deuda, encontró incentivos adicionales para ser prudente en sus estimaciones macroeconómicas. Por todas estas razones, en este caso la estrategia de sobrestimación sistemática fue reemplazada aparentemente con una de subestimación

de los ingresos. Sin embargo, hay una constante y es la del uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas por parte del Poder Ejecutivo.

Una vez éste desarrolla sus proyecciones de rentas, el presidente, junto con el gabinete nacional, establece los topes de gasto para cada ministerio. En años de alto crecimiento de los ingresos, como 2003 o 2004, el presidente ha tenido mayor flexibilidad para adelantar su agenda asignando los recursos a sus programas y provincias preferidas. En años de bajo crecimiento, dado que los recursos probablemente están sobrestimados, los ajustes al presupuesto han ocurrido en la fase de ejecución.

Mientras se prepara el presupuesto, los jefes de cada ministerio, secretaría y programa de gobierno, intentan obtener la máxima cantidad de recursos que les sea posible para su jurisdicción. En esta etapa, el jefe del gabinete es un actor importante porque está a cargo de resolver las divergencias que puedan aparecer entre los ministerios con respecto a la asignación de los recursos. No existen reglas formales sobre este asunto, pero la solución usual es que las disputas entre los ministerios se resuelven satisfaciendo, al menos parcialmente, las demandas. Los resultados de estas negociaciones se ven influidos por la fuerza relativa de los ministerios. Si no se puede lograr un acuerdo, el presidente asigna los recursos.

### *Restricciones para el Poder Ejecutivo*

Aparte de las restricciones de las condiciones macroeconómicas y las negociaciones internas, el presidente se enfrenta a otro límite a su capacidad de implementar las prioridades políticas por medio del proceso presupuestario: la rigidez del gasto en la Argentina. Por ejemplo, evaluando el presupuesto del 2004, alrededor del 78% del gasto incluido en el presupuesto ese año puede considerarse rígido. Esta cifra incluye salarios, pagos de pensiones, transferencias específicas a provincias, pagos de deuda y otros pagos que teóricamente no pueden modificarse sin afectar los derechos adquiridos de las personas o sin renegociar acuerdos federales y contratos de deuda. Esta rigidez muy probablemente restringió la capacidad del presidente de implementar sus políticas deseadas porque podía modificar sólo el restante 22% del gasto nacional.

Durante la etapa de elaboración, también se ve restringido el presidente por la legislación diseñada para asegurar la disciplina fiscal y, por lo menos hasta 2006, por los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que estipulaban límites a los déficits. Sin embargo, estas restricciones se violan a menudo en la etapa de ejecución del presupuesto. Por ejemplo, enfrentado a un resultado presupuestario en deterioro y a pagos de deuda crecientes, el Congreso argentino aprobó una ley de

solvencia fiscal en septiembre de 1999, que imponía la adopción de un presupuesto plurianual, la creación de un fondo fiscal contracíclico y la implementación de medidas de transparencia. La ley estableció que el equilibrio fiscal debía alcanzarse a más tardar en 2003 y fijó objetivos nominales para déficits del sector público no financiero entre 1999 y 2002. En su primer año se violó la ley, pues el déficit observado fue significativamente más alto que el objetivo fijado (3,1% contra 1,9% del PIB). La ley de presupuesto de 2001 modificó los objetivos y extendió la fecha límite para alcanzar el equilibrio presupuestario a 2005. Pero nuevamente incumplió el objetivo en 2001.

Por último, durante esta etapa el Poder Ejecutivo tiene que lidiar con la influencia de cabilderos y grupos de presión, tanto de dentro como de fuera del gobierno. Spiller y Tommasi (2003) destacan el impacto importante que tienen los líderes políticos provinciales en la política nacional de la Argentina. Ellos señalan también que los gobernadores y los jefes locales de los partidos son muy influyentes con respecto a las carreras legislativas y concluyen que las transacciones políticas clave se realizan al nivel de los líderes provinciales de los partidos.

#### *La etapa de elaboración como parte del juego político*

El proceso del presupuesto argentino forma parte de un proceso mayor de formulación de políticas públicas que incluye otras varias dimensiones sobre las cuales negocian y compiten los actores políticos, e incluye también negociaciones entre el gobierno nacional y los gobernadores provinciales. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo podría utilizar el presupuesto como mecanismo de compra de votos por medio de inversiones para patronazgo (o clientelismo) político en algunas provincias y garantizar el apoyo de los legisladores para otros asuntos. Sin embargo, no es claro que los gobernadores ejerzan su influencia en la etapa de elaboración del presupuesto. De hecho, los acuerdos entre el presidente y los gobernadores provinciales aparecen en esta etapa como acuerdos cerrados y contribuyen a la rigidez del proceso presupuestario. Por ejemplo, la decisión del gobierno nacional de hacerse cargo de los sistemas de pensiones provinciales en 1997 formó parte del presupuesto, pero no fue una decisión que se tomó en la etapa de elaboración. Por el contrario, existe una negociación continua entre el presidente y los gobernadores provinciales en arenas informales, y el proceso presupuestario simplemente refleja algunos de los acuerdos logrados. Por ejemplo, en 1999 el gobierno nacional se comprometió a financiar un porcentaje creciente del déficit del sistema de pensiones provinciales. Esta política fue resultado de la negociación que tuvo lugar durante la sanción del Pacto Fiscal de 1999, mediante el cual se establecieron transferencias mensuales fijas a las provincias, el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales se comprometieron a aprobar una nueva ley de impuestos compartidos y los gobiernos



provinciales se comprometieron a aprobar leyes de solvencia y responsabilidad fiscal en sus provincias.<sup>11</sup> Como un incentivo adicional para el acuerdo, además de la previsibilidad de los recursos para las provincias, el gobierno federal ofreció financiar los déficits provinciales de los sistemas de pensión, que de otra forma habrían sido insostenibles en el largo plazo.<sup>12</sup> Con estos compromisos, el gobierno nacional mantendría una mayor proporción del incremento de ingresos esperados tanto de una recuperación económica como de un incremento en la presión tributaria federal, como compensación por asumir el riesgo implicado en la cantidad fija (González, Rosenblatt y Webb, 2002).

Otros grupos de presión también influyen en la etapa de elaboración –como los sindicatos, pensionados y corporaciones– y pueden tener un efecto significativo en el presupuesto. Por ejemplo, hacia finales del gobierno del presidente Menem, el sindicato de maestros instituyó una protesta permanente frente al Congreso, conocida como la *carpa blanca*, con el fin de demandar un aumento en los salarios. Como resultado de esta protesta, se creó un fondo especial –el Fondo de Incentivo Docente– que proporcionó un pago adicional al salario de los maestros. Al principio, este pago adicional fue financiado con un impuesto específico a los vehículos motorizados, pero posteriormente este impuesto fue eliminado y el tesoro nacional aportó la financiación. Como resultado de la escasez de recursos, el gobierno retrasó el pago de esta financiación algún tiempo y se acumularon varios períodos de deuda. Mediante prácticas de cabildeo el sindicato finalmente consiguió la introducción de recursos adicionales en los presupuestos de 2003 y 2004 para cancelar la deuda.

Por último, existe alguna evidencia del uso discrecional de fondos por parte de ciertos presidentes argentinos por medio de la asignación de fondos de inversión a sus provincias natales. Por ejemplo, La Rioja fue la provincia más favorecida durante la presidencia de Menem, mientras que la provincia de Buenos Aires obtuvo el 13% del presupuesto total durante la breve presidencia de Duhalde. Santa Cruz recibió el 15% del presupuesto discrecional, a pesar de representar sólo cerca del 1% de la población total en el gobierno de Kirchner. Cada uno de estos presidentes fue gobernador de su provincia natal antes de su gobierno. La evidencia sugiere que los objetivos políticos del presidente en general incluyen la provisión de recursos a su provincia natal y que poseen el poder para cumplir este objetivo por medio del presupuesto.

<sup>11</sup> Como ya se mencionó, estas leyes subnacionales difícilmente se cumplieron.

<sup>12</sup> Algunas provincias transfirieron sus sistemas de pensión en 1994 (ver Nicolini y otros, 2002, para detalles complementarios).

## Etapa de aprobación

### *El papel del Congreso*

Formalmente, la Constitución y las leyes le otorgan al Congreso un papel clave en el proceso presupuestario en la Argentina. Sin embargo, en la práctica el Congreso ha tenido un papel débil, limitado a cambios marginales al presupuesto, vinculados con partidas de gasto para prebendas añadidas a partir de iniciativas de legisladores individuales y no a cumplir el papel asignado por la Constitución de discutir la propuesta del Poder Ejecutivo en profundidad y controlar y evaluar la ejecución presupuestaria.

Es importante destacar algunas características del proceso de aprobación en el período de estudio, 1995-2006. En primer lugar, y contrario a la práctica anterior, la propuesta de presupuesto fue remitida dentro del término legal casi en todos los años (las únicas excepciones fueron 1995 y 1997, en los que se remitió la propuesta seis y dos días después de la fecha estipulada, respectivamente). En segundo lugar, todos los presupuestos, salvo el de 2002 (el año de la moratoria y la devaluación, que obligaron a una exhaustiva revisión de la propuesta del presupuesto) fueron aprobados por ambas cámaras del Congreso antes de iniciarse el año fiscal correspondiente. El tiempo promedio transcurrido en la etapa de aprobación del presupuesto durante este período fue de 87 días. El año en que se empleó menor tiempo fue 2002 (29 días) y el año con mayor tiempo fue 2000 (104 días). La cámara baja utilizó, en promedio, el 84% del tiempo total para analizar, modificar y aprobar el presupuesto correspondiente, y el Senado aprobó los presupuestos en un promedio de 14 días después de haberlos recibido.

En todas las propuestas aprobadas por el Congreso, el presidente vetó algunos artículos. El menor número de vetos tuvo lugar en el presupuesto de 1997, año en el cual sólo se introdujo un veto parcial. Por contrapartida, el presidente utilizó su poder de veto 18 veces en la propuesta de presupuesto de 2003, 16 artículos fueron vetados totalmente y cuatro parcialmente. El Congreso puede anular el veto presidencial con las dos terceras partes del total de la votación. Durante el período de estudio, el Congreso anuló los vetos del presidente en sólo tres ocasiones: en las leyes de presupuesto de 1998, 1999 y 2003. Estas modificaciones se centraron en el plan de promoción económica (reducción de impuestos para inversión en algunas provincias), obras públicas pequeñas y otros cambios menores en el gasto.

Rodríguez y Bonvecchi (2004) argumentan que el veto en el plan de la promoción económica constituyó una maniobra política estándar ejecutada de la siguiente forma: el Poder Ejecutivo introduciría la extensión propuesta del plan, los legisla-

dores de las provincias afectadas podrían mostrar a sus electores que habían tenido éxito en obtener más prebendas y podrían culpar al Poder Ejecutivo de vetarlas. Las anulaciones de los vetos de 1998 y 1999 fueron excepciones causadas por la necesidad de los legisladores de mantener la cooperación entre ellos y por la presión de las provincias no involucradas en la lucha interna peronista para extraer el máximo posible de rentas. La pequeña magnitud e importancia de los incidentes de anulación de veto durante el período es consistente con la afirmación de que el Congreso sólo tiene un papel marginal en el proceso presupuestario.

Es importante también anotar que el Congreso carece de capacidad técnica institucional para analizar el presupuesto y cuestionar los supuestos del Poder Ejecutivo. No existe una oficina de presupuesto en el Congreso, y los legisladores deben depender de su personal, que usualmente es pequeño y no experto.

### *Modificaciones del Congreso al presupuesto*

¿Hasta qué punto modifica realmente el Congreso el presupuesto? En cuatro de los nueve años estudiados, estos cambios fueron menores de un 0,5% del presupuesto en valores absolutos y en otros dos estuvieron por debajo del 2%. Las excepciones se dieron en 1997, 2002 y 2003. En 1997, el alto porcentaje de cambio (un 6,1%) se debió al acuerdo entre el gobierno nacional y algunos gobiernos provinciales para asumir la financiación de los déficits de los planes provinciales de pensión. Este acuerdo se firmó después de haber entrado la propuesta del Poder Ejecutivo al Congreso y, por tanto, debía incluirse en la etapa de aprobación. Es claro que este último caso es consistente con el papel débil del Congreso y no constituye verdaderamente una excepción. Los cambios en el presupuesto de 2002 (los más altos del período, con un 12,6%) reflejaron la inevitable adaptación de la propuesta a la crisis. En 2003, los cambios representaron una reducción del 6% del presupuesto y fueron causados por el intento del Poder Ejecutivo de incluir una partida no especificada de gasto por 3,7 millones para obtener flexibilidad al hacer frente al volátil contexto económico. Este renglón fue rechazado después de un clamor público de la oposición y de un análisis independiente. El hecho de que éste fuese el único caso en que el Congreso modificara en forma significativa el presupuesto, ofrece otro ejemplo de la debilidad del papel del Congreso en el proceso presupuestario.

Podría argumentarse, siguiendo a Jones (2001), que no basta como evidencia de la debilidad de su papel el hecho de que el Congreso no efectúe cambios significativos al presupuesto. Más bien, podría ser que éste hace pocos cambios porque los legisladores negocian con el Poder Ejecutivo la fase de ejecución o que el Poder Ejecutivo adapta su propuesta a las preferencias del Congreso con el fin de asegurar

la aprobación del presupuesto. Con todo, la mayoría de los entrevistados rechazó esta consideración argumentando que la fase de preparación del presupuesto es principalmente un asunto interno en el Poder Ejecutivo, y que los legisladores no tienen mucha injerencia en esa etapa. Además, en la subsección siguiente se muestra que los cambios significativos al presupuesto ocurren en la fase de ejecución. Por consiguiente, los acuerdos en el Congreso incluidos en la etapa de aprobación no parecen ser verosímiles o sostenibles, ya que el Poder Ejecutivo tiene el poder de deshacerlos en la etapa de ejecución. Este poder se incrementa por la debilidad de las instituciones de supervisión y control.

## **Etapa de ejecución**

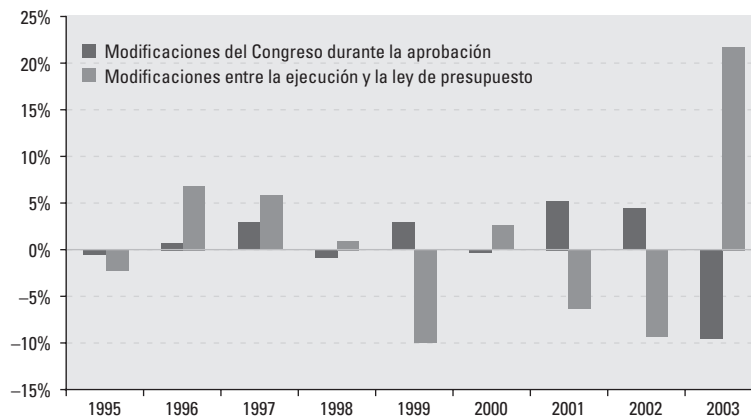
### *Los papeles del Poder Ejecutivo y el Congreso en la práctica*

Formalmente, el proceso de la etapa de ejecución presupuestaria se visualiza como un proceso en el cual el Poder Ejecutivo simplemente ejecuta las asignaciones aprobadas por el Congreso en la forma más eficiente posible. Si es necesario efectuar algún cambio significativo al tamaño o asignación del presupuesto, el Congreso debe aprobarlo. Sin embargo, en el pasado el Poder Ejecutivo ha ejercido claramente su poder político en esta etapa y ha ubicado cada vez más al Congreso en el asiento trasero del proceso presupuestario.

Hay dos formas principales en las que el Poder Ejecutivo modifica el presupuesto. La primera es a través de un cambio en el presupuesto aprobado (*crédito vigente*) mediante el uso de decretos (Decretos de Necesidad y Urgencia). En este caso, el Poder Ejecutivo usa –o más bien abusa– del poder otorgado por la LAF para incrementar el monto total del presupuesto en caso de emergencia. En teoría, cuando el Poder Ejecutivo promulga esta clase de decreto, tiene que someterlo, con justificación, al Congreso. Un comité bicameral está facultado para anular estos decretos, pero el comité no se constituyó hasta noviembre de 2006 y, por tanto, con anterioridad a él, el Poder Ejecutivo podía modificar el presupuesto sin control alguno.

Durante el período 1995-2003 el Poder Ejecutivo modificó en forma sistemática la ley de presupuesto correspondiente, aumentando el monto total en casi todos los años. Las excepciones fueron en 2001 y 2002, en los que el Poder Ejecutivo en realidad redujo el presupuesto. La reducción en el presupuesto de 2001 se debió a la regla de “déficit cero” –una norma de emergencia que exigía que los gastos del gobierno fueran menores o iguales a los ingresos de cada mes– y una reducción del 13% en los salarios nominales. En 2002, la reducción en el presupuesto se hizo principalmente por los pagos de interés de la deuda (ver gráfico 2.3).

**GRÁFICO 2.3** Cambios entre la propuesta, la ley y la ejecución del presupuesto  
(ponderados según el índice de discrecionalidad)



Fuente: elaboración de los autores.

La segunda forma en que el Poder Ejecutivo modifica la asignación presupuestaria es a través de la administración discrecional del sistema de cuotas. En teoría, este sistema es simplemente una herramienta administrativa mediante la cual se ejecuta el presupuesto. En la práctica, se ha utilizado en los años de sobrestimación de recursos como una forma *de facto* para que el Poder Ejecutivo decida sobre asignaciones presupuestarias. Al seleccionar cuáles agencias y ministerios reciben cuota completa y cuáles reciben menos, la Secretaría del Tesoro puede decidir la asignación real del presupuesto y esta asignación ha diferido con mucha frecuencia sustancialmente de la asignación aprobada por el Congreso. Como se mencionó, las proyecciones de ingresos fueron en general demasiado optimistas en el período 1995-2001, lo que llevó a que los ingresos fueran insuficientes para cubrir los gastos planeados y que hizo necesario que el Poder Ejecutivo efectuase un ajuste. Un ajuste general estuvo fuera de consideración debido a la rigidez de varias partidas presupuestarias. Por consiguiente, el Poder Ejecutivo quedó con la opción de realizar recortes selectivos, vinculados a minimizar costos políticos.

En teoría, el Congreso es el único poder del Estado facultado para modificar los gastos totales, el nivel total de deuda autorizado y la clasificación económica de los gastos y su objetivo y función. En la práctica, la combinación de la sobrestimación de los ingresos en la etapa de elaboración con el uso discrecional del sistema de cuotas ha llevado a la erosión de la influencia real del Congreso en las decisiones

presupuestarias y ha dejado al Poder Ejecutivo con la capacidad de decidir unilateralmente modificaciones a las asignaciones del presupuesto. A partir del análisis del grado de subejecución del gasto en distintos años, es claro que, como lo sostuvo Baldrich (2003), a partir de la crisis del año 2001 esto fue una estrategia para limitar el gasto y evitar el colapso económico que se presentó. La preponderancia del Poder Ejecutivo es evidente también cuando se tiene en cuenta la diferencia entre el presupuesto aprobado y el ejecutado.

El análisis del papel del Poder Ejecutivo y el Congreso con respecto a modificaciones al gasto discrecional muestra que cuando se tiene en cuenta la posibilidad real de hacer cambios, es aún más evidente el poder relativo del Poder Ejecutivo. Los cambios en valores absolutos en la etapa de ejecución son sistemáticamente mayores que en la de aprobación, y el resultado final es que cuando se efectúa un análisis sobre quién decide sobre los gastos públicos realmente considerados en el proceso de presupuesto nacional, la respuesta es que claramente el Poder Ejecutivo tiene el papel predominante.

#### *Efecto de la rigidez del gasto en la etapa de ejecución*

Volviendo a la cuestión de la rigidez del gasto tratada con respecto a la etapa de elaboración, es importante notar que la rigidez de ciertas partidas del presupuesto se relaciona también con la facilidad de la ejecución. El grado de subejecución no se distribuye de manera homogénea entre los distintos componentes del presupuesto, sino que el grado de ejecución de bienes de consumo y durables es significativamente menor que el de otros componentes del presupuesto y es mayor para gastos en personal, transferencias y servicios de la deuda (al menos antes de la moratoria).

Así, los gastos clasificados como rígidos parecen ser también los que tienen más probabilidad de ser ejecutados, lo que refleja probablemente en parte la rigidez misma –es legalmente difícil pagar salarios y pensiones más bajos, por ejemplo– y en parte la relativa dificultad técnica de ejecutar algunas partidas de gasto, como proyectos de inversión y bienes de consumo que requieren complejos procesos de adquisiciones, como licitaciones públicas. Este resultado coincide con los hallazgos aquí de que existe un proceso de aprendizaje en la ejecución presupuestaria. Se ha encontrado que una mayor rotación de los ministros –y de la llamada burocracia paralela socava el grado de ejecución del presupuesto. Entre las demás variables que afectan la ejecución están la fuente de financiamiento y el porcentaje de bienes de consumo y durables y de gasto en personal.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Ver Abuelafia, Braun y Díaz Frers (2005) para detalles complementarios.

### *Otros actores importantes*

En cuanto a los actores importantes durante la etapa de ejecución, además del presidente y el Congreso, la Secretaría del Tesoro, a través de la ONP, está a cargo de fijar las cuotas de gasto para los ministerios de línea y las agencias. Como se mencionó antes, el gobierno, en caso de ajustes fiscales, utiliza este sistema de manera estratégica. Las oficinas de presupuesto de las agencias reciben límites de gasto cada trimestre y tienen que distribuirlos, siguiendo los lineamientos del jefe del ministerio, entre los diferentes programas y actividades. Baldrich (2003) indica que el proceso de ajuste fiscal en la Argentina está altamente descentralizado; si bien la Secretaría del Tesoro establece los límites del gasto, la decisión final sobre qué gastos recortar la toma el jefe de cada ministerio.

Los papeles de los ministros y otros directivos de agencias son también muy importantes en esta etapa. Ellos manejan las cuotas en sus entidades y, como tales, protegen su presupuesto de recortes y ejercen presión para obtener recursos para su jurisdicción. Un tema que adquiere relevancia en todos los estudios es la pregunta sobre la capacidad de la burocracia de influir en las políticas respecto de los funcionarios electos.<sup>14</sup> Spiller y Tommasi (2003) sostuvieron que la alta rotación de la burocracia en la Argentina limita su poder y, por tanto, su capacidad para hacer cumplir los acuerdos políticos intertemporales. Ellos señalaron que la falta de poder burocrático conduce a políticas inestables y de baja calidad. En este capítulo se encuentra evidencia consistente con esta hipótesis: los ministros más experimentados pueden proteger y aumentar su presupuesto con mayor eficiencia y pueden ejecutar un mayor porcentaje de su presupuesto.

La alta rotación de la burocracia ocasiona problemas en la ejecución y eficiencia del presupuesto. No obstante, una excepción interesante a este impedimento es el hecho de que la burocracia responsable de la mayor parte del proceso presupuestario en la Argentina –la Secretaría del Tesoro– ha demostrado una notable estabilidad en relación con otras áreas del gobierno y además se considera que cuenta con un alto grado de profesionalismo. El personal del Ministerio de Economía es más experimentado, ha recibido mayor educación y se encuentra en los escalones más altos de su carrera, en comparación con otros empleados del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (Sinapa).

Los entrevistados tanto dentro como fuera del ministerio sostuvieron que esto se debe a la complejidad del manejo del presupuesto. En otros ministerios de línea,

<sup>14</sup> Un estudio clásico es el de Niskamen (1971).

quienes ocupan cargos políticos pueden sumar a sus partidarios y asignar los cargos y fondos para ellos; pero si esto se hiciese en la Secretaría del Tesoro, el sistema presupuestario dejaría de funcionar. Además, los funcionarios políticos asignados a este departamento suelen estar bien calificados y por eso valoran la pericia de la burocracia establecida.

Según algunos de los entrevistados, el FMI ha sido otro de los actores importantes en esta etapa del proceso presupuestario en algunos períodos. Los acuerdos firmados por el gobierno argentino con el FMI han fijado usualmente objetivos trimestrales de déficit fiscales y, en consecuencia, estos objetivos han afectado el ritmo de ejecución del presupuesto, al posponer el gobierno en algunas ocasiones parte del gasto de un trimestre a otro para cumplir su compromiso.

En resumen, el Congreso tiene claramente un papel débil durante la etapa de ejecución y las modificaciones que introduce en esta etapa son mínimas. El Congreso delega –en la misma ley de presupuesto en algunos casos– o el Poder Ejecutivo se faculta a sí mismo de los poderes que la LAF estipula que le corresponden al Congreso. El jefe del gabinete debe remitir un informe trimestral de ejecución al Congreso y éste puede solicitar explicaciones sobre las modificaciones y la subejecución en los gastos; pero este procedimiento no tiene consecuencias legales.

Además de la delegación legal de poderes, el Poder Ejecutivo aumentó también su poder de crear fondos especiales para implementar sus objetivos de política, al tiempo que evita la obligación de transferir recursos tributarios adicionales a las provincias automáticamente por medio del esquema de coparticipación. Durante los últimos 10 años, el Poder Ejecutivo –en la mayoría de los casos– ha creado 15 fondos fiduciarios distintos y ha excluido a seis agencias del presupuesto nacional. Los fondos fueron creados mediante diferentes instrumentos legales (decretos, leyes y resoluciones) y los fondos fiduciarios y agencias excluidas representaron un 9% del presupuesto nacional en 2005. Estos fondos tienen autonomía financiera, entidad legal y activos propios, pueden formular su propio presupuesto y lo deben someter a la ONP para su aprobación. El Poder Ejecutivo está facultado para aprobar su presupuesto sin la intervención del Congreso, y también ha habido casos de remoción de programas del presupuesto por iniciativa de burócratas (AFIP) o provincias y cabilderos (Fondo del Tabaco). Estos casos demuestran las ventajas para los programas específicos de escapar del proceso presupuestario y obtener financiamiento específico, e igualmente evitar la supervisión y la discreción del Poder Ejecutivo.



## Evaluación y control

Un corolario a la debilidad del Congreso es la debilidad de las instituciones de auditoría y control. En esta sección se analiza el papel de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la AGN, las dos entidades públicas facultadas por la LAF con responsabilidades de supervisión y control en el proceso presupuestario. La SIGEN es la entidad de control interno del Poder Ejecutivo y responde ante el presidente. La AGN es el auditor externo y formalmente responde ante el Congreso. Berensztein, Ortiz y Peña (2000) argumentaron que las auditorías de la AGN son esporádicas, por lo general inoportunas, no van más allá del cumplimiento legal y no se las ha utilizado como herramientas efectivas para mejorar la eficacia del presupuesto o castigar las prácticas corruptas.

El problema principal que afecta el funcionamiento de los mecanismos de control se relaciona con estar altamente politizados; esto es, están sujetos a la interferencia y la manipulación política por parte de actores poderosos capaces de limitar y distorsionar el funcionamiento de las agencias y el personal implicado en el proceso. Tanto la AGN como la SIGEN son afectadas por dichos comportamientos, aunque la primera está algo más politizada que la segunda, lo que tiene que ver con sus respectivos entornos institucionales.

La AGN la dirige un representante de la oposición, con lo que se cumple el requerimiento formal existente. Pero en lugar de proporcionar una evaluación independiente y justa y servir para el control del gasto público, el informe de la AGN se utiliza como recurso adicional en la mesa de negociaciones. Así, sólo determinados eventos, agencias o funcionarios están sujetos a los procedimientos de auditoría. Además, la severidad de los procedimientos depende de estrategias políticamente dirigidas y puede desvanecerse. En suma, si una agencia, programa o funcionario es auditado y se identifican irregularidades, el informe de la AGN puede utilizarse como prenda de negociación antes de hacerse público.

Sin duda, la SIGEN está mejor organizada y cuenta con personal más eficaz que la AGN. La principal ventaja de la SIGEN proviene de su capacidad de controlar en forma constante cada jurisdicción del Estado, lo que permite a los auditores internos tener un mejor control y conocimiento de las respectivas operaciones. Sin embargo, las agencias auditadas son a menudo reacias a suministrar la información solicitada en forma oportuna y en el modo correcto. Además, existe la tendencia de no auditar ciertos asuntos dependiendo de su significación política y/o según el ciclo electoral. Por último, el comité de auditoría debe reportar al presidente, lo que significa que el presidente tiene poderes discrecionales para manejar un caso específico.

Otra cuestión importante que debe considerarse es el hecho de que los controles de auditoría se realizan *ex post* y no existe un mecanismo preventivo para mantener inspecciones más rigurosas y aleatorias de áreas sospechosas de corrupción o alguna otra mala conducta. Además, un tema adicional se refiere al momento en el que se presentan los auditores. Existe amplia evidencia de que tanto la SIGEN como la AGN están atrasadas con respecto a su cronograma, y algunas veces incluso posponen por años las fechas límite. Así, considerando la habitual alta rotación en la administración pública, los individuos finalmente responsables de potenciales delitos o decisiones cuestionables pueden ya no estar en el cargo cuando se complete la auditoría.<sup>15</sup>

El asunto es que los mecanismos de supervisión y control son muy débiles en la Argentina. Generan alguna formalidad en el cumplimiento de las regulaciones, pero no sirven para hacer cumplir la eficiencia y honestidad en la administración pública.

### **CONTRIBUCIÓN DEL PROCESO PRESUPUESTARIO A MEJORAS EN LA SOLVENCIA FISCAL, EFICIENCIA EN EL GASTO PÚBLICO Y REPRESENTATIVIDAD DE LAS ASIGNACIONES**

No resulta justo vincular las instituciones del proceso presupuestario a los resultados de la política fiscal, pues existen muchos factores que influyen en estos resultados y, como se ilustró anteriormente, el proceso del presupuesto nacional sólo representa una parte de la política fiscal en la Argentina. Sin embargo, la reforma del proceso de presupuesto a principios de los años noventa fue probablemente un factor que contribuyó al mejoramiento observado en la solvencia fiscal. La razón es que el proceso posterior a la reforma es muy jerárquico: el presidente es claramente el actor principal y tiene más incentivos para la disciplina fiscal general que el Congreso y otros actores políticos.

Con respecto a la contribución del proceso de presupuesto a la eficiencia en el gasto público, aunque es difícil obtener evidencia, es claro que un alto nivel de rotación en la burocracia la Argentina contribuye a la subejecución presupuestaria, que puede tomarse como un *proxy* de la ineficiencia. La economía política del proceso presupuestario vigente, en la que no existen incentivos en los ministerios de línea para generar una burocracia profesional para aumentar la eficiencia en el gasto y en la que el Congreso tiene pocos incentivos para seguir y controlar el gasto, no es

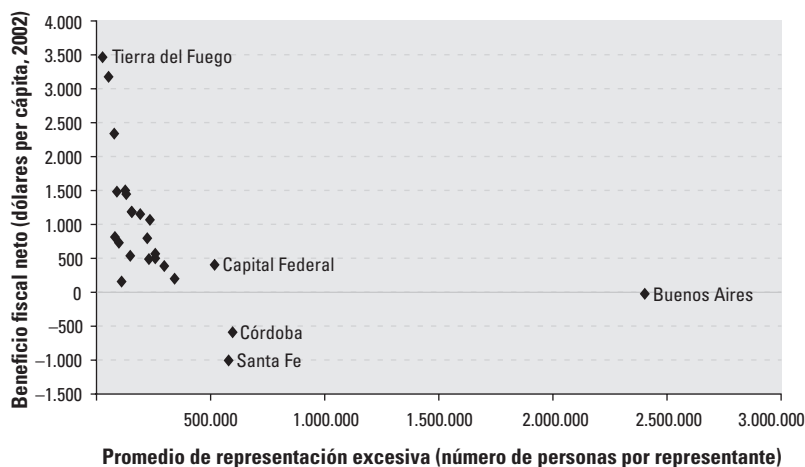
<sup>15</sup> Por ejemplo, la AGN presentó el informe de auditoría de 1994 del PAMI (programa social para ciudadanos retirados y pensionados en la Argentina) en agosto de 1999.

conducente a la eficiencia en el gasto público. Además, el hecho de que el Poder Ejecutivo tenga tanto poder no controlado en el proceso, conduce al abuso del uso político de los recursos públicos, en los que la ganancia política es un criterio más importante que la eficiencia y la representatividad.

La evidencia presentada en este capítulo sobre la distribución de los fondos a la provincia del presidente es consistente con la existencia de un Poder Ejecutivo no controlado. Otro tema que afecta la representatividad de las asignaciones presupuestarias es el nivel de sobrerrepresentación en el Congreso. Esto significa que los recursos públicos no necesariamente se asignan a las regiones más pobres, o las que tienen mayor necesidad de financiación pública, sino más bien a las regiones con posibilidades de extraer los recursos del fondo común. Con base en los cálculos para este capítulo, el monto de los pagos de impuestos y los recursos asignados para financiar bienes públicos varía extensamente entre las provincias con características económicas similares.

Este resultado se explica en parte por el hecho de que las provincias pequeñas están sobrerrepresentadas en el Congreso. Porto y Sanguinetti (1993) argumentan que esto explica, en parte, la desigualdad en la distribución de los fondos de coparticipación a las provincias. Ellos señalaron que hay una correlación negativa entre la población por cada representante y el beneficio fiscal neto (gráfico 2.4), lo que implica que las provincias con sobrerrepresentación (tienen menos población por

**GRÁFICO 2.4** La población por representante (subrepresentación) como explicación de la distribución del beneficio fiscal neto por provincia



Fuente: elaboración de los autores.

representante) reciben un mayor beneficio fiscal. Resultados similares se obtuvieron con un análisis de regresión simple.

## CONCLUSIONES

Este capítulo presentó el funcionamiento real del proceso del presupuesto en la Argentina. En general, la imagen que emerge es que el presidente es el actor principal en el proceso presupuestario y busca maximizar sus objetivos, como obtener la reelección, mantener altos niveles de apoyo de la opinión pública y ayudar a su provincia de origen. Para cumplir estos objetivos en términos del proceso presupuestario, el presidente necesita mantener un grado suficiente de solvencia fiscal –probablemente por debajo del nivel óptimo, pero por encima del nivel deseado por otros actores, como los gobernadores provinciales– para proveer un conjunto de bienes públicos y otorgar prebendas a su provincia y a sus coaliciones políticas. El presidente debe también superar una serie de restricciones, entre las que se encuentran la rigidez del presupuesto, las reglas fiscales y los acuerdos con las instituciones financieras internacionales. Tiene que atender las crisis macroeconómicas –lo que requiere modificaciones en el nivel y la composición del gasto– y la presión de otros actores, como los gobernadores provinciales, legisladores y cabilderos. Los resultados presupuestarios son resultado de este juego.

La rigidez, la alta rotación ministerial y la discrecionalidad del Poder Ejecutivo ayudan a explicar por qué las asignaciones presupuestarias son ineficientes y, en muchos casos, particularistas, en contraposición a su representatividad. Las condiciones sociales en las provincias pueden cambiar, pero la rigidez en las asignaciones del presupuesto dificulta a los líderes responder a esos cambios. Además, los altos niveles de rotación ministerial dificultan la ejecución del gasto público de manera eficiente, especialmente para la infraestructura y las adquisiciones complejas.

Otro conjunto de problemas subyacente al funcionamiento real del proceso presupuestario surge de la falta de un compromiso político consensuado y sólido para hacer cumplir los procedimientos y regulaciones existentes. Por ejemplo, muchos de los problemas referentes a la discreción ejecutiva podrían limitarse si las proyecciones de rentas no se utilizaran estratégicamente. Sin embargo, no hay actores políticos con el incentivo y el poder de modificar el equilibrio actual, en el cual las proyecciones de hecho se utilizan estratégicamente.

En realidad, la política presupuestaria no es la única arena política –y probablemente tampoco la más importante– en la que no se aplique el cumplimiento de la ley. Como lo describieron Spiller y Tommasi (2003), otros asuntos importantes de política se caracterizan también por la manipulación constante, la modificación

y la erosión de los procedimientos legales de acuerdo con las preferencias a corto plazo de los actores políticos y sociales influyentes.

En el contexto de un entorno tan ambiguo, hay una alta probabilidad de que se modifiquen, limiten o aun ignoren las reglas y regulaciones más importantes. Predomina el comportamiento no cooperativo, cuando los actores desarrollan estrategias que asumen horizontes de corto plazo y que descuentan las eventuales consecuencias de un cambio regulatorio *ex post facto*. Como lo sugiere la literatura sobre la acción colectiva, esta clase de interacción estratégica conlleva la creación de círculos viciosos intrincados muy difíciles de eliminar.

Sin embargo, existe una tentación natural de sugerir posibles cambios al proceso actual del presupuesto con el fin de hacerlo más transparente, eficaz y responsable. En realidad, cualquier mecanismo institucional puede mejorarse después de la elaboración de un diagnóstico apropiado y propuestas razonables. Además, la estrategia más lógica parece ser sincronizar con los estándares internacionales en términos de formación de capacidad y fortaleza institucional. Aun así, en ausencia de un esfuerzo anterior sustancial para promover un compromiso democrático con respecto a la necesidad de hacer cumplir la fuerza de la ley e invertir los incentivos negativos para el desarrollo institucional documentados en Spiller y Tommasi (2003), casi cualquier recomendación política puede parecer fútil.





## **Poder presidencial, asignación del gasto y la Ley de Responsabilidad Fiscal: el caso de Brasil**

*Lee Alston, Marcus Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira*

### **HISTORIA RECIENTE DEL PRESUPUESTO EN BRASIL**

Este capítulo analiza el proceso presupuestario de Brasil con el fin de identificar quiénes inciden en la determinación del gasto público, concentrándose en el período comprendido entre 1988, año en el que se adoptó la actual Constitución de Brasil, y 2008. La intención no es la de puntualizar los resultados fiscales resultantes del proceso presupuestario a lo largo de ese período, sino más bien la de destacar el proceso de formulación de políticas que generó tales resultados. Este análisis implica considerar no sólo las reglas e instituciones presupuestarias, sino también las instituciones políticas que determinan a los actores involucrados, sus motivaciones, incentivos y poderes. En esencia: ¿quiénes pueden presentar propuestas susceptibles de afectar el presupuesto y el gasto, quiénes están facultados para votar, quiénes cuentan con el poder de veto y, en qué orden se realizan estas acciones? De hecho, las instituciones políticas establecen las reglas formales e informales que rigen a los múltiples actores, es decir, el juego de la formulación de las políticas públicas. Este contexto influye a su vez sobre las interacciones y los resultados. Las etapas de formulación, aprobación, ejecución y control de un presupuesto implican determinadas transacciones políticas intertemporales entre los diversos actores, las cuales afectan de suyo el escenario en el cual se desarrolla la formulación de las políticas presupuestarias. Los resultados finales de este juego varían a través del tiempo, como consecuencia de los cambios de actores y del entorno, así como por las inesperadas crisis económicas y políticas. No obstante, estos resultados tenderán a exhibir características comunes.

Las instituciones políticas en Brasil le otorgan al presidente amplios y poderosos instrumentos para hacer valer sus preferencias de política, como el poder de legislar por vía de un decreto, el poder de veto y la capacidad de otorgar prebendas a los miembros del Congreso. Más importante aún, los incentivos políticos para inducir el crecimiento y la estabilidad económica influyen sobre las preferencias del presidente acerca de los resultados presupuestarios. Cabe señalar asimismo que la marcada sensibilidad de los mercados financieros globales a la elección de políticas por parte de los países, proporciona incentivos adicionales para mantener la disciplina macroeconómica. Más aún, si bien es cierto que los poderes presidenciales son amplios, también lo es que éstos no son absolutos. De hecho, existe una serie de restricciones que limitan efectivamente las actuaciones del presidente.<sup>1</sup> Estos controles comprenden el Poder Judicial, la Constitución, los fiscales públicos y unos medios de comunicación libres y activos.

El resultado es que un sistema político con un presidente fuerte en el cargo –sujeto a los incentivos para propender por una “buena” política económica dentro de un marco institucional favorable– genera un proceso de formulación de políticas con virtudes diversas, entre las cuales cabe destacar la capacidad de adaptarse a las crisis y la tendencia a impulsar reformas sólidas, aun cuando sea a un ritmo gradual. Esto no quiere decir que los resultados de la política hayan sido sobresalientes en Brasil. Es claro que el crecimiento económico y otros indicadores han dejado mucho que desear en el período evaluado en este capítulo (1988-2008). Cabe señalar, sin embargo, que a lo largo de este período se impulsaron importantes reformas, pese a diversas crisis internas y externas. Esto incluye no sólo los logros más evidentes, como el fin de la inflación, la liberación económica, las privatizaciones y la regulación, sino también un proceso menos visible a través del cual múltiples provisiones constitucionales fundamentales han sido gradualmente reformadas, como ha sido la recentralización de la estructura federalista, crucial para que el presidente haya podido impulsar la disciplina fiscal. El resultado es entonces el de un proceso gradual –aunque agitado– a través del cual prosperan tanto la reforma como el fortalecimiento institucional y se genera la base para alcanzar resultados económicos positivos en un futuro.

### Desempeño fiscal en Brasil

La historia fiscal de Brasil durante las últimas décadas lo sitúa dentro del grupo de bajo desempeño, poniendo de manifiesto la existencia de problemas fundamentales. El gráfico 3.1 presenta la deuda neta del sector público como porcentaje

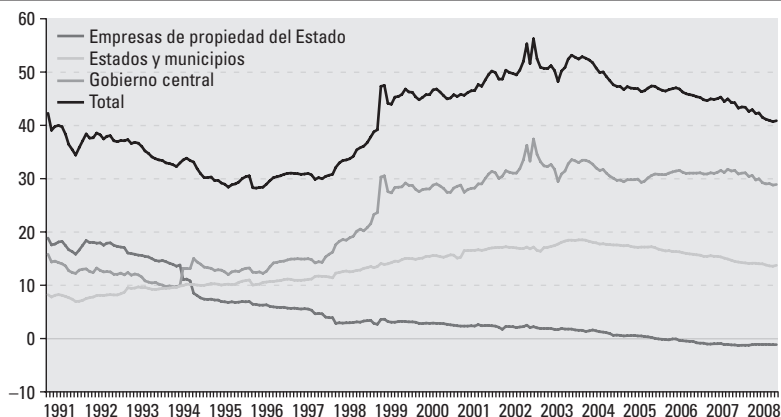
<sup>1</sup> Argumentos desarrollados por Alston y otros (2006); proyecto que aplica el mismo marco teórico aquí descrito al proceso general de formulación de políticas en Brasil.



del PIB de 1991 a 2008. Se puede observar no sólo que el nivel de deuda fue muy alto durante todo este período, sino que, por un largo tiempo, se evidenció una tendencia insostenible, en la medida en la que el nivel promedio de la deuda neta a partir de 1999 aumentó sustancialmente comparado con el promedio previo a ese año. Estos datos parecerían no ser compatibles con el argumento de los méritos del proceso de formulación de políticas de Brasil, al cual asimilamos el proceso presupuestario a lo largo de este capítulo, aunque uno reconozca la leve mejoría observada en los últimos cuatro años.

Sin embargo, observando los resultados de las políticas, tal y como los presenta el gráfico 3.1, se perdería de vista gran parte del contexto subyacente, el cual permite evidenciar una significativa evolución en la formulación de las políticas a lo largo del período transcurrido desde 1988. El primer período, que abarca hasta 1994, fue de gran complejidad, marcado por una alta inflación y por la impugnación del presidente Collor en 1992. Al mismo tiempo que se controló la inflación durante el primer período de gobierno de Cardoso (1995-1998), la política fiscal se tornó más laxa y la deuda del sector público comenzó a crecer a tasas alarmantes (*ver* gráfico 3.1). Este comportamiento fiscal, claramente insostenible, aunado con una tasa de cambio sobrevaluada y el desbordado gasto público propiciaron varios “ataques especulativos” contra la moneda. Tras estallar la crisis en México, Asia y Rusia, todas las apuestas apuntaban hacia que el Brasil sería el próximo país en sucumbir, razón por la cual el Congreso brasileño aprobó varias reformas estructurales cruciales a lo largo de este período.

**GRÁFICO 3.1** Deuda neta del sector público  
(porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Central do Brasil, *Boletim de Finanças Públicas*.

Esto, aunado con el control de la inflación y los mayores ingresos para gran parte de la población, brindó al presidente Cardoso altos niveles de popularidad, lo cual se tradujo en su reelección en 1998. Sin embargo, tras su triunfo en las elecciones, el gobierno enfrentó un profundo problema de credibilidad al haber permitido la devaluación de la moneda en enero de 1999. La solución elegida, única forma de evitar una crisis prolongada y destructiva, se basó en señalar a los mercados la capacidad e intención del gobierno de recuperar el control fiscal. Habida cuenta del deficiente desempeño del país en este campo, esta no resultaba una tarea fácil, por lo que la mayoría de los pronósticos eran reservados.

Pese a lo anterior, reconociendo la absoluta necesidad de adoptar una disciplina fiscal, el gobierno superó el desafío. A partir de 1999 y hasta 2008, el gobierno ha fijado y cumplido consistentemente rigurosos objetivos de superávit primario. Vale la pena destacar el inmenso esfuerzo que el cumplimiento de estos objetivos representa para el gobierno, habida cuenta que ha implicado recortes sistemáticos del gasto aún en casos en los que éste se encontraba debidamente aprobado durante el proceso presupuestario y estaba dirigido a grupos de poder relevantes. Resulta sorprendente que el gobierno brasileño haya estado no sólo dispuesto, sino también que haya sido capaz de implementar las impopulares políticas necesarias para alcanzar estos superávits. Este logro es plenamente consistente con el marco que aquí se presenta, en el cual el presidente es el actor predominante y cuenta, para esto, con incentivos virtuosos. De hecho, el presidente superó la resistencia natural a la contracción del gasto y asegurar los superávits primarios, únicamente en virtud de su enorme control sobre el proceso presupuestario, particularmente en la fase de ejecución.

En esencia, la anterior descripción de la reciente historia presupuestaria de Brasil evidencia que el entramado político institucional es de tal naturaleza que el dominio del proceso presupuestario por parte de un presidente fuerte puede arrojar resultados positivos, aun cuando el crecimiento se materialice lentamente. Por eso, es dable afirmar que el proceso de formulación de políticas presupuestarias en Brasil ha evolucionado a través del tiempo, a la par del proceso de formulación de políticas en general, de manera conducente a un comportamiento fiscal más responsable. La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) promulgada en medio de la crisis bancaria y monetaria de 1999, representa un importante ejemplo de esto. Como se describirá con mayor detalle, la LRF en Brasil restringió eficazmente los gastos de los gobiernos federal, estatal y municipal, razón por la cual contribuyó decididamente a la disciplina fiscal. Este hecho constituye otro logro notable, habida cuenta que la simple promulgación de una ley no basta, por lo general, para modificar comportamientos fiscales profundamente arraigados. Si se desea comprender la razón por la cual la LRF en Brasil ha funcionado en su aún breve existencia, hay que

remitirse una vez más al contexto político institucional, particularmente al papel preponderante que ejerce el presidente y, su interés y motivaciones para asegurar el estricto cumplimiento de dicha ley.

Los principales hallazgos de este capítulo pueden resumirse en los siguientes cuatro puntos:

1. La característica fundamental del sistema político brasileño es el gran poder presidencial, el cual surge de un contexto político institucional que otorga a la rama del Poder Ejecutivo un cúmulo de instrumentos para impulsar sus preferencias. Este poder se aplica en el proceso presupuestario, permitiendo al Poder Ejecutivo que ejerza su gran capacidad de control del proceso y que se asegure de que las asignaciones presupuestarias se realicen –la mayor parte del tiempo– conforme a sus preferencias.
2. La preponderancia del Poder Ejecutivo sobre el proceso presupuestario se ejerce con un costo relativamente bajo. Esto, en virtud de que las instituciones políticas, incluidas aquellas específicamente vinculadas con el proceso presupuestario, brindan al presidente diversos medios efectivos para guiar su propuesta a través del Congreso. Por ejemplo, la capacidad del Poder Ejecutivo de ejecutar en forma selectiva las enmiendas al presupuesto introducidas por los miembros del Congreso es una prerrogativa clave, la cual dota generosamente al presidente con una moneda política que se utiliza para adquirir apoyo.
3. Dado que los dos puntos anteriores postulan que el presidente generalmente tiene la capacidad de obtener la mayor parte de lo que desea, se plantean las siguientes preguntas: ¿Qué desea el presidente y cuáles son sus motivaciones? Se podría argumentar que en Brasil el presidente cuenta con incentivos políticos para impulsar una política monetaria y fiscal responsable, conducente al crecimiento y a la estabilidad. Habida cuenta que el proceso presupuestario debe contribuir materialmente al logro de esos objetivos, las actuaciones del presidente dentro de ese marco deben ser congruentes con tales objetivos.<sup>2</sup>
4. Aunque los poderes presidenciales son amplios, no son absolutos. Las instituciones políticas proporcionan diversos contrapesos que restringen su control. Por una parte, estas restricciones contribuyen a impedir el oportunismo y a facilitar la incorporación de compromisos verosímiles, pero por otra, impiden la adaptación a las crisis. Cuando los costos generados por estas restricciones

<sup>2</sup> Aunque la atribución de estas motivaciones concuerda con el comportamiento de los presidentes a partir de 1995 (Cardoso y Lula), su concordancia con el de sus antecesores no es tan clara. No obstante, vale la pena señalar que, aun cuando no estaban aprobadas en ese tiempo, el presidente Collor propuso varias reformas constitucionales finalmente adoptadas en posteriores reformas políticas.

son muy grandes, las restricciones se relajarán gradualmente de manera congruente con los puntos 1, 2 y 3, es decir, favorecerán al Poder Ejecutivo y serán conducentes al logro de una política macroeconómica responsable.

## **EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN BRASIL**

Esta sección se concentra en las instituciones políticas encargadas de determinar quiénes son los actores involucrados en el proceso presupuestario y la manera en la que éstas afectan los incentivos y las limitantes de los actores políticos, así como su capacidad para realizar y salvaguardar transacciones políticas intertemporales. Generalmente, los amplios poderes le han permitido al presidente iniciar, perseguir y obtener aprobación para gran parte de su agenda política. Sin embargo, estos poderes son controlados por dos conjuntos de salvaguardias. El primer control son los vínculos electorales del presidente, que le generan incentivos para promover políticas macroeconómicas adecuadas. En la medida en que el presidente es el responsable ante el electorado por los resultados relacionados con los temas básicos, como una economía fuerte, un crecimiento significativo y una buena estabilidad, el presidente tiene incentivo para promover las políticas que aseguran dichos objetivos. Dada la amplitud del poder presidencial, el fracaso en estos ámbitos no puede atribuirse o trasladarse a otros actores políticos, como el Poder Legislativo o el Poder Judicial. El segundo control incorpora a otros actores. Aunque la separación de los poderes está claramente sesgada a favor del presidente, diversos actores políticos con diferentes motivaciones también están facultados para ejercer un control sobre las acciones del presidente. Por consiguiente, si un presidente incompetente o mal intencionado llegase al poder, el fuerte presidencialismo no representaría un cheque en blanco para poder impulsar políticas erróneas.

Las reglas que rigen el proceso presupuestario en Brasil hacen que el Ejecutivo corra muy pocos riesgos de que el Congreso le desfigure su propuesta. De hecho, el Poder Ejecutivo no sólo puede vetar cualquier cambio no deseado que el Congreso imponga a su propuesta, sino que también puede utilizar sus instrumentos institucionales y ventajas informativas para orientar el proceso a través del Congreso sin contratiempos. Más aún, las instituciones presupuestarias ofrecen mayores salvaguardias para que el Poder Ejecutivo pueda impulsar sus preferencias, toda vez que sitúan las partes más significativas del presupuesto fuera del alcance de los miembros del Congreso, a quienes se les permite enmendar sólo una pequeña parte del paquete total. Además, la ley de presupuesto de Brasil aprobada por el Congreso no es de cumplimiento obligatorio sino que se limita a autorizar al Eje-

cutivo a ejecutar el presupuesto con base en la disponibilidad de recursos recaudados durante un determinado año fiscal. Es decir, aunque el proceso de toma de decisiones sobre el presupuesto dentro del Congreso es muy abierto y transparente, otorga un gran nivel de discrecionalidad al Ejecutivo durante la fase de ejecución del presupuesto. Para algunos análisis, esta práctica atenta contra su transparencia y responsabilidad.<sup>3</sup>

A pesar del alto nivel de control del Poder Ejecutivo, el Congreso propone y aprueba sistemáticamente un gran número de enmiendas (colectivas e individuales) al presupuesto anual. Sin embargo, dichas enmiendas se limitan a partidas de la categoría de inversión, que generalmente no representan sino una pequeña parte del presupuesto total. Por ejemplo, como se aprecia en el cuadro 3.1, la fracción del presupuesto total asignada a inversiones entre 1996 y 2004 fue siempre muy pequeña –nunca superó el 3%. Otro aspecto interesante que se observa en este cuadro es que el Congreso intentó aumentar el monto originalmente asignado a las inversiones en la propuesta de presupuesto presentada por el Poder Ejecutivo, pero el monto realmente ejecutado apropiado fue menor que el de la ley orgánica de presupuesto aprobada por el Congreso durante la mayor parte de este período. Esto demuestra que el Ejecutivo está permanentemente facultado para proteger sus preferencias, mediante la incorporación de ajustes estratégicos a las propuestas de modificación presentadas por los legisladores.

Como resultado, como se presenta en el gráfico 3.2, las modificaciones efectuadas por el Congreso a la propuesta de presupuesto enviada por el Ejecutivo son, en realidad, muy pequeñas. El gráfico presenta una comparación entre las modificaciones introducidas por el Congreso a la propuesta de presupuesto total originalmente remitida por el Ejecutivo entre 1996 y 2004, y también que parte de esas propuestas modificadas fue realmente ejecutado por el Poder Ejecutivo durante ese mismo período. Estos datos muestran que por lo general el Poder Ejecutivo deje sin ejecutar una fracción significativa del presupuesto aprobado por el Congreso. Las excepciones son las de 1998, año en el que Fernando Cardoso votó una enmienda constitucional que permitió la reelección del presidente y, 1999, año de la crisis de la devaluación.

Aunque los recursos presupuestarios adicionados por el Congreso son pocos en relación con el gasto total del presupuesto, puede parecer sorprendente que el Poder Ejecutivo, dados los instrumentos a su disposición, permita que la propuesta

<sup>3</sup> El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (2003) clasifica a Brasil como uno de los países con tasa de respuesta favorable a la transparencia más altas, afirmando que “la legislatura es un actor privilegiado con autoridad para modificar y aprobar la propuesta de presupuesto elaborada y enviada por el Ejecutivo” (disponible en [www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm](http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm)).

**CUADRO 3.1** Diferencia en el gasto entre la Propuesta de Ley Presupuestaria (PLO), la Ley Anual de Presupuesto (LOA) y la ejecución, 1996-2004 (R\$ millones)

Especificación	Personal	Tasa de interés sobre la deuda	Transferencias estatales y municipales	Inversiones: monto (%)	Inversiones de capital	Amortización de la deuda	Total
<b>1996</b>							
PLO	41.346,5	22.262,2	111.097,2	8.122,6 (2,64)	11.267,0	114.134,0	308.229,5
LOA	39.685,3	22.262,2	104.633,2	8.832,2 (2,94)	10.927,3	114.134,0	300.474,1
Ejecución	40.900,9	19.492,0	92.392,7	5.706,4 (1,98)	13.290,7	116.785,3	288.568,0
<b>1997</b>							
PLO	42.576,8	25.252,8	113.654,3	7.747,4 (1,83)	10.779,2	223.806,1	423.816,6
LOA	45.060,8	25.252,8	113.015,3	9.901,2 (2,31)	11.519,1	223.806,1	428.555,3
Ejecución	44.530,0	21.033,2	105.764,2	7.537,9 (2,22)	13.290,7	147.040,0	339.196,0
<b>1998</b>							
PLO	48.172,9	37.162,3	120.440,1	8.353,7 (1,92)	21.834,1	199.534,1	435.497,2
LOA	48.175,6	37.162,3	119.141,5	11.110,0 (2,54)	21.122,5	200.187,4	436.899,3
Ejecución	47.946,5	30.812,5	120.384,8	8.284,6 (1,66)	71.343,9	221.150,9	499.923,2

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.1)

Especificación	Personal	Tasa de interés sobre la deuda	Transferencias estatales y municipales	Inversiones: monto (%)	Inversiones de capital	Amortización de la deuda	Total
<b>1999</b>							
PLO	52.170,6	50.323,0	125.154,1	4.934,0 (0,91)	14.473,0	295.098,9	542.153,6
LOA	50.570,1	50.178,2	120.876,8	7.887,6 (1,46)	14.169,9	295.243,8	538.926,2
Ejecución	51.571,0	45.355,6	131.408,8	6.955,3 (1,18)	56.348,8	296.423,3	588.062,9
<b>2000</b>							
PLO	52.116,4	78.123,0	142.063,3	6.756,9 (0,67)	15.872,6	707.897,7	1.002.829,9
LOA	52.086,8	78.123,0	143.565,0	12.448,8 (1,24)	11.572,1	709.072,8	1.006.868,5
Ejecución	58.240,6	38.834,8	152.925,5	10.099,1 (1,64)	11.420,8	344.861,6	616.382,5
<b>2001</b>							
PLO	59.569,6	67.801,5	183.442,8	12.129,8 (1,30)	14.574,2	594.495,2	932.013,1
LOA	59.483,7	70.299,5	174.649,5	18.288,9 (1,93)	14.962,9	607.537,0	945.201,5
Ejecución	65.449,4	52.816,4	175.412,8	14.564,9 (2,41)	20.446,1	274.681,4	603.371,0

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 3.1)

Especificación	Personal	Tasa de interés sobre la deuda	Transferencias estatales y municipales	Inversiones: monto (%)	Inversiones de capital	Amortización de la deuda	Total
<b>2002</b>							
PLO	—	—	—	—	—	—	—
LOA	68.497,8	58.452,2	204.354,5	17.649,5	16.864,7	277.697,9	650.409,6
Ejecución	75.029,0	55.260,7	208.782,9	(2,71)	20.936,2	304.792,3	674.928,0
				(1,50)			
<b>2003</b>							
PLO	76.892,6	93.644,1	213.302,2	7.350,8	23.054,4	582.315,1	1.009.532,2
LOA	77.046,2	93.644,1	223.972,4	(0,73)	24.376,3	582.315,1	1.036.056,1
Ejecución	78.974,7	65.706,8	239.237,6	14.180,2	23.440,7	462.644,6	876.456,6
				(1,37)			
				6.452,1			
				(0,74)			
<b>2004</b>							
PLO	84.291,1	117.829,6	263.291,3	7.823,8	32.752,8	926.097,6	1.457.686,7
LOA	84.120,0	117.769,8	273.628,6	(0,54)	33.249,4	925.989,9	1.469.087,4
Ejecución	89.431,6	74.373,4	275.905,8	12.370,0	21.580,7	436.020,3	908.177,7
				(0,84)			
				10.866,0			
				(1,20)			

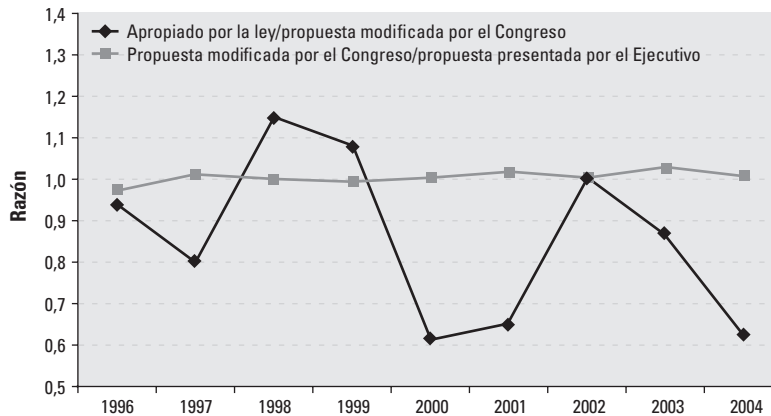
Fuente: Elaborado con base en la información del Sistema Integrado de Acompañamiento Financiero (Siafi).

Nota: Información no disponible para la PLO de 2002.



GRÁFICO 3.2

**Cambios efectuados por el Congreso a la propuesta original presentada por el Poder Ejecutivo y proporción de la propuesta modificada por el Congreso realmente ejecutada por el Ejecutivo**



Fuente: Elaborado con base en la información del Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro (Siafi).

Nota: el valor para 2002 se fijó en 1,00 por la ausencia de información para ese año.

original se aparte de su posición inicial. Por un lado, el presidente pretende bienes públicos nacionales amplios; por el otro, otros actores involucrados en el proceso legislativo, particularmente el Congreso y –en menor grado– los gobernadores, tienen electorados más estrechos, por lo que prefieren bienes locales y ello genera un conflicto potencial. Sin embargo, este conflicto se diluye a partir de las reglas legislativas, las cuales permiten intercambios de apoyo político por patronazgo entre el Congreso y el presidente (Alston y Mueller, 2006). Por eso, el presidente puede utilizar sus poderes para controlar la agenda legislativa y crear una coalición estable que habilite la posibilidad de reformas de políticas públicas.<sup>4</sup> Cualquier otra coalición que no esté coordinada por el presidente sería inherentemente inestable y ocasional, ya que carecería de mecanismos que contribuyan a garantizar su observancia e impedir deserciones. Cabe señalar, además, que el presidente posee considerable discreción sobre el patronazgo (como cargos en la burocracia pública, apropiación de enmiendas individuales al presupuesto, transferencias voluntarias a estados y municipios, etc.) que, en conjunto con los incentivos de carrera de los miembros del Congreso, promueve intercambios institucionalizados de apoyo político

<sup>4</sup> Esto es necesario porque las reglas electorales de Brasil (sistema de lista abierta proporcional) generan un sistema multipartidista en el que el partido del presidente ha mantenido típicamente un 20% de los escaños en el Congreso.

por patrocinio. Aunque estos intercambios son considerados frecuentemente como ilegítimos por la prensa y la sociedad en general, constituyen sin lugar a dudas la base de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en Brasil y se traducen en altos niveles de gobernabilidad que permiten impulsar exitosamente importantes reformas. Más aún, es dable argumentar asimismo que este logro implica costos relativamente bajos para el Ejecutivo, habida cuenta de que las instituciones políticas facilitan los intercambios y el patronazgo dispensado es una muy pequeña parte del presupuesto (Pereira y Mueller, 2004).

Por esta razón el Ejecutivo no utiliza sus ventajas institucionales e informativas para impedir que se modifique su propuesta, sino que, por el contrario, estimula la presentación de enmiendas mediante la sistemática sobrestimación del nivel de ingresos con que espera contar. Los miembros del Congreso no se dejan engañar por esta estrategia, pero están dispuestos a seguirle el juego reconociendo que éste proporciona los medios para que la coalición de la mayoría realice las coordinaciones necesarias para asegurar su beneficio político. Los partidos y miembros individuales de la coalición se benefician al recibir recursos presupuestarios que, aunque escasos en relación con el presupuesto total, aumentan significativamente su probabilidad de éxito electoral y supervivencia política.

Una consecuencia de la prioridad otorgada por el presidente a la estabilidad y a la disciplina fiscal es que la promoción de las demás políticas se torna dependiente de que exista espacio en la agenda legislativa y de la disponibilidad de recursos presupuestarios. Las políticas residuales, a su vez, se ven afectadas por las crisis tanto económicas como políticas, lo que implica que muchas de éstas se caracterizarán por una alta volatilidad y, en algunos casos, serán revertidas. En tal sentido, se otorga prioridad y se implementan tales políticas únicamente cuando existan condiciones económicas y políticas favorables. Si, por el contrario, se presentan crisis, se discontinúa o se suspende temporalmente la implementación de las políticas residuales, con el fin de contribuir a asegurar las políticas de primera categoría. Por ende, las políticas residuales tienen la tendencia a oscilar de forma impredecible. Además, debido a que dichas políticas sólo producen resultados a mediano y largo plazo, los políticos cuentan con mayor libertad de acción para impulsar sus propias visiones que las ostentadas cuando se trata de políticas de primera categoría, en las que los errores se perciben con mayor rapidez y son sancionados por los mercados internos y externos.

Existen casos en los que la volatilidad de las políticas residuales puede ser particularmente perjudicial, por lo que los actores políticos a menudo intentan incorporarlas automáticamente al presupuesto. Asimismo, en un determinado “momento constitucional”, los políticos establecen obstáculos a la modificación

de tales políticas, las cuales atan las manos de los futuros actores. Esto se traduce en políticas supremamente rígidas. Empero, esta rigidez constituye una ventaja cuando limita o restringe el comportamiento oportunista, aun al costo de reducir la capacidad de adaptación a futuras contingencias imprevistas. La naturaleza y magnitud de las rigideces en el presupuesto se analizará en la siguiente sección.

El resto del capítulo incluye una descripción y análisis de los procedimientos presupuestarios en Brasil. La discusión se centra en dos temas esenciales al proceso de formulación de políticas presupuestarias. El primero es la relación entre el Poder Legislativo y el presidente, brevemente descrita anteriormente. El segundo es la ley de responsabilidad fiscal, componente clave del proceso fiscal.

## REGLAS Y COMPONENTES PRESUPUESTARIOS EN BRASIL

Esta sección describe cómo se formula el presupuesto público en Brasil, prestando especial atención a la manera en la que las reglas presupuestarias restringen y conforman el poder relativo que ostenta tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo. Históricamente, el Congreso ha desempeñado un papel bien definido en el proceso presupuestario en Brasil, alternando el ejercicio de sus facultades entre los casos en los que ha participado efectivamente en la definición de las prioridades y en la asignación específica de los recursos públicos y aquellos en los que no ejerció influencia directa alguna. En la actualidad, aunque los legisladores participen efectivamente, su papel se limita a enmendar la propuesta de presupuesto con el fin de concentrar sus esfuerzos en satisfacer las necesidades de sus principales plazas electorales con políticas locales.

La Constitución brasileña de 1988 estableció un conjunto de reglas nuevas y complejas para regular el proceso de toma de decisiones presupuestarias. Los tres principales instrumentos responsables de regular, planificar y asignar los recursos federales son: el Plan Plurianual (Plano Plurianual, PPA), la Ley de Directrices Presupuestarias (Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO) y la Ley Anual de Presupuesto (Lei Orçamentária Anual, LOA). Estos tres instrumentos se interrelacionan jerárquicamente en diversas etapas: el PPA constituye el marco para la planificación del gasto y de la acción gubernamental, por lo que es formulado por el Ejecutivo cuatro meses antes de finalizar el primer año de su mandato e incorpora los principales objetivos estratégicos del gobierno federal para el largo plazo. Corresponderá entonces al Congreso analizarlo, enmendarlo y aprobarlo a más tardar el último mes del primer año del mandato del gobierno proponente. El Plan aprobado estará en vigor hasta el final del primer año del siguiente gobierno electo.

La LDO se renueva anualmente. El Ejecutivo debe presentar su propuesta a la consideración del Congreso antes de concluir el primer trimestre del segundo año de su período de mandato, con el propósito de que éste la refrende a más tardar durante el mes de junio de ese mismo año. Esta ley debe contener los siguientes elementos: a) los objetivos y prioridades del gobierno federal; b) las lineamientos para modificar las leyes tributarias; c) los parámetros de gasto y contratación de personal, incluidos los detalles sobre los aumentos salariales y, el salario mínimo; y, d) las políticas y objetivos establecidos para las instituciones financieras federales oficiales. A pesar del corto período asignado a su debate (dos meses), la LDO brinda suficiente oportunidad para que la legislatura influya sobre el proceso presupuestario. El hecho de que el Congreso se encuentre legalmente obligado a votar la LDO antes de levantar las sesiones para su receso de medio año, constituye una importante restricción. En consecuencia, la LDO representa el principal mecanismo institucional para orientar la formulación de políticas públicas, en virtud de que establece las prioridades que deben tenerse en cuenta en la formulación de la LOA para el siguiente año fiscal.

Corresponde entonces al Poder Ejecutivo formular la Propuesta de Ley de Presupuesto (Proposta de Lei Orçamentária, PLO), es decir, la estimación de las rentas y de los gastos totales para el siguiente año fiscal, para lo cual debe basarse en los objetivos y los lineamientos contemplados en el PPA y la LDO. En otras palabras, la PLO detalla programas y actividades específicas que deben guardar plena correspondencia con los dos instrumentos anteriores. El presidente debe remitir la PLO al Congreso a más tardar el 30 de agosto de ese mismo año, momento a partir del cual el Congreso podrá para efectuar y aprobar enmiendas hasta el 15 de diciembre. La Comisión Conjunto de Presupuesto, integrado por miembros del Senado y de la Cámara de Diputados, es el responsable de dar inicio a este proceso para que la PLO sea íntegramente presentada a la consideración del Congreso. Surtido este trámite, la propuesta aprobada se remite nuevamente al Ejecutivo para su promulgación, con o sin vetos.<sup>5</sup>

### **Formulación de la propuesta de presupuesto en el Poder Ejecutivo: etapa de preparación**

El Poder Ejecutivo, específicamente la Secretaría de Presupuesto (SOF) del Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración (MP), tiene la responsabilidad de

<sup>5</sup> En Brasil, el Ejecutivo está facultado para vetar, parcial o totalmente, la propuesta de presupuesto aprobada por el Congreso.

coordinar y formular la Propuesta Anual de Presupuesto. La SOF es la encargada de establecer la agenda y de estimar las rentas y gastos totales para cada ministerio (personal, contribuciones a seguridad social, deudas, etc.), el Congreso y el Poder Judicial. Posteriormente, define los parámetros para los demás gastos, incluidos los operativos y los de inversión. Tras recopilar la información necesaria, la SOF establece las restricciones de gasto para cada uno de los programas que las diversas entidades públicas federales se proponen desarrollar. Con esas restricciones presupuestarias, los ministerios y agencias envían sus propuestas de regreso a la SOF, la cual es responsable de reconfigurarlas en una sola propuesta, la PLO, y de enviarla al Congreso.

Vale la pena destacar que durante esta etapa algunos legisladores, especialmente los de mayor rango, hacen uso de sus redes políticas al interior de los ministerios y otras agencias públicas para incorporar sus intereses y proyectos en la propuesta del Ejecutivo. En otras palabras, estos legisladores pueden evitarse un paso significativo de negociación al interior del Congreso, pues sus intereses ya se encuentran contemplados en la PLO. Esta es la etapa en la que se desarrollan las más avezadas negociaciones al interior del Poder Ejecutivo, ya que cada parte intenta incrementar el presupuesto a su cargo, mientras que el tesoro público intenta limitar sus exigencias.

Como se señala anteriormente, el Poder Ejecutivo debe remitir, a más tardar el 30 de agosto, la propuesta de presupuesto al Congreso. Antes de esta fecha límite, se desarrollan una multitud de negociaciones entre el Poder Ejecutivo, los legisladores y los grupos de interés. El objetivo de todos estos actores es convencer al Poder Ejecutivo de que incorpore los proyectos de su interés en la propuesta de presupuesto antes de remitirla al Congreso. El logro de este objetivo mejorará, desde luego, las posibilidades de contar con un proyecto aprobado, toda vez que ya no requerirá incorporarse a la propuesta mediante una enmienda.

Sin embargo, el “juego” presupuestario no termina después que la PLO haya sido aprobada por el Congreso y sancionada por el presidente. El presupuesto puede ser modificado después de estas etapas por medio del mecanismo de crédito adicional, que permite introducir nuevas enmiendas para reasignar recursos. Esta posibilidad hace que el proceso de toma de decisiones presupuestarias sea efectivamente un proceso permanente, convirtiéndolo en un juego secuencial en el que el Poder Ejecutivo y el Congreso interactúan en más de una ocasión. Como se observará en la sección siguiente, el Ejecutivo participa en este juego desde una posición muy favorable frente al Congreso, ya que se beneficia de las asimetrías de información y de los mecanismos institucionales que le proporcionan un considerable poder discrecional. Los recursos susceptibles de asignarse como créditos adicionales

proviene principalmente de las cancelaciones de gastos anteriores en la LOA, los excedentes en recaudación de impuestos y los préstamos. Cabe señalar, una vez más, que el Ejecutivo ostenta una importante ventaja de acceso a la información relacionada con la disponibilidad de estos recursos.

### **La toma de decisiones en el Congreso: etapa de aprobación**

La participación de los legisladores en el ciclo presupuestario de Brasil ocurre predominantemente en la Comisión Mixta de Planes, Presupuestos Públicos y Fiscalización (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, CMPOF). Rocha (1997:108) comparó el número de enmiendas aprobadas por la CMPOF y por el hemicycle de la Cámara y el Senado y concluyó que el Congreso no modifica sustancialmente el informe aprobado por la Comisión. Según Rocha, el CMPOF es el epicentro de la toma de decisiones sobre el presupuesto dentro del Congreso. Es la mayor Comisión del Congreso brasileño con 84 miembros efectivos, de los cuales 63 son diputados y 21 son senadores, así como con 28 suplentes. La composición de la Comisión es proporcional al número de escaños que cada partido político tiene en el Congreso, por lo que los partidos más grandes tienen una mayor representación en ésta. Los líderes de los partidos tienen la potestad de nombrar a los integrantes de la Comisión y de determinar quién ejercerá la presidencia y las tres vicepresidencias, situándolos en una posición privilegiada para controlar el proceso presupuestario y recompensar o castigar a los miembros de los partidos.

La CMPOF se compone de subcomisiones temáticas permanentes integradas por un máximo de siete legisladores. Cada subcomité tiene un ponente (relator o informante) cuya responsabilidad es la de compilar un informe parcial con las enmiendas aprobadas por sus miembros. El ponente general de la CMPOF es responsable de consolidar estos informes. Los ponentes, sectoriales y general, son muy influyentes, razón por la cual corresponde al presidente de la Comisión realizar sus nombramientos, respetando para tales efectos la proporcionalidad en la representación de los partidos.

Cuando una propuesta llega a la CMPOF, el ponente general elabora y presenta una declaración preliminar basada en los resultados de la negociación entre los líderes de los partidos. Uno de los aspectos más relevantes de este informe preliminar es la definición de los parámetros y las fechas límite para que los legisladores presenten sus enmiendas colectivas e individuales. Esto explica la feroz competencia entre los legisladores por formar parte de la CMPOF y especialmente por ser nombrados en los cargos de mayor jerarquía de la Comisión, como el de ponente o subponente. Estos cargos brindan a los legisladores la posibilidad de

proponer reasignaciones específicas de recursos, ya que el proceso de aprobación de enmiendas está centralizado en los ponentes y forman parte de sus responsabilidades. Más aun, únicamente los integrantes de la Comisión tienen derecho de liderar las enmiendas propuestas por los legisladores durante el proceso de votación en el seno de la Comisión.<sup>6</sup>

Aunque los legisladores tienen derecho a enmendar exclusivamente las propuestas legislativas presentadas por el presidente, sólo pueden hacerlo si aquéllas son compatibles con el PPA y con la LDO. Más aún, el Congreso no está facultado para autorizar gastos que excedan a las rentas presupuestarias. Pese a que las reglas relacionadas con las enmiendas a la PLO han variado considerablemente en los últimos años, desde 1995 los legisladores individuales, las comisiones permanentes y bloques regionales y estatales han tenido la potestad de proponer enmiendas.

Hasta 1993 no existía límite alguno al número de enmiendas a la PLO que cada legislador podía proponer.<sup>7</sup> El límite establecido en la actualidad es de veinte (20) enmiendas por miembro del Congreso, con un tope de R\$3,5 millones. De igual manera, existe un límite de cinco (5) enmiendas colectivas por comisión permanente, cinco (5) por bloque regional y diez (10) por bloque estatal. Sin embargo, aun con estas limitaciones, de número y valor monetario, para la presentación de propuestas de enmiendas, los legisladores no cuentan con ninguna garantía de que la Comisión las aprobará, por lo que todavía deben negociar con los ponentes y líderes de partidos para que sus enmiendas se incorporen en la LOA, pues muchas de éstas simplemente se dejan de lado.

## Ejecución presupuestaria y discrecionalidad del Poder Ejecutivo

La complejidad de las etapas y de las negociaciones en el Congreso para aprobar las propuestas de enmiendas no brinda garantía alguna de que un proyecto, aprobado y sancionado por el presidente, sea ejecutado.

De hecho, el responsable de la ejecución de la ley de presupuesto, la cual incorpora los intereses de los legisladores, es el Ejecutivo. Aunque los legisladores

<sup>6</sup> La competencia entre legisladores para integrar la CMPOF ha derivado en los frecuentes aumentos en el número de sus miembros. En 1988 había 60 miembros efectivos (45 diputados y 15 senadores), mientras que en la actualidad hay 84 (63 diputados y 21 senadores). Según Serra (1994) el incremento en el número de integrantes de la CMPOF ha sido la solución parcial implementada por los líderes de los partidos para hacer frente a las presiones de distintos legisladores, habida cuenta que, desde la perspectiva de éstos, su mera presencia en la Comisión incrementa significativamente las posibilidades de que sus propuestas de enmienda sean aprobadas.

<sup>7</sup> En 1989, el número total de enmiendas fue de aproximadamente 11.000; en 1990, 13.000; en 1991, 71.000; en 1992, 76.000; en 1993, 13.000 y en 1994, 23.000 (Rocha, 1997).

ejercen su derecho de proponer enmiendas individuales y colectivas al presupuesto anual, es el Poder Ejecutivo el que determina cuáles se ejecutarán, de conformidad con la disponibilidad de recursos del tesoro nacional. La mayoría de los legisladores hace uso de su prerrogativa de proponer enmiendas al presupuesto, con el fin de impulsar proyectos dirigidos a sus bases electorales. Es decir, los legisladores emplean el proceso para hacer componendas y maximizar sus futuras oportunidades electorales y sus carreras políticas. En consecuencia, es dable esperar que el Ejecutivo se sirva de sus poderes para delimitar el accionar de los legisladores, especialmente cuando se trata de enmiendas individuales en las que el Ejecutivo puede identificar claramente tanto al autor como sus objetivos y beneficiarios, para posteriormente aplicar recompensas o castigos, según corresponda (Pereira, 2000; Pereira y Mueller, 2004).

La ausencia de sincronía entre la recaudación tributaria y el gasto ha permitido que el Poder Ejecutivo actúe estratégicamente y supedita la ejecución de las enmiendas presupuestarias a la disponibilidad de recursos. En otras palabras, el presupuesto de Brasil no es obligatorio sino meramente autoritativo. Esto ha otorgado al Ejecutivo extrema flexibilidad y discreción para negociar con los legisladores y para no aplicar un criterio homogéneo al momento de decidir las enmiendas que va a ejecutar. La evidencia demuestra que el presidente recompensa a los legisladores que votan consistentemente a favor de sus intereses, ejecutando sus enmiendas presupuestarias, mientras que castiga a quienes no lo hacen, absteniéndose simplemente de ejecutar sus enmiendas individuales (Pereira y Mueller, 2004; Alston y Mueller, 2006).

También es dable afirmar que, todo lo demás constante, cuanto mayor sea la cantidad de enmiendas individuales de un legislador que ejecute el presidente, mayor será la probabilidad de que dicho legislador logre su reelección (Pereira, 2000; Pereira y Rennó, 2001). En otras palabras, no debe sorprender que, con este diseño institucional en funcionamiento, algunos legisladores apoyen consistentemente las iniciativas del Ejecutivo, conscientes del efecto que eso tiene sobre la posibilidad de que el presidente ejecute sus enmiendas individuales y satisfaga sus intereses. Por otra parte, los legisladores que no apoyan con frecuencia los intereses del Ejecutivo tienen menores probabilidades de que se ejecuten las políticas locales dirigidas a sus electores. Debemos reconocer, sin embargo, que este mecanismo de recompensa y castigo, el cual caracteriza los réditos de las negociaciones entre el Poder Ejecutivo y los miembros del Congreso, es difícil de implementar en el caso de las enmiendas colectivas. Esto, en virtud de que es altamente improbable que el Ejecutivo pueda identificar precisamente a los beneficiarios de la ejecución de la enmienda, la cual se basa en el desempeño legislativo, ni quienes puedan recla-



mar algún crédito por la apropiación, habida cuenta que no cuentan con autores individuales y son de amplio alcance.<sup>8</sup>

### **Etapas de control**

En comparación con las etapas de preparación, aprobación y ejecución, existe relativamente poca literatura sobre la etapa de control en el proceso presupuestario en Brasil. Aunque es menos visible, esta etapa constituye, no obstante, un importante componente del proceso general, puesto que contribuye a configurar los incentivos de los agentes en las etapas previas.

Durante los últimos 15 años, la capacidad institucional del Congreso para monitorear y evaluar específicamente los asuntos presupuestarios ha mejorado en forma sustancial. Tanto la Cámara como el Senado contratan personal con salarios atractivos para desarrollar estas funciones especializadas, a través de convocatorias públicas altamente competitivas. La Cámara cuenta con 41 consultores dedicados a asuntos presupuestarios, mientras que el Senado cuenta con 28. Los altos niveles de recursos humanos y financieros concuerdan con los niveles correspondientes de equipos y acceso a la información. Ahora bien, aunque existe una estructura adecuada para realizar el debido seguimiento y control al proceso presupuestario, los agentes políticos involucrados carecen de los incentivos necesarios para utilizar dicha estructura para tal fin. La Constitución establece que el Congreso es el responsable de la supervisión y control de todos los actos del Poder Ejecutivo, incluido el presupuesto. Sin embargo, como se indicó anteriormente, el Congreso no ejerce plenamente este control en la medida en la que, en algún sentido, le ha revertido esta función el Ejecutivo. Este comportamiento es totalmente congruente con los incentivos que esto representa para el Congreso. De hecho, el Poder Ejecutivo es el actor predominante y puede coordinar y mantener la coalición de gobierno, entre otras, mediante la distribución de beneficios para los legisladores a través de la ejecución de las enmiendas individuales y colectivas. Por eso, la coalición se interesa profundamente en la elaboración del presupuesto, con el fin de asegurar la forma y el alcance de ese patrocinio, pero carece de incentivos reales para dedicar recursos al control *ex post* del proceso. Dado que la mayoría del Congreso no está motivada para cumplir con esas funciones, es lógico que la etapa de control permanezca en un segundo plano, a pesar de la existencia del Tribunal Federal de Auditoría (Tribunal de Contas da União, TCU). Esta organización cuenta con los

<sup>8</sup> Esto explica la razón por la cual los altos funcionarios del gobierno y los líderes de los partidos de la coalición de gobierno critican sistemáticamente las enmiendas colectivas y han propuesto su eliminación.

medios, en términos de habilitar legislación y también de recursos, para realizar las funciones de seguimiento y control requeridas por las buenas prácticas. Sin embargo, su vínculo formal con el Poder Legislativo ha derivado en que, a fin de cuentas, su desempeño real no ha tenido un impacto tan significativo en el proceso presupuestario como el que podría esperarse.

En Brasil, el TCU monitorea las cuentas de los administradores y de otros responsables de los recursos federales. En tal sentido, el TCU tiene el potencial para causar un efecto significativo en el proceso de formulación de políticas. Podría, por ejemplo, restringir la manera en la que el presidente ejecuta el presupuesto, en la medida en la que una de sus funciones es la de monitorear las modificaciones que realiza el Legislativo al presupuesto. Asimismo, con la nueva LRF de 2000, el TCU ha empezado a elaborar informes individualizados de las cuentas no sólo del presidente, sino también del Senado, la Cámara, la Corte Suprema y otras cortes federales, así como del jefe de la Fiscalía (Ministerio Público). Sin embargo, el papel que realmente desempeña el TCU depende de su estructura y proceso, de las motivaciones de sus integrantes y de las restricciones que le impongan otros actores políticos. La más importante característica institucional que afecta el desempeño del TCU es que, a pesar de su estructura cuasi-judicial –y, a diferencia de los tribunales de auditoría europeos– tiene muy limitados poderes de sanción. El Poder Judicial ostenta estos poderes, y debe actuar conforme a las recomendaciones del TCU y decidir sobre las apelaciones de las sanciones impuestas por éste. El único poder real que ejerce el TCU, negativo por naturaleza, es la potestad de cancelar unilateralmente licitaciones y obras públicas en curso si existe sospecha de irregularidades, lo que en últimas representa un gran potencial para afectar los intereses del Poder Ejecutivo.

Quizás la mayor limitación potencial para el TCU ha sido el procedimiento de selección y nombramiento de los nueve ministros que conforman la Junta y deciden cada caso en sesión plenaria por voto mayoritario. Las reglas están diseñadas de forma tal que la Junta se encuentra muy politizada y refleja la composición de poder en el Congreso, extendiendo así el poder de la coalición presidencial a la etapa de control. El hecho de que los actuales miembros de la Junta ocupen el cargo hasta su retiro a los 70 años mitiga en parte la politización, pero no la ha anulado (Melo, 2007; Melo, Pereira y Figueiredo, de próxima publicación). Así, a pesar del amplio personal, motivado y bien capacitado que se esfuerza por ir más allá que la simple revisión de las cuentas hacia un papel más proactivo, el impacto del TCU ha sido limitado.

## LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Esta sección aborda el tratamiento del papel de los gobiernos subnacionales en el proceso presupuestario, el cual requiere una evaluación de la LRF. Es dable argumentar que esta ley restringe el comportamiento de los gobiernos estatales, por lo que contribuye en gran medida a establecer y mantener la sostenibilidad fiscal. Esta es una aseveración significativa que exige una explicación de cómo y por qué se aprobó la ley, por qué funciona y si es o no sostenible.

Los problemas en el “entorno fiscal subnacional” ya eran endémicos en Brasil antes de la Constitución de 1988, la cual garantizó una expansión de la autonomía de los estados. Entre 1987 y 1996 se impulsaron cuatro iniciativas para controlar las deudas subnacionales. En 1996 la deuda de los estados explotó como resultado de las muy altas tasas de interés adoptadas con el Plan Real (Plano Real, un plan de estabilización económica puesto en acción a principios de 1994). Dos elementos explican los altos niveles de deuda y el fracaso del sistema fiscal subnacional existente. Primero, las reglas institucionales fueron extremadamente permisivas en cuanto a la refinanciación de la deuda. En ciertos casos el Senado autorizó a los estados a refinanciar hasta el 100% del servicio de la deuda (interés más capital). Las altas tasas de interés real condujeron a un rápido crecimiento de la deuda en virtud de la capitalización de los intereses, aun ante la ausencia de endeudamientos adicionales. Segundo, históricamente el gobierno federal había desarrollado operaciones de rescate a estados y gobiernos municipales insolventes.

El rápido crecimiento de la deuda estatal en este período, especialmente la deuda en títulos valores, obligó al gobierno federal a intercambiar bonos estatales por bonos federales para hacer viable la refinanciación de la deuda, en virtud de que los estados no podían financiar sus deudas en el mercado. Para citar a Goldfjn y Guardia (2003: 16), “estos procedimientos redujeron artificialmente el costo del endeudamiento de los gobiernos subnacionales, generaron un incentivo para el endeudamiento e introdujeron el riesgo moral (*moral hazard*) al federalismo fiscal de Brasil”. El comportamiento del gobierno federal no debió haberse interpretado como respuesta directa a la presión de los estados, sino, más bien, como el reflejo de la preocupación por el posible colapso de los gobiernos estatales, promovido en parte por factores externos. En otras palabras, parte del incremento en el endeudamiento de los estados fue causado por la política monetaria federal. Sin embargo, la estructura de incentivos que enfrentaron los estados en su calidad de actores institucionales, produjo resultados subóptimos.

Estas reglas se modificaron a finales de 1997 y particularmente en 1998, cuando se anunció la puesta en marcha del Programa de Estabilización Fiscal para el segundo período de gobierno de Cardoso. El programa impulsó un acuerdo integral de refinanciación de la deuda con los estados y los gobiernos municipales y un drástico ajuste fiscal dirigido a aumentar el superávit primario del sector público consolidado. El acuerdo fijó objetivos para ingresos y el gasto, exigió la reducción de la participación de la nómina en los gastos y estimuló a los estados a privatizar las empresas de servicios públicos y los bancos estatales, entre otras medidas.

El programa de ajuste fiscal produjo resultados muy significativos. Si bien es cierto que en 1997 existía un déficit primario, también lo es que, desde entonces, el sector público consolidado ha generado superávits primarios superiores al 3,5% del PIB. El saldo primario para los estados cambió de un déficit del 0,31% a un superávit del 0,5% del PIB. Estos superávits se generaron parcialmente por los pronunciados aumentos en las cargas tributarias, pero el más significativo de todos los aspectos fue el cambio en las instituciones fiscales que el gobierno central logró impulsar. El programa del gobierno federal tuvo un costo fiscal significativo, pero también contribuyó a impulsar la reestructuración del federalismo brasileño, desplazando a la incertidumbre fiscal del centro de la escena y ratificando el poder del gobierno central sobre los asuntos fiscales. Esto constituyó una condición previa para el manejo del problema fiscal.

La LRF promulgada en 2000 es la pieza primordial de legislación en materia presupuestaria y de control fiscal. Su adopción representa la culminación de un conjunto relativamente exitoso de medidas para constreñir el comportamiento fiscal y controlar el endeudamiento de los gobiernos estatales.<sup>9</sup> La LRF ilustra la capacidad del Ejecutivo de hacer primar sus intereses políticos en el juego político analizado en las secciones anteriores de este capítulo. Refleja, además, la curva de aprendizaje de las iteraciones del proceso de negociación entre el gobierno federal y los estados. A diferencia de otras leyes similares promulgadas en América Latina, la LRF de Brasil se aplica al gobierno federal y a los gobiernos estatales y municipales. En consecuencia, al contrastarla con sus contrapartes de otros países de la región (la Argentina, por ejemplo), se puede observar que esta ley federal establece los parámetros de acción para todos los niveles de gobierno, es decir, cuenta con un enfoque descendente (*top-down*) para establecer las reglas fiscales y de control presupuestario (Webb, 2004). La LRF establece controles *ex ante* y *ex post* tanto para los prestatarios como para los prestamistas, al mismo tiempo que especifica en

<sup>9</sup> Para finales de 2003, los estados generaban un superávit del 9% en sus rentas netas y su producción representaba el 1% del PIB de Brasil (Afonso, 2004).

detalle las reglas presupuestarias y fiscales que rigen el endeudamiento del sector público, las operaciones crediticias y la rendición de las cuentas públicas. De otro lado, la ley prohíbe al gobierno federal financiar a los gobiernos subnacionales, eliminando así la posibilidad de realizar operaciones de rescate y modificaciones a las cláusulas financieras de los acuerdos de restructuración de deuda.

Desde la adopción de la LRF, el desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales ha mejorado. Entre 2002 y 2006, el superávit primario de los estados creció un 22,2%, trepando al 0,70% del PIB en 2006 a partir del 0,58% registrado en 2002. El déficit nominal de los estados (incluidos los pagos de intereses), como porcentaje del PIB, cayó de un 2,96% a un 0,59% en ese mismo período. De acuerdo con la más reciente información disponible, la abrumadora mayoría de los estados cumplió con los objetivos establecidos en la Resolución 40 en cuanto al índice de deuda neta a ingresos totales. Tres estados –São Paulo, Rio Grande do Sul y Lagoas– sobrepasaron el tope estipulado, mientras que sólo dos estados –Minas Gerais y Río de Janeiro– se acercaron al incumplimiento. Ahora bien, se debe ser cautelosos al analizar estos excelentes resultados, habida cuenta que algunos estados pudieron haber sesgado la tendencia real mediante el uso de una “contabilidad creativa”. En consecuencia, es dable afirmar, aunque este fuera el caso, que estas tendencias son muy positivas (Afonso, Meirelles y Castro, 2007).

Aunque se puede argumentar que el Poder Ejecutivo cuenta con una innegable ventaja al interactuar con el Legislativo, particularmente en el ámbito fiscal y presupuestario, resulta indispensable comprender el interés de los poderes ejecutivos subnacionales de cumplir con la LRF, en virtud de que contribuye a explicar su exitosa implementación. Para tales efectos, hay que considerar a los gobernadores como actores racionales interesados en su supervivencia política y, en consecuencia, en la expansión del gasto. Sin embargo, en un contexto de estados altamente endeudados y fiscalmente vulnerables, los gobernadores también se interesan por contar con válvulas de escape que les permitan culpar a otros actores por la adopción de las medidas de austeridad. Cabe señalar, sin embargo, que las posibilidades electorales futuras de los gobernadores afectan profundamente el resultado de esta ecuación. En este contexto, sería dable suponer, por ejemplo, que un gobernador que enfrenta elecciones muy parejas en un estado altamente polarizado tendría interés en “enturbiar el ambiente” para el futuro gobernador y constreñir sus “poderes fiscales”. En el caso en que un gobernador se encuentre en su segundo período de mandato –y, por tanto, se encuentre impedido para competir en la siguiente elección también tendría interés en aplicar la LRF. En cualquier caso, estos intereses serían más fuertes de existir una marcada polarización. Cabe señalar, sin embargo, que un gobernador puede obtener beneficios políticos de la aplicación de la ley, porque ésta le brinda

una excusa válida para abstenerse de satisfacer todas las exigencias de su propio electorado, particularmente si se trata de aumentos salariales. En el año 2000, cuando la ley se encontraba en las etapas de formulación e implementación, la mayoría de los gobernadores ejercía el cargo en estados en situación de gran vulnerabilidad fiscal y gran parte de éstos no podía ser ya reelegido (en 1998, cuatro gobernadores fueron reelegidos y no podían ser candidatos por tercera vez). Estas circunstancias ayudan a explicar los altos niveles de apoyo de la mayoría de los gobernadores a la LRF. Empero, su apoyo no fue suficiente —o quizás ni siquiera necesario—, como lo demuestra la aprobación de muchas iniciativas que afectaron directamente los intereses subnacionales. No obstante, el profundo interés de los gobernadores sí contribuye a explicar la fácil y exitosa implementación de la LRF.

Es incontrovertible que la LRF contribuyó a generar un cambio sustancial en la perspectiva desde la cual se abordan los asuntos fiscales. De hecho, la introducción de modificaciones significativas a los procedimientos presupuestarios exigió, consecuentemente, la participación de nuevos actores y agentes en los asuntos fiscales, como el TCU y otros supervisores. Por esto, los resultados fiscales para los tres niveles de gobierno han sido impresionantes, arrojando crecientes superávits primarios en los niveles estatal y nacional. El déficit del sector público consolidado correspondiente al 0,3% del PIB en 1997 se transformó en un sostenido superávit a partir de 1999. Más importante aún, como se señaló anteriormente, la mayoría de los estados mejoró significativamente sus resultados fiscales primarios, cumpliendo con los objetivos establecidos para el índice de deuda neta a renta neta total. Asimismo, se presentaron marcadas reducciones en la proporción de gastos de personal, los cuales constituían una importante fuente de desequilibrio. Cabe notar que, aunque la LRF establece que el gobierno federal de Brasil debe contar con un tope para el índice de deuda neta consolidada a renta neta total (2,45 en 2004), el Senado no ha fijado ese tope, lo cual demuestra que esta ley es, primordialmente, un instrumento del gobierno federal para controlar el gasto a nivel subnacional. Lo anterior guarda plena congruencia con la interpretación de la preponderancia del Ejecutivo en el desarrollo del proceso presupuestario y fiscal.

¿Podría considerarse entonces que el desempeño de la LRF es sostenible en Brasil? Como señalaron Braun y Tommasi (2002), las reglas fiscales requieren de la disciplina de los actores (los estados) para su cumplimiento o de la coexistencia de un factor externo con poder suficiente para imponer su cumplimiento. Podría argüirse entonces que Brasil se aproxima al modelo de la autodisciplina: el Poder Ejecutivo cuenta con los medios para asegurar su cumplimiento y la LRF se ha constituido en un efectivo mecanismo de compromiso. Esta posición se opone a la de Webb (2004), quien acoge la visión de un factor externo capaz de imponer

su cumplimiento. En tal sentido, sostiene que la aprobación y la sostenibilidad de la LRF fueron posibles fundamentalmente por la cooperación de grandes estados clave (como São Paulo) y de sus gobernadores. Sin embargo, sería cuando menos impreciso considerar que el sistema político brasileño se ajusta al esquema tradicional, es decir, a una estructura federal en la que los gobernadores ejercen vastos poderes. De hecho, las circunstancias que produjeron el anterior *statu quo*, el cual favorecía a los estados, fueron extraordinarias y sin precedentes: una asamblea constituyente en la que el Ejecutivo federal jugaba un papel menor; la coyuntura política, transición hacia un modelo democrático, en la que la descentralización fiscal y el mayor gasto social eran importantes banderas; y, la secuencia específica que observó la transición política (elecciones democráticas) primero a nivel estatal (1982) y posteriormente a nivel nacional (1996), convirtiendo a los gobernadores en figuras políticas esenciales durante la transición.

Ahora bien, el presidente logró imponer sus preferencias fiscales debido a: a) su capacidad para negociar adelantos de fondos del banco de desarrollo a cambio de apoyo para impulsar las reformas fiscales, incluidas la privatizaciones de los bancos estatales y de las empresas de servicios públicos; b) los poderes sobre la agenda y otras prerrogativas legislativas para implementar su agenda; y, c) la aprobación de la enmienda de la reelección, que no solamente fortaleció al presidente frente a los gobernadores sino que también contribuyó a extender el horizonte temporal del mandato de los gobernadores (21 de ellos se presentaron para reelección en 1998), introduciendo así un elemento de autodisciplina al proceso fiscal. Sin la enmienda de la reelección, los gobernadores hubieran tenido un incentivo para profundizar el problema del fondo común trasladando el problema fiscal a los futuros gobernadores. Además, el impacto devastador de la hiperinflación a mediados de los años noventa, permitió que las políticas del presidente fueran percibidas favorablemente por gran parte de la población, la cual sentía ya una gran aversión a la inflación. En consecuencia, es dable argumentar que la sostenibilidad de la actual situación fiscal no depende ya de la cooperación de los estados. Aun cuando la LRF podría revertirse, es claro que no resultará fácil en virtud de la rigidez procedimental existente para modificar la ley, se requeriría de una mayoría de tres quintas partes en las dos rondas de votación en las dos cámaras.

## LA RIGIDEZ DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN BRASIL

Una de las características más sorprendentes del proceso presupuestario de Brasil es la rigidez incorporada a través de la destinación específica de las rentas tributarias y del gasto. Aunque existan rigideces de esta naturaleza en todos los países, en

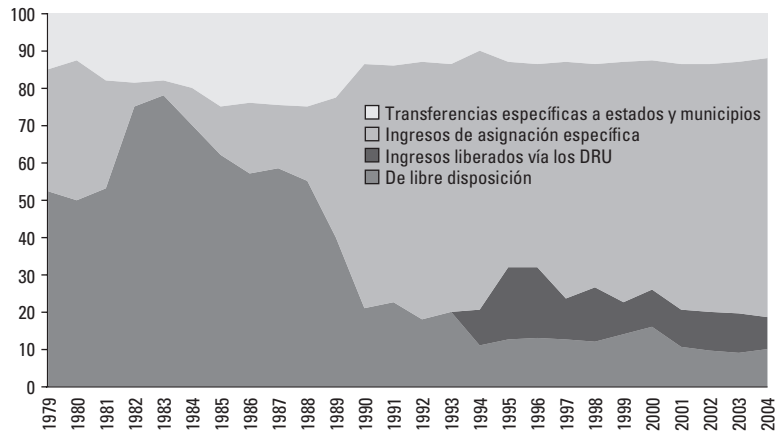
el caso de Brasil éstas son particularmente severas. Este rasgo es esencial para el presente análisis, porque las rigideces constituyen el medio a través del cual sellan las transacciones políticas intertemporales. El gráfico 3.3 muestra la evolución de la composición de los ingresos tributarios en Brasil clasificados en términos de si cuentan o no con un destino específico, y, de ser así, cómo se surte tal proceso. La Constitución de 1988 generó un pronunciado incremento en la proporción de ingresos con asignación específica y la correspondiente disminución de los ingresos de libre disposición. Ejemplos importantes de la asignación específica de las rentas en la Constitución de 1988 son: a) el requisito de que al menos un 18% de todos los impuestos se gaste en desarrollo y mantenimiento de la educación (artículo 212); b) el requisito de que una serie de contribuciones sociales se destine a la seguridad social (artículo 195); c) transferencias automáticas a estados y municipios.

Desde la promulgación de la nueva Constitución se han adoptado múltiples disposiciones sobre la asignación específica de algunos ingresos. El uso de “contribuciones”, impuestos particulares con asignación específica resguardados de ser asignados a gobiernos estatales y locales, ha constituido un medio para incrementar los ingresos y destinarlos a fines específicos por contraposición a los impuestos. Este instrumento fue en general destinado a financiar gastos sociales y se ha convertido en una herramienta importante de la estrategia de ajuste fiscal del gobierno. Esto implicó que el monto de los ingresos por contribuciones haya aumentado en forma marcada en la última década, alcanzando casi el mismo nivel de los ingresos derivados de los impuestos.

Tras la adopción de la Constitución de 1988, la rigidez en las rentas parecía haber colocado una camisa de fuerza al gobierno brasileño, en la medida en que le impuso restricciones a la promoción de sus intereses en el marco de la formulación de políticas. En reacción a estas restricciones, el gobierno estableció en 1993 el llamado Fondo Social de Emergencia (Fundo Social de Emergência, FSE), que recibió recursos liberados de su destinación específica correspondientes al 20% de todos los impuestos y contribuciones recibidas por la unión. La idea era contar con una fuente temporal de flexibilidad que permitiera que el gobierno pudiera abordar la problemática de la inflación, hasta que se implementaran reformas fiscales que proporcionaran una solución definitiva. Sin embargo, al expirar el FSE, éste fue prontamente sustituido por un fondo similar, el Fondo de Estabilización Fiscal (Fundo de Estabilização Fiscal, FEF), el cual dio paso, a su vez, en 1999 al DRU (Delinked Budgetary Resources - Recursos Presupuestarios Liberados). La existencia de los DRU significó que en 2003, el 19,7% de las rentas totales no tenían una destinación específica, cifra que de lo contrario hubiera sido del 12,9% (Secretaria de Orçamento Federal, 2003). En consecuencia, los DRU brindan flexibilidad, aunque ésta sea muy limitada.



**GRÁFICO 3.3** Evolución de la destinación específica de los ingresos presupuestarios (porcentaje del PIB)



Fuente: Secretaria de Orçamento Federal (2003)

Las rigideces en el proceso presupuestario de Brasil se pueden clasificar en dos categorías. El primer tipo se asocia con gastos que tienen una dinámica prácticamente independiente del proceso político. Ésta incluye, por ejemplo, los gastos sociales cuya expansión es determinada por factores exógenos. Los rubros más significativos del presupuesto pertenecen a esta categoría: seguridad social, gastos de personal y pagos de intereses. El segundo tipo de rigideces se produce por la interacción estratégica entre los distintos actores políticos que participan en el proceso presupuestario. La rigidización del gasto en esta categoría es el resultado de acciones específicas para dicho objetivo. Estas rigideces se ven limitadas por las del primer tipo y generan efectos perversos imprevistos a través del tiempo.

Cabe señalar que las transacciones políticas relacionadas al proceso de canalización de los recursos en la última década pueden considerarse como una reacción contra el orden establecido por la Constitución de 1988, la cual produjo impactos fiscales indeseados de corto plazo y generó varias rigideces fiscales. Primero, ordenó una nueva distribución de los ingresos públicos, la cual aumentó la proporción de los gobiernos estatales y municipales en los ingresos tributarios y expandió la base tributaria de los gobiernos subnacionales. Segundo, la equiparó el valor mínimo de las pensiones con el del salario mínimo, garantizó los valores reales de las pensiones de seguridad social a través del tiempo —prohibiendo explícitamente la erosión inflacionaria de cualquiera de los beneficios pecuniarios— e igualó el nivel de las pensiones urbanas y rurales. Asimismo, amplió el ámbito de los beneficios

sociales de los trabajadores rurales, los cuales representaban una fracción de los percibidos por los trabajadores urbanos. Tercero, modernizó los contratos de seguridad social de los empleados públicos, con el firme propósito de promover la profesionalización de la burocracia pública.

Este patrón de rigidez es consecuencia directa de la naturaleza de la Constitución de 1988 –tipo “árbol de Navidad”–, en la cual una amplia gama de actores logró insertar sus intereses a través de disposiciones específicas y, aislarlos de los deseos de los formuladores de políticas futuros. Muchos de estos renglones fueron justificados como la necesidad de pagar la “deuda social” a aquellos grupos que habían estado marginados durante las décadas anteriores, como los trabajadores rurales, quienes no tenían acceso a servicios de salud, y los retirados cuyas pensiones se vieron sistemáticamente erosionadas por la inflación (Velloso, 2004: 27). Además de la naturaleza favorable de los beneficios otorgados a través del sistema de seguridad social, podría interpretarse que la canalización de otros beneficios regulares, como las pensiones en el servicio civil, es deseable desde el punto de vista de los representantes, toda vez que esto impide la depredación oportunista de esos recursos por parte de los políticos. Sin embargo, este argumento se torna menos atractivo si se considera que, entre los beneficiarios del sistema de seguridad social, existen varios grupos privilegiados que perciben la mayor parte de los beneficios a expensas de la mayoría. En consecuencia, la manera en la que se canalizaron estos gastos protege estos beneficios de posibles modificaciones que hagan que el sistema sea más representativo.

En este orden de ideas, existen dos tipos de razonamientos tras las rigideces presupuestarias: la canalización como mecanismo de compromiso previo y la canalización como derivada de la interacción oportunista. En el caso de Brasil, existe evidencia que confirma ambos usos. En ciertos casos, la canalización representa el resultado de las metapreferencias de los actores por un determinado resultado, como en el caso específico de los gastos en educación y salud, o cuando los actores la utilizan para protegerse a sí mismos de las presiones generadas por las estrategias de evasión de responsabilidades (como en el caso de la LRF, la cual fue utilizada por diversos actores como excusa para rechazar exigencias específicas de sus propios electorados). No obstante, la mayoría de los casos de canalización observados corresponden al segundo tipo. La extensa canalización de prácticas fiscales subnacionales ha sido producto del oportunismo mutuo entre los gobiernos subnacionales y el gobierno federal.

El historial del oportunismo del Poder Ejecutivo federal, que utilizó sus prerrogativas institucionales para imponer pérdidas a los gobiernos subnacionales, condujo a la imposición de medidas compensatorias por parte de los actores

subnacionales, quienes expandieron los poderes fiscales y presupuestarios de los gobiernos subnacionales en aquellos contextos en los que pudieron reaccionar. Como se señaló anteriormente, la Constitución de 1988 representó uno de estos momentos excepcionales. La historia de las reformas constitucionales después de 1988 puede leerse como una serie de contramedidas tomadas por el Poder Ejecutivo –para “desconstitucionalizar” algunas temáticas– con el fin de restablecer su predominio en el federalismo brasileño (Melo, 2004). Las dinámicas políticas involucradas en la formulación de la Constitución y en su reforma son muy distintas. En la formulación, los actores políticos logran introducir disposiciones que usualmente generan costos difusos y concentran los beneficios. Habida cuenta del histórico comportamiento oportunista de los gobiernos autoritarios, el texto constitucional es uno de los más largos y más detallados de las constituciones existentes. Incorpora en detalle los procesos de canalización dirigidos a proteger las pensiones, las finanzas subnacionales y los empleados del sector público. El resultado final de este proceso es un sistema tributario muy distorsionado (pero aún así capaz de extraer un 37% del PIB) y, al mismo tiempo, problemas fiscales crónicos de gran calado. A diferencia de estas “dinámicas de árbol de Navidad”, las reformas constitucionales implican lo opuesto, por lo cual generan la intensa resistencia de los intereses organizados. Sin embargo, pese a los obstáculos procedimentales inherentes, a la luz de la preponderancia del Ejecutivo en la política, se han realizado significativas reformas constitucionales: 4,1 enmiendas en promedio por año entre 1989 y 2002 (Melo, 2002, 2004). Estas reformas se han llevado a cabo con un costo económico relativamente bajo (Pereira y Mueller, 2004), pero han copado la energía política del país en visible detrimento de otros asuntos.

En consecuencia, la intención de introducir rigideces en el presupuesto para propósitos del alivio de la pobreza puede percibirse como parte natural del intercambio de favores entre los poderes Ejecutivo y Legislativo: el Poder Ejecutivo mantiene la estabilidad fiscal aumentando los impuestos y el Congreso recibe a cambio recursos para impulsar algunos programas de alivio de la pobreza no sujetos a los recortes presupuestarios discrecionales. Esto es consistente con el proceso político descrito por Alston y otros (2006). En este contexto, el Poder Ejecutivo prefiere canalizar el gasto subnacional, al mismo tiempo que amplía el alcance de la discreción en el nivel nacional. Los beneficios de las transacciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo se explican al reconocer que el último está interesado primordialmente en elevar los impuestos, mientras que pretende aumentar el gasto social y la financiación de prebendas. Es decir, el Congreso exige insistentemente en que cada vez se canalicen más recursos al gasto social como contraprestación por permitir al Poder Ejecutivo que extraiga recursos de la sociedad –acción con significativos

costos políticos para los legisladores. Sin embargo, la inversión de gran parte de estos recursos también interesa al Poder Ejecutivo federal –son metapreferencias, en el sentido anteriormente utilizado– y, por tanto, el mercado político se “saldar” en este intercambio.

## CONCLUSIONES

El cuadro general del proceso presupuestario brasileño presentado en este capítulo evidencia que las instituciones políticas generan fuerzas que coadyuvan a establecer equilibrio presupuestario. Las características esenciales de las instituciones políticas responsables de producir este resultado son los fuertes poderes presidenciales y los incentivos para que el presidente los utilice con el fin de obtener estabilidad y sostenibilidad fiscal. Sin embargo, es importante subrayar la naturaleza dependiente de la trayectoria seguida por el proceso presupuestario de Brasil para llegar al punto al que se encuentra en la actualidad, en la medida en la que esta evolución es crucial para comprender la razón por la cual surgieron y subsisten varios elementos en el proceso –como los altos niveles de rigidez de las asignaciones presupuestarias.

El punto de partida del análisis desarrollado es la promulgación de la Constitución de Brasil en 1988, la cual creó un proceso presupuestario altamente descentralizado y rígido con pocos incentivos y muchos obstáculos para la sostenibilidad fiscal y el equilibrio presupuestario. La evolución de este proceso presupuestario desde ese momento hasta la actualidad ha sido una secuencia de cambios graduales pero persistentes, en los que el poder presidencial ha jugado un papel crucial para modificar los incentivos y superar los obstáculos, centralizar nuevamente el poder y moldear el presupuesto. En este proceso, las unidades subnacionales han perdido poder progresivamente y se han visto obligadas a revisar las conductas de derroche que estimulaban el funcionamiento del conjunto de reglas anterior. El control del presidente sobre la agenda legislativa y su capacidad para ejercer la discrecionalidad con el fin de impulsar las enmiendas presupuestarias constituyen elementos esenciales del marco político-institucional que sustenta estos resultados. Asimismo, resulta evidente que la LRF contribuyó a la sostenibilidad fiscal, habida cuenta que esta ley es, en esencia, un instrumento del Ejecutivo para constreñir el comportamiento de las unidades subnacionales.

Esto no implica que los presidentes lleven completamente las riendas del proceso ni que sus intereses se incluyan siempre en el presupuesto. Aunque los presidentes han propiciado reformas sustanciales al proceso presupuestario desde la Constitución de 1988, existen varios elementos que, pese a sus esfuerzos, no han logrado modificar. Claro ejemplo de eso es la extrema rigidez del presupuesto, la cual

ha limitado en múltiples oportunidades la capacidad del Ejecutivo para impulsar políticas que le habría gustado implementar. Estas rigideces se diseñaron con ese preciso propósito, limitar el poder del presidente, las cuales mantienen su efectividad a pesar del poder ejercido por el Ejecutivo. Si bien es cierto que estas limitaciones se han relajado en alguna medida a través de la creación de fondos especiales, los cuales han dotado al Ejecutivo con alguna flexibilidad para la reasignación de rentas y gastos anteriormente catalogados como de destinación específica, también lo es que una gran proporción del presupuesto se encuentra previamente canalizada, limitando severamente las preferencias del presidente.

El proceso a través del cual los presidentes intentan modificar estas reglas mediante el uso de sus poderes institucionales constituye, claramente, un juego en curso. En consecuencia, no debería sorprender que el Poder Ejecutivo siga desplegando sus esfuerzos para flexibilizar el proceso presupuestario, en la medida en que esas rigideces se tornen cada vez más restrictivas –en congruencia con su naturaleza orgánica. Por eso, se mantiene la expectativa de que las futuras reformas, al igual que las anteriores, contribuyan a lograr mayores niveles de equilibrio presupuestario y de responsabilidad fiscal, resultado factible no sólo por los incentivos electorales del presidente, sino también por la existencia de varios actores políticos que controlan efectivamente el uso oportunista de los poderes presidenciales. Cabe señalar finalmente que, tanto el sistema judicial y los fiscales públicos, ambos independientes y políticamente activos, como los medios de comunicación, han ejercido también su capacidad de veto y restringido de manera significativa el accionar del presidente en materia presupuestaria y en otros asuntos.





## **Cambios en los resultados fiscales en Colombia: el papel del proceso presupuestario**

*Mauricio Cárdenas, Carolina Mejía  
y Mauricio Olivera*

### **TENDENCIAS GENERALES EN LOS RESULTADOS FISCALES Y EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO**

En sus análisis comparativos de las instituciones presupuestarias, Stein, Talvi y Grisanti (1999) y, Alesina y Perotti (1999), concluyen que las reglas formales del proceso presupuestario colombiano han sido ejemplares, inclusive superiores a las de Chile y México. No obstante, un estudio más reciente, realizado por Filc y Scartascini (2007), concluye que las instituciones presupuestarias colombianas se han quedado rezagadas en relación con las de otros países latinoamericanos, porque se ha logrado un limitado progreso para definir, con mayor claridad, los papeles y prerrogativas de los actores involucrados en las negociaciones presupuestarias y no se han reformado las reglas de transparencia.

Al mismo tiempo, se ha observado un deterioro de los resultados fiscales en términos de su adaptabilidad, eficiencia y sostenibilidad. El presente capítulo explora, desde la perspectiva de la economía política, las causas de estas tendencias recientes, haciendo énfasis en el papel de las reglas presupuestarias, tanto formales como informales. La formulación, aprobación y ejecución de un presupuesto son, por definición, procesos *políticos* que incluyen una multitud de actores con intereses e incentivos heterogéneos. Los resultados de estos procesos dependen del vínculo existente entre las reglas formales y las prácticas reales, el cual determina los incentivos y las restricciones que cada participante incorpora al escenario de la toma de decisiones presupuestarias.

El presente capítulo examina la forma en la que operó el proceso presupuestario en Colombia entre 1970 y 2006 y la relación existente entre los resultados fiscales y las instituciones políticas fundamentales del país, durante dicho período. El análisis se centra en el presupuesto del gobierno nacional, el cual incorpora tanto al gobierno central como a las entidades descentralizadas que prestan servicios públicos a nivel nacional.<sup>1</sup> Este nivel de agregación excluye a los gobiernos locales, a la seguridad social y a las empresas industriales y comerciales de propiedad del Estado, las cuales, no obstante, constituyen importantes componentes de las finanzas públicas colombianas.

Habida cuenta de que las reglas formales y las prácticas reales de los principales actores en el proceso presupuestario han evolucionado a través del tiempo, resulta necesario identificar: a) el momento en el que ocurrieron los cambios en los resultados de la política fiscal, y b) si esos cambios se pueden atribuir a reformas institucionales del proceso presupuestario. Los cambios institucionales más trascendentes se derivan de la Constitución colombiana de 1991, la cual reformuló las reglas del juego político al más alto nivel, puesto que introdujo a nuevos actores relevantes con sus propios incentivos y redefinió las restricciones que rigen el proceso de las negociaciones.

Partiendo del marco de análisis desarrollado en un estudio reciente del BID (2005), es posible argumentar que existen mayores probabilidades de que la formulación de la propuesta inicial, el debate y la aprobación, así como la posterior ejecución del presupuesto arrojen los resultados esperados, cuando los principales actores políticos interactúan continuamente y establecen acuerdos que se puedan hacer cumplir fácilmente. En otras palabras, es más probable que los resultados presupuestarios sean sostenibles, eficientes, representativos y adaptables, si los actores políticos cooperan entre sí.

Ahora bien, es improbable que el presupuesto nacional contribuya a generar unas finanzas públicas sostenibles si, por ejemplo, el Legislativo tiene la facultad para incrementar y modificar el monto y la composición del gasto gubernamental sin restricción alguna y sus miembros tienen una alta rotación. Asimismo, es probable que el gasto público no sea eficiente si el presupuesto es ejecutado por una burocracia no profesionalizada o existe poca coordinación entre los distintos sectores del Poder Ejecutivo. Por último, es igualmente probable que la adaptabilidad de la política fiscal se vea afectada por la incorporación de rigideces al proceso presupuestario, si las relaciones entre los principales actores políticos no se encuentran basadas en la confianza mutua o si éstos no interactúan de manera permanente.

---

<sup>1</sup> La información previa a 1990 no incorpora las entidades descentralizadas.



## REGLAS FORMALES E INFORMALES QUE REGULAN EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN COLOMBIA

Esta sección analiza las reglas que gobiernan la interacción entre los principales actores involucrados en las distintas etapas del proceso presupuestario en Colombia. En este contexto, el análisis de las reglas formales, las cuales imponen las restricciones y distribuyen los poderes, constituye el punto de partida para la cabal comprensión de los resultados presupuestarios. Cabe señalar, sin embargo, que las reglas informales son igualmente importantes, por lo que el análisis debe complementarse con una descripción de las prácticas presupuestarias reales. En general, las reglas formales se asocian con las disposiciones vinculadas al presupuesto tanto constitucionales como estatutarias, las cuales dan forma al proceso de formulación de políticas. Esta sección aborda el tratamiento de ambos tipos de disposiciones.

### Antecedentes

Las instituciones o reglas presupuestarias que regulan la formulación del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo, la aprobación por el Congreso y la posterior ejecución están establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) de 1989 y en la Constitución de Colombia de 1991.<sup>2</sup> En Colombia, desde mediados del siglo XIX, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MH) ha sido el responsable de liderar las diversas etapas del proceso presupuestario. Por ejemplo, la Constitución de 1886 delegó plenamente la autoridad presupuestaria al MH, limitando el papel del Congreso a la aprobación anual del presupuesto. La legislación subsiguiente otorgó aún mayores poderes al MH, en relación con otros ministros del gabinete, e impuso estrictas fechas límite para la aprobación del presupuesto por parte del Congreso (en 1912). Posteriores modificaciones prohibieron al Congreso que aumentara el presupuesto sin la aprobación previa del Poder Ejecutivo (en 1923). Asimismo, se fortaleció el marco institucional mediante la creación de la Dirección de Presupuesto al interior del MH (en 1950) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad de carácter técnico con nivel de Ministerio, al cual se le encargó la formulación de la propuesta para el presupuesto de inversiones a partir del año 1973.

<sup>2</sup> Las leyes orgánicas (llamadas también estatutos) son jerárquicamente superiores a las leyes ordinarias porque regulan el funcionamiento de un sector, una agencia gubernamental o un proceso legislativo (como la ley de presupuesto anual y sus modificaciones).

### *Reforma presupuestaria de 1989*

Los analistas concuerdan en que la reforma al estatuto presupuestario introducida en 1989 fue crítica. De acuerdo con las reglas anteriores, el MH controlaba directamente los gastos mensuales de los demás ministerios, para lo cual se requería su autorización previa a los compromisos contractuales de las entidades ejecutoras y a los “acuerdos de gasto”, a través de los cuales aprobaba el monto de los desembolsos que los ministerios podían realizar. Estos mecanismos otorgaron el poder al MH para imponer el cumplimiento de las restricciones presupuestarias, pero sacrificaron la eficiencia en el uso de los recursos públicos, puesto que los ministerios no podían planificar y ejecutar eficazmente sus políticas, en virtud de que no tenían certeza alguna sobre el flujo de recursos realmente disponible para ellos.

La reforma estatutaria de 1989 superó esta problemática otorgando una mayor autonomía a los ministerios para programar sus gastos. Las agencias gubernamentales fijaron su tope anual de financiación y así obtuvieron la flexibilidad para planificar y ejecutar sus programas de gasto. Sin embargo, el MH aún mantiene algún control sobre el flujo de caja mensual, de conformidad con la disponibilidad de recursos. En materia institucional, la reforma estableció un banco de proyectos de inversión en el DNP –denominado el Banco de Programas y Proyectos de Inversión (BPIN)–, así como el Consejo de Política Fiscal (CONFIS), conformado por el gabinete económico y presidido por el ministro de hacienda. El BPIN registra los proyectos de inversión y su evaluación técnica, y es el responsable de certificar su viabilidad financiera y congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo (que se explicará con mayor detalle más adelante en esta sección). Cabe señalar que el CONFIS se creó con el fin de contar con apoyo técnico adicionales en las etapas de elaboración y ejecución del presupuesto, y de coadyuvar a lograr mayor equilibrio en el ejercicio de las funciones del MH y del DNP (Alarcón, 2004). En la práctica, el poder real del CONFIS reside en su capacidad de definir vigencias futuras (mecanismo que también explicaremos en detalle más adelante), sin que medie el control del Congreso ni de entidad alguna del Poder Ejecutivo.

En síntesis, el MH perdió la potestad de establecer la composición del gasto (no ostenta el control sobre los rubros), pero retuvo la de regular los flujos de caja mensuales. Asimismo, se instauró un proceso formal de registro y evaluación de proyectos de inversión, aunque, durante el proceso de formulación, debate y aprobación del estatuto, se introdujo un resquicio legal que autoriza al Congreso a aprobar nuevos proyectos sin el análisis previo de costo-beneficio, y se estableció una nueva entidad –el CONFIS– para formalizar el proceso de toma de decisiones al interior del Poder Ejecutivo.

Se considera, por lo general, que esta reforma presupuestaria procedimental constituye un paso fundamental hacia el mejoramiento de la calidad y de la eficiencia del gasto público en Colombia, tal y como lo señalan Alarcón (2004) y Hommes (1996). Cabe señalar, sin embargo, que la reforma también estableció una comisión bicameral en el Congreso, la cual es la autoridad competente y responsable de aprobar los préstamos al gobierno (excluidas las emisiones de bonos). Como se verá más adelante, esta comisión ha sido el epicentro de una gran controversia, toda vez que ésta robustece el papel del Congreso en las decisiones presupuestarias más allá de su tradicional papel de ser el actor encargado de aprobar la ley anual de presupuesto.

Otro aspecto cuestionable de las reglas formales se relaciona con el hecho de que el estatuto presupuestario requiere que los proyectos de inversión se registren en el BPIN antes de su ejecución, pero no necesariamente antes de la aprobación por parte del Congreso. En la práctica, esto ha permitido al Congreso aprobar proyectos sin que su viabilidad financiera y económica haya sido evaluada previamente. En consecuencia, con el transcurrir del tiempo, el registro y la aprobación por parte del BPIN se han convertido en una mera formalidad y han debilitado la importancia del DNP.

### *La Constitución colombiana de 1991*

Después de varios intentos de reforma, en 1990 se aprobó un referendo para convocar una asamblea constituyente responsable de redactar una nueva Constitución. La Constitución de 1991, producto de dicho ejercicio, reformó múltiples dimensiones del proceso de formulación de políticas públicas que son de gran relevancia para el presupuesto. La nueva Constitución asignó en forma directa recursos públicos a determinadas actividades (como la educación y la salud), definió nuevas reglas para las transferencias fiscales a los municipios y departamentos e intentó priorizar el gasto social (aunque no tuvo éxito en este intento porque la ley definió el gasto social de manera tan amplia, que minimizó el impacto de la disposición). En el frente político, la reforma redujo significativamente los costos de la participación política y proporcionó al sistema más mecanismos de controles y contrapesos, primordialmente mediante la creación de un banco central independiente y de una nueva y poderosa Corte Constitucional.

### **Reformas recientes: la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2003**

Siguiendo el ejemplo de reformas en otros países de la región de América Latina y el Caribe, el Poder Ejecutivo presentó una propuesta de Ley de Responsabilidad

Fiscal (LRF) que el Congreso aprobó en 2003. Los orígenes de la ley se remontan a las negociaciones entre el gobierno colombiano y el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyo resultado fue el acuerdo extendido de 1999. El motor fundamental de la LRF es el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el cual debe ser presentado anualmente por el Poder Ejecutivo al Congreso (y, respectivamente, en los departamentos y municipios a las Asambleas y Concejos). Este documento debe contener lo siguiente: a) un plan financiero para el año siguiente; b) un programa macroeconómico plurianual; c) los objetivos de superávit primario, ajustados cíclicamente, para el sector público no financiero para los 10 años siguientes, así como los objetivos de deuda pública con su respectivo análisis de sostenibilidad; d) un informe de los resultados macroeconómicos y fiscales obtenidos durante el período anterior; e) una evaluación de las principales actividades cuasifiscales del sector público, incluido el costo estimado tanto de las leyes aprobadas en el período fiscal anterior como de las exenciones y deducciones tributarias; y, f) un listado de las obligaciones (o pasivos) contingentes del gobierno.

El Poder Ejecutivo remitió una propuesta al Congreso en 2003, con el propósito de incorporar las disposiciones de la LRF al estatuto presupuestario. Aunque la propuesta se archivó en junio de 2005, el Poder Ejecutivo emitió un decreto (ratificado por las cortes hasta la fecha) mediante el cual incorporó un sistema de clasificación presupuestaria más transparente y coherente con los estándares internacionales. El sistema redujo la posibilidad de hacer uso de la contabilidad creativa y estableció la obligación del gobierno de desarrollar un Marco de Gasto a Mediano Plazo (MGMP), el cual debe incluir las proyecciones de gasto a cuatro años y topes clasificados por sectores y componentes de gasto (operativos, deuda e inversión). Aunque el MFMP elevó el nivel del debate sobre las finanzas públicas, se puede cuestionar que haya incidido favorablemente sobre los resultados fiscales, en virtud de que no existen sanciones asociadas con su incumplimiento.

## **Etapas del proceso presupuestario**

### *El Plan Nacional de Desarrollo*

La Constitución de 1991 introdujo el Plan Nacional de Desarrollo como una nueva etapa en el proceso de formulación del presupuesto colombiano. Este plan, el cual debe ser presentado a la consideración del Congreso –seis meses después de la posesión del presidente– por parte del DNP, contiene tanto los objetivos de mediano plazo para cada sector como las estrategias para alcanzarlos. El plan de desarrollo también debe incluir un Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para cada período cuatrienal de gobierno y las proyecciones para su financiación. El

PPI debe asimismo definir y describir todos los programas y subprogramas de inversión, sus objetivos y los indicadores requeridos para su evaluación. También debe guardar plena congruencia con los objetivos de crecimiento económico e inflación del gobierno. Cabe señalar que el Plan Nacional de Desarrollo debe debatirse en el seno del Consejo Nacional de Planeación previo a su presentación ante el Congreso, con el fin de garantizar su representatividad. Una vez que éste se ha presentado, el Congreso cuenta con tres meses para su debate y aprobación como ley.

En la práctica, las cifras de inversión pública están significativamente por debajo de lo que expresa el PPI. Por ejemplo, en los dos últimos planes de desarrollo, cuyos períodos de ejecución concluyeron (1999-2002 y 2003-2006), la inversión fue, respectivamente, un 12,2% y un 6,3% más baja que la proyectada. Las mayores diferencias entre la inversión real y la proyectada se observan en los rubros de infraestructura y del gasto social. Lo contrario ocurre con la Presidencia y el Ministerio de Gobierno, responsables de atender las situaciones relativamente impredecibles, como la gestión de desastres naturales y la atención a la población desplazada.

### *Preparación del presupuesto anual*

El presupuesto anual debe formularse de conformidad con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Durante la etapa de preparación, las agencias responsables del gasto en cada rubro deben cuantificar claramente las necesidades de gasto (de conformidad con el MFMP y el Plan Nacional de Desarrollo). Las propuestas se debaten y sustentan ante el MH y el DNP en el marco de las reuniones sectoriales, aunque la preparación de la propuesta final de presupuesto está centralizada en el MH y el DNP. Por último, el MH consolida el presupuesto y lo remite al Congreso.

De conformidad con el estatuto presupuestario, la preparación incorpora tres documentos: el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones (elaborado por el DNP) y la propuesta de presupuesto –basada en los dos primeros documentos– que se presenta ante el Congreso. El MH elabora el Plan Financiero, el cual debe incluir las proyecciones de los ingresos anuales, los gastos, el déficit y las fuentes de financiamiento. Cabe señalar que este plan debe guardar plena congruencia con los objetivos macroeconómicos y tener en cuenta las restricciones presupuestarias y la sostenibilidad de las finanzas públicas. El CONFIS y el Consejo de Política Económica y Social (CONPES), presidido por el presidente, son los entes responsables de aprobar inicialmente estos documentos. Tras la aprobación por parte de ambos consejos, el MH remite la propuesta de presupuesto al Congreso.

### *Debate y aprobación en el Congreso*

Esta etapa se inicia anualmente en la primera semana de abril cuando el Poder Ejecutivo remite la propuesta de presupuesto al Congreso para el siguiente año calendario (el cual coincide con el año fiscal). Esta es una mera formalidad, habida cuenta que la acción real empieza durante los diez primeros días del año legislativo (el cual inicia el 20 de julio), momento en el cual la propuesta final de presupuesto debe presentarse a la consideración del Congreso. La propuesta se debate en sesiones conjuntas de los Comisiones de Economía y Presupuesto (conocidas como la Comisión Tercera y la Comisión Cuarta, respectivamente) tanto de la Cámara de Representantes como del Senado (un total de cuatro comisiones conforman las “Comisiones Económicas”), aunque los votos se computan por separado para cada Comisión. La primera ronda de debates debe concluir antes del 15 de septiembre, momento en el cual las comisiones deben decidir sobre el monto definitivo del presupuesto. El segundo debate entre las comisiones se centra únicamente en los temas de la composición del presupuesto y, en consecuencia, debe concluir antes del 25 de septiembre. El debate final (y plenario) debe efectuarse entre el 1º y el 20 de octubre (conjunto o en forma separada por el Senado y la Cámara) y se limita exclusivamente a las modificaciones de la composición del presupuesto.

El Congreso no tiene la potestad para aumentar el monto total del presupuesto. Las propuestas de modificación al monto total que se presenten durante los debates legislativos, deben contar con el concepto previo y favorable del Poder Ejecutivo y constar en un documento suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público denominado “Carta de Modificación Presupuestaria”. Un elemento importante de esta etapa es que si el Congreso no aprueba la propuesta de presupuesto presentada por el Poder Ejecutivo a más tardar el 20 de octubre, la propuesta del Poder Ejecutivo se convierte en ley. Si, por el contrario, el Poder Ejecutivo no presenta una propuesta, el presupuesto del año inmediatamente anterior se convierte en ley. Esto fortalece la posición negociadora del Poder Ejecutivo frente al Legislativo durante el proceso presupuestario.

### *Ejecución*

Existen tres mecanismos para enmendar el presupuesto durante su fase de ejecución. Primero, el Poder Ejecutivo puede, mediante Decreto, reducir o diferir los gastos presupuestarios en las siguientes condiciones: si los ingresos se encuentran por debajo de su flujo proyectado, si la coherencia macroeconómica así lo exige o si las agencias ejecutoras se encuentran rezagadas en términos de los desembolsos

reales. Estas reducciones y/o diferimientos se implementan a través de decretos presidenciales y requieren de la aprobación de todo el gabinete. El segundo tipo de modificación es el traslado presupuestario, el cual permite a una entidad que cuenta con una razón económica justificada para trasladar recursos de un rubro presupuestario a otro. Cuando los rubros tienen la misma clasificación contable (como en el caso de los gastos operativos y la deuda) o de programa (para el caso de las inversiones), los traslados pueden realizarse mediante un Decreto. En los demás casos, corresponderá al Congreso autorizar tales traslados por medio de una ley. Por último, las adiciones presupuestarias exigen la presentación de una propuesta complementaria, la cual debe ser debidamente aprobada por el Congreso. No obstante, durante un declarado estado de emergencia (el cual se analiza en mayor detalle en la siguiente sección) el gobierno sólo debe informar al Congreso sobre las adiciones presupuestarias necesarias.

#### *Seguimiento, control y evaluación*

El Congreso es el responsable de ejercer la supervisión y el control político, mientras que el contralor general (nombrado por el Congreso) está a cargo del control fiscal. El estatuto presupuestario asigna las responsabilidades del seguimiento financiero al MH y, el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los objetivos físicos al DNP a través del programa Sinergia (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública). Este programa es el responsable de informar al presidente sobre la ejecución presupuestaria (de todas las agencias) y de presentar informes semestrales al Congreso. Para tales efectos se vale, a menudo, de estudios de evaluación de impacto independientes.

#### **Papel del Congreso: prácticas formales frente a informales**

En términos generales, las reglas formales que rigen el proceso presupuestario en Colombia parecen ajustarse a las buenas prácticas internacionales. Sin embargo, se puede argumentar que los resultados fiscales de Colombia son desfavorables si se los compara con los de otros países, como Brasil y Perú, que cuentan con instituciones presupuestarias similares (incluso LRF). Esta aparente contradicción puede explicarse si se analiza la manera en la que las etapas de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto se desarrollan en la realidad, es decir, las prácticas reales. En muchos casos, el proceso presupuestario en Colombia refleja prácticas y que difieren en alguna medida de las reglas formales.

Por ejemplo, el Congreso desempeña un papel más importante del que pudiera inferirse a primera vista, ya que tiene poder en otros ámbitos de política (por ejemplo, la aprobación de otros proyectos de ley) en los que el Poder Ejecutivo requiere

de su apoyo. La posibilidad de ejercer ese poder le otorga al Congreso un mayor apalancamiento para las negociaciones sobre el monto y la composición del gasto. Aunque es difícil encontrar evidencia convincente, existen pocas dudas de que las asignaciones presupuestarias para proyectos regionales de inversión promovidas por los legisladores constituyen la principal herramienta para que el gobierno asegure el apoyo para sus iniciativas legislativas. Sin embargo, el grado de transparencia que evidencian tales asignaciones, varía de acuerdo con el entorno político.

Entre 1968 y 1991, estas asignaciones se realizaron a través de un sistema relativamente formal y con fuertes bases legales (de hecho, la reforma constitucional de 1968 incorporó este sistema). Durante ese período, los *auxilios parlamentarios* fueron incluidos como rubros presupuestarios bajo la forma de becas para individuos seleccionados por los legisladores o como contribuciones a fundaciones y otras organizaciones sin ánimo de lucro controladas por parlamentarios o sus familiares. Esta práctica fue políticamente aceptada y relativamente visible, aunque no existe información cierta acerca de los montos asignados a cada miembro del Congreso y su destinación específica. Aunque los auxilios parlamentarios eran legales no se encontraban totalmente regulados. La evidencia informal y anecdótica sugiere que los ministros de hacienda ejercían la mayor influencia en la determinación del monto de esta partida y su distribución entre los legisladores (presumiblemente con base en su categoría e influencia). Naturalmente, los miembros más influyentes de las comisiones –sus presidentes y los proponentes o ponentes de la propuesta presupuestaria recibían un mejor tratamiento.

Aunque el monto total de los auxilios parlamentarios otorgados no constituyó un problema fiscal entre 1968 y 1991, algunos escándalos generados por el uso de fundaciones fantasmas y del consiguiente enriquecimiento inusitado de los parlamentarios, exacerbaron la indignación de la opinión pública, en un momento en el que ésta ya rechazaba con vehemencia a la clase política en general y, particularmente, al Congreso. La Asamblea Constituyente que elaboró la propuesta de la Constitución de 1991, la cual prohibió expresamente el uso de los auxilios parlamentarios, capturó el sentir de la opinión pública. Este logro político fue ampliamente difundido y subrayado por los medios, suscitando una simpatía generalizada hacia la Asamblea Constituyente.

Sin embargo, los auxilios parlamentarios subsisten en el proceso presupuestario pero de manera menos formal y transparente. En vez de asignarse como rubros presupuestarios para beneficio directo de un miembro o miembros del Congreso, los recursos se canalizan a través de la financiación de proyectos específicos de inversión a nivel regional. En estricto sentido, el uso de influencia política para asignar estos rubros es inconstitucional, aunque las agencias de control lo toleran hasta cierto



punto siempre y cuando los parlamentarios no traten de influir en la selección de los contratistas, lo cual viola, naturalmente, las reglas de contratación pública.

Los citados rubros se asignan esencialmente de dos maneras: la primera, a través de la aprobación de proyectos específicos de inversión en los presupuestos de agencias de carácter nacional, las cuales constituyen, por lo general, “fondos” especializados que operan como instrumentos para garantizar el control de los proyectos de inversión en un sector en particular (vías de comunicación, energía, agua y sanidad, etc.). Normalmente, el uso de estas agencias como vehículo para apropiar fondos atrae la atención de la opinión pública y de las autoridades judiciales. De hecho, es muy común que durante las campañas presidenciales en Colombia se acuse al gobierno titular de malversar estos fondos. En consecuencia, una de las primeras decisiones adoptadas por un nuevo gobierno es la de abolir algunos de éstos. En todo caso, los recursos canalizados a través de estas agencias rara vez sobrepasan un 2% del presupuesto total, lo que sugiere que el costo de establecer coaliciones parlamentarias bajo este esquema es relativamente bajo. La selección de los funcionarios responsables de administrar tales fondos es de enorme importancia para los miembros del Congreso, quienes esperan influir sobre sus decisiones en el futuro.

La incorporación de estos rubros específicos en el presupuesto tiene lugar en los debates de las Comisiones Económicas (la plenaria valida lo que se ha aprobado en las comisiones). Esto aumenta innegablemente la influencia de los miembros de dichas comisiones, quienes actúan generalmente como intermediarios entre el Poder Ejecutivo y otros parlamentarios que desean incluir sus proyectos en el presupuesto. En algunos casos, el MH se opone a la inclusión de determinados proyectos específicos, con el fin de impedir que se abra el apetito de los legisladores. Una vez aprobada la ley –pero antes de la sanción presidencial– el MH tiene oportunidad de especificar con mayor detalle la destinación de los rubros generales (a nivel de programa o subprograma), a través de un decreto que concluye la etapa de aprobación del presupuesto. En algunos casos, el Poder Ejecutivo se compromete con los parlamentarios a incorporar mediante decreto aquellos proyectos de inversión no contemplados en la propuesta de ley. Este compromiso demuestra la naturaleza del juego, el cual exige cierta pericia y beneficia, por lo general, a los parlamentarios con mayor tiempo de servicio.

Vale la pena señalar que la inclusión de rubros específicos no se limita a la discusión de la ley anual de presupuesto. Las negociaciones son aún más intensas y significativas durante la etapa de aprobación de un presupuesto complementario, pues su monto total no está predeterminado y se puede modificar en cualquier

instancia del debate parlamentario. Por ejemplo, durante la adición presupuestaria aprobada en 2001, el gobierno solicitó un incremento del presupuesto de inversiones equivalente al 22,9% de lo inicialmente aprobado en la ley anual de presupuesto, mientras que el Congreso aprobó incrementarlo en un 24,3%. Gran parte de esta diferencia provino de rubros adicionales solicitados por legisladores, los cuales se asignaron a las agencias encargadas de los subsidios de vivienda, vías locales de comunicación y desarrollo rural.

El segundo mecanismo para financiar estos proyectos específicos es a través de los gastos globales para infraestructura, salud y educación. Durante la negociación del presupuesto, los legisladores interesados (con apoyo del ministro respectivo) solicitan recursos para propósitos generales, como financiación de hospitales y colegios o construcción de aeropuertos en zonas rurales. Estos recursos se asignan a rubros presupuestarios muy generales, sin especificar los detalles de los proyectos que se ejecutarán. Después de ratificado el presupuesto, el ministro de la cartera correspondiente ejerce su autoridad (se exige la aprobación del DNP en determinados casos) para asignar los recursos, fortaleciendo su importancia en el proceso presupuestario más allá de lo establecido en las normas.

## ACTORES CLAVE

El análisis de las reglas formales e informales quedaría inconcluso si no se realiza una descripción detallada del papel que desempeñan los diversos actores en el proceso presupuestario colombiano. En consecuencia, esta sección examina los principales incentivos y restricciones para los actores, los cuales influyen de manera decisiva en los resultados fiscales.

### El presidente

Pese a que la Constitución de 1991 limitó el poder presidencial en Colombia, este actor cuenta aún con poderes mayores que aquellos que se le otorgan en la mayoría de los países de América Latina, a excepción de Chile y de Brasil (Payne y otros, 2002). Claro ejemplo es la declaratoria y uso del Estado de Emergencia, período de excepción durante el cual se permite que el Poder Ejecutivo promulgue decretos con fuerza de ley sin la aprobación inmediata del Congreso. Ahora bien, caso contrario a lo que sucedía antes de 1991, las decisiones adoptadas durante un estado de emergencia sobre asuntos económicos o internos deben ser ratificadas por el Congreso en una de sus sesiones ordinarias.

Asimismo, si el presidente veta una ley, el Congreso puede anular el veto con una mayoría simple, mientras que antes de 1991 se requería una mayoría calificada de dos tercios. No obstante, los presidentes, sin excepción, han logrado establecer coaliciones mayoritarias en el Congreso. Cabe señalar que, tradicionalmente, el presidente ha usado su poder para nombrar a quienes administran y controlan los rubros presupuestarios como medio para garantizar el apoyo del Congreso a otras iniciativas presidenciales.

## El Gabinete

Los ministros son actores clave en la planificación, el perfeccionamiento, la aprobación y, especialmente, la ejecución del presupuesto. Con excepción del ministro de hacienda y el director del DNP, los demás miembros del gabinete son responsables del gasto y, por tanto, presionan para lograr la inclusión de rubros adicionales, a menudo con el apoyo de los miembros del Congreso. Con algunas excepciones notables, los ministros responsables de ejecutar el gasto cuentan con experiencia y pretensiones políticas. Hasta hace relativamente poco, la principal característica de los miembros del gabinete fue su alta rotación (desde 1970, el período promedio de permanencia en el cargo de ministro fue de un año y medio). La supervivencia ministerial depende del nivel de apoyo político del ministro, razón por la cual los legisladores tienen una mayor influencia en el gabinete de la que establecen las reglas formales, en particular en los asuntos presupuestarios.

Tradicionalmente, en Colombia se han nombrado tecnócratas en los más altos cargos del MH y el DNP.<sup>3</sup> Por ejemplo, 11 de los 21 ministros de hacienda entre 1970 y 2005, y virtualmente todos los directores del DNP, pueden considerarse como tecnócratas porque son economistas profesionales y cuentan con experiencia profesional previa en organizaciones como el Banco de la República, Fedesarrollo (la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo) y la Universidad de los Andes. Una diferencia importante con las cabezas de los ministerios de gasto es que, por lo general, los tecnócratas han demostrado no tener aspiraciones a los cargos electos. Aunque los ministros de hacienda no permanecen en el cargo más tiempo que los demás ministros, sus antecedentes técnicos les proporcionan mayor autonomía ante el Congreso, especialmente en los debates sobre asuntos presupuestarios. Lo

<sup>3</sup> Los tecnócratas hicieron su aparición en Colombia tras la creación del DNP, el cual se convirtió en su bastión dentro del servicio civil. A finales de los años sesenta, la creación del CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) como vehículo para la formulación de políticas, con base en los documentos elaborados por el DNP, fortaleció aún más su papel. En muchos casos, la implementación de estas políticas se delega también a tecnócratas, aún por encima del mandato de los ministros. Para los años setenta, se empezó a seleccionar a los ministros de hacienda de entre este grupo.

mismo es válido para los directores de presupuesto, quienes usualmente pasan a ocupar cargos de mayor jerarquía en el gabinete económico.

## El Congreso

El Congreso colombiano consta de dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes. La Constitución de 1991 redujo tanto el número de senadores, de 113 a 102, como el de representantes, de 199 a 165. Cada uno de los 32 departamentos tiene derecho a por lo menos dos representantes y ciertas minorías (pueblos indígenas, afrocolombianos y colombianos que residen en el exterior) cuentan con varios escaños. La reforma también introdujo las elecciones nacionales de los congresistas (antes de 1991, los senadores y representantes eran elegidos en sus respectivos departamentos).

A pesar de la reducción de los escaños disponibles en el Congreso, las reglas electorales (ratificadas por la Constitución de 1991) permitían que diversas facciones de un mismo partido presentaran sus listas de candidatos (modificado mediante reforma en 2003). El resultado fue un aumento en el número de listas (para maximizar la participación de cada partido en el Congreso) y la proliferación de facciones dentro de los partidos, que en la mayor parte de los casos elegían un solo parlamentario. Esto explica la razón por la cual la característica más sobresaliente del Congreso colombiano es su excesiva fragmentación, la cual, como se verá más adelante, ha afectado directamente el proceso presupuestario. Las reglas para la elección de los representantes se reformaron en 2003, con el objeto de eliminar la fragmentación y fortalecer los partidos políticos.<sup>4</sup> Esto se reflejó en las elecciones para el Congreso de 2006, en las que el número de listas para el Senado y la Cámara, en relación con las elecciones de 2002, cayeron de 321 y 906 a 20 y 412, respectivamente.

Las reglas de funcionamiento del Congreso fomentan altos grados de especialización porque los legisladores pueden pertenecer a una sola Comisión durante los cuatro años de su período. Las comisiones económicas son cuatro de las comisiones más codiciadas en el Congreso de Colombia. Es difícil que un miembro del Congreso sin jerarquía o antigüedad pueda pertenecer a una de estas comisiones (especialmente a la Tercera). Por esto, la composición de estas comisiones refleja un complejo equilibrio partidista y regional, especialmente entre la costa Caribe y el interior. Asimismo, las bajas tasas de rotación redundan en una baja probabilidad de que un nuevo legislador pueda entrar a formar parte de las comisiones.

---

<sup>4</sup> La reforma exige que los partidos registren una sola lista. Para que un partido obtenga representación se requiere superar el umbral del 2% para el Senado y de un 50% del cociente para la Cámara.

Por ejemplo, todos los miembros del Senado que integran la Tercera Comisión fueron reelegidos en las elecciones parlamentarias realizadas en marzo de 2006 y, en consecuencia, permanecieron en ésta. Por otro lado, si bien es cierto que un determinado grupo de senadores tiende a mantener el control de la Comisión Cuarta por largos períodos, también lo es que su duración en ésta es menor. Ahora bien, la rotación de los representantes que integran las comisiones económicas es más alta, principalmente porque algunos de éstos persiguen una carrera política que les conduzca ya sea al Senado o a una Gobernación.

Otra posición muy codiciada es la de la ya mencionada Comisión responsable de supervisar el endeudamiento público –la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público–, integrada por seis miembros de las comisiones económicas (tres del Senado y tres de la Cámara). Aunque existe una gran controversia legal sobre la constitucionalidad de esta Comisión, su eliminación ha probado ser políticamente imposible. Los integrantes de esta Comisión aprueban cada una de las operaciones de crédito, lo que les otorga una gran influencia sobre el Poder Ejecutivo, especialmente en asuntos presupuestarios.

Aunque los partidos políticos colombianos se encuentran entre los más débiles y menos cohesionados de América Latina, ejercen alguna influencia sobre las operaciones del Congreso. Esto se hace particularmente evidente cuando se analizan las reglas internas del Congreso, en especial durante los procesos de nombramiento de los integrantes de las comisiones y de la asignación de las funciones estratégicas (proponentes o ponentes de propuestas legislativas) y de los cargos de jerarquía (Mesa Directiva). Los presidentes de las comisiones asignan uno o más proponentes para cada propuesta legislativa, lo que les otorga gran poder de negociación, especialmente cuando se trata de propuestas clave como la ley de presupuesto. Huelga decir que la jerarquía de un legislador determina su capacidad para generar puestos burocráticos o de acceder a fondos para proyectos regionales de inversión.

Los proponentes juegan un papel muy importante en la aprobación de la legislación anual de presupuesto, habida cuenta que representan a los distintos grupos al interior del Congreso y que garantizan que los debates y la aprobación del presupuesto no tengan mayores complicaciones. El número de proponentes ha aumentado significativamente desde mediados de los años noventa, incrementando los costos de las transacciones políticas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

### **La Corte Constitucional**

La Corte Constitucional (CC), instituida por la Constitución de 1991, es un actor clave en el proceso presupuestario. Ejerce su influencia ya sea a través del control

de constitucionalidad o de sus decisiones sobre la defensa de los derechos individuales y colectivos. Muchas de las sentencias de la CC tienen implicaciones sobre el presupuesto. Para cumplir con esas sentencias, el Poder Ejecutivo debe recurrir a transferencias presupuestarias y, en algunos casos, a comprometer vigencias futuras. Con frecuencia, el Poder Ejecutivo se ve obligado a presentar presupuestos complementarios con el fin de evitar riesgos judiciales ante la corte.

La manera en que la CC ha abordado el tratamiento de la problemática de los desplazados internos –con el elogio de muchos grupos de derechos humanos en Colombia y en el exterior– ilustra claramente esta tendencia. En 2004, por ejemplo, la CC determinó que la reivindicación de los derechos de las familias forzadas a abandonar sus hogares como resultado del conflicto interno del país, exigía que el gobierno nacional desarrollara tanto un cronograma de actividades y de gastos como un plan de acción a mediano plazo con objetivos específicos y revisiones periódicas. Existen muchos otros ejemplos de sentencias que han tenido una enorme influencia sobre múltiples asuntos presupuestarios, como las relacionadas con los salarios y las pensiones del sector público. El aspecto clave del control de constitucionalidad es que aun cuando el Poder Ejecutivo logre un acuerdo con el Congreso, debe ser aprobado por la CC. Por ejemplo, la CC ha señalado la inconstitucionalidad del presupuesto en aquellos períodos en los que el Poder Ejecutivo y el Congreso han aprobado incrementos salariales inferiores a la tasa de inflación acumulada.

El hecho de que múltiples decisiones presupuestarias cuenten con un rango constitucional explica la razón por la cual las reformas fiscales toman la forma de enmiendas constitucionales. El referendo de 2003 constituye un ejemplo extremo de esto, en términos de los mecanismos para reformar la Constitución, el cual convocó a los votantes a decidir principalmente sobre asuntos relacionados con los salarios y las pensiones del sector público, así como con varios otros gastos gubernamentales. Las propuestas presentadas por el Poder Ejecutivo en esa ocasión fueron rechazadas, por lo que desde entonces las reformas se han tramitado a través de enmiendas constitucionales aprobadas por el Congreso.

## INFLEXIBILIDADES

El FMI (2004: 70) considera que Colombia es el país de la región que presenta el mayor porcentaje de gastos con asignación específica.<sup>5</sup> La asignación específica

<sup>5</sup> El gasto con destinación específica representa un 81% en Colombia, comparado con un 80% en Brasil, un 60% en Argentina, un 45% en Costa Rica y el 1% en Perú.

puede considerarse como una herramienta para resolver el problema de la coordinación entre los diversos agentes o como un mecanismo para proteger aquellas áreas del gasto público que requieren de estabilidad, salvaguardando así a estos agentes de los vaivenes de los ciclos políticos y electorales. Por ejemplo, la inversión en educación y en salud requiere de compromisos a largo plazo que aseguren los resultados deseados, lo cual es igualmente válido para algunos proyectos de infraestructura pública.

Si bien es cierto que esos argumentos a favor de las asignaciones específicas son sólidos, también lo es que las inflexibilidades presupuestarias pueden tornarse problemáticas cuando limitan el uso de la política fiscal para propósitos de estabilización. Asimismo, las rigideces son a menudo el resultado de una captura del gasto por parte de determinados grupos de interés, lo cual opera en contra de los objetivos de representatividad y eficiencia del gasto público. La percepción general es que la proliferación de las inflexibilidades en Colombia ha ido demasiado lejos, hasta el punto en que los costos superan sus beneficios.

La Constitución de 1991 llevó el nivel de las rigideces presupuestarias en Colombia a nuevas alturas. Según Penfold (1999), los representantes a la Asamblea Constituyente fueron elegidos gracias a las tradicionales maquinarias políticas de las regiones, lo cual los hizo sentir un mayor compromiso con los líderes regionales que con los líderes políticos nacionales. La influencia de las reformas constitucionales previas en Europa y en otros países latinoamericanos en los años setenta y ochenta, la presencia de nuevos grupos políticos (como el M-19, de izquierda) y la desconfianza generada por la posibilidad de que el Congreso posteriormente subvirtiera las decisiones adoptadas por la Asamblea Constituyente explican el alto nivel de detalle y especificidad en la nueva Constitución, transformándola de un documento que brindaba orientación política en uno que establece normas operativas en áreas específicas de políticas públicas.

La Constitución de 1991 introdujo varias inflexibilidades que vale la pena señalar. De hecho, uno de sus artículos establece que el gasto público social guarda prioridad frente a cualquier otra asignación, en el sentido de que éste no puede reducirse en términos porcentuales (en relación con el gasto total) de un año al otro. Sin embargo, como se hizo notar en el informe de 2007 elaborado por la Comisión Independiente de Gasto Público (2007), la definición de gasto social en el estatuto presupuestario es tan amplia que hace que esta disposición constitucional sea completamente ineficaz. La Constitución también ordenó el aumento de las transferencias fiscales a los municipios partiendo del 14% de los ingresos del gobierno en 1993 hasta alcanzar un mínimo del 22% en 2002. Dos enmiendas constitucionales (2001 y 2007) intentaron contener este aumento de las transferencias fiscales, pero

sólo fueron parcialmente exitosas. La Constitución también prohibió la tributación con asignación específica, salvo para el caso de la inversión social, generando así un significativo vacío legal. En este contexto, los impuestos vinculados con propósitos “sociales” específicos han proliferado desde 1991 (por ejemplo, la construcción de infraestructura deportiva con los ingresos generados por una sobretasa al impuesto al valor agregado aplicada a los teléfonos celulares). Según estimaciones del MH, el 79% de las inflexibilidades del presupuesto de 2003 se originaron después de 1991.

¿Por qué han proliferado las inflexibilidades desde 1991? La explicación está relacionada con los cambios en las instituciones políticas que incrementaron la competencia, rotación y fragmentación en el Congreso (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2008). Tales escenarios favorecen la adopción de reglas que suelen ser inflexibles. Los actores políticos desean acuerdos inmunes a futuras renegociaciones en las que seguramente participarán otros actores políticos que pueden representar intereses distintos a los suyos. Siguiendo a Echeverry, Fergusson y Querubín (2004), el problema de las inflexibilidades puede analizarse aplicando la teoría de la “tragedia de los comunes”, que se refiere a la apropiación excesiva de los recursos de un fondo común. Cada grupo que introduce una inflexibilidad obtiene un beneficio expedito, pero le traslada el costo fiscal (expresado no sólo en términos de sostenibilidad sino también de eficiencia) a la sociedad en general.

Otra fuente importante de inflexibilidad ha surgido directamente del uso del Poder Ejecutivo de las vigencias futuras. Este instrumento constituye un mecanismo para comprometer el gasto en el mediano plazo, especialmente para efectos de inversión. La potestad para destinar estas asignaciones reside exclusivamente en el poder del ejecutivo y, más específicamente, en la autoridad del CONFIS. En estricto sentido, las vigencias futuras constituyen inflexibilidades en el presupuesto debido a que se registran como gastos efectivos, al margen de la voluntad del Congreso o de otras normas. Desde una perspectiva más positiva, constituyen un mecanismo ideal para garantizar la compleción de proyectos de inversión en infraestructura porque brindan estabilidad, aunque a expensas de la representatividad y la adaptabilidad del gasto.

Entre 1995 y 1999 las vigencias futuras representaron el 18,3% del presupuesto de inversiones, mientras que durante el período comprendido entre 2000 y 2005 la cifra saltó al 63,9%. Obviamente, esto obstaculiza sustancialmente la adaptabilidad presupuestaria. Con base en un análisis de las vigencias futuras por sectores, se identificó que el incremento se explica a través del gasto en infraestructura de transporte, seguridad y defensa, saneamiento básico y comunicaciones.



## EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE LOS RESULTADOS PRESUPUESTARIOS

Esta sección presenta alguna evidencia sobre las modificaciones introducidas en el presupuesto durante cada una de las etapas identificadas en las secciones anteriores: de la propuesta de presupuesto a la ley anual de presupuesto (etapa 1), de la ley anual al presupuesto vigente (etapa 2) –que refleja las adiciones o recortes que usualmente ocurren a través del año fiscal– y del presupuesto vigente a la implementación o ejecución (etapa 3). Las diferencias en la primera etapa son resultado de las negociaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso para aprobar la ley. Los cambios en la segunda etapa resultan de las modificaciones solicitadas por el Poder Ejecutivo, algunas de las cuales deben ser aprobadas por el Congreso. Por último, las diferencias entre el presupuesto vigente y la ejecución final (etapa 3) miden la capacidad operativa de las distintas entidades públicas.

Fue posible compilar, a través de diversas fuentes, la información correspondiente a los cambios registrados, desagregados por la clasificación funcional o económica del gasto público (es decir, operativo, inversión y servicio de deuda), durante cada una de las tres etapas entre 1970 y 2005.<sup>6</sup> Normalmente, con excepción de 1975 y 1991, el monto total del presupuesto aprobado ha sido mayor que el de la propuesta inicial. El monto total del presupuesto ha aumentado en promedio un 0,41% del PIB (correspondiente al 2,17% del presupuesto total contemplado en la propuesta del Poder Ejecutivo). Cuando se analiza lo que ocurre con las distintas clases de gasto, se observa que el presupuesto de inversión es el que experimenta los mayores cambios.<sup>7</sup> El hecho de que la correlación entre los cambios en la inversión y los cambios en el servicio de la deuda sea negativa y significativa sugiere que el Congreso (con el asentimiento del gobierno) transfiere recursos de la deuda a otros rubros durante la etapa de aprobación.

Sin embargo, los cambios más relevantes aparecen en la segunda etapa del proceso presupuestario (es decir, entre la sanción de la ley del presupuesto y el presupuesto vigente). Gran parte de estos cambios se explica a través de los presupuestos complementarios, los cuales han sido una constante en el proceso del

<sup>6</sup> La información para el período 1970-1988 proviene de los *Informes de Ejecución Presupuestaria 1970-1988*, publicado por la Dirección de Presupuesto del MH; para el período 1989-1994 del *Informe Anual de la Contraloría General de la Nación*; y, para el período 1994-2005, las fuentes son el MH (crédito público) y el DNP.

<sup>7</sup> Según datos de Castiblanco (2005) para el período 1995-2003, el número de proyectos de inversión aumentó en promedio un 210% entre la propuesta de presupuesto y la Ley de Presupuesto. El incremento fue particularmente pronunciado para el período 1995-1999, cuando se registró un incremento del 313%. Esto demuestra que los proyectos de inversión constituyen uno de los principales instrumentos de negociación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

presupuesto (a menudo se ha efectuado más de una adición durante el mismo período fiscal). Sin embargo, esta etapa también incluye otras modificaciones, como los traslados, los recortes y los diferimientos (los cuales pueden reducir el monto total). Durante el período 1970-2005, se adicionaron en promedio recursos equivalentes a un 2,2% del PIB durante cada año fiscal.

Durante esta etapa, el Congreso tiene la ventaja y por ello el Poder Ejecutivo intenta evitar presentar adiciones, porque son conscientes de que su aprobación por parte del Congreso resulta muy costosa. Si se caracterizan los cambios de conformidad con la clasificación del gasto, la deuda es la única categoría que generalmente experimenta un cambio negativo. Esto sugiere la existencia de una estrategia deliberada de sobrestimar este rubro presupuestario, con el fin de contar con la capacidad para satisfacer las presiones del Poder Legislativo para incorporar gastos adicionales. Cabe señalar, por otro lado, que resulta poco común que los gobiernos recorten los presupuestos operativos y de inversiones (el año 1998 constituye una excepción bien conocida, momento en el cual la crisis financiera internacional obligó al gobierno colombiano a recortar el gasto).

La diferencia entre el monto del presupuesto vigente y el ejecutado, correspondiente a aquella que se presenta en la tercera etapa, es una medida de la capacidad administrativa y de gestión en el uso de los recursos presupuestarios. Entre 1970 y 2005 es posible observar dos períodos de baja ejecución presupuestaria: a finales de los años setenta y principios de los ochenta y, durante la segunda mitad de los años noventa. Los datos disponibles permiten inferir que se presentó un incremento en la eficiencia de la ejecución de las inversiones tras los cambios introducidos por la Ley 38 de 1989, los cuales proporcionaron mayor flexibilidad a las agencias ejecutoras y restaron control al MH.

Utilizando la metodología presentada en el primer capítulo de este volumen, es posible observar una recomposición significativa entre los tres tipos de gasto en cada una de las tres etapas. Un fenómeno común a las tres es que la recomposición entre las diversas clases de gasto fue inferior en los años noventa y aún más notoria durante la segunda etapa (es decir, de la Ley de Presupuesto al gasto final), durante la cual las reglas formales otorgaron un mayor poder de negociación al Congreso.

### **Cambios en los resultados del proceso presupuestario asociados a la Constitución de 1991**

Como ya se ha explicado, la Constitución de 1991 le dio al Congreso un papel más activo en la formulación de la política fiscal al limitar la capacidad del Poder Ejecutivo para legislar mediante decreto y al facilitar la revocación de un veto presi-

dencial. Asimismo, la creación de la CC fortaleció aún más el sistema de controles y equilibrios.

La Constitución de 1991 también abolió los auxilios parlamentarios, lo cual, de conformidad con Echeverry, Fergusson y Querubín (2004: 51), “generó un mayor ‘apetito presupuestario’ en el Congreso, que, junto con el Poder Ejecutivo, debe ahora recurrir a mecanismos menos transparentes para asegurar que sus intereses se reflejen en el presupuesto”.

Por ende, existen buenas razones para pensar que la Constitución de 1991 propició importantes cambios en los resultados del proceso presupuestario. Esta sección pretende establecer el efecto, si es que hubo alguno, de los cambios constitucionales con respecto al monto y la composición del presupuesto en cada una de las etapas del proceso presupuestario anteriormente descritas. También examina la relación entre esos cambios y las variables macroeconómicas susceptibles de causar un impacto sobre las decisiones del proceso presupuestario, como el ciclo económico (medido como la desviación porcentual del PIB frente a su tendencia) y la tasa de devaluación real (la cual puede aumentar el costo de la deuda).

Para tales propósitos se puede utilizar la siguiente ecuación, en la que la variable dependiente es el cambio en el monto total del presupuesto (durante cada una de las tres etapas):

$$\Delta \text{ monto total}_{i,k,t} = \beta_0 + \beta_1 \text{DPost1991} + \beta_2 \text{CicloEco}_t + \beta_3 \Delta \text{TCR}_t + \beta_4 \text{DPost1991} * \text{CicloEco}_t + \beta_5 \text{DPost1991} * \Delta \text{TCR}_t + \varepsilon \Delta_t.$$

Más concretamente,  $\Delta \text{ monto total}_{i,k,t}$  es el cambio al presupuesto en la etapa  $i$  ( $i = 1, 2, 3$ ) (expresado como porcentaje del PIB) para la clasificación del gasto  $k$  (operativo, servicio de deuda, inversión) en el año  $t$ .  $\text{DPost1991}$  es una variable categórica o *dummy* cuyo valor es 1 para cada año después de 1991;  $\text{CicloEco}$  es la medida del ciclo económico (desviación de la tendencia en logs) y  $\Delta \text{TCR}$  es el cambio porcentual en la tasa de cambio real;  $\varepsilon$  es el término de error.

El cuadro 4.1 presenta los resultados de los cambios en el presupuesto durante cada una de las tres etapas, tanto para el monto total como para cada rubro presupuestario. En la etapa 1, se asocia la desviación positiva del 1% en la desviación del PIB frente a la tendencia con un incremento del 0,12% del PIB en inversión, frente a lo inicialmente presentado por el Poder Ejecutivo en su propuesta. Esto indica que la inversión incorporada durante el debate de la propuesta de ley de presupuesto en el Congreso fue procíclica.

En la etapa 2, la cual mide el resultado de las modificaciones entre la propuesta inicial del presupuesto y el presupuesto vigente, la variable dicotómica  $\text{DPost1991}$

**CUADRO 4.1** Resultados econométricos: factores determinantes de los cambios presupuestarios, 1970-2005

Variable dependiente	DPost 1991	Ciclo económico	ΔTCR	Interacción entre DPost 1991 y ciclo económico	Interacción entre DPost 1991 y ΔTCR
<b>Etapla I: de la propuesta de presupuesto a la ley anual de presupuesto</b>					
Cambio en el monto total	0,103 (0,172)	0,002 (0,036)	-0,006 (0,010)	0,076 (0,059)	0,022 (0,019)
Cambio en el gasto operativo	0,154 (0,124)	0,008 (0,016)	-0,001 (0,004)	-0,004 (0,036)	-0,005 (0,009)
Cambio en el servicio de la deuda	0,045 (0,079)	0,039 (0,030)	0,001 (0,004)	-0,042 (0,034)	0,012 (0,008)
Cambio en el gasto de inversión	-0,099 (0,097)	-0,045 (0,043)	-0,005 (0,010)	0,122 (0,054)	0,015 (0,014)
<b>Etapla II: de la ley de presupuesto al presupuesto vigente</b>					
Cambio en el monto total	-1,394 (0,331)	0,197 (0,101)	0,100 (0,031)	-0,470 (0,140)	-0,119 (0,042)
Cambio en el gasto operativo	-0,354 (0,173)	-0,007 (0,065)	0,043 (0,019)	-0,148 (0,079)	-0,057 (0,025)
Cambio en el servicio de la deuda	-0,167 (0,132)	0,035 (0,016)	0,002 (0,009)	-0,038 (0,051)	0,007 (0,020)
Cambio en el gasto de inversión	-0,870 (0,162)	0,171 (0,070)	0,055 (0,021)	-0,285 (0,079)	-0,070 (0,023)
<b>Etapla III: del presupuesto vigente a la ejecución</b>					
Cambio en el monto total	-0,092 (0,197)	-0,112 (0,093)	-0,016 (0,022)	0,081 (0,108)	-0,009 (0,027)
Cambio en el gasto operativo	-0,139 (0,071)	-0,024 (0,027)	-0,005 (0,006)	-0,015 (0,037)	-0,008 (0,009)
Cambio en el servicio de la deuda	-0,102 (0,044)	-0,009 (0,008)	-0,004 (0,003)	0,010 (0,016)	0,003 (0,006)
Cambio en el gasto de inversión	0,137 (0,125)	-0,078 (0,066)	-0,007 (0,016)	0,086 (0,072)	-0,003 (0,018)

Fuente: cálculos de los autores.

Nota: Estimación MCO (método de Mínimos Cuadrados Ordinarios), errores estándar robustos entre paréntesis. Controles: variable ficticia para el primer y último año de cada gobierno, así como las regresiones de la Etapa II en 1992. Número de observaciones: 36.

tiene un efecto negativo y significativo sobre el presupuesto total, así como sobre el monto gastado en operación y en inversión. Esto significa que el uso de adiciones

presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo observó una pendiente descendiente, lo cual podría evidenciar el aumento de los costos de negociar el presupuesto con el Congreso, resultante de las modificaciones que introdujo la Constitución de 1991. Durante esta etapa, el ciclo económico también tiene efectos sobre el presupuesto. De hecho, los cambios netos en el presupuesto antes de 1991 eran procíclicos (para el monto total, la deuda y la inversión), mientras que posteriormente se tornaron en contracíclicos (aunque el efecto desaparece para el monto de la deuda y aparece en operaciones). De igual manera, la tasa real de devaluación afecta el resultado real de las modificaciones al presupuesto durante la segunda etapa. Nuevamente, el efecto varía si la variable interactúa con la variable dicotómica  $D_{Post1991}$ . En consecuencia, una devaluación real del 1% antes de 1991 producía un incremento del 0,10% en el presupuesto total. A partir de 1991, la depreciación real se asocia con una reducción del gasto. Esto puede deberse al efecto tributario de la tasa de cambio. Antes de 1991, la devaluación generaba ingresos adicionales (debido a la importancia de las exportaciones en el sector público), pero este efecto se redujo desde entonces debido a que la carga de deuda pública se denomina ahora en dólares. Finalmente, la evidencia empírica muestra que los efectos que generaron los cambios institucionales introducidos en 1991 durante la etapa 3 fueron insignificantes.

En resumen, los resultados de los ejercicios econométricos no presentan evidencia sólida de que se haya generado una ruptura estructural en el proceso presupuestario a raíz de la Constitución de 1991, al menos en lo relacionado con los cambios en el monto total y en la composición del presupuesto durante sus diferentes etapas. Para corroborar la ausencia de un cambio estructural, se aplicó la prueba de Chow a cada una de las variables dependientes en la mencionada regresión.<sup>8</sup> Sólo una serie (la del cambio en el gasto total en operaciones durante la etapa 1) evidenció un cambio estructural desde 1991.

## RESULTADOS PRESUPUESTARIOS

Esta sección presenta los principales resultados del proceso presupuestario colombiano en términos de cuatro importantes dimensiones de la política fiscal (explicadas en detalle en el capítulo introductorio del presente volumen): sostenibilidad, adaptabilidad, eficiencia y representatividad.

<sup>8</sup> La prueba de Chow es una prueba estadística y econométrica diseñada para medir si los coeficientes de dos regresiones lineales con distintas muestras de datos son iguales.

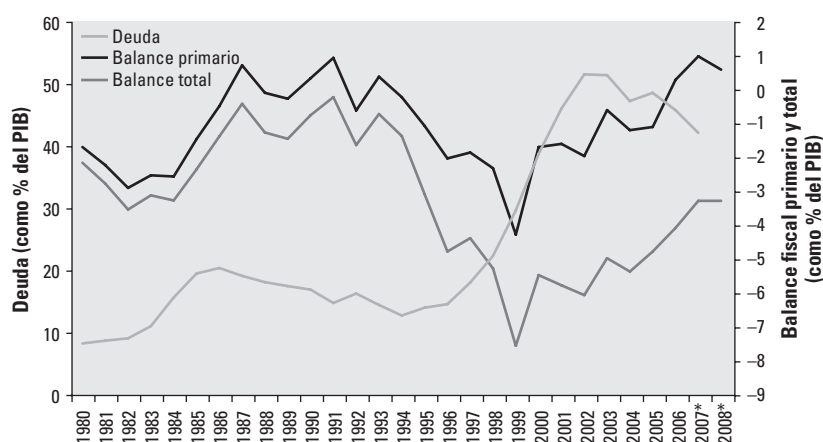
## Sostenibilidad

Desde una perspectiva de largo plazo, las finanzas públicas colombianas han tendido a ser sostenibles en la medida en que han exhibido déficits poco importantes, deuda relativamente baja (como porcentaje del PIB) y, lo más importante, ausencia de incumplimientos en los servicios de la deuda (al menos en el período de la posguerra). Por ejemplo, durante la “década perdida” de los años ochenta, mientras el resto de la región experimentó grandes déficits fiscales, Colombia los mantuvo por debajo del 4% del PIB al mismo tiempo que cumplió con sus obligaciones. Sin embargo, esta situación cambió durante los años noventa. Mientras que la mayoría de los países de la región lograron ajustar exitosamente sus finanzas públicas, lo opuesto sucedió en Colombia, país en el cual el déficit del gobierno nacional aumentó agudamente entre 1995 y 1999 (en 1999, sobrepasó el 7% del PIB). Aun cuando la situación fiscal de Colombia ha mejorado desde el año 2000, el déficit del gobierno nacional todavía excedía el 3,3% del PIB en 2007 (ver gráfico 4.1).

## Adaptabilidad

La adaptabilidad se refiere a la capacidad de ajustar el curso de la política fiscal para hacer frente a las crisis económicas. Para que las finanzas públicas jueguen

**GRÁFICO 4.1** Gobierno nacional: deuda y balance fiscal primario y total (porcentaje del PIB)



Fuente: cálculos de los autores basados en datos del DNP y del Confis.

Nota: los asteriscos indican que las estadísticas para 2007 y 2008 son estimadas.

un papel estabilizador, el proceso del presupuesto debe permitir la generación de ahorro en los años de prosperidad e incrementos del gasto en los períodos recesivos. El ejercicio de estimación simple para el período comprendido entre 1980 y 2005 de la correlación existente entre el PIB y los gastos públicos desestacionalizados demostró que el coeficiente es relativamente bajo (0,065), lo cual sugiere que la política fiscal ha sido neutral frente al ciclo económico.

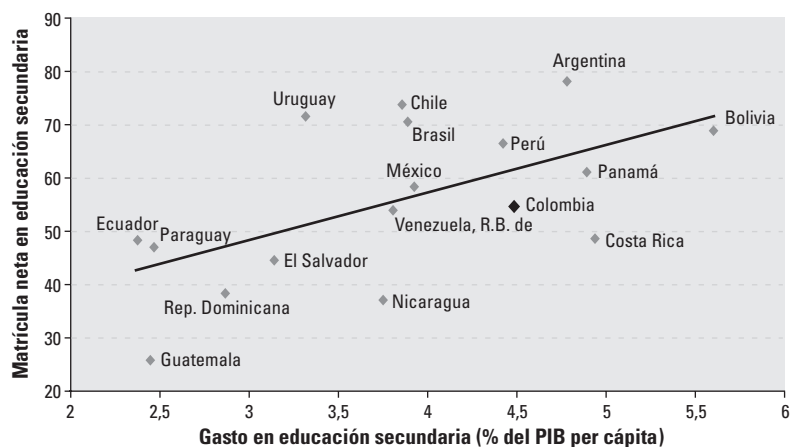
Sin embargo, un ejercicio más robusto –basado en la metodología del “impulso fiscal”– define la política fiscal “discrecional” como el cambio en el componente cíclico del déficit primario. Si éste aumenta por encima de la pendiente de su tendencia, se comprende que la política fiscal es deliberadamente expansionista. Si esto ocurre cuando el PIB está por debajo de su nivel potencial o de tendencia, entonces la política fiscal es contracíclica. Los resultados de este ejercicio ilustran el hecho de que el incremento en el déficit primario es característico de los años en los que el crecimiento del PIB está por encima de su tendencia, mientras que el superávit primario se presenta cuando el PIB está por debajo de su potencial. Este ejercicio evidencia la presencia de una política significativamente procíclica. No obstante, la política también ha sido contracíclica en algunas ocasiones, como en 1999 y durante la primera mitad de la década de 1980.

## Eficiencia

Medir la eficiencia del gasto público no es una tarea fácil. En un estudio reciente, Herrera y Pang (2005) diferenciaron dos tipos de eficiencia de la política fiscal. La eficiencia técnica se refiere al uso óptimo de los recursos (insumos) para lograr los resultados esperados, mientras la asignación efectiva se refiere a la distribución óptima del gasto de los recursos (insumos) entre diferentes alternativas, dependiendo de su productividad marginal.

Para el caso específico de la educación, los gastos en Colombia –tanto en la educación primaria como en la secundaria– parecen ser altos en relación con las tasas de matrícula, frente a otros países de la región de América Latina y el Caribe. El gráfico 4.2 muestra que, entre los países de América Latina, Colombia es uno de los países que más gasta, pero sus resultados en términos de las tasas de matrícula son inferiores a los esperados. Se observa un patrón similar para el caso de la salud: casos como el de las vacunas (gráfico 4.3) sugieren que Colombia gasta más en salud que otros países para alcanzar resultados similares.

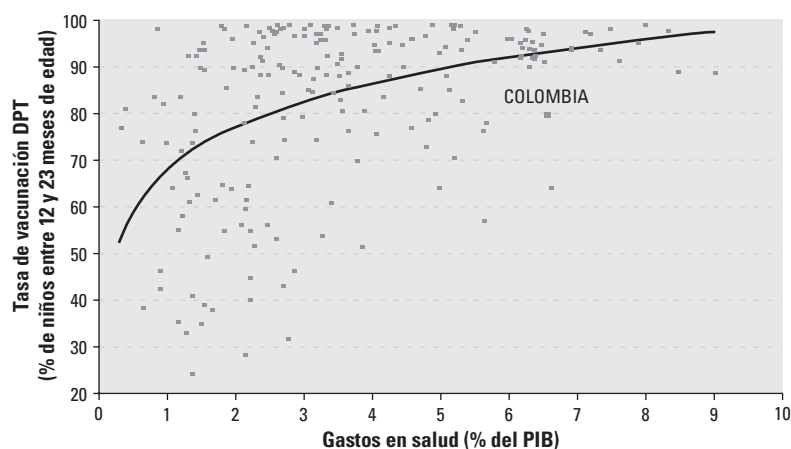
**GRÁFICO 4.2** Matrícula neta en secundaria y gasto público en educación; promedio 1998-2002  
(Promedio 1997-2005)



Fuentes: cálculos de los autores con base en los Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial.

Nota: Matrícula neta es la población inscrita de niños en edad escolar expresada como porcentaje de la población total de niños en la edad correspondiente.

**GRÁFICO 4.3** Tasas de vacunación DPT y gastos públicos en salud; promedio, 1998-2002



Fuente: cálculos de los autores con base en los Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial.



## Representatividad

No existe una definición única para la representatividad del gasto público. Conceptualmente, el proceso de planificación de la asignación de los recursos públicos puede constituir un punto de partida para evaluar el grado de representatividad del presupuesto. Este plan debe esbozar las promesas que el nuevo gobierno realizó durante la campaña presidencial y definir las políticas y los recursos para cumplir los objetivos declarados dentro del contexto de la sostenibilidad fiscal y macroeconómica. La ley establece una diferencia entre las autoridades de planificación responsables de formular la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo (el Poder Ejecutivo) y las autoridades participantes en el proceso de debates para su aprobación (que incluyen el Consejo Nacional de Planeación y el Congreso).<sup>9</sup> Estas dos etapas generan un incentivo para que los distintos sectores políticos, económicos y de la sociedad civil participen en su formulación, brindando una mayor representatividad a las políticas públicas. En este sentido, el cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo puede constituir una medida de su representatividad. Además, como señalamos anteriormente, la CC desempeña un papel de gran relevancia en los asuntos presupuestarios, por lo que debería considerarse como otro elemento importante de la representatividad. Sin embargo, el amplio uso de impuestos con asignación específica y otras rigideces presupuestarias, como las vigencias futuras, en las que intervienen pocos actores, tiene a menudo un costo en términos de esta dimensión.

En resumen, el actual proceso presupuestario en Colombia es más incluyente y representativo que aquel existente antes de la Constitución de 1991. Sin embargo, existen grandes posibilidades para mejorar los resultados en cuanto a adaptabilidad, eficiencia y sostenibilidad.

## CONCLUSIONES

Este capítulo demuestra que las instituciones políticas constituyen un elemento fundamental para comprender algunas de las características clave del proceso presupuestario en Colombia. Este proceso se basa en un sistema complejo y superpuesto de reglas fiscales inflexibles que determinan la asignación de fondos para diversos

<sup>9</sup> El presidente nombra a los integrantes del Consejo Nacional de Planeación de conformidad con la siguiente composición: el Consejo debe incorporar miembros de cuatro (4) de los municipios y distritos, nueve (9) de los departamentos, uno (1) de los pueblos indígenas, cuatro (4) de los sectores económicos, cinco (5) de la sociedad civil, dos (2) del sector educativo y cultural, uno (1) del sector ambiental y cinco (5) de los grupos étnicos minoritarios.

propósitos, incluyendo los sectores (como educación y salud), los tipos de gasto (como salarios del sector público) y la destinación específica. Aunque se carece de un buen modelo teórico, se considera que estas rigideces son el resultado del equilibrio de un juego con un gran número de actores que no interactúan permanentemente y, por ende, tienen dificultades para lograr resultados cooperativos.

A pesar de esto, el ministro de hacienda cuenta aún con ventajas en el proceso de toma de decisiones presupuestarias. Por ejemplo, el monto de los recursos adicionados por el Congreso durante la etapa de aprobación es moderado (en promedio, un 0,41% del PIB o un 3,11% del presupuesto). Asimismo, no es dable afirmar que el “costo” de la aprobación presupuestaria haya aumentado desde que la Constitución de 1991, la cual fortaleció teóricamente el poder del Legislativo frente al Poder Ejecutivo, entró en vigor.

En realidad, la mayor parte de las modificaciones se realizan en una etapa posterior: entre la sanción de la ley del presupuesto y el gasto final. Esto muestra que los proyectos de inversión sugeridos por los legisladores se incluyen con mayor frecuencia en el proceso de aprobación de las adiciones presupuestarias que en la etapa inicial de aprobación del presupuesto. No obstante, el monto de las adiciones presupuestarias ha disminuido desde 1991, lo que sugiere que la nueva Constitución ha hecho que la promulgación de esta legislación sea un proceso más engorroso. De alguna manera, esto sugiere que pese a que hoy existen más rigideces que antes de 1991, hay menor espacio de negociación sobre el componente flexible.

La reforma política de 2003 fortaleció el sistema de partidos y probablemente mejore la calidad de los debates parlamentarios en materia presupuestaria, así como los resultados presupuestarios. Sin embargo, es dable afirmar que aún se requieren importantes reformas, en particular un conjunto de medidas que incluyan: a) una reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto que disminuya los ámbitos específicos en los que se aceptan las inflexibilidades y la destinación específica; y, b) restricciones fuertes sobre el monto de las vigencias futuras, que sólo deben permitirse en el caso de proyectos debatidos y aprobados en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo. Esto último asegurará que las inflexibilidades fijadas por cada gobierno estén, como mínimo, justificadas por los objetivos y las estrategias contempladas en el plan. Asimismo, el monto de las vigencias futuras tampoco debería superar los límites del presupuesto plurianual de inversiones que acompaña al plan de desarrollo y su duración máxima no debería ser mayor de ocho años. Tales límites no sólo reducirían las inflexibilidades sino que también mejorarían los vínculos existentes entre las etapas de planificación, formulación y ejecución presupuestarias. Esta disposición mejoraría asimismo los problemas de represen-

tatividad asociados con la asignación de tales vigencias futuras. Finalmente, estas reformas aumentarían el grado de adaptabilidad de la política fiscal.

De otro lado, se deberían implementar varias reformas relacionadas con las reglas formales. Primero, se debe eliminar la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público. En cuanto al manejo de la deuda, el papel del Congreso debe concluir tras el debate y la aprobación del presupuesto y, por ende, del correspondiente monto de endeudamiento neto en la ley anual de presupuesto. En este orden de ideas, las decisiones sobre el tipo de endeudamiento (interno o externo) y los términos contractuales específicos de éste no deben estar sujetos a la interferencia del Congreso. Esta reforma brindaría una mayor transparencia al proceso en su conjunto.

Segundo, resulta esencial reformar el Estatuto Orgánico de Presupuesto para exigir el registro de los proyectos de inversión en el BPIN (con el fin de poder realizar el análisis económico de la viabilidad de los proyectos), antes de que el Congreso apruebe dichos proyectos. Esto es muy obvio, pero no sucede así hoy. Los legisladores incorporan propuestas que no han sido evaluadas y que no cumplen con los estándares mínimos para garantizar su viabilidad económica.

Tercero, las sentencias de la CC en materia de gastos adicionales deben tener en cuenta explícitamente su impacto sobre el presupuesto. Esto puede lograrse si se exige que se anexe un memorando técnico, redactado por expertos, al acervo probatorio y de evidencias evaluado y debatido por los magistrados, quienes deberían, como mínimo, estar conscientes de los costos de sus decisiones. Es probable que esto no modifique las sentencias, pero sí creará un mejor entendimiento de las complejas compensaciones inherentes a las decisiones presupuestarias.

Por último, respecto de la posible reforma de las prácticas informales, la evidencia presentada en este capítulo sugiere que el proceso de aprobación de presupuestos complementarios es muy costoso desde un punto de vista fiscal. Durante esta etapa el Congreso cuenta con un gran apalancamiento para incrementar los montos propuestos por el gobierno. Por consiguiente, es aconsejable mejorar la planificación y la programación del presupuesto con el fin de evitar la necesidad de utilizar tales instrumentos.





## **Reformas institucionales, políticas presupuestarias y resultados fiscales en Ecuador**

*Andrés Mejía Acosta, Vicente Albornoz y M. Caridad Araújo*

### **POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS EN UN ENTORNO VOLÁTIL**

El proceso presupuestario en Ecuador brinda un excelente escenario para analizar cómo múltiples actores, trabajando en un entorno de políticas cambiantes, han decidido sobre los resultados fiscales a través del tiempo. Este capítulo analiza el impacto de las crisis económicas y políticas sobre el proceso presupuestario de Ecuador entre 1979 y 2006; la manera en la que los actores políticos han reaccionado a tales crisis; su capacidad de influir durante la formulación, aprobación, ejecución y supervisión de los presupuestos, y, los posteriores resultados fiscales.

El proceso presupuestario en Ecuador se desarrolla en un entorno caracterizado por la presencia de múltiples actores políticos, inestabilidad institucional y muy pocos incentivos a la cooperación en el largo plazo. Las rentas petroleras, cuando están disponibles, han fomentado en los políticos una conducta tendiente a la apropiación de rentas mediante el incremento del gasto discrecional o a través de la asignación específica de recursos hacia determinados grupos de interés. Si bien es cierto que la utilización de mecanismos de canalización de las partidas de gasto ha contribuido a forjar algunos compromisos políticos con la oposición en el corto plazo, también ha menoscabado la capacidad del gobierno para ajustar su política fiscal y responder a la volatilidad de los precios del petróleo en el largo plazo.

Un breve análisis histórico del proceso presupuestario, a partir del retorno a la democracia en 1979, revela que el comportamiento político de apropiación de los ingresos aún prevalece, pese a la implementación de las muy importantes reformas constitucionales y económicas dirigidas a racionalizarlo. Por ejemplo, reformas cons-

titucionales importantes y otra legislación de relevancia aprobada entre 1994 y 1998 buscaron incrementar los poderes presidenciales para definir la agenda presupuestaria, al mismo tiempo que disminuir la capacidad de los legisladores para negociar las partidas de gasto provinciales. De hecho, reformas eliminaron los incentivos políticos y los medios de intercambio necesarios para establecer coaliciones a nivel nacional, mientras que propiciaron que los gobiernos subnacionales (municipales y provinciales) se convirtieran en actores políticos importantes con derechos formales y prerrogativas tanto para influir sobre la asignación de las partidas de gasto como para moldear el proceso presupuestario.

Este capítulo documenta el “desplazamiento” significativo de la política presupuestaria desde el escenario nacional hacia el subnacional que se registró a finales de los años noventa. Asimismo, documenta el impacto de la dolarización de la economía en 2000 y la subsiguiente aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) en 2002 que son otros ejemplos de reformas que impusieron límites a los actores políticos en el proceso presupuestario. Aunque estos cambios legales contribuyeron a mejorar el panorama fiscal después de 2001, este capítulo sugiere que el superavit fiscal conseguido a partir de dicha fecha se debe en gran medida al dramático incremento del precio internacional del petróleo, en vez del austero accionar de los actores políticos. De hecho, en este contexto de alzas en los precios del petróleo, el Congreso y el presidente revocaron en 2005 aspectos esenciales de la LRF para permitir un mayor gasto gubernamental durante los años de las campañas electorales.

La evaluación de los resultados presupuestarios sugiere que la combinación entre un Poder Ejecutivo fortalecido y los beneficios derivados de los altos precios del petróleo contribuyó a generar resultados presupuestarios más eficientes y sostenibles. Al mismo tiempo, el desplazamiento de la política del nivel nacional hacia el subnacional contribuyó a brindar una mayor representatividad –aunque con algunos sesgos– a la asignación del gasto público.

Pese a la adopción de reformas *a priori* ideales en las finanzas públicas, este capítulo presenta argumentos para demostrar que existen dos razones por las cuales el proceso presupuestario no hubiera podido ser sostenible en el largo plazo. En primer lugar, los actores políticos nacionales y subnacionales carecían aun de incentivos para formar, en torno a la redistribución de rentas gubernamentales en permanente crecimiento, coaliciones creíbles, efectivas y duraderas. La otra fuente de inestabilidad ha sido la significativa dependencia en las rentas petroleras generada por la bonanza de ese recurso. Como resultado, aún los fondos de estabilización del petróleo, originalmente creados para contribuir a sostener la economía dolarizada, han sido específicamente destinados a proyectos que tienen visibilidad en el corto plazo.

Los acontecimientos políticos acaecidos en Ecuador –desde que concluyó la elaboración de este estudio en 2006– han determinado la reconfiguración del proceso presupuestario en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la elección a la presidencia de Rafael Correa a finales de 2006 –y su subsiguiente éxito político al proponer, formular y adoptar una nueva Constitución en 2008– fortaleció la influencia del Poder Ejecutivo sobre la altamente fragmentada y desmovilizada oposición. Esta mayor injerencia política afectó el proceso presupuestario, por ejemplo, a través de la adopción de una ley especial dirigida a “recuperar el uso de las rentas petroleras”, lo cual eliminó la asignación específica de tales rentas y, en consecuencia, centralizó la asignación de la riqueza petrolera en el Presupuesto General del Estado (PGE).<sup>1</sup> Otras reformas significativas –inducidas por los efectos de la bonanza petrolera– fueron el aumento del gasto gubernamental en educación, salud y seguridad social, así como nuevos o mayores subsidios para los combustibles domésticos, las amas de casa y los desempleados. En segundo lugar, el colapso de los mercados financieros internacionales y la subsecuente caída de los precios de los bienes primarios minaron la confianza depositada por el Ecuador en la disponibilidad de abundantes rentas petroleras. Es probable que la caída de los precios del petróleo junto con los recortes de producción inducidos por la OPEP, generen en el futuro una brecha fiscal considerable en el presupuesto de Ecuador.

Resulta innegable, sin pretender predecir el futuro desempeño fiscal, que la sostenibilidad de la situación fiscal de Ecuador se verá profundamente afectada por la disminución de los precios del petróleo y la ausencia de reservas fiscales. Por otro lado, no resulta tan claro que el incontestable poder del Poder Ejecutivo sobre el proceso presupuestario contribuya a mejorar la representatividad y eficiencia del presupuesto. Por el contrario, es posible que esta configuración promueva mayores niveles de discrecionalidad y de avaricia en la apropiación de los ingresos por parte de quienes integran la coalición de gobierno. Sin embargo, estas preocupaciones constituyen interrogantes para futuras investigaciones.

## **ENCUADRE: LA POLÍTICA EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN ECUADOR**

El proceso de formulación de políticas en Ecuador se caracteriza por la permanente tensión existente entre un actor con gran poder para establecer sus intereses en la

<sup>1</sup> Se conoce como la Ley para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento. Esta ley dispone la transferencia de los recursos presentes y futuros de todos los fondos petroleros (Fondo de Estabilización Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, FEIREP; Cuenta Especial de Reactivación Productiva, CEREPS y el Fondo de Estabilización Petrolera, FEP) al PGE.

agenda (el presidente) y una multiplicidad de actores con capacidad de veto, quienes ejercen tal poder desde el Legislativo nacional, los gobiernos subnacionales, los grupos de interés organizados y la calle. Esta configuración de actores e intereses divergentes termina siendo perversa ya que genera pocos incentivos formales para apoyar las coaliciones de gobierno en el largo plazo y le ha dado la fama al Ecuador de ser “un país muy difícil de gobernar”. Sólo en la última década, los ingentes niveles de conflicto étnico y regional, la participación militar, el deterioro económico y el entrapamiento del Poder Legislativo han contribuido significativamente, en diversos momentos, a la revocatoria del mandato de tres presidentes antes de que concluya su período. El recuadro 5.1 describe las principales características del proceso de formulación de políticas en Ecuador.

La dolarización de la economía en enero de 2000 tuvo un efecto trascendental sobre el proceso de formulación de políticas en Ecuador. La adopción del dólar de los Estados Unidos de América como moneda nacional anuló la operatividad y la eficacia del Banco Central de Ecuador para fijar una política monetaria y eliminó de hecho una de las dos vías conducentes a la formulación de políticas, es decir, la de la delegación por parte del Poder Ejecutivo. Como consecuencia, la política fiscal se convirtió en una de las más controvertidas áreas de política en Ecuador.

## **CRISIS QUE HAN AFECTADO EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE ECUADOR**

### **El factor petróleo**

El petróleo constituye el principal producto de exportación y la fuente primaria de los ingresos fiscales de Ecuador. Entre 2000 y 2005, las rentas petroleras representaban, en promedio, el 26,4% de los ingresos del sector público no financiero y el 35,1% de los ingresos del gobierno central. Habida cuenta de la alta dependencia de los ingresos públicos de las exportaciones de petróleo, la economía ecuatoriana es particularmente vulnerable a las fluctuaciones en el precio internacional del petróleo (Fernández y Lara, 1998) o a los desastres naturales susceptibles de afectar la continua producción o el flujo de petróleo (como el terremoto de 1987, el cual dañó el oleoducto). En consecuencia, una interrupción en las rentas petroleras puede transformarse rápidamente en una crisis fiscal. Esta vulnerabilidad explica, en parte, el inestable desempeño económico del país durante el último período democrático.

Entre 1998 y 2006, los precios del petróleo ecuatoriano variaron sustancialmente. La observación de los precios durante ese intervalo nos permite clasificar el comportamiento del precio en tres períodos. Durante el primer período, entre



**RECUADRO 5.1 El proceso de formulación de políticas en Ecuador**

Los presidentes, actuando en un escenario altamente fragmentado, se han valido de dos vías para generar reformas de política. La primera, ha sido la de presentar sus propuestas a la consideración de los legisladores nacionales, quienes, como resultado del gran número de partidos de oposición y de la falta de incentivos políticos para construir coaliciones, sólo aprueban, en promedio, el 30% de la agenda presidencial. Para superar las limitantes institucionales de la cooperación, los gobiernos y los legisladores han, a menudo, conformado alianzas *ad hoc* y clandestinas (fantasma) para impulsar proyectos locales con fines electorales, proyectos provinciales de inversión, patrocinios, concesiones particulares en las políticas, etc., a cambio del apoyo de los legisladores. El resultado general ha sido el de establecer un proceso de negociación altamente costoso e ineficaz que ha generado muy pocos cambios de política.

La segunda, ha sido la de delegar el poder de la toma de decisiones a una tecnocracia (burocracia técnica), la cual ha adoptado las reformas evitando totalmente el debate con los partidos políticos en el Legislativo. Si bien es cierto que la Junta Monetaria, el Banco Central del Ecuador y el Consejo Nacional de Modernización impulsaron la aprobación de políticas decisivas, tales reformas respondieron a las necesidades de grupos de interés muy específicos, por lo que éstas fueron revocadas con cada cambio de gobierno o, incluso, de ministro. A fin de cuentas, los partidos políticos se han reafirmado como importantes actores del proceso de formulación de políticas mediante el ejercicio de presiones políticas para acelerar la remoción de los ministros impopulares: entre 1979 y 1998, el mandato promedio de un ministro de economía y finanzas era de aproximadamente 12 meses.

Al final de ambas vías, un conjunto formal e informal de “actores de veto de último recurso” ha estado presto a oponerse, paralizar o incluso revocar las decisiones de política no deseadas. Algunos de los canales formales de oposiciones incorporan incluso apelaciones al Tribunal Constitucional (Corte Constitucional). Los canales no convencionales han incluido protestas por parte de los pueblos indígenas, los militares y otros grupos populares. Algunos de estos actores de “último recurso” se convirtieron en protagonistas de la remoción de tres presidentes del Ecuador entre 1997 y 2005.

Fuente: Mejía Acosta *et al.* (2008).

enero de 1998 y octubre de 1999, los precios se mantuvieron cercanos a un bajo promedio de US\$12,6 por barril. Durante el segundo período, entre noviembre de 1999 y abril de 2004, los precios incrementaron hasta un promedio de US\$23 por barril. Durante el tercer período, entre mayo de 2004 y abril de 2006, el precio por barril aumentó a un nivel promedio de US\$39,1, lo que reflejaba una tendencia al alza. Los períodos que caracterizan la evolución de los precios del petróleo son perfectamente coherentes con el patrón general de variación de los resultados fiscales entre 1998 y 2005, tal y como se demuestra en el cuadro 5.1. Durante 1998 y 1999, el presupuesto refleja grandes déficits, mientras que entre 2000 y 2005 la tendencia se revierte y el presupuesto presenta incluso balances netos positivos.

En este capítulo se argumenta que las fluctuaciones en los precios del petróleo han afectado el ámbito institucional del proceso de formulación del presupuesto en

**CUADRO 5.1** Evolución de los resultados fiscales en Ecuador, 1998-2005  
(en relación con el sector público no oficial y como porcentaje del PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Déficit presupuestario	-5,2	-4,9	1,5	0	0,8	1,1	2,1	0,7

Fuente: Banco Central de Ecuador.

Ecuador, así como a los incentivos de los actores presupuestarios para lograr la disciplina fiscal. Inmediatamente después de la significativa crisis fiscal –caracterizada por la caída de los precios del petróleo y la subsiguiente dolarización de la economía ecuatoriana– los partidos políticos y el Congreso impulsaron la adopción de la LRF, con el fin de restringir la expansión del gasto público y de otorgar sobriedad a la política fiscal. Tres años después, cuando los precios del petróleo alcanzaron su más alto nivel, estos mismos actores votaron favorablemente la enmienda de dicha ley. La enmienda eliminó de hecho tanto las restricciones al gasto público como otros controles fiscales. Esta fluctuación en las preferencias de los políticos no fue un caso aislado, sino que, por el contrario, como se argumenta en este capítulo, las variaciones en los precios del petróleo están estrechamente relacionadas con los cambios en las preferencias y en el comportamiento de los actores involucrados en el proceso de formulación del presupuesto.

Dada la naturaleza contenciosa del proceso de formulación de políticas y la gran dependencia en las rentas petroleras, los gobiernos en Ecuador no han demostrado tener la capacidad para adaptarse a las crisis (rigidez de las políticas públicas), que les permitieran sostener los acuerdos a través del tiempo (volatilidad de las políticas públicas). La política fiscal se desarrolla dentro de un marco sumamente complejo en el cual el presupuesto juega un papel importante, no sólo por la magnitud de los recursos que asigna, sino también por la rigidez que las asignaciones específicas otorgan a su estructura. Un presupuesto rígido impone una restricción adicional sobre la capacidad de la política fiscal para adaptarse a las crisis externas. Esta restricción adquirió un peso mayor con la dolarización de la economía, la cual limitó de hecho el rango de los instrumentos de ajuste de los que puede disponer el Poder Ejecutivo. El efecto inesperado del incremento en las rentas petroleras puede contribuir temporalmente a aliviar la rigidez fiscal que impuso la dolarización, pero no elimina la necesidad de impulsar profundas reformas estructurales. La inhabilidad experimentada durante los últimos 35 años para impulsar e implementar las reformas fiscales necesarias, constituye uno de los principales obstáculos para el éxito de los programas de ajuste (Hurtado, 2006).

## La Constitución de 1998

La Asamblea Nacional que debatió y aprobó la nueva Constitución entre 1997 y 1998 fue convocada para satisfacer la necesidad de fortalecer las instituciones políticas responsables de promover una mayor gobernabilidad y representatividad política. En la práctica, las reformas aprobadas mediante la Constitución de 1998 fortalecieron los poderes presidenciales frente a aquellos ejercidos por el Congreso (buscando mejorar la gobernabilidad), al mismo tiempo que pretendieron estrechar los vínculos entre los ciudadanos y los políticos (buscando mejorar la representatividad). Estas reformas, junto con otras que estaban estrechamente relacionadas, incorporaron un conjunto de incentivos desigual es para la cooperación política.

En primer lugar, las reformas aumentaron el nivel de influencia del presidente en el proceso presupuestario, a expensa de los legisladores. Se otorgó al presidente los derechos exclusivos de iniciar el proceso presupuestario, al mismo tiempo que se incrementó su poder de veto y de legislar mediante decreto. Se prohibió taxativamente al Congreso incrementar el gasto o crear nuevas rentas y no se permitió más a los legisladores negociar las partidas de gasto provinciales o la financiación discrecional –fuera del presupuesto– para sus distritos, sino que, más bien, se les exigió aprobar el presupuesto con base en partidas generales o sectoriales de gasto.

En segunda instancia, las reformas buscaron reducir el número de actores involucrados en el proceso presupuestario. En consecuencia, el número de congresistas se redujo 123 a 100. Después de 1998, el Congreso se orientó más hacia las provincias, en virtud de que los legisladores provinciales se elegían a través del voto personalizado de los electores, mientras que eliminó a los legisladores nacionales (elegidos mediante plancha a escala nacional). A su vez, al interior del Congreso el poder también se concentró. La comisión de presupuesto, integrada por siete miembros, captó mayores poderes para establecer la agenda y revisar la propuesta de presupuesto presentada por el Poder Ejecutivo, aun cuando se delegó el poder de la aprobación del presupuesto a la plenaria del Congreso. Finalmente, las reformas extendieron los horizontes temporales de los actores presupuestarios. Se permitió la reelección de los legisladores a partir de 1996 y, a través de la nueva Constitución, se prorrogó su mandato de dos a cuatro años (eliminando así las elecciones de medio término). También se prorrogó el período de ejercicio de los cargos parlamentarios y de servicio en las comisiones de uno a dos años. En teoría, esto debió haber contribuido a aumentar los incentivos de los legisladores para conformar acuerdos intertemporales, toda vez que los legisladores fueron elegidos al Congreso por períodos más largos, al mismo tiempo que acumulaban mayor experiencia a través del tiempo.

En la práctica, las reformas introducidas por la Constitución de 1998 produjeron una serie de resultados no previstos. Respecto al Poder Ejecutivo, como resultado del incremento de los poderes presupuestarios, el presidente se hizo menos dependiente de obtener el apoyo de los legisladores para la aprobación del presupuesto y aumentó su capacidad para asignar las partidas de gasto. En lo que hace al Poder Legislativo, las reformas generaron dinámicas encontradas. Por un lado, los legisladores incrementaron su poder de representación política frente a sus electores (gozaron de mayores períodos de mandato sin limitar el número de períodos y son elegidos mediante el voto personalizado). Por el otro, perdieron su capacidad de acceder o influir sobre la asignación de los recursos de financiación de los proyectos de inversión desarrollados en beneficio de sus electores. Esta combinación limitó severamente las perspectivas de los políticos de desarrollar un “vínculo electoral” con sus votantes. Esta situación a nivel nacional, fue acompañada por una serie de reformas institucionales, fortaleció la capacidad de los gobiernos locales para tornarse en exitosas fuerzas de cabildeo en el proceso presupuestario y para desarrollar vínculos electorales con sus votantes, al mismo tiempo que erosionaron los incentivos a la cooperación y a conformar coaliciones a nivel nacional. Por tanto, pese a que los partidos políticos perdieron su influencia sobre el proceso presupuestario a nivel nacional, éstos reaparecieron como actores cruciales en un nuevo escenario de política: los gobiernos subnacionales.

### **La dolarización en Ecuador**

La decisión de dolarizar la economía en enero de 2000 obedeció a la necesidad de enfrentar de manera drástica los efectos de la crisis financiera que amenazaba con sumir a Ecuador en una situación de hiperinflación, estancamiento económico (con un decrecimiento del PIB correspondiente al 6,4% en 1999) y caída de los precios del petróleo en un contexto en el cual prevalecía la desconfianza en la capacidad del gobierno para impulsar una recuperación económica. La dolarización tuvo como efectos positivos la reducción de la inflación a niveles que el país no había experimentado durante las últimas dos décadas y el brindar a los agentes económicos las ampliamente deseadas señales de estabilidad. A su vez, tuvo consecuencias que afectaron directamente al proceso presupuestario. En primer término, la dolarización redujo formalmente la posibilidad de que el ciclo de devaluación-inflación erosionara el valor real de las asignaciones presupuestarias. En segundo término, al promover la estabilidad económica, la dolarización disminuyó las tasas de descuento de los agentes económicos.

Al renunciar a la política monetaria, el gobierno envió una clara señal de su compromiso de promover la reforma estructural, con la esperanza de estabilizar la

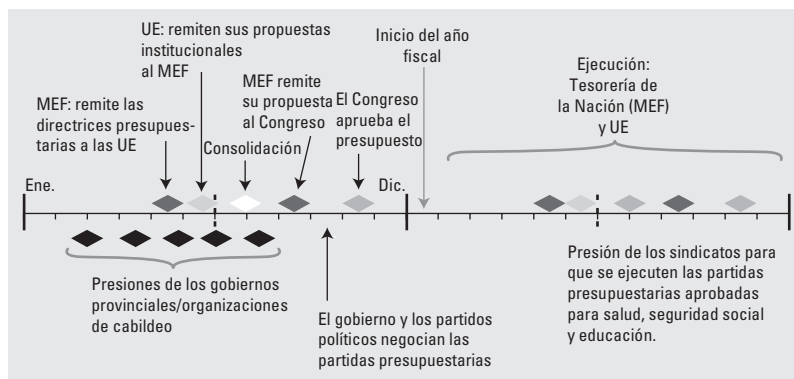
economía y recuperar alguna credibilidad en los ámbitos local e internacional. En términos del proceso presupuestario, la drástica medida asumida por Ecuador en torno a la plena dolarización de la economía eliminó uno de los escenarios políticos en los que los presidentes no sólo contaban con alguna discrecionalidad para adoptar las decisiones de política sino en la que podían exhibir la resolución para llevarlas adelante. Por ende, la renuncia a la política monetaria redujo el número de instrumentos de política disponibles para las autoridades económicas, imponiendo, en consecuencia, una carga de responsabilidad adicional sobre la política fiscal.

Inmediatamente después de la dolarización y mientras el país aún se encontraba pagando el precio de la crisis financiera, muchos formuladores de política así como los bancos de desarrollo favorecieron la adopción de reformas dirigidas a garantizar una administración fiscal responsable. Políticas como la adopción de una LRF y la creación de un fondo petrolero –las cuales revelan un cambio en las preferencias intertemporales de los agentes– se implementaron en los años subsiguientes a la dolarización. Estas fueron coherentes con los cambios en las tasas de descuento de los agentes económicos y con la mayor visibilidad pública de los beneficios derivados de una sólida política fiscal.

### **Las reglas y la política del proceso presupuestario**

El proceso presupuestario en Ecuador es el producto de permanentes cambios institucionales aunados a las inmediatas reacciones de los actores presupuestarios buscando adaptarse a las nuevas normas. A partir de 1994, se adoptaron una serie de cambios a estas normas y a los procedimientos presupuestarios con el fin de producir lo que se podría considerar como una “lista de deseos” en materia de reformas para asegurar la disciplina y la sostenibilidad fiscal. Un análisis del funcionamiento real de tales normas revela que, en su gran mayoría, los actores presupuestarios generan, en torno a sus resultados deseados, patrones alternativos de cooperación. Es así que Ecuador constituye un claro ejemplo de un país en el que la imposición de restricciones sobre la capacidad de gasto de los actores políticos mejoró la disciplina fiscal en el corto plazo, pero a expensas de diluir los incentivos políticos que permitieran preservar la posibilidad de cooperación a largo plazo entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo.

El gráfico 5.1 traza el mapa de la influencia que ejercen los principales actores políticos y grupos de interés en las distintas etapas del proceso presupuestario, para ilustrar el análisis de su funcionamiento tanto formal como real. El año fiscal en Ecuador corresponde al año calendario, del 1° de enero al 31 de diciembre. Se pueden identificar tres tipos de actores presupuestarios: 1) actores decisivos quienes cuentan con el poder formal o informal para incidir sobre la formulación

**GRÁFICO 5.1** Cronología política del proceso presupuestario

Fuente: MEF.

de la política (es decir, el Poder Ejecutivo, los grupos de cabildeo económico y los gobiernos locales); 2) los actores que cuentan con el poder de veto cuya cooperación es necesaria para adoptar las reformas de la política (es decir, el Legislativo y los partidos políticos); y, 3) los jugadores de “último recurso” con poder de veto quienes pueden ejercer una efectiva presión para exigir la ejecución presupuestaria o revertir decisiones políticas indeseadas (es decir, las cortes y los grupos de interés no organizados) (Mejía Acosta *et al.*, 2008). La formulación del presupuesto se lleva a cabo entre mayo y septiembre e involucra al Poder Ejecutivo, el ministro de Economía y Finanzas (MEF) y las Unidades Ejecutoras (UE), así como a los gobiernos subnacionales.<sup>2</sup> De conformidad con el artículo 258 de la Constitución de 1998, la propuesta de presupuesto se presenta al Congreso en septiembre y debe ser aprobada, enmendada o rechazada durante los siguientes noventa (90) días, es decir, a más tardar el 30 de noviembre. La ejecución presupuestaria comienza en enero. A partir de ese momento, diversos grupos de interés exigen la efectiva ejecución de las partidas de gasto aprobadas. Todos los recursos que no fueron ejecutados se regresan al MEF para que sean depositados en la Cuenta Única del Tesoro al inicio del año siguiente.<sup>3</sup> Finalmente, la cronología presentada en el gráfico demuestra que la proximidad del subsiguiente ciclo presupuestario deja muy

<sup>2</sup> Sitio web oficial del MEF, terminología SIGEF. La Unidad Ejecutora es una unidad administrativa (organización o grupo) que ejecuta las partidas de gasto aprobadas.

<sup>3</sup> La Cuenta Única del Tesoro es un instrumento de gestión fiscal que está en manos del MEF.

poco espacio para que los legisladores u otros actores políticos realicen una cabal supervisión presupuestaria.

### Formulación del presupuesto

La formulación del presupuesto es básicamente una prerrogativa del Poder Ejecutivo. El presidente elabora, a través del MEF, una propuesta de PGE con base en las directrices establecidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y las proyecciones macroeconómicas del Banco Central del Ecuador (BCE). El MEF solicita entonces a las UE que presenten sus presupuestos estimados antes del 30 de abril, teniendo en cuenta las directrices macroeconómicas del gobierno y los principios de la responsabilidad fiscal. El presupuesto fiscal está compuesto principalmente de los salarios y beneficios, mantenimiento y los gastos en servicios básicos, categorías que están indexadas a la inflación y representan un monto cuasi automático en la elaboración del PGE (Almeida, Gallardo y Tomaselli, 2005). Las inversiones adicionales deben ser aprobadas por SENPLADES y su viabilidad final certificada por la Subsecretaría de Inversión Pública. El MEF analiza, verifica, consolida e incluso tiene la potestad de enmendar la información presentada por las UE si las reglas macrofiscales fueron respetadas. La propuesta de presupuesto se presenta a la consideración del Congreso, que está obligado a analizarla y aprobarla a más tardar el 1° de septiembre.

El presidente de Ecuador es, como todos sus pares en América Latina, el actor de mayor relevancia en la política presupuestaria del país. Tradicionalmente, los presidentes de Ecuador se forjaron la reputación de ser “fiscalmente conservadores” al inicio de sus períodos de mandato de cuatro años (1979-1996), pero su disciplina se relajó gradualmente a medida que sus mandatos transcurrían y que los miembros de la fragmentada coalición empezaron a ganar protagonismo. Los presidentes disponían de un amplio rango de líneas de gasto discrecional (*gastos reservados*) antes de 1997. Si bien es cierto que la disponibilidad de estos recursos les permitía lograr el apoyo de la oposición en materia legislativa, también lo es que esto generó escándalos de corrupción por malversación de los recursos públicos durante las administraciones de Durán Ballén, Bucaram y Alarcón (1992-1997). Las reformas adoptadas después de 1997 buscaban disminuir o controlar los poderes presupuestarios del presidente: la nueva legislación introdujo topes en el gasto para garantizar una mayor responsabilidad fiscal y una planificación de largo plazo, y la Contraloría General del Estado impuso un techo a las partidas de gasto discrecional, el cual no podía superar el 0,25% del PGE y estaba limitado a los ministros de defensa y asuntos internos. Posteriormente, la Constitución de 1998 eliminó el acceso del Poder Ejecutivo a las líneas de gasto discrecional.

Pese a las limitaciones formales, los presidentes han ejercido su capacidad técnica y política para establecer la agenda del proceso presupuestario a través del MEF. Desde 1979, la responsabilidad técnica de la política fiscal se compartía entre el MEF, la Junta Monetaria y el BCE, pero a partir de las reformas constitucionales de 1998 y de la dolarización, el MEF concentró esta función y se tornó en un actor presupuestario muy poderoso. Los grupos de interés, como los sindicatos de maestros y de médicos, los pensionados, los militares y la policía, empezaron a plantear consistentemente al MEF sus solicitudes de aumentar el gasto corriente y de capital durante la etapa de formulación del presupuesto. Los gobiernos subnacionales (gobiernos municipales y provinciales) también comenzaron a hacer cabildeo a nivel presidencial o del ministro de Economía y Finanzas para exigir incrementos en los gastos de capital, especialmente durante el mes de abril.

Pese al papel político que desempeña el MEF, cerca del 80% de todos los ministros de economía y finanzas fueron seleccionados de un grupo de expertos técnicos gubernamentales sin una determinada afiliación partidaria. A los ojos de la oposición, el estatus “tecnocrático” de los ministros de economía y finanzas los convertía en políticamente vulnerables a ser interrogados por las comisiones parlamentarias o padecer juicio político o a renunciar por motivos políticos. En consecuencia, el MEF se convirtió en el fusible político cuya cabeza debía reemplazarse cada vez que el gobierno lograba un nuevo acuerdo legislativo con la oposición tras lo que se nombraba muy probablemente como nuevo ministro a otro independiente.

Entre 1979 y 1998, la permanencia promedio de los ministros de economía y finanzas en el cargo era de 11,5 meses (346 días). Pese a que las reformas constitucionales de 1998 estaban dirigidas a proteger a los miembros del gabinete de las censuras y destituciones propiciadas por los congresistas, los ministros de economía y finanzas tampoco ejercieron el cargo por períodos más largos. De hecho las reformas produjeron el efecto contrario: hasta diciembre de 2005, la permanencia promedio de los ministros de economía y finanzas en el cargo se redujo a 7,3 meses (220 días) (Mejía Acosta *et al.*, 2008). A pesar de la capacidad de los ministros para fijar la agenda, ningún ministro permaneció lo suficiente como para formular y ejecutar un mismo presupuesto. En consecuencia, la volatilidad de este cargo ministerial bien pudo haber contribuido a fortalecer el control efectivo del presidente sobre la formulación y ejecución presupuestaria.

A mediados de los años noventa los gobiernos subnacionales se convirtieron en el nuevo conjunto de actores influyentes en la etapa de formulación del presupuesto. Los gobiernos subnacionales comprenden a las autoridades locales electas (o *régimen seccional autónomo*) y los gobernadores provinciales nombrados por el presidente. Los oficiales electos incluyen a los prefectos provinciales, quienes



presiden la asamblea legislativa provincial, compuesta por consejeros provinciales. Los 326 alcaldes presiden sobre los consejos municipales y, a partir del 2000 las autoridades locales son elegidas en años intermedios, sin un número determinado de períodos elegibles. El fortalecimiento de los gobiernos locales en Ecuador se debe a la progresiva transferencia de mayores recursos, una mejor planificación técnica y las mayores responsabilidades y prerrogativas legales.

Desde principios de los años noventa, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), un grupo de cabildo conformado por los alcaldes, ha recibido y canalizado una significativa cooperación y asistencia internacional para fortalecer la capacidad de los gobiernos locales y la planificación técnica por parte de éstos. La AME ha realizado una importante labor de cabildo para obtener más recursos gubernamentales para los municipios intermedios y pequeños con menor poder de negociación que Quito o Guayaquil. La adopción en 1997 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social la cual canalizó el 15% del PGE a los gobiernos seccionales fortaleció aún más la capacidad de la AME para realizar obras públicas en sus distritos. Se estima que, junto con otras transferencias, los gobiernos seccionales se benefician de por lo menos un 20% del PGE y concentran cerca del 50% de la capacidad de inversión del sector público.

Finalmente, los alcaldes han promovido importantes reformas para contar con mayores responsabilidades y prerrogativas sobre la asignación de los recursos en sus distritos. A través de las reformas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, y de la subsiguiente reforma de 2004 a la citada ley orgánica, los alcaldes han obtenido un mayor poder para establecer la agenda durante la etapa de formulación del presupuesto.<sup>4</sup>

### **Aprobación del presupuesto**

De conformidad con el artículo 130 de la Constitución de 1998, el Congreso es el responsable de aprobar el PGE y de garantizar su cabal ejecución. El presidente del Congreso recibe la propuesta de presupuesto del Poder Ejecutivo y generalmente la remite a la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario (CTFB). Esta comisión está integrada por siete miembros, quienes sirven por un término de dos años pudiendo ser reelegidos. Ante la ausencia de una oficina de presupuesto en el Congreso, los miembros de la comisión dependen de que las entidades del gobierno, como el Servicio de Rentas Internas (SRI) o las UE, elaboren sus propios estimados de rentas y gastos. El informe detallado de la comisión se presenta a la consideración del

<sup>4</sup> La Ley Orgánica de Régimen Municipal coordina y regula el papel que desempeñan los gobiernos municipales en Ecuador.

Plenario de las Comisiones Legislativas (PCL) del Congreso, el cual es un consejo integrado por 35 congresistas que forman parte de cinco comisiones permanentes. El informe se analiza en una sola sesión de debate siguiendo el orden de los ingresos y gastos sectoriales. Todos los legisladores están facultados para solicitar modificaciones específicas a la propuesta de acuerdo con las directrices generales establecidas en el informe de la CTFB. El 30 de noviembre es el plazo máximo para que el Congreso apruebe o modifique la propuesta. De no aprobarse la propuesta de presupuesto, la originalmente presentada por el Poder Ejecutivo será entonces la adoptada.

Aunque la etapa de aprobación del presupuesto es la etapa de formulación de política en la que los legisladores deberían ejercer la mayor influencia sobre el proceso presupuestario, en la práctica la influencia real de estos actores ha disminuido a través del tiempo. Manteniendo todos los factores constantes, la alta fragmentación de los partidos y la muy deficiente distribución de la representación en el Congreso de Ecuador generalmente han incrementado los costos de transacción para la aprobación del presupuesto. En primer lugar, los legisladores han tenido una multitud de incentivos electorales para cultivar el voto personalizado: en 1998, el Congreso estaba integrado por 123 legisladores de 22 provincias (100 a partir de 2002) elegidos mediante el uso de la fórmula electoral de lista abierta.<sup>5</sup> Los legisladores eran elegidos para períodos de cuatro años sin un límite de reelecciones. Segundo, la heterogeneidad de la distribución territorial generó una muy deficiente distribución de la representación en el Congreso: por ejemplo, un legislador de un amplio distrito, como Guayas, elegido en 2002 representaba aproximadamente 22 veces más votantes que un legislador que representaba a los electores de una provincia escasamente poblada, como Galápagos (Snyder y Samuels, 2001). Tales disparidades sesgaron significativamente la proporcionalidad de la asignación del gasto público a favor de las provincias sobrerrepresentadas.

Existen dos factores adicionales que han contribuido a disminuir el papel del Congreso como escenario válido para la aprobación del presupuesto: la reducción formal de los poderes de los legisladores para establecer la agenda y la decreciente disponibilidad de recursos para forjar alianzas políticas. Aunados, estos cambios han eliminado los incentivos políticos para que los actores cooperen en el escenario nacional y trasladado la necesidad de conformar coaliciones presupuestarias al nivel subnacional.

<sup>5</sup> Esta es una forma de voto personalizado adoptada en 1997, a través de la cual los votantes pueden elegir a tantos representantes como curules disponibles en cada distrito, sin importar las listas o afiliaciones partidistas. Antes de 1997, el sistema electoral en Ecuador empleaba la fórmula de “lista cerrada” que garantizaba fuertes ventajas a los líderes de los partidos políticos sobre la nominación y elección de nuevos candidatos.

*Cambios en los poderes de los legisladores para establecer la agenda*

Las reformas constitucionales de 1998 redujeron formalmente la influencia general del Congreso sobre la aprobación del presupuesto al retirarle su capacidad de crear partidas de gasto adicionales a aquellas presentadas por el Poder Ejecutivo y al permitir que su propuesta se convierta en ley si un presupuesto acordado no es aprobado a más tardar el 30 de noviembre. Los procedimientos legislativos para la aprobación del presupuesto fueron igualmente modificados por estas reformas. Entre 1979 y 1997, la comisión de presupuesto revisaba la propuesta del Poder Ejecutivo, pero las enmiendas al presupuesto debían ser aprobadas por una mayoría simple durante el debate por parte del PCL. En la práctica, la aprobación del presupuesto en el PCL generalmente benefició a los partidos con mayor representación en el Congreso: los líderes políticos negociaban la asignación y el monto de las partidas de gasto directamente con el Poder Ejecutivo. Aunque tales acuerdos resultaban onerosos para el Poder Ejecutivo, el mecanismo brindaba credibilidad a las coaliciones presupuestarias: los electores de los legisladores se beneficiaban de los proyectos de inversión y de algunas prebendas (o troncha), mientras que el presidente obtenía la aprobación del presupuesto con una mayoría simple de los miembros del PCL.

La aprobación del presupuesto de 1997 introdujo importantes cambios al proceso de negociación presupuestaria. En aquel entonces, el presidente Bucaram, quien no contaba con el apoyo de los partidos políticos tradicionales, logró establecer una coalición mínima en el PCL con el apoyo de su propio partido, el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), y de algunos legisladores independientes. Al siguiente año, los partidos de oposición que fueron excluidos de la coalición Bucaram –incluidos el Partido Social Cristiano (PSC), Izquierda Democrática (ID), la Unión Demócrata Cristiana (UDC), el Movimiento Popular Democrático (MPD) y el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (PHT)– promovieron una reforma que centralizara el poder para establecer la agenda en la comisión, pero abrieron la aprobación del presupuesto a todos los miembros del PCL. Aunque la reforma se aprobó en medio de un debate retórico sobre la mayor responsabilidad presupuestaria, los líderes políticos buscaron mecanismos idóneos para prevenir que el Poder Ejecutivo pudiera conformar coaliciones presupuestarias con legisladores individuales. Como era de prever, los partidos políticos tradicionales fueron los que invirtieron mayores recursos para influir sobre el proceso presupuestario en la comisión de presupuesto. Mientras que las filiaciones partidarias en la CTFB se habían distribuido proporcionalmente entre cinco o seis partidos políticos, el 93% de los nombramientos a la comisión después de 1998 estaba en las manos de cuatro de los principales partidos políticos: MPD,

PRE, PSC e ID. La toma de la comisión de presupuesto por los partidos políticos reprodujo los patrones regionales de la competencia entre los partidos (PRE contra PSC en la costa y MPD contra ID en la sierra).

La evidencia sugiere que la comisión de presupuesto reforzó la representación de las mayores provincias. La proporción de miembros de la comisión provenientes de las tres mayores provincias (Pichincha, Guayas y Manabí) casi se duplicó, incrementando del 31 al 57%. Si bien es cierto que partidos políticos efectivos ganaron poder en la etapa de aprobación de presupuesto, también experimentaron una significativa pérdida de su influencia en el proceso presupuestario visto como un todo.

### *Cambios en los medios de intercambio de las coaliciones*

El segundo factor que contribuyó a reducir la influencia de los legisladores sobre la aprobación presupuestaria fue la reforma de 1994, la cual suprimió la potestad de los legisladores para negociar las partidas de gasto de sus propias provincias. En vez de esto, exigió que los legisladores aprueben las partidas de gasto por sectores. Las reformas se iniciaron durante el mandato del presidente Durán Ballén (1992-1996) y se aprobaron mediante referendos populares con el propósito de eliminar los incentivos de apropiación de los ingresos por parte de los legisladores durante el proceso de aprobación del presupuesto (Mejía Acosta, 2006). ¿Por qué renunciaría voluntariamente el Poder Ejecutivo a su potestad y discrecionalidad para distribuir los recursos y negociar coaliciones presupuestarias con los legisladores? La administración Durán Ballén percibió que la negociación del presupuesto con los partidos políticos se había tornado muy costosa para conservarla. De acuerdo con el vicepresidente Dahik:

(Un grupo de legisladores del PSC) pedía recursos provinciales a cambio de brindar su apoyo a algunas de nuestras iniciativas... Y los miembros de su familia serían los contratistas. Era una situación absurda porque sus líderes estaban en la oposición, pero al mismo tiempo algunos de sus oficiales se sentaban constantemente con nosotros, exigiendo dinero. Era una negociación colectiva y el proceso en su conjunto era demasiado costoso (Landau, 2001: 47).

Al limitar la capacidad del Congreso para reasignar recursos provinciales, el gobierno esperaba disminuir las exigencias particularistas de gasto gubernamental y dar paso a un proceso de aprobación presupuestaria más tranquilo y basado en criterios técnicos. Pero la estrategia gubernamental de “secar” la disponibilidad de partidas de gasto fracasó, ya que los líderes de los partidos se rehusaron a aprobar

el presupuesto de 1995 por sectores, a menos que sus distritos se beneficiaran de los gastos gubernamentales. Finalmente, los disgustados líderes del PSC chocaron con oficiales del gobierno a raíz de un escándalo que involucraba la presunta compra de votos, el cual obligó al vicepresidente Dahik a presentar su renuncia en 1995 y destruyó las esperanzas presidenciales del PSC en las elecciones generales de 1996. Inmediatamente después de escándalos de corrupción adicionales durante las administraciones de Bucaram y de Alarcón, el nuevo Congreso elegido en 1998 aprobó un código de ética, el cual preveía la destitución de cualquier legislador que fuera hallado negociando con el Poder Ejecutivo prebendas políticas o económicas para sus distritos o para sí mismos. Aunque este código nunca se utilizó en la práctica, erradicó de manera efectiva los incentivos existentes para conformar coaliciones entre el Poder Ejecutivo y los legisladores. De acuerdo con lo señalado por un líder de un partido:

En el pasado, la corrupción fue muy útil para la gobernanza. La Presidencia, el secretario general de la administración, el ministro de Defensa y el ministro de Asuntos Internos contaban con gastos discrecionales. Aún si a muchos de ellos no les gusta aceptarlo, éstos sirvieron en el pasado para comprar legisladores, para adquirir lealtades en detrimento de (la disciplina de) los partidos políticos. Existía una Comisión de Presupuesto en la que si se presentaban conflictos, éstos se dirimían en la Plenaria. Era un sistema funcional: 18 años de democracia y no existían problemas asociados con la aprobación del presupuesto fiscal. El monto total del presupuesto se negociaba por sectores y los legisladores negociaban los montos por partidas de gasto. Era un secreto a voces. Los legisladores en la Comisión de Presupuesto... negociaban gigantes partidas para sí mismos: ellos seleccionaban (arbitrariamente) a los contratistas, y ello no generaba problemas con la Contraloría General porque ellos (los partidos políticos) controlaban a los contralores provinciales, la rama judicial, etc. Estos mecanismos no existen más. Si bien existe una mayor transparencia (en el proceso presupuestario), los sectores se sienten incapacitados para conseguir ganancias y expresan su frustración oponiéndose radicalmente a las iniciativas del gobierno.

Al fin de cuentas, los (fallidos) intentos institucionales de despolitizar el proceso presupuestario mediante la eliminación de los incentivos y de los medios que tienen los legisladores para cultivar el voto personalizado no sólo eran contradictorios con los incentivos electorales existentes, sino que también incrementaron los costos de las negociaciones presupuestarias con el Legislativo. Algunos mecanismos informales y clandestinos para aumentar el gasto de capital y facilitar las negociaciones presupuestarias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo prevalecieron, pero,

en general, la ausencia de medios de intercambio legales afectó la estabilidad y la confiabilidad de las coaliciones presupuestarias.

El efecto combinado de las reformas institucionales en el proceso de aprobación del presupuesto produjo una interesante paradoja. Por un lado, los partidos políticos más prominentes buscaron fortalecer su presencia e influencia en la comisión de presupuesto después de 1998, aun cuando el Poder Ejecutivo contaba con potestades significativas para la elaboración y ejecución del presupuesto. Por el otro, después de 1998 los legisladores perdieron el acceso a recursos presupuestarios clave los cuales hubieran facilitado la conformación de coaliciones más duraderas y confiables con el Poder Ejecutivo. Como consecuencia de lo anterior, la pregunta pendiente es: ¿por qué permanecieron interesados los legisladores en la política presupuestaria a nivel de la comisión de presupuesto si el legislativo había perdido el acceso a la asignación efectiva de las partidas de gasto? Una de las posibles explicaciones a este interrogante es que tanto los partidos políticos como los legisladores se han convertido en agentes indirectos de los intereses provinciales en el Congreso a través de la influencia de sus gobiernos regionales, provinciales y municipales.

### *Los gobiernos subnacionales como nuevos actores presupuestarios*

Como se señaló anteriormente, tras las reformas de 1998 el contexto político ofrece una interesante combinación entre unos gobiernos subnacionales fuertes (especialmente los alcaldes) que han ganado una mayor influencia sobre el proceso presupuestario y unos partidos políticos y legisladores más débiles a nivel nacional quienes perdieron relevancia en la asignación de recursos. No resulta sorprendente entonces que los partidos políticos hayan identificado esta asimetría rápidamente y que, por ende, hayan trasladado su activismo político del ámbito nacional al escenario subnacional. En este escenario, los partidos políticos disfrutaron de un mayor acceso a las partidas de gasto, lo cual les permitió brindar mejores servicios a sus electores y forjar un estrecho vínculo electoral con ellos.

El hecho de que los alcaldes también pudieran buscar su reelección inmediata (prohibida en los años noventa) otorgó oportunidades más claras a los políticos para desarrollar vínculos de largo plazo frente a sus electores en torno a criterios de responsabilidad. Siguiendo esta lógica, los legisladores prominentes y los líderes influyentes de los partidos políticos han abandonado al profusamente desacreditado escenario legislativo para postularse exitosamente a los cargos públicos: Paco Moncayo (ID) se convirtió en el alcalde de Quito (en 2000 y 2004), Jaime Nebot (PSC) fue elegido alcalde de Guayaquil (en 2000 y 2004) y, Jorge Marún (PRE) se volvió el prefecto de la provincia de Los Ríos (en 2000 y 2004), por nombrar algunos. Este movimiento hacia abajo pareció ser una buena estrategia política, en la medida en la que los alcaldes cuentan

con el suficiente apalancamiento para negociar las partidas de gasto directamente con la presidencia, para administrar algunos servicios públicos por su cuenta y aún para influir sobre algunos aspectos de la formulación de las políticas nacionales.

Desde el punto de vista del público, los alcaldes no sólo se libraron del descrédito sufrido por los actores políticos en el Legislativo, sino que también aparecieron como los guardianes de la democracia y de la gobernabilidad en sus municipios en tiempos de crisis nacional. Al examinar la afiliación partidista de los alcaldes elegidos antes y después de 1998, la evidencia sugiere que los cuatro partidos políticos más influyentes captaron 332 municipalidades, es decir, cerca de dos tercios del número total de las alcaldías disponibles en las elecciones de 2000 y 2004 (75% si se incluye a Pachakutik). Las afiliaciones partidistas de los alcaldes reproducen las tendencias regionales de la competencia entre los partidos.

Si bien es cierto que la evidencia sugiere que los partidos políticos trasladaron su activismo al escenario subnacional, también lo es que se requiere mayor información empírica para comprender los mecanismos a través de los cuales los partidos políticos han influido sobre el proceso de formulación presupuestaria en este nivel. El caso de Simón Bustamante, un legislador del PSC de la provincia de Manabí, constituye un buen ejemplo para ilustrar el posible vínculo. Bustamante ha presidido la CTFB tres de las cuatro veces en las que ha sido miembro y se cree que ha jugado un papel preponderante en la canalización de las partidas de gasto y de los programas de desarrollo hacia su provincia natal. Más aún, su partido político ha ganado una importante presencia en el gobierno provincial y municipal desde mediados de los años noventa.

### **Ejecución presupuestaria**

De acuerdo con la Constitución de 1998, el Poder Ejecutivo es el responsable de la formulación y ejecución de las políticas fiscales. Una vez que el PGE ha sido aprobado por el Congreso, el MEF se asegura que éste cumple con los principios de la responsabilidad fiscal y la Subsecretaría de Presupuestos del MEF y la Subsecretaría de Tesorería de la Nación establecen un orden de prioridades para asignar los recursos de acuerdo con sus preferencias y necesidades (Constitución Política de Ecuador, artículo 260) y transferirá los recursos asignados a las UE, que son, en último término, las responsables de la ejecución presupuestaria. En algunas oportunidades el gobierno enfrenta problemas de flujo de caja porque el recaudo de rentas tiende a incrementarse en abril, mientras que los gastos presupuestarios se mantienen constantes a lo largo del año. En consecuencia, el MEF cuenta con la potestad de reasignar y de ajustar las partidas de gasto aprobadas en el gasto gubernamental hasta en un 5% durante el año fiscal, sin que para esto requiera de la aprobación del Congreso.

El orden de prioridad de asignación de los recursos está directamente relacionado con la estructura del presupuesto por cuentas de gasto y este orden se aplica cuando los ingresos no petroleros del PGE son inferiores a lo presupuestado para el trimestre. El MEF puede enmendar las asignaciones en el presupuesto de gasto siempre y cuando las enmiendas no afecten las destinaciones establecidas por la Constitución. En el caso de que se realicen enmiendas a las inversiones, éstas estarán sujetas a la priorización establecida en el plan plurianual de gobierno y a la jerarquía de los proyectos del Poder Ejecutivo. El MEF también puede reasignar recursos dentro del presupuesto aprobado tomando en cuenta en la capacidad de gasto de las UE o, a través de la interpretación de las clasificaciones presupuestarias (aunque esto no está oficialmente establecido). En general, el ministro de Economía y Finanzas cuenta con el suficiente capacidad de acción para establecer las reglas de las reasignaciones, los incrementos o recortes del gasto y otras modificaciones presupuestarias.

La asignación real de los recursos entre las partidas de gasto en cada etapa del proceso presupuestario entre 1990 y 2006 revela que cerca de la mitad del gasto incluido en la propuesta de presupuesto presentada por el Poder Ejecutivo es absorbida por cuatro sectores: educación, defensa, salud y, bienestar social y trabajo. En general, estos sectores cuentan con el mayor número de empleados públicos y, en consecuencia, experimentan un mayor gasto salarial. A lo largo del proceso presupuestario, la asignación de recursos entre sectores permanece relativamente estable con pocas excepciones. El sector que posiblemente observa el más dramático recorte en su partida de gasto total es el de bienestar social y trabajo, al cual se le asigna el 6,7% del gasto total durante la etapa de propuesta pero recibe apenas el 3% en promedio durante la etapa de ejecución. En el otro extremo (en congruencia con la alta discrecionalidad del MEF a través del proceso presupuestario), el MEF exhibe el más dramático incremento presupuestario, de un 2% del gasto proyectado durante la etapa de propuesta a un 6% del gasto real cuando el presupuesto es ejecutado.

Se requiere más investigación para comprender los mecanismos políticos a través de los cuales algunos sectores tienen una mayor capacidad para proteger las partidas de gasto que le fueron originalmente asignadas y para ejecutar efectivamente el gasto. En este punto, el Poder Ejecutivo –a través del MEF– parece ser el actor más influyente para determinar el grado y la dirección de la ejecución presupuestaria.

## Supervisión presupuestaria

El seguimiento y control de la ejecución presupuestaria son responsabilidades inherentes al Congreso y a la Contraloría General, a través de su sistema de Control,



Censura y Auditoría del Estado. Este sistema, a su vez, cuenta con mecanismos de control interno y externo. Las UE deben asegurar la creación y el mantenimiento de un sistema de control interno, a través del cual los oficiales y los funcionarios públicos reportan y asumen su responsabilidad por la ejecución de sus atribuciones, el uso de los recursos públicos y los resultados obtenidos. El ejercicio de control interno debe aplicarse antes, durante y después de la ejecución, a través de unidades especializadas en cada una de las UE, las cuales deben cumplir con las regulaciones legales. El MEF también juega un papel en el cumplimiento del control interno por parte de las UE, en la medida en la que puede ajustar la programación del flujo de caja correspondiente con base en el desempeño histórico de la ejecución presupuestaria por parte de la UE.

El control externo es ejercido por la Contraloría General, institución independiente, y el Congreso. Aunque existe un mandato constitucional que señala que el Congreso es el responsable del seguimiento de la ejecución presupuestaria, en la práctica no cuenta con la capacidad técnica para llevarlo adelante. La participación de la Contraloría General es posterior a la ejecución presupuestaria. En tal sentido, las unidades de control interno de las UE están obligadas a presentar alertas oportunas sobre la calidad de la ejecución presupuestaria. En este contexto, es imprescindible señalar que habida cuenta del gran número de UE, resulta imposible para la Contraloría General ejercer un sistemático control sobre todas estas.

La aprobación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) en 2004, estableció un marco legal orientado a facilitar la participación ciudadana en la supervisión de la toma de decisiones y la gestión pública. La LOTAIP exige que las agencias gubernamentales presenten toda la información relacionada con su situación legal, su directorio, su presupuesto, los resultados de auditoría, los planes y programas ejecutados, y los mecanismos de responsabilidad frente a los ciudadanos. La ley también establece sanciones específicas para los actos ilegítimos de omisión o ante la negación a brindar acceso a la información pública por parte de los funcionarios públicos. En este contexto, se han establecido una serie de observatorios ciudadanos para supervisar la asignación y la ejecución del gasto fiscal. Entre las organizaciones más relevantes se encuentran el Observatorio de la Política Fiscal, el Observatorio de Recursos Humanos de Salud, el Contrato Social por la Educación, el Observatorio de Niñez y Juventud, el Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos y el Observatorio de Políticas Públicas en Ecuador, entre otros. Se espera que, en el largo plazo, estas organizaciones dedicadas al control presupuestario jueguen un papel complementario al ejercido por las instituciones gubernamentales para mejorar la calidad de la distribución y la ejecución presupuestaria.

## **CAMBIOS INSTITUCIONALES Y CALIDAD DE LOS RESULTADOS PRESUPUESTARIOS**

Esta sección presenta evidencia empírica para analizar el impacto de las reformas institucionales sobre la sostenibilidad, la eficiencia y la flexibilidad de los resultados presupuestarios. El nivel de detalle y el tipo de análisis desarrollado dependen directamente de la disponibilidad de información.

### **Mejora en la sostenibilidad dentro de la vulnerabilidad fiscal**

Entre 2000 y 2005, Ecuador experimentó mejoras en diversas dimensiones de su situación fiscal, las cuales se reflejan en indicadores más saludables en sus cuentas y deuda corriente. Existen múltiples razones que explican esta situación. Primero, el período coincide con la recuperación de Ecuador de la severa crisis de 1999. Segundo, el presupuesto de Ecuador depende en gran medida de las rentas petroleras –las cuales fueron estables por un período (2002-2003) y después se incrementaron–, como resultado del dramático aumento en el precio internacional del petróleo (a partir de 2003).

Este análisis de los avances fiscales logrados en Ecuador nos conduce a dos interrogantes de gran relevancia. Primero: ¿cuál fue el efecto de las reformas constitucionales y la dolarización sobre la sostenibilidad de los resultados presupuestarios? Y, segundo: ¿es posible mantener esta tendencia a través del tiempo?

Infortunadamente, no existen estudios que intenten desenmarañar empíricamente los efectos de los diversos factores que influyen sobre la sostenibilidad de los resultados presupuestarios, a excepción del estudio de Barnhill y Kopits (2003), el cual explora el impacto de la dolarización. Su principal hallazgo es que la dolarización redujo sustancialmente la vulnerabilidad fiscal (cuya magnitud se encuentra entre el 14 y el 16% del patrimonio neto del sector público de Ecuador). También identifican los componentes del balance general del gobierno, cuya volatilidad contribuye significativamente a la vulnerabilidad fiscal: rentas petroleras, resultados de las empresas de propiedad del Estado, deuda externa pendiente y los pasivos del sistema de pensiones.

En este capítulo se argumenta que la economía ecuatoriana permanece vulnerable a las crisis externas y, por consiguiente, su futura capacidad para mantener la sostenibilidad fiscal depende, en gran medida, de la evolución de los precios internacionales del petróleo. Esta aseveración se basa en tres hechos que se encuentran fundamentados en otros tantos estudios (Barnhill y Kopits, 2003; Díaz Alvarado, Izquierdo y Panizza, 2004). Primero, en la medida en que el petróleo siga siendo la principal fuente de los ingresos públicos (los impuestos representan menos de

la mitad de los ingresos corrientes), las variaciones en su precio constituirán una significativa fuente de volatilidad. Segundo, los gastos son sumamente rígidos, debido en parte a que los salarios públicos representan una alta proporción del gasto primario en Ecuador y han observado una tendencia hacia el alza entre 2000 y 2006. Otros aspectos relacionados con la rigidez presupuestaria analizados en este documento se presentan en el acápite sobre la asignación específica. Tercero, la rigidez del gasto se torna aún más crítica en una economía dolarizada en la que la principal herramienta de política del gobierno se sitúa en el frente fiscal.

## **MENOS REASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS Y RESULTADOS MÁS EFICIENTES**

En este apartado se explora el papel jugado por los cambios institucionales en la eficiencia de los resultados presupuestarios en Ecuador entre 1990 y 2006, mediante el análisis de la magnitud y dirección de las tendencias de las reasignaciones presupuestarias durante las diferentes etapas del proceso presupuestario. Para esto, el ejercicio se concentra en los cambios registrados en las reasignaciones presupuestarias antes y después de las reformas de la Constitución de 1998 y de la dolarización.

Siguiendo el modelo propuesto en esta obra, esta sección presenta una estimación del cambio total en la composición del gasto durante cada uno de los pares de etapas del proceso presupuestario. Los cambios en la composición del gasto se definen específicamente a través de las siguientes variables:

- **CBL:** Cambio total en la composición del gasto basado en la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo y la ley presupuestaria *formalmente* aprobada por el Congreso.
- **CBR:** Cambio total en la composición del gasto basado en la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo y la ley presupuestaria *realmente* aprobada por el Congreso. Este indicador contempla los costos ocultos del presupuesto que se explican en detalle en el presupuesto real, pero no en el texto resumido que es formalmente aprobado por el Congreso.
- **CRD:** Cambio total en la composición del gasto basado en la ley presupuestaria *realmente* aprobada por el Congreso y el presupuesto ejecutado.
- **CBD:** Cambio total en la composición del gasto basado en la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo y el presupuesto ejecutado.

Tanto CBL como CBR se sitúan en el período de aprobación, en el cual el principal responsable de las reasignaciones presupuestarias es el Congreso. Éste basa sus

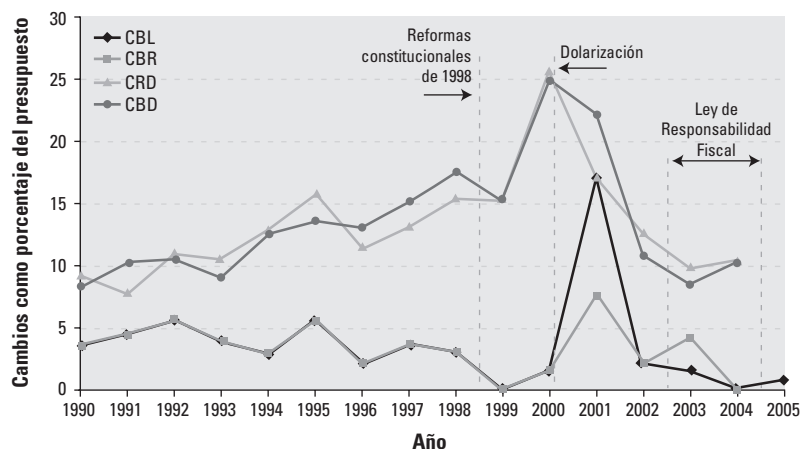
decisiones sobre las reasignaciones en las disposiciones legales (y en los vacíos legales “aceptables” alrededor de éstas). Las presiones políticas en torno a las reasignaciones –ejercidas por diversos grupos de interés– pueden y de hecho afectan el comportamiento del Congreso. Por su parte, las variables CRD y CBD representan el período de ejecución, durante el cual el Poder Ejecutivo cuenta con la mayor discrecionalidad. Durante estas etapas, los grupos organizados –especialmente aquellos con capacidad de movilización– tienen mayores posibilidades de incidir para lograr reasignaciones presupuestarias en su beneficio.<sup>6</sup>

El gráfico 5.2 ilustra la evolución de las reasignaciones anuales totales del gasto en cada etapa del proceso presupuestario. Muestra que para cada año, la magnitud total de los cambios realizados durante la etapa de ejecución es muy superior a la de los efectuados durante la etapa de aprobación. En otras palabras, el Poder Ejecutivo juega un papel más importante que el Congreso para definir la configuración final del presupuesto. Segundo, es claro que tras las reformas constitucionales de 1998, las reasignaciones reales en el presupuesto aprobado por el Congreso son menores que las que aparecen enmascaradas en la ley de presupuesto. Tercero, la forma de las líneas revela que la magnitud general de las reasignaciones del gasto en todas las etapas del proceso (y, particularmente en la ejecución) decreció después de la dolarización a niveles comparables con aquellos registrados a principios de los años noventa. Aunque el intervalo es corto, la magnitud de las reasignaciones también parece decrecer durante la aprobación, especialmente durante el período en que la LRF estuvo vigente. No obstante, se requeriría de estudios adicionales y de series de tiempo más extendidas para poder concluir que la LRF efectivamente contribuyó a restringir las reasignaciones presupuestarias durante la etapa de aprobación. Si bien es cierto que todos los actores involucrados en el proceso presupuestario parecen haber experimentado una pérdida en su capacidad de reasignar recursos entre las partidas, las series de tiempo correspondientes a la posreforma no son lo suficientemente representativas como para que la evidencia sea concluyente.

Una alternativa de análisis para esta información sería la de concentrarse no sobre las reasignaciones totales por año (es decir, la suma del valor absoluto de las reasignaciones entre las partidas), sino en el promedio anual de reasignaciones presupuestarias entre las partidas.<sup>7</sup> Estas estimaciones cuantifican si la dispersión de las reasignaciones entre partidas ha experimentado variaciones sistemáticas

<sup>6</sup> La información permite estimar el valor de  $CXY_t$  para los años  $t = 1990-2005$  (y, en consecuencia, agregar otros subíndices temporales) para todas y cada una de las 19 partidas de gasto. La información correspondiente al 2005 estaba disponible únicamente para las etapas de propuesta y aprobación.

<sup>7</sup> No se presenta la información correspondiente a estos promedios, pero ésta puede ser solicitada a los autores.

**GRÁFICO 5.2** Reasignaciones presupuestarias en las diferentes etapas del proceso

Fuente: Información compilada por los autores del presente estudio en el Congreso y el MEF.

Nota: B = composición del gasto en la propuesta de presupuesto del Poder Ejecutivo. L = composición del gasto en la Ley aprobada por el Congreso. R = composición real del gasto en la Ley aprobada por el Congreso. D = composición del gasto total ejecutado. Durante cada año,  $n = 19$  partidas de gasto. Los pagos de deuda se excluyeron del presupuesto, para efectos de comparación.

a través del tiempo. Aunque el tamaño de las muestras es pequeño ( $n = 19$ ), los test de  $t$  de la igualdad de medias comparando  $t$  a  $t + 1$  revelan dos tendencias. Primera, la mayoría de las diferencias que son estadísticamente significativas están concentradas en el período posterior a 1998 y en la etapa de aprobación. Segunda, la magnitud de la dispersión de las reasignaciones entre partidas durante la etapa de aprobación parece estar decreciendo, particularmente después de 2001. Esta información parece apoyar la hipótesis de que el período posterior a las reformas institucionales se caracteriza en realidad por unas menores reasignaciones y una mayor eficiencia en los resultados presupuestarios.

## LAS PROVINCIAS MÁS PEQUEÑAS Y POBRES ESTÁN MEJOR REPRESENTADAS EN EL PRESUPUESTO

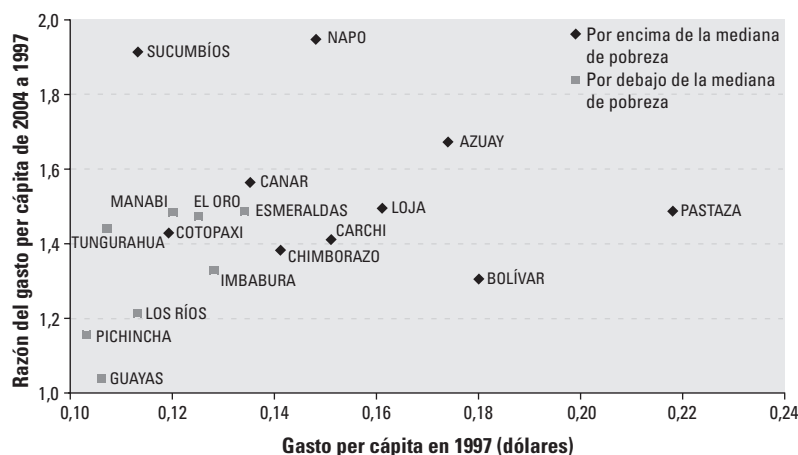
La Constitución de 1998 y sus posteriores reformas impulsaron importantes cambios electorales que afectaron el nivel y la calidad de la representación. Esta sección analiza la manera en la que estos cambios afectaron la representatividad en los resultados presupuestarios. La representatividad se mide como el gasto provincial per cápita: a mayor gasto provincial per cápita, mayor es la representatividad de sus residentes durante el proceso presupuestario (Albornoz, 2000; Hidalgo, Al-

bornoz y Hurtado, 2007). La información disponible permite comparar dos puntos específicos en el tiempo, 1997 y 2004, es decir, antes y después de las reformas constitucionales de 1998.

Habida cuenta que la unidad de observación de esta sección es la provincia, es importante destacar que existieron dos posibles mecanismos a través de los cuales las reformas constitucionales pueden haber afectado los resultados presupuestarios provinciales. Primero, las reformas electorales pueden haber afectado los incentivos de los congresistas, en detrimento de las estructuras de los partidos políticos nacionales pero a favor de los electorados locales. Segundo, la implementación de la ley de descentralización al establecer que el 15% del gasto gubernamental se distribuyera entre todos los gobiernos subnacionales puede haber alterado las dinámicas presupuestarias en las provincias.

La revisión de la información correspondiente al gasto a nivel provincial revela algunos hechos. Primero, existe una gran dispersión en el gasto per cápita entre las provincias. Segundo, el gasto en términos per cápita está inversamente correlacionado con el nivel y la densidad de la población. Tercero, el gasto en términos per cápita está positivamente asociado con la pobreza, lo cual sugiere un patrón relativamente progresivo del gasto. Estos hallazgos no resultan sorprendentes. Las diferencias en el gasto se pueden explicar a través de (a) diferencias en las necesidades de las provincias (o la pobreza), (b) diferencias en sus características (geográficas, étnicas, históricas y otras), o (c) la presencia de economías de escala en la prestación de los servicios en áreas con mayores densidades de población.

El gráfico 5.3 ilustra los cambios en el gasto per cápita en Ecuador entre 1997 y 2004. Cada diamante o cuadrado representa una provincia. El eje vertical representa la razón del gasto per cápita de 2004 a 1997. El eje horizontal representa el gasto per cápita en 1997, el año base. Este gráfico también muestra las diferencias entre las provincias que se encuentran por debajo o por encima de la mediana de pobreza provincial. La gran mayoría de las provincias experimentó un aumento en su gasto per cápita, con dos notables excepciones (una de ellas muy alejada) las cuales se excluyeron para efectos de claridad. El crecimiento en el gasto per cápita observado fue mayor en aquellas provincias en las que el gasto per cápita en 1997 ya era mayor, toda vez que el diagrama de dispersión parece seguir una trayectoria cuya pendiente es positiva. Las provincias más pobres también fueron más susceptibles de observar mayores incrementos en su gasto per cápita. Parecería entonces que las provincias consideradas como más marginales (y posiblemente menos pobladas y más lejanas) experimentarían mayores incrementos en el gasto per cápita determinado por el presupuesto. Esto se puede interpretar como la existencia de evidencia sobre una mayor representatividad en el presupuesto.

**GRÁFICO 5.3** Cambios en el gasto per cápita, 1997-2004

*Fuentes:* La información correspondiente al gasto provincial proviene de Alborno (2000) y de la recopilación realizada por los autores del presente estudio. Los datos sobre la población del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Los datos sobre la pobreza del Mapa de Pobreza de 1990 elaborado por el Banco Mundial.

*Nota:* Galápagos y Morona Santiago no están contemplados en el gráfico.

Las reformas institucionales introducidas después de 1998 alteraron significativamente las dinámicas electorales en Ecuador. Estas reformas se adoptaron para que los legisladores fueran elegidos mediante el voto personalizado, primero por pluralidad simple (1998) y luego a través de diferentes esquemas de la regla de representación proporcional (2000, 2002). Las reformas también permitieron el incremento del número total de legisladores, el cual aumentó de 82 en 1996 a 100 en 2002, y suprimió la elección de legisladores nacionales. En teoría, estos cambios debieron haber motivado a los legisladores a desarrollar electorados personales y locales en vez de instigarlos a secundar a los líderes de los partidos políticos, contribuido a la proliferación de partidos políticos y a la fragmentación del escenario legislativo. Desde la perspectiva del Poder Ejecutivo, al incorporar tanto actores más fragmentados como a actores provinciales, estas reformas incrementaron los costos de transacción para conformar coaliciones en temas presupuestarios.

El concepto de la desproporcionalidad en la representación en el Congreso, definido como la discrepancia entre la proporción de curules y la proporción de la población contenida en las unidades geográficas (Snyder y Samuels, 2001), es un parámetro útil para medir el patrimonio electoral. Este parámetro permite medir los niveles de desviación del principio democrático de “un hombre, un voto”, así como las diferencias en los pesos relativos atribuidos a los votos de los ciudadanos entre distritos.

Es posible identificar la evolución de la desproporcionalidad en la representación de las provincias durante los períodos previos y posteriores a la Constitución de 1998. La estimación a nivel provincial de la desproporcionalidad sugiere que la Constitución de 1998 prácticamente no logró disminuirla (el promedio de desproporcionalidad decreció del 41 al 37%, y la diferencia no es significativamente diferente de cero). Esto quiere decir que el efecto de la reforma fue minúsculo. La direccionalidad de este efecto fue hacia la reducción del peso relativo de cada voto en todas las provincias, salvo en cuatro muy pequeñas. Este cambio puede ser coherente con el cambio experimentado en la representatividad de los resultados presupuestarios a favor de las provincias más pequeñas, observado tras las reformas.

## **LOS RESULTADOS PRESUPUESTARIOS SON RÍGIDOS TANTO EN EL LADO DE LOS GASTOS COMO EN EL DE LOS INGRESOS**

La rigidez presupuestaria surge de los factores que limitan la capacidad del gobierno para modificar su presupuesto en el corto plazo. Cuando se analiza desde esta perspectiva, la rigidez del presupuesto fiscal de Ecuador se evidencia de múltiples maneras. Esta sección cuantifica, hasta donde ha sido posible, la rigidez presupuestaria en Ecuador. Su principal hallazgo es que la alta rigidez presupuestaria en Ecuador se ha exacerbado desde la adopción de la Constitución de 1998.<sup>8</sup>

Las estimaciones insinúan que el 92% del presupuesto del gobierno central es inflexible (Almeida, Gallardo y Tomaselli, 2005). El siguiente análisis se centra en la asignación específica como causa preponderante de tal inflexibilidad. Cabe señalar, sin embargo, que los múltiples subsidios —muchos de éstos de naturaleza regresiva—, los cuales son considerados como derechos y, por consiguiente, difíciles de remover (por ejemplo, los subsidios a la energía o los combustibles), constituyen otros orígenes de la rigidez presupuestaria.

Dos tipos de factores previenen que el presupuesto refleje todos los gastos y rentas reales y por ende hacen que la cuantificación de las rigideces presupuestarias sea muy compleja. Primero, algunos de los ingresos con asignación específica se entregan directamente a los beneficiarios antes de que ingresen al Tesoro Nacional (es decir, la asignación específica de los ingresos). Segundo, algunos gastos, como los subsidios a los combustibles, se contabilizan como costos de la empresa estatal de petróleos y, por consiguiente, se deducen del total de las rentas petroleras antes

<sup>8</sup> Los significativos cambios en las destinaciones específicas que se introdujeron en 2006 se encuentran fuera del ámbito del presente capítulo.



de que éstas se registren en el presupuesto (es decir, la asignación específica de los gastos).

La asignación específica se refiere a la rentas y a los gastos que la ley asigna para determinados propósitos. Se crearon como un medio para que el Congreso asegure la asignación de recursos a determinados grupos de electores y para compensar la falta de acceso formal de los legisladores a las partidas de gasto provinciales (Gallardo, 2001; Almeida, Gallardo y Tomaselli, 2005). Les leyes establecieron reglas contradictorias respecto de la existencia del mecanismo de la asignación específica. En general, la Constitución de 1998 prohíbe la creación de nuevas asignaciones específicas, aunque destina específicamente el 30% del gasto gubernamental a la educación.

La desagregación de la propuesta de presupuesto del gobierno central para 2006 muestra la gran magnitud de las asignaciones específicas. Por ejemplo, en la propuesta de presupuesto de 2006 el 20,9% de los ingresos tributarios estaba específicamente destinado para distribuirse entre un grupo de instituciones. Los principales beneficiarios de la asignación específica de los ingresos tributarios son las universidades y los gobiernos seccionales, los cuales reciben el 32% y el 11% de tales recursos, respectivamente. En la citada propuesta, el 14,52% del total de las rentas petroleras estaban específicamente destinadas para lo siguiente: educación, salud, vías de comunicación y para las entidades autónomas y descentralizadas. Adicionalmente, si las rentas petroleras son mayores a lo presupuestado, éstas son transferidas a un fondo de estabilización petrolera administrado por el BCE. El superávit total de este fondo también cuenta con una asignación específica: 45% al servicio de la deuda; 35% a las vías de comunicación del Oriente, región en la cual se produce el petróleo; 10% a los proyectos de desarrollo en cinco provincias; y, 10% a la policía.

En términos de la asignación específica de los gastos, los principales recursos con asignación específica son aquellos que benefician a los gobiernos seccionales. Por ley, el 15% del total del ingreso corriente debe ser transferido a los gobiernos municipales y provinciales. Del lado del gasto, existen otras fuentes de rigidez presupuestaria, específicamente los gastos inflexibles, como los salarios, los subsidios, los proyectos financiados con deuda interna o externa, y los pagos del interés de la deuda (Almeida, Gallardo y Tomaselli, 2005). El peso relativo de éstos y otros gastos en la propuesta de presupuesto de 2006 se presenta en el gráfico 5.4.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

Ecuador constituye un caso de estudio interesante para analizar –desde la perspectiva de la economía política– el impacto de las trascendentales reformas políticas

**GRÁFICO 5.4** | Presupuesto por tipo de gasto, 2006

Fuente: MEF, Presupuesto 2006.

y económicas sobre el proceso presupuestario y sus posteriores efectos sobre los resultados presupuestarios. El hecho de que este capítulo se enfoque sobre los resultados fiscales refleja la preocupación por abordar de manera comprehensiva el debate sobre los diversos incentivos a la cooperación que los actores presupuestarios tienen bajo los diferentes esquemas políticos y presupuestarios.

Se concluye que el conjunto de reformas constitucionales adoptadas en 1998 y otras reformas políticas adoptadas en años anteriores (1996-1998) ofrecieron a los actores presupuestarios relevantes un conjunto contradictorio de incentivos a la cooperación. Por una parte, estas reformas proporcionaron incentivos a los legisladores para que fueran más receptivos y más responsables frente a sus electores al permitirles la reelección y una mayor permanencia en el cargo. Por la otra, estas reformas constriñeron el papel que juega el Congreso en el proceso presupuestario en general al otorgarle al Poder Ejecutivo un mayor poder para establecer la agenda sobre la formulación y ejecución y, al prohibir el acceso a la negociación de las partidas de gasto provinciales a los legisladores. Al fin de cuentas, los mayores poderes para establecer la agenda ejercidos por el Poder Ejecutivo contribuyeron a lograr un proceso presupuestario más sostenible. Desde un punto de vista político, el presupuesto se hizo más eficiente, en la medida en que se realizaron menos reasignaciones presupuestarias. Las reformas electorales dirigidas a ajustar la proporcionalidad del sistema electoral también se reflejaron en unos resultados presupuestarios más representativos. Finalmente, la legislación aprobada desde 1998 contribuyó a generar mayores espacios para la asignación específica de los

ingresos o del gasto y, por consiguiente, resultados presupuestarios más rígidos, pese a la existencia de disposiciones constitucionales en contrario.

La dolarización y la subsiguiente LRF limitaron significativamente los posibles instrumentos de política fiscal disponibles a los gobiernos. De hecho, la dolarización impuso la necesidad de lograr una disciplina fiscal, toda vez que el gobierno ya no contaba con la posibilidad de imprimir dinero. Al eliminar el papel desempeñado por la autoridad monetaria, la dolarización también contribuyó a trasladar las alternativas de política al escenario legislativo, en el cual los cambios de política han sido tradicionalmente rígidos. Al mismo tiempo, el aumento en los precios internacionales del petróleo y, por ende, en las rentas petroleras fomentó aún mayores niveles de asignación específica de los recursos de las reservas petroleras y, como resultado, una mayor rigidez presupuestaria. Es probable que la disminución en las tasas de descuento generada por la dolarización haya contribuido a lograr mayor sostenibilidad y eficiencia presupuestarias. Aunque no es posible calcular el efecto neto de las diversas reformas sobre los resultados presupuestarios, es dable afirmar que los cambios institucionales mejoraron el gobierno presupuestario (en el sentido de que produjeron resultados presupuestarios más sostenibles, representativos y eficientes) a expensas de que el presupuesto sea menos adaptable a cambios inesperados en las condiciones del mercado, como la reducción en los precios de los bienes primarios (petróleo).

Aunque los actuales resultados presupuestarios parecen ser deseables, este estudio argumenta que éstos están por fuera del sendero de equilibrio, debido, en gran parte, a que los actores presupuestarios carecen de los incentivos a sostener los acuerdos políticos en el largo plazo. Esta inestabilidad se debe tanto a la preponderante asimetría de poderes existente entre un fuerte Poder Ejecutivo, un débil Legislativo y unos gobiernos subnacionales recientemente empoderados, como a los efectos nocivos del inusitado aumento en las rentas petroleras sobre los incentivos de los actores para alcanzar la disciplina fiscal. Si bien es cierto que la Constitución de 1998 mejoró la representatividad de los legisladores, también lo es que robusteció los poderes del Poder Ejecutivo sobre el proceso presupuestario a expensas del Legislativo. De conformidad con las reglas establecidas en 1998, los legisladores cuentan con un muy reducido espacio de maniobra para influir sobre la asignación de las partidas de gasto a favor de sus electores. Como resultado, los políticos racionales migraron del árido escenario de política nacional hacia los gobiernos locales, donde podían tener acceso a los recursos gubernamentales y desarrollar lealtades electorales más claras. Los mecanismos a través de los cuales los gobiernos municipales accedieron a los recursos gubernamentales (a través de las bancadas políticas o directamente con el presidente) permanecen inciertos y

merecen ser estudiados. La dependencia en el petróleo también tuvo efectos negativos sobre la sostenibilidad de la cooperación presupuestaria. Mientras que los políticos estaban dispuestos a adoptar legislación dirigida a asegurar la responsabilidad fiscal inmediatamente después de la crisis económica experimentada a finales de los años noventa, el rápido crecimiento de las rentas petroleras en los años subsiguientes revirtió los incentivos a la austeridad fiscal. En 2005, en un contexto de altos precios del petróleo y anticipando un año electoral, el Congreso eliminó efectivamente los límites del gasto impuestos por la LRF.

La migración de los políticos hacia los gobiernos subnacionales y la erosión de los incentivos a la disciplina fiscal durante una bonanza petrolera constituyen ejemplos para ilustrar la naturaleza inconstante de las coaliciones presupuestarias en Ecuador. Más importante quizás, ilustran el éxito de los políticos al influir sobre el proceso presupuestario pese a las reformas institucionales dirigidas a despolitizar el proceso. Esta permanente tensión entre las cambiantes reglas presupuestarias y los incentivos a la cooperación entre los políticos ha desafiado la sostenibilidad en el largo plazo de la calidad de los resultados presupuestarios en Ecuador.



## Proceso de formulación de políticas debilitado y deterioro de los resultados fiscales: el caso de Paraguay

José R. Molinas, Aníbal Pérez-Liñán y Mark Hallerberg,  
con la colaboración de Audrey Morgan

### DILUCIDANDO EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN PARAGUAY

Al finalizar el año 2000, momento en el cual Paraguay se recuperaba de una fallida revuelta militar y la tasa de aprobación del presidente declinaba, alarmantes reportajes de prensa señalaban que el Banco Central del Paraguay había recomendado el despido de diez mil empleados públicos, lo que representaba cerca del 5% del total de la planta estatal. El contexto político era demasiado sensible como para que políticos experimentados implementaran tal recomendación técnica. En vez de eso, una semana más tarde el gobierno emitió bonos por valor de US\$85 millones con el fin de pagar las bonificaciones de fin de año (*aguinaldos*) a los empleados públicos y a los ciudadanos pensionados.

Este relato de Navidad del año 2000 ilustra la situación que se presentó de manera recurrente desde la adopción de la nueva Constitución en 1992 hasta 2002. A lo largo de este período, cada una de las sucesivas administraciones paraguayas enfrentó mayores desafíos políticos y presiones financieras que su predecesora. El resultado lógico de esta dinámica fue un déficit fiscal crónico desde 1995 hasta 2002. Desde entonces, el presupuesto se equilibró y a partir de 2004 el cual registró superávits durante los siguientes tres años.

¿Cómo se pueden explicar estas fluctuaciones en el saldo presupuestario? Un estudio reciente acerca del proceso de formulación de políticas en Paraguay sugiere que la relativamente nueva democracia paraguaya ha multiplicado rápidamente el número de actores formales e informales con poder de veto. Un creciente número

de partidos y facciones en el Poder Legislativo han limitado la capacidad del Poder Ejecutivo para controlar el proceso presupuestario y los movimientos sociales emergentes (particularmente el movimiento campesino) han operado como jugadores no institucionales con poder de veto (protestas populares, por ejemplo, forzaron la cancelación del programa de privatizaciones en 2002). El sistema paraguayo parece entonces contar con una relativa flexibilidad para el aprovisionamiento de beneficios particularistas, pero con una relativa rigidez para controlar los gastos nacionales en general (Molinas, Pérez-Liñán y Saiegh, 2004).

## EL MARCO PRESUPUESTARIO EN PARAGUAY

Este capítulo aborda el tratamiento del proceso presupuestario en Paraguay tanto desde las perspectivas de la teoría de los costos de transacción del proceso de formulación de políticas (Spiller y Tommasi, 2003) como de la literatura de administración del gasto público (Schick, 1998). El capítulo analiza las “características externas” del proceso presupuestario, al mismo tiempo que profundiza la comprensión de éste a partir de las conclusiones de anteriores estudios sobre las instituciones políticas, los procesos de formulación de políticas y los resultados de política en Paraguay (Molinas, Pérez-Liñán y Saiegh, 2004).

La capacidad de coordinación de objetivos y acciones de largo plazo que tengan los líderes políticos y los burócratas constituye el núcleo del proceso presupuestario. Ante la ausencia de cooperación, los oficiales públicos quedan atrapados en un problema de fondo común: múltiples agentes pretenden extraer recurso de un mismo fondo sin preocuparse por la sostenibilidad de los resultados agregados en el largo plazo. En consecuencia, el resultado más probable es la tragedia de los comunes.

El funcionamiento del proceso presupuestario se expresa, en última instancia, en las “características externas” de las políticas fiscales. En este contexto, tres características de las finanzas públicas merecen especial consideración: Primero, la **sostenibilidad** del gasto público indica la coherencia del nivel de gasto con las restricciones presupuestarias intertemporales (la capacidad del gobierno para cumplir con sus compromisos en el largo plazo). Segundo, la **eficiencia** del gasto público refleja el grado en el que los recursos públicos se destinan a las actividades de mayor calor. Tercero, la **representatividad** del gasto mapea el grado en el que la asignación de los recursos refleja las preferencias de la población en general o, alternativamente, las preferencias de determinados grupos de interés (BID, 2004).

En este orden de ideas, la interpretación que aquí se presenta acerca de la manera como el marco del actual proceso presupuestario paraguayo se desarro-

lló a través del tiempo puede ser resumida de la siguiente manera: entre 1954 y 1989, Paraguay fue gobernado por el general Alfredo Stroessner, quien impuso un régimen de formulación de políticas centralizado con el irrestricto apoyo de las fuerzas armadas, la burocracia gubernamental y el “pétreo” Partido Colorado. En febrero de 1989, el golpe de estado liderado por el general Andrés Rodríguez derrocó a Stroessner e inició la transición hacia la democracia. Uno de los principales legados del “estrosnismo”, inmediatamente después de que éste fuera apartado del poder en 1989, fue la intensa pugna interna por el control del reinante Partido Colorado. El faccionalismo se acentuó, en parte, por la naturaleza misma de la transición hacia la democracia –la cual hizo más difícil que el presidente o las fuerzas militares pudieran ejercer el control unilateral sobre el partido– y, en parte, por una serie de medidas institucionales adoptadas en el marco de las reformas constitucionales de 1992, incluido el mandato para todos los partidos políticos de sostener elecciones primarias. Las primarias obligatorias minimizaron los efectos del sistema de representación proporcional con lista cerrada: el sistema electoral propició la creación de maquinarias políticas por parte de diversas facciones partidarias en vez de concentrar el poder entre unos pocos líderes de los partidos nacionales. El desempeño de estas maquinarias políticas depende del acceso de su líder y de la capacidad de éste para distribuir patrocinios y los beneficios derivados de las componendas entre sus electores. El resultado ha sido un proceso de formulación de políticas que promueve el logro de políticas particularistas en vez de regulaciones uniformes de programas redistributivos generales.

Los incentivos generados por este contexto político han fomentado el surgimiento de procedimientos informales en el proceso presupuestario, los cuales operan paralelamente a las reglas formales. Por ejemplo, aunque el ministro de Hacienda es formalmente el responsable de negociar la aprobación del Presupuesto General de la Nación con el Congreso, algunas agencias gubernamentales eluden la autoridad del ministro y realizan su propio cabildeo ante los miembros del Congreso. Posteriormente, el ministro de Hacienda de Paraguay puede ejercer su potestad de control sobre los desembolsos de los recursos con el fin de ratificar sus prioridades de gasto. No obstante, los burócratas y los congresistas han solucionado esta problemática mediante la expansión del empleo público, habida cuenta que el ministerio enfrenta serias restricciones para interferir con los salarios públicos.

Esta dinámica ha generado un grave problema de coordinación, el cual ha redundado en el dilema del fondo común. Múltiples actores con poder de veto desean maximizar su participación en el presupuesto público sin endogeneizar

los costos del crecimiento del gasto público. A medida que la capacidad del presidente y del ministro de Hacienda para promover la cooperación entre los diversos actores ha decrecido a través del tiempo, el grado de sostenibilidad presupuestaria ha sido menor y la eficiencia en la asignación y de representatividad del gasto ha disminuido.<sup>1</sup>

## REGLAS FORMALES E INFORMALES ESPECÍFICAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

Las reglas específicas del proceso presupuestario han sido establecidas en la Constitución de 1992, en la Ley 1535 sancionada en 1999 y en usos, costumbres y reglas informales profundamente arraigados. Esta sección brinda una descripción de algunas de las reglas generales para luego analizar las reglas particulares para las diferentes etapas presupuestarias.

La elaboración del Presupuesto General de la Nación (PGE) reposa formalmente sobre los siguientes principios: universalidad (debe incorporar todos los ingresos y gastos públicos), legalidad (los ingresos estimados pueden ser mayores en la práctica, pero los gastos autorizados constituyen un tope máximo), unidad (todas las decisiones deben constar en un solo documento), periodicidad anual (debe aprobarse un nuevo presupuesto cada año) y equilibrio (los gastos no pueden exceder los ingresos estimados y la financiación). El PGE incluye la estructura de los ingresos y del gasto (corriente y de capital); las fuentes de financiación; un anexo de personal que contempla el número, tipo, nombre y salario; y, el presupuesto de las empresas públicas, el cual debe incorporar información sobre el costo y el desempeño de los bienes y servicios. Los datos acerca del gasto y del personal se presentan en forma separada para cada una de las instituciones públicas.

Aunque la Ley de Presupuesto puede no contener disposición alguna que modifique otras leyes, esta ley puede, de hecho, contradecir la ley permanente. El sistema legal paraguayo no establece preeminencia alguna entre las leyes y, en consecuencia, cualquier ley puede revocar los efectos de una anterior.

<sup>1</sup> No se deriva de esta afirmación que la concentración de poder en la rama del Poder Ejecutivo sería suficiente para resolver las problemáticas de la sostenibilidad, la eficiencia y la representatividad. Un presidente con poderes ilimitados podría, por ejemplo, comprometer el saldo presupuestario con el fin de reafirmar sus prioridades de corto plazo y trasladar tranquilamente este legado a la siguiente administración. Como señalaremos en la sección de "Conclusiones" de este capítulo, los problemas del proceso presupuestario no se resuelven eliminando a actores con poder de veto, sino, por el contrario, "calibrando" sus incentivos.



## **Etapas de preparación**

### *Lineamientos presupuestarios*

El ente responsable de la coordinación de la etapa de preparación del presupuesto es el Ministerio de Hacienda (MH). El Ejecutivo emite un decreto anual dentro de los primeros cuatro meses del año calendario en el que establece los lineamientos para la preparación del PGE, de conformidad con los objetivos de política del Ejecutivo. El Ministerio de Hacienda prepara la propuesta de lineamientos generales para el presupuesto, los cuales se adoptan mediante un decreto presidencial.

### *Proyectos de Presupuesto Institucionales*

Los proyectos de presupuesto institucionales deben ser coherentes con el plan operativo de cada institución. Existen diferencias entre los proyectos de las instituciones centralizadas y aquellos de las descentralizadas. Los proyectos institucionales deben presentarse al MH dentro del primer semestre de cada año. En caso de demora por parte de una institución, el MH preparará el correspondiente proyecto institucional.

Durante el proceso de consolidación del presupuesto, se presentan algunas negociaciones informales entre el ministro de Hacienda y otros ministros del gabinete. En efecto, cualquier rubro cuyo gasto exceda los lineamientos generales debe ser negociado entre el ministro de Hacienda y sus pares. Si el MH considera necesario recortar sustancialmente el proyecto de presupuesto de un ministerio, le proporciona a esa agencia nuevos lineamientos específicos para que revise su proyecto inicial. En otros casos, cuando las revisiones no se consideran sustanciales, el MH procede simplemente a realizar los ajustes por su cuenta. El presupuesto consolidado puede discutirse en el marco del Consejo de Ministros, o gabinete, pero más a menudo se presenta directamente al Congreso como la propuesta del Poder Ejecutivo. El proyecto de PGE consolidado debe presentarse al Congreso a más tardar el 1° de septiembre.

## **Etapas de aprobación**

La etapa de aprobación debe ser iniciada por el Poder Ejecutivo a más tardar el 1° de septiembre de cada año y su propuesta de ley ser aprobada (o rechazada) por el Congreso a más tardar el 20 de diciembre. Si el Congreso la rechaza volverá a estar vigente el presupuesto del período anterior. A partir del 1° de septiembre, una comisión bicameral integrada por 15 diputados y 15 senadores analiza la pro-

puesta durante 60 días antes de emitir una recomendación no vinculante. El 30 de octubre, la propuesta revisada es remitida a la Cámara de Diputados, cámara baja del Poder Legislativo de Paraguay, donde es estudiada por la Comisión de Presupuesto –la mayor de las comisiones de dicha cámara, la cual cuenta con 26 miembros entre quienes se encuentran los que participan en la Comisión Bicameral–. La propuesta debe ser presentada a votación de la plenaria dentro de un plazo de dos semanas.

El 15 de noviembre, la propuesta legislativa debe ser remitida a la Comisión de Presupuesto del Senado, donde debe ser revisada en profundidad una vez más y presentada a votación de la plenaria dentro de un plazo de dos semanas. El Senado tiene la potestad de modificar cualquier rubro de la versión presentada por la cámara baja por mayoría simple, formulando virtualmente la versión “final” del presupuesto.

El 30 de noviembre, la propuesta legislativa es remitida una vez más a la Cámara de Diputados, la cual tiene hasta el 10 de diciembre para someterla a una votación de segunda ronda. Durante este lapso, la cámara baja sólo podrá abordar el debate de los rubros previamente rechazados o modificados por el Senado (todos los demás rubros ya están acordados). En consecuencia, los diputados enfrentan una “regla cerrada”: sólo podrán rechazar la propuesta del Senado, sin modificaciones, por una mayoría absoluta de los miembros de la cámara. Los rubros modificados por el Senado se debaten rubro por rubro por parte de los diputados y, si la propuesta es rechazada, se retoma la propuesta original de los diputados. Entre el 10 y el 20 de diciembre, el Senado debe votar la aprobación o rechazo del presupuesto final. Esto proporciona un incentivo para rechazar las modificaciones introducidas por los diputados. Se requiere una mayoría calificada correspondiente a dos tercios del Senado para rechazar la propuesta legislativa y, si es rechazada, el punto de reversión es la propuesta revisada del Senado. Cabe aclarar que el Congreso no tiene la potestad de reasignar los recursos de inversión para financiar el gasto corriente, ni puede reasignar aquellos recursos establecidos mediante leyes especiales.

Las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en temas presupuestarios deben ser exclusivamente canalizadas a través del MH. Este organismo puede proponer modificaciones al proyecto de PGE del Ejecutivo después de que éste ha sido presentado a la consideración del Legislativo, actuando el canal de comunicación entre ambos poderes durante esta etapa. Sin embargo, esta regla formal no se cumple en la práctica. Todos aquellos funcionarios ministeriales y del Legislativo entrevistados durante la elaboración de este documento afirmaron que los ministros y funcionarios públicos de alto rango contactan a los legisladores para defender

de manera directa sus propuestas presupuestarias.<sup>2</sup> El Poder Ejecutivo tiene, en principio, autoridad constitucional para sancionar este tipo de comportamiento. Sin embargo, en la práctica, resulta muy costoso para el Poder Ejecutivo sancionar a estos actores políticos por realizar un cabildeo ante el Congreso.

### **Etapas de ejecución**

El MH juega un papel activo en la etapa de ejecución del presupuesto. El ministro mantiene el equilibrio presupuestario y supervisa el cumplimiento del plan de ejecución del presupuesto. Conforme a esta función, todas las instituciones públicas deben presentar al MH un flujo de caja anualizado para los ingresos y los gastos con base en su cronograma de actividades.

El MH, en coordinación con las instituciones públicas, presentará a consideración del Poder Ejecutivo una propuesta de plan financiero mensual de ingresos y gastos para la ejecución del presupuesto. Ateniéndose a los límites de flujo de caja mensuales, cada ministerio decide cómo distribuir sus recursos internamente. El MH administra los recursos asignados a los gastos rígidos (salarios públicos, servicio de la deuda externa y fondos de pensiones). En virtud de que el MH cuenta con alguna discrecionalidad en la ejecución del presupuesto, en algunos casos, existe la posibilidad de que los desembolsos de los recursos se efectúen con criterio político.

### **Evaluación y control de los resultados de la ejecución presupuestaria**

De conformidad con el texto de la ley, el Poder Ejecutivo establece los lineamientos para la evaluación y el control de los resultados de la ejecución del presupuesto. El control interno y externo de las instituciones públicas debe ser formalmente ejercido por las Auditorías Internas Institucionales (AII), la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) y la Contraloría General de la República (CGR). El control interno comprende tanto el control previo ejercido por los funcionarios (u oficiales) públicos como el control posterior ejercido por las AII y la AGPE (LI535). Las AII incorporan 21 unidades de control especializadas en cada una de las instituciones públicas que actúan de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas. Los auditores internos dependen del funcionario de mayor rango de cada institución. La AGPE depende directamente del presidente y es la unidad de control interno

<sup>2</sup> La única excepción en años recientes parece ser el proceso de aprobación del presupuesto de 2003, porque había una nueva administración y un nuevo Congreso, así como una orden explícita del Ejecutivo a todos sus ministros y funcionarios públicos de alto rango de que no contactaran a los legisladores.

del Poder Ejecutivo. La AGPE supervisa el funcionamiento de las AII y también está sujeta a las normas de auditoría generalmente aceptadas. La responsabilidad del control externo recae sobre la CGR. Siempre y cuando sean autorizadas por el Poder Ejecutivo, las instituciones públicas están facultadas para contratar a auditores externos independientes, de conformidad con las leyes especiales y/o los tratados internacionales. La evaluación mide los resultados de cada programa, de acuerdo con los objetivos y metas inicialmente establecidos en la propuesta de presupuesto, y debe incorporar una apreciación de los resultados y unas recomendaciones para la implementación de acciones correctivas.

Sin embargo, las reglas formales relacionadas con la evaluación no se cumplen en Paraguay. Todos los entrevistados están de acuerdo con esta aseveración y coinciden al señalar que ninguna institución pública toma en serio las evaluaciones de desempeño sobre la asignación de los recursos públicos. En una escala de 1 (no adecuado) a 20 (muy adecuado), el rango promedio de la calidad en la evaluación de resultados de los entrevistados es un mero 4,5.

Pese a las brechas existentes en las normas y procedimientos establecidos, el control interno y externo brinda excesiva importancia a que los formuladores de políticas cumplan con las reglas, a expensas de la evaluación de los resultados. Todos los entrevistados coinciden acerca de esta materia. Más aún, a pesar de la gran atención que se les dispensa, el control real de las normas y procedimientos es marginalmente adecuado. En una escala de 1 (no adecuado) a 20 (muy adecuado), el rango promedio de la calidad en el control de las normas y procedimientos de los entrevistados es apenas 8,5.

## **LOS INCENTIVOS FORMALES E INFORMALES DE LOS ACTORES Y EL GRADO DE COOPERACIÓN POLÍTICA A LO LARGO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO**

La cooperación política, en el marco del proceso presupuestario, se vincula a la resolución de los problemas de coordinación que surgen durante las diferentes etapas para generar un sistema de gestión de los recursos públicos que sea eficiente, representativo y sostenible. Por su propia naturaleza, este sistema de gestión posee las características inherentes a los bienes públicos, es decir, no son susceptibles de restarse por su uso, ni excluirse de su uso. El logro de la cooperación política implica la solución de problemáticas del tipo que plantea el dilema del prisionero entre las entidades públicas y los actores políticos.

El nivel de cooperación política depende, como se señaló anteriormente, de las reglas específicas que gobiernan la interacción de los actores dentro del proceso

presupuestario, el proceso general de formulación de políticas, las instituciones básicas y la historia. En Paraguay, el grado de cooperación intertemporal es muy bajo. Como se señaló anteriormente, el actual contexto político ha favorecido el aumento de los actores con poder de veto. Esta situación ha generado que el proceso de formulación de políticas no facilite la toma de decisiones.

El proceso actual de formulación de políticas tiene una capacidad limitada para modificar las políticas públicas más relevantes. Como ejemplo de lo anterior, Molinas, Pérez-Liñán y Saiegh (2004) observan que las leyes regulatorias propuestas por el Poder Ejecutivo experimentan tasas de éxito decrecientes: durante el último año de mandato de la administración Rodríguez aprobadas el 87% de ellas aprobadas por el Congreso; 69% para el caso del mandato de Wasmosy; 60% durante el breve período de Cubas, y, 48% durante la administración González Macchi. La poca capacidad para tomar decisiones se deriva del debilitamiento del Poder Ejecutivo aunado a la falta de interés en la formulación de políticas por parte de los legisladores.

Los escándalos de corrupción han deslegitimado el proceso de formulación de políticas y, como consecuencia, han impedido la cooperación y bloqueado potenciales cambios de política significativos. Asimismo, en un contexto en el cual disminuyen los poderes formales y partidistas, las políticas particularistas bien podrían ser uno de los pocos recursos disponibles para que el Poder Ejecutivo pueda negociar con el Congreso. Por esto, el aumento de las componendas políticas posiblemente sea congruente con la voluntad estratégica del Poder Ejecutivo de superar su creciente debilidad. En el actual marco el presidente puede contar con una limitada capacidad para impulsar la adopción de nuevos esquemas regulatorios o redistributivos, pero bien podría suceder que éste experimentase una debilidad aun mayor ante la ausencia de políticas distributivas.

Para comprender la forma en la que el bajo nivel de cooperación política se evidencia en el proceso de gestión de los recursos públicos, esta sección caracterizará a los actores formales e informales involucrados en el proceso presupuestario y sus incentivos, así como la manera en la que estos actores interactúan en las diferentes etapas de este último proceso.

### Los líderes políticos

Los líderes políticos no ejercen un papel formal en el proceso presupuestario, pero intervienen informal y decididamente en las principales etapas. En consecuencia, el proceso general de formulación de políticas afecta el nivel de cooperación política en materia presupuestaria a través de los partidos políticos.

Durante la etapa de preparación del proceso presupuestario, los líderes políticos nacionales y locales cabildean ante los funcionarios públicos para obtener

empleos públicos para sus seguidores. Los cargos públicos son el principal medio de intercambio en las transacciones entre el gobierno y los partidos políticos. Esta práctica no está restringida a las diversas facciones de la Asociación Nacional Republicana (ANR), generalmente conocida como el Partido Colorado (partido político conservador de Paraguay fundado a finales del siglo XIX). Este comportamiento es muy común tanto para el ANR como para los partidos de la oposición.<sup>3</sup>

Usualmente, los líderes de los partidos se aproximan a múltiples agentes durante la etapa de preparación, incluidos los funcionarios públicos de más alto rango, los ministerios, el Poder Ejecutivo y el MH. Asimismo, existe una constante interacción entre los líderes nacionales y locales de los partidos políticos y los legisladores durante las etapas de aprobación, ejecución y control del presupuesto. Más aún, algunos líderes de partidos son asimismo legisladores.

El aumento de la competitividad política ha incrementado los incentivos de la contratación pública clientelista, en virtud de que los líderes de los partidos políticos necesitan fortalecer su liderazgo. Esto ha impactado negativamente en la sostenibilidad fiscal en Paraguay. En una escala de 1 (ningún efecto) a 20 (muy significativo efecto), el rango promedio del impacto de la contratación pública clientelista sobre la sostenibilidad fiscal para los entrevistados fue de 15,3.

## Las instituciones públicas

### *Los oficiales de más alto rango*

En el proceso presupuestario, resulta importante distinguir dos tipos de instituciones públicas: las instituciones del gobierno central y las instituciones públicas descentralizadas. La diferencia principal entre ambos tipos de instituciones es que las negociaciones son más detalladas y profundas para las instituciones centralizadas.

Todas las instituciones públicas deben acatar las reglas formales de la elaboración del presupuesto. Sin embargo, las instituciones públicas no cumplen con la regla formal que establece que las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo deben ser canalizadas exclusivamente a través del MH. Los ministros y oficiales públicos de más alto rango contactan a los legisladores directamente con el fin de defender sus propuestas de presupuesto. Esta situación incrementa el número de actores en el proceso, lo cual hace peligrar las perspectivas de alcanzar resultados cooperativos entre el Congreso y el MH. Es posible que esto se traduzca en una menor eficiencia y sostenibilidad en el proceso presupuestario.

<sup>3</sup> Existen, sin embargo, honorables excepciones.

La relación existente entre el MH y las entidades descentralizadas durante el proceso de aprobación es más compleja. Estas instituciones dependen del MH en menor medida que sus contrapartes centralizadas. En múltiples casos, las entidades descentralizadas cuentan con ingresos propios y por tanto no dependen de las transferencias del MH. Dada la autonomía que les otorgan sus ingresos, estas instituciones cuentan con mayores incentivos para negociar directamente con el Congreso.

Las instituciones del gobierno central deben transitar un camino más arduo para obtener el presupuesto que desean. Un paso necesario es lograr negociar directamente con el Congreso durante la etapa de aprobación. Posteriormente, durante la etapa de ejecución, deben tratar con el MH para obtener el desembolso de sus fondos.

Los ministros y oficiales públicos de más alto rango deben reconciliar, en sus propuestas de presupuesto, el gasto proyectado que generan las prácticas clientelares (en muchas ocasiones el nombramiento derivado del clientelismo político puede no coincidir con los requerimientos técnicos del cargo) con el gasto necesario para cumplir con las funciones institucionales. La incorporación del gasto clientelista también puede aumentar las probabilidades de éxito de su propuesta de presupuesto, toda vez que genera una compatibilidad en los incentivos disponibles a los líderes políticos que negocian la aprobación de su presupuesto institucional.

Como señalaron varios entrevistados, las negociaciones entre el MH y los ministros de línea durante la etapa de ejecución pueden ser prolongadas y frustrantes. Los objetivos de muchos de los demás ministerios difieren enormemente de los del MH. Mientras que los demás ministros del gabinete buscan los recursos para desarrollar las actividades necesarias para lograr los objetivos institucionales, el MH se preocupa principalmente de que el gasto público no exceda la capacidad de pago de la Tesorería. Existe un alto costo transaccional en la relación entre los ministerios y el MH. Los demás ministerios deben lograr el apoyo del MH para ajustar los distintos rubros dentro de un mismo programa o el apoyo del Poder Ejecutivo para ajustar los rubros entre los distintos programas de sus presupuestos. Si los recursos son insuficientes, los ministerios tienen la opción de ajustar sus objetivos o cabildar ante el MH para recibir recursos adicionales. De acuerdo con uno de los entrevistados, este proceso de cabildeo tiene por lo menos tres etapas. En primer término, se presenta una negociación a nivel de los ministros. Si esta negociación inicial es exitosa, entonces tiene lugar una segunda negociación entre el director de Presupuesto del MH y el director administrativo del ministerio correspondiente. El director de Presupuesto del MH debe ser persuadido de las bondades de ejecutar el gasto proyectado por el ministerio. Si se logra convencerlo de los méritos del gasto,

entonces se presenta un tercer nivel de negociación. Una vez que la modificación del presupuesto ha sido aprobada y existe la autorización para realizar el gasto, se inicia la negociación de la transferencia efectiva de los recursos entre la tesorería del ministerio correspondiente y la del MH.

Como se acaba de demostrar, existen muchos niveles de aprobación al interior del MH para el desembolso de los recursos. Este proceso complejo genera incentivos para que se desarrollen negociaciones “informales” con los oficiales del MH. Aunque podrían existir diversos medios de intercambio en este nivel, el más empleado es el intercambio de “favores”. Los costos de transacción asociados con este procedimiento informal son gigantescos. Primero, existe un costo de oportunidad financiera generado por la demora que no está siendo tenido en cuenta por la administración pública. En múltiples casos, los contratistas privados incorporan este precio sombra en la estimación de los precios de los bienes y servicios que negocian con el gobierno, mientras que en otras el medio de intercambio es una transferencia de los contratistas al gobierno. Con frecuencia, se deben contratar gestores (especialistas en el manejo de transacciones específicas) para que realicen el seguimiento en el MH.

Los oficiales públicos cuentan con incentivos para realizar los gastos, independientemente de los resultados que estos gastos puedan tener. Uno de los entrevistados señaló que “si un administrador no ejecuta el 90% de su presupuesto, será informado el año siguiente que no necesita esos recursos. Esta situación inhibe el uso eficiente de los recursos”. El entrevistado nos brindó el siguiente ejemplo: si una institución cuenta con US\$10.000 para gastar en equipos de informática antes de finalizar el año, pero los programas más actualizados no estarán disponibles sino a principios del año siguiente, la lógica dictaría que lo mejor sería esperar para adquirir los equipos y programas más modernos. Sin embargo, el riesgo en este caso es que los recursos ya no estén disponibles el siguiente año. Por otra parte, cabe señalar que muchos funcionarios públicos tienen incentivos para gastar y recibir las comisiones sobre la compra de los bienes y servicios.

Es claro entonces que en la administración pública existen muchos incentivos para desarrollar comportamientos particularistas y no tantos para promover la eficiencia y la representatividad. Estos incentivos hacen que sea más difícil lograr una efectiva cooperación durante el proceso presupuestario.

## La burocracia

Pese a la existencia de instituciones democráticas formales, Paraguay no ha sido capaz de conformar una burocracia relativamente independiente, responsable y eficaz. La Ley 1626/00 de 2000, intentó modernizar la carrera en el servicio público



mediante el establecimiento de un sistema más claro de selección, capacitación, promoción y retiro de los empleados públicos. Una de sus principales medidas fue la de crear la Secretaría de la Función Pública con rango ministerial. Esta Secretaría se creó con el propósito de que se encargara de aumentar la racionalidad, la transparencia y la eficiencia en la administración de los recursos humanos. Sin embargo, la constitucionalidad de esta ley ha sido cuestionada, dilatando sustancialmente su plena aplicación (Marió, Silva-Leander y Carter, 2004). En consecuencia, Paraguay no cuenta hoy con una descripción clara de las funciones ni de los cargos públicos, manuales de procedimientos, una escala coherente de salarios públicos, evaluaciones de desempeño de los empleados públicos, ni un eficaz sistema de capacitación (Marió, Silva-Leander y Carter, 2004).

De acuerdo con Ugo Panizza (1999), mientras que un empleado promedio del sector público en América Latina percibe el 4% más que los trabajadores con características similares en el sector privado, en Paraguay esta cifra asciende a cerca del 17%. Este indicador puede emplearse como una medida de la ineficiencia relativa del sector público con respecto al sector privado. Sin embargo, el mayor de los retos que enfrenta la burocracia paraguaya es la corrupción. Como señalan Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999), múltiples observadores perciben que las prácticas deshonestas y corruptas son la característica distintiva de la burocracia de Paraguay.

Varias de las personas entrevistadas durante este estudio manifestaron que el típico empleado público de Paraguay no considera la corrupción, desde la perspectiva de su definición más aceptada —el abuso del cargo público para el beneficio personal—, como un acto incorrecto. Para el típico empleado público es normal recibir “un incentivo” para acelerar los trámites en el sector público. Desde la perspectiva de estos empleados, tales pagos corresponden a la cancelación de servicios personalizados que deben ser cobrados por separado y forman parte de sus beneficios. Para ellos, el concepto de corrupción está asociado únicamente al hurto directo de recursos públicos o de activos del gobierno. El “tráfico de influencias” también es una regla informal en la burocracia paraguaya. Tampoco es percibido como incorrecto, sino como una manifestación inherente del poder ejercido, algo muy cercano a una fuente de prestigio.

## El Ministerio de Hacienda

El papel que desempeña el MH en el proceso presupuestario es central y comprende tres áreas de actividad: economía, administración pública y política. Esto se expresa en las diversas responsabilidades formales del ministerio que incluyen el diseño de

una política fiscal macroeconómicamente sólida; coordinar el equipo económico del gobierno; representar al Poder Ejecutivo en las negociaciones presupuestarias con el Congreso; coordinar el uso, la contabilidad y la presentación de informes sobre los recursos públicos, y, coordinar el proceso de recaudación de los impuestos, entre otras.

Es posible caracterizar a los ministros de hacienda en dos tipos, de acuerdo con su perfil.<sup>4</sup> En el primero de éstos predominan las capacidades administrativas por sobre las políticas y económicas. En el segundo, es el conocimiento económico el que predomina por sobre las capacidades administrativas y políticas. Entre los ministros del primer tipo podemos nombrar a H. Gerhard Doll, quien prestó sus servicios bajo el mandato de Raúl Cubas, y Federico Zayas, Francisco Oviedo y Alcides Jiménez, quienes trabajaron con Luis González Macchi. Entre los del segundo están James Spalding, quien también trabajó con Luis González Macchi, y Dionisio Borda, quien desempeñó el cargo durante el mandato de Óscar Nicanor Duarte Frutos.

Durante la etapa de preparación, la dimensión económico-administrativa del MH es preponderante. El MH es el responsable de coordinar el proceso de preparación del presupuesto: formula los lineamientos generales del presupuesto; recibe, revisa y prepara (para las instituciones en mora) los proyectos institucionales que son posteriormente consolidados en la propuesta que el Poder Ejecutivo presenta ante el Congreso; y, elabora la presentación de la política fiscal, los objetivos de política y los detalles técnicos sobre la estimación del ingreso.

Durante el proceso de aprobación, la dimensión política es la que predomina. El MH desarrolla negociaciones en dos frentes estratégicos: con los oficiales de las instituciones públicas y con el Congreso. La coherencia y congruencia de la propuesta de presupuesto presentada por el Ejecutivo es esencial para facilitar la labor de representación del MH y para incrementar las probabilidades de que se presente una efectiva cooperación política entre los dos poderes. Sin embargo, como se señaló anteriormente, a excepción del proceso de aprobación del presupuesto de 2004, esto no ha ocurrido. Algunos de los entrevistados aseveraron que es común que las instituciones públicas no presenten una propuesta técnicamente sólida al MH, en virtud de que han decidido de antemano que harán su mayor esfuerzo por lograr su aprobación en el cabildeo ante el Congreso. Esta decisión, explicó otro entrevistado, depende del perfil de los oficiales públicos, el Ejecutivo y el MH. Si el MH es relativamente fuerte o cuenta con gran apoyo del Poder Ejecutivo, disminuyen los incentivos de los oficiales públicos para negociar directamente con el Congreso.

<sup>4</sup> En esta categorización, cada ministro se compara relativamente contra sí mismo en todas las dimensiones. No se realiza una comparación entre los distintos ministros.

Si, por el contrario, los oficiales públicos son relativamente poderosos y el MH no tiene una buena relación de trabajo con el Congreso, se incrementan los incentivos de los oficiales públicos para negociar directamente con el Congreso.

En la etapa de ejecución, el MH administra las transferencias de los recursos a las instituciones centralizadas mediante un flujo de caja mensual contemplado en el plan indicativo trimestral. En la práctica, sin embargo, el MH cuenta con alguna libertad de acción para administrar las transferencias. Aun cuando se trata de gastos rígidos (salarios públicos, servicio de la deuda externa y fondos de pensiones), el MH tiene alguna discrecionalidad para escoger los gastos que serán priorizados en momentos de crisis financiera. Los gastos con mayor rigidez representan aproximadamente el 80% del presupuesto del gobierno central. Dado que no existe ley alguna que establezca el procedimiento a través del cual se debe asignar el presupuesto "residual", la asignación del 20% restante también permite al MH ampliar el grado de discrecionalidad.

En resumen, el MH cuenta con menor discrecionalidad para asignar los recursos de los gastos con mayor rigidez y mayor discrecionalidad con los de menor rigidez. Desde luego, el ejercicio de esta discrecionalidad está sujeto a la aprobación del presidente. En relación con la etapa de control, el MH es responsable de coordinar los mecanismos que rinden los informes del gobierno, la cual incluye la consolidación y verificación de la información presupuestaria, financiera y patrimonial de las entidades públicas.

## El Poder Ejecutivo

La Constitución de 1992 otorga la potestad exclusiva al Poder Ejecutivo para iniciar el proceso presupuestario. Si el presidente no presenta oportunamente la propuesta o el Congreso la rechaza, el presupuesto vigente en ese año será el vigente también para el año próximo. El presidente de Paraguay cuenta con poderes limitados para imponer decisiones unilaterales en materia presupuestaria. Tampoco tiene la potestad para legislar vía decreto (aunque puede presentar a la consideración del Congreso propuestas legislativas con carácter "urgente"), y como en otras políticas, su poder de veto sobre los rubros puede ser revertido por la mayoría absoluta del Congreso.

En términos de la coordinación durante la etapa de preparación, cabe señalar que Paraguay cuenta con un procedimiento presupuestario relativamente jerárquico (Alesina *et al.*, 1999: 260), y que, por lo general, se ha evitado la conformación de gabinetes de coalición. De hecho, sólo se han conformado cinco gabinetes de coalición (en 1874, 1904, 1912, 1946 y 1999) en la historia de Paraguay (Pangrazio, 2000: 324-25). El último de éstos, durante la administración de González Macchi, se desintegró a los pocos meses cuando el Partido Liberal abandonó el gobierno

porque el presidente se rehusó a entregarle el control sobre el 40% de los nombramientos políticos (Paredes, 2001).

En la práctica, las responsabilidades del presidente y del MH en torno al proceso presupuestario son interdependientes. El Poder Ejecutivo supervisa al MH durante las etapas de preparación, aprobación, ejecución y control. El Poder Ejecutivo también tiene la responsabilidad de establecer los lineamientos para la evaluación de los resultados. Cabe señalar que, por lo general, no se establecen los citados lineamientos ni se realizan las evaluaciones correspondientes.

## El Congreso

Dados los poderes formales que se le otorgaron al Poder Ejecutivo, Paraguay es uno de los tres países de América Latina en los que la Constitución otorga poder irrestricto al Congreso sobre el proceso presupuestario (los otros son Argentina y Bolivia). En los demás países, los legisladores pueden modificar los rubros o partidas presupuestarias pero no están facultados para incrementar el gasto total, o sólo se les permite recortar el presupuesto (Payne *et al.*, 2002: 202).

El poder irrestricto del Congreso sobre el proceso presupuestario amenaza la disciplina fiscal agregada. Como señala Schick (1998), la disciplina fiscal agregada exige que los totales presupuestarios se establezcan de manera independiente y previa a la toma de decisiones sobre las diversas secciones del presupuesto. De otra manera, el gasto total se incrementará para satisfacer la demanda. Asimismo, el poder irrestricto le permite al Congreso modificar la estimación de los ingresos para aumentar el gasto.

La falta de asistentes técnicos y procedimientos adecuados impiden que el Congreso haga uso efectivo de las evaluaciones de los programas para tomar las decisiones presupuestarias correspondientes. También debe mencionarse que el Congreso toma sus decisiones presupuestarias anualmente, sin tener ningún marco de referencia del gasto en el mediano plazo.

Durante la etapa de control el Congreso evalúa el informe sobre la ejecución del presupuesto del año anterior presentado por el Poder Ejecutivo, con base en la valoración de la Contraloría General de la República. Como se señaló anteriormente, lo más común es que el Congreso acepte la evaluación del contralor acerca del informe presentado por el Poder Ejecutivo.

En este contexto, resulta igualmente importante prestar alguna atención al sistema electoral. Los miembros del Congreso son elegidos a través de elecciones simultáneas cada cinco años y pueden ser reelectos indefinidamente. La cámara baja de Paraguay está compuesta por 80 diputados elegidos en 18 distritos

(departamentos) por períodos de cinco años. Los diputados son elegidos de las listas cerradas de los partidos empleando la representación proporcional en distritos relativamente pequeños (la magnitud promedio de cada distrito es de 4,4). En teoría, el sistema de lista cerrada crea pocos incentivos para cultivar el “voto personalizado” (Shugart y Carey, 1992; Hallerberg y Marier, 2004), pero como se aseveró anteriormente, las elecciones primarias en los partidos establecidas por ley aunadas a los relativamente pequeños distritos electorales han fomentado las políticas particularistas en la Cámara.

El Senado está compuesto por 45 miembros elegidos igualmente de las listas cerradas de los partidos en un amplio distrito electoral nacional. El sistema bicameral de Paraguay es muy congruente –es decir, la composición partidista en la Cámara y el Senado es generalmente bastante parecida (Lijphart, 1999; Llanos, 2002). Aunque la reelección al Congreso no está prohibida por la Constitución, el contexto electoral de Paraguay, marcado por unas primarias muy competitivas, un creciente faccionalismo en los partidos y el surgimiento de nuevos partidos políticos, ha generado una atmósfera de incertidumbre alrededor de la supervivencia política de los legisladores. En 1998, el 54% de los diputados fueron reelectos, mientras que en 2003 sólo el 21% de los legisladores mantuvo su banca. La evidencia disponible, la cual es limitada, sugiere que no existe un alto grado de especialización en el sistema de comisiones.

## Los partidos políticos

Desde el siglo XIX, los dos **principales partidos políticos** han dominado la escena política: El Colorado (ANR) y el Liberal (Partido Liberal Radical Auténtico, PLRA). Aunque el ANR ha permanecido como el partido mayoritario (ganando el 67% de las bancas en la cámara baja en 1989, el 50% en 1993, el 56% en 1998 y el 46% en 2003), los liberales fueron capaces de capturar la Vicepresidencia en la elección del 2000 (destinado a llenar la vacante después de que el vicepresidente Argaña fuera asesinado en 1999). Tras el proceso de democratización, pequeños partidos de la clase media (Encuentro Nacional, País Solidario y Patria Querida) y la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos –UNACE– liderado por el general Oviedo, lograron múltiples bancas en el Congreso. Como resultado, el número de partidos efectivamente representados en la cámara baja aumento de 1,0 en 1960 a 1,9 en 1989, 2,4 en 1993, 2,3 en 1998 y 3,2 en 2003.<sup>5</sup> Durante los años 2003 y 2004 el ANR se vio

<sup>5</sup> El “número efectivo” se basa en el tamaño de los partidos políticos (medido en términos del número de curules). La fórmula del índice es  $ENP = 1 / \sum (p^2)$ , donde  $p$  representa la proporción de curules controladas por cada partido en la cámara baja (Laakso y Taagepera, 1979).

forzado a depender de las coaliciones informales con Patria Querida (en torno a la reforma tributaria) y el PLRA (en torno al nombramiento del *ombudsman*) y alcanzar un pacto político con todos los partidos en el Legislativo (para impulsar la reforma de la Corte Suprema) con el fin de lograr la aprobación de sus principales iniciativas de política.

### *Faccionalismo creciente*

La fragmentación política condujo a un aumento en el número de facciones con poder de veto en el Congreso durante los años noventa. En esta sección, con la intención de medir la magnitud de esta problemática, se estima el índice de Rice sobre unidad de los partidos para los partidos Colorado y Liberal en la Cámara de Diputados en torno a los votos relacionados con asuntos presupuestarios desde 1996. El índice de Rice varía entre cero, cuando el partido vota en forma uniformemente dividida y 100, cuando todos los miembros del partido votan en un mismo sentido (Rice, 1925).<sup>6</sup> Es posible identificar dos categorías de propuestas legislativas vinculadas con el presupuesto: los artículos del presupuesto anual, votados al final del año anterior, y las enmiendas al presupuesto, usualmente presentadas a lo largo del año por el Poder Ejecutivo para corregir disposiciones establecidas en el presupuesto original. En promedio, cada año se debaten más de 40 propuestas legislativas que modifican diferentes acápites del presupuesto en el Congreso —aunque no se dispone de la información sobre la votación de cada legislador individual para cada una de ellas. Estas propuestas legislativas están dirigidas a transferir o a reasignar recursos entre entidades públicas, en más del 90% de los casos.

Estas cifras nos conducen a dos conclusiones. Primera, la cohesión de los partidos tiende a ser mayor cuando deben votar enmiendas específicas que cuando se discute la propuesta de presupuesto general. Este hallazgo refuerza la idea de que el sistema funciona mejor cuando se trata de decisiones particularistas que cuando se debaten políticas nacionales, pero también puede ser el resultado de que el presidente está obligado a presentar la propuesta de presupuesto ante el Congreso, aunque esté facultado para retirar enmiendas específicas destinadas a fracasar. Segunda, y más importante aún, es claro que las crisis internas de los partidos pueden afectar directamente el proceso presupuestario. En la cúspide de la confrontación entre las facciones del partido Colorado (1999, durante la preparación del presupuesto de 2000), la cohesión se desplomó drásticamente a tal punto que un sorpresivamente cohesionado PLRA intervino para aprobar la propuesta.

<sup>6</sup> La fórmula del índice es  $R = |A \text{ favor} - \text{En contra}| / (A \text{ favor} + \text{En contra}) * 100$ .

Las disputas al interior del partido ANR también interfirieron con la capacidad del partido para participar durante ese año en la aprobación de enmiendas relacionadas con el presupuesto vigente.

## **El Poder Judicial**

La Constitución de 1992 estableció una definición muy amplia de los derechos humanos y estableció un nuevo marco jurídico-institucional para el Poder Judicial. La Asamblea pretendió promover la independencia del Poder Judicial asignándole obligatoriamente por lo menos el 3% del total del gasto público. Adicionalmente, la reforma prohibió que los jueces ejercieran cargos en los partidos, creó un jurado encargado de encausar a los jueces (independiente de la Corte Suprema) y estableció el Consejo de la Magistratura, responsable de nombrar a los jueces. Sin embargo, muchas de estas reformas no se implementaron plenamente (o directamente no se implementaron). El resultado fue un Poder Judicial un poco más autónomo pero apenas competente. De conformidad con una encuesta realizada por el Instituto del Banco Mundial en 1999, el desempeño institucional del Poder Judicial en Paraguay es relativamente bajo y sus oficiales son percibidos como particularmente corruptos (CISNI, 2006). El desempeño institucional del Poder Judicial está clasificado por debajo del promedio en diversas dimensiones, como la calidad del servicio, la cantidad del servicio, el costo de prestación y el acceso (CISNI, 2006). En abril de 2004, el presidente Nicanor Duarte Frutos convenció al Congreso de remover seis de los nueve magistrados de la Corte Suprema, con el fin de promover una reorganización del Poder Judicial.

## **EL CICLO DE VIDA DEL PRESUPUESTO**

Esta sección examina el ciclo de vida del proceso presupuestario desde la etapa de elaboración hasta la de ejecución con base en la información de 2002 y 2003. La primera parte mapea la evolución del presupuesto durante las etapas de preparación por parte del Poder Ejecutivo y de aprobación por el Poder Legislativo. La segunda parte analiza la volatilidad del presupuesto durante las diferentes fases de su formulación y se centra en la etapa de ejecución (compromisos y desembolsos).

### **Niveles absolutos de gasto: preparación y aprobación**

En su análisis del presupuesto de 2004, Uña (2004: cuadro 2) identifica las tres partidas que representan la mayoría de los gastos nacionales: salarios (gasto en personal,

24% del presupuesto de 2004), transferencias (17% del presupuesto, dedicados en su mayoría a la seguridad social) y servicio de la deuda (13%). Otras categorías con altos gastos son inversión física (13%, aunque con un alto componente de crédito externo) e inventarios (bienes de cambio, 16%). En comparación, otras categorías comprenden niveles más bajos de gasto, como servicios no personales (5%) y bienes de consumo (3%).

El análisis aquí desarrollado sobre los presupuestos de 2002 y 2003 indica que existe una distribución similar entre éstos y permite llegar a tres conclusiones. Primero, el papel específico del MH en relación con tanto las instituciones como con el presidente no se evidencia con claridad. En un análisis de los presupuestos de 2000 a 2003 no se presentaron diferencias significativas entre las propuestas de las instituciones, del MH y del Ejecutivo. Parecería ser que los lineamientos presupuestarios del MH fueron claros, aunque el índice de consistencia entre las propuestas se exageró debido a la falta de información para la propuesta del Poder Ejecutivo del año 2001 y la propuesta del MH del año 2003. Sin embargo, para los dos años restantes (2000 y 2002), el MH aumentó el valor de los pedidos institucionales. El aumento fue leve en 2000, pero sustancial en 2002 (de 3,3 a 3,8 trillones de guaraníes). Una posible explicación de este hecho podría ser que las instituciones no presentaron oportunamente sus propuestas, por lo que el MH proyectó el gasto a partir del presupuesto del año anterior. En 2000 y 2001, el Ejecutivo incrementó levemente la propuesta del MH. No obstante, la percepción general de los entrevistados para este estudio es que la propuesta de presupuesto del MH es usualmente la del Ejecutivo, lo cual es congruente con lo observado durante el período comprendido entre 2001 y 2003. Por esta razón, la propuesta del MH y la del Ejecutivo pueden ser vistas como intercambiables al comparar el comportamiento de las dos cámaras en el Congreso.

Segundo, en tres de los cuatro años, la comisión bicameral no modificó sustancialmente la propuesta del Ejecutivo en materia de salarios. Sin embargo, la comisión bicameral propuso en 2002 una significativa reducción del gasto en servicios personales (de 3,9 a 3,6 trillones de guaraníes), en un esfuerzo por recortar los gastos en personal. Este episodio contrasta con la imagen de unos legisladores ávidos de patrocinio. Sin embargo, se requiere mayor investigación para establecer si este fue un episodio aislado o una muestra de un patrón de comportamiento más sistemático.

Tercero, parece que la cámara baja no es un jugador importante en la conformación de las partidas con alto gasto. La Cámara de Diputados puede modificar la proporción relativa de determinadas partidas en el presupuesto (tema que se analiza a continuación), pero no puede cuestionar los niveles agregados de gasto establecidos



por la comisión bicameral. En comparación, el Senado parecería estar dispuesto a modificar los niveles agregados de gasto para aproximarse a las solicitudes del MH. Estas instituciones parecen haberse enfrentado con la Cámara de Diputados para lograr mayores autorizaciones de gasto, lo cual contradice las expectativas teóricas de que el MH y los senadores (elegidos a nivel nacional) preferirían recortar el gasto. La solicitud del Senado en materia de inversión física en 2002 confirma este patrón. No obstante, el extraordinario incremento en gastos personales durante la última fase del proceso legislativo en 2000 y 2001, probablemente no fue una decisión unilateral del Senado –habida cuenta que los senadores no tienen la potestad de opinar sobre partidas específicas durante esta etapa. Esta expansión de último minuto de los servicios personales merece mayor investigación.

En resumen, si bien es cierto que, durante las etapas de preparación y aprobación, el MH y el Poder Ejecutivo no recortan el gasto total en servicios personales contemplados en las propuestas institucionales, también lo es que parecen haber recortado el gasto en otros rubros, como la inversión física. Es decir, el Poder Ejecutivo no es tan estricto con el empleo público, pero trata de compensarlo con otros tipos de gastos para mantener cierto objetivo en el monto del gasto total. También resulta evidente que el Senado es un socio más amigable para el Poder Ejecutivo que la Cámara de Diputados.

### Niveles relativos de gasto: volatilidad y ejecución

¿Cuán estable es la composición del presupuesto entre una etapa y la siguiente? ¿En qué medida puede el MH reafirmar sus prioridades durante la fase de ejecución? Con el fin de abordar el tratamiento de estas preguntas, en esta sección se estima el grado de volatilidad de la propuesta de presupuesto en las diferentes etapas, de acuerdo con los planteamientos de Abuelafia, Braun y Díaz Frers (2005: 38). Dado el número de agencias gubernamentales,  $N$ , el coeficiente de volatilidad para el presupuesto en la etapa  $t$  de elaboración es igual a

$$C_t = 0,5 * \sum_{i=1}^N \left| \frac{S_{i,t}}{\sum_{i=1}^N S_{i,t}} - \frac{S_{i,t-1}}{\sum_{i=1}^N S_{i,t-1}} \right|$$

En esta ecuación  $C_t$  es el coeficiente para la fase presupuestaria ( $t$ ) y  $S_i$  es el gasto propuesto para la agencia  $i$ . La estimación de  $C$  es similar a la estimación de los coeficientes de volatilidad electoral en los análisis de los sistemas de partidos (por ejemplo, Pedersen, 1983). El ejercicio captura la proporción total del presupuesto que se transfiere de las agencias “perdedoras” a las agencias “gana-

doras” de una fase del proceso presupuestario a la siguiente.<sup>7</sup> En virtud de que la proporción del presupuesto que se recorta a una agencia es transferido a otras agencias en la siguiente versión del presupuesto, el cambio agregado absoluto se divide por dos.

Aquí, se emplea la ecuación para evaluar cinco fases del proceso presupuestario: (A) los pedidos iniciales de las agencias; (B) la propuesta del Ejecutivo; (C) el presupuesto aprobado por el Congreso (segundo voto en el Senado); (D) el presupuesto vigente (tras las enmiendas introducidas durante el año); (E) el presupuesto comprometido por el gobierno y, (F) el presupuesto ejecutado. En el siguiente análisis se emplean las mayúsculas para identificar las fases. Como tal, por ejemplo, A-B denota el coeficiente de la volatilidad del presupuesto observada entre los pedidos iniciales y la presentación de la propuesta del Ejecutivo ante el Congreso.

El cuadro 6.1 presenta el coeficiente para las diferentes fases del proceso presupuestario entre 2002 y 2004 (la información de las fases iniciales del presupuesto de 2004 no está disponible). Los valores reflejan la evolución de: el presupuesto total (cuadrante superior), el gasto del gobierno central, de las entidades descentralizadas y del sector social (un subconjunto del gasto del gobierno central que comprende la salud y la educación). Las cifras en negrillas indican los niveles de volatilidad presupuestaria por encima del parámetro del 10%.

La evidencia sugiere que se presenta alguna “lucha” entre las agencias, el MH y el Palacio López (sede de la presidencia en Paraguay) durante la fase de elaboración, antes del 1° de septiembre. Este proceso parece ser más agudo respecto a las entidades descentralizadas. Al mismo tiempo, el MH parece utilizar los compromisos como instrumentos para reafirmar sus prioridades. En 2004, la volatilidad entre la propuesta de presupuesto y los compromisos contraídos representaba más del 40% del presupuesto total. Al mismo tiempo, la volatilidad en el presupuesto del sector social parece ser consistentemente menor, lo cual insinúa dos posibles interpretaciones no excluyentes: (a) que la política social es percibida como una prioridad por todos los actores, y (b) que el gasto en salud y educación es políticamente sensible (y, por ende, respetado por todos), no sólo por su impacto social, sino también por su capacidad de generar recursos para patrocinios.

<sup>7</sup> En esta estimación, las agencias son ganadoras o perdedoras en términos relativos, más no absolutos. Todas las agencias pueden perder parte de su presupuesto si, por ejemplo, el Congreso recorta consistentemente sus solicitudes en la propuesta de ley de presupuesto. Pero si el Congreso conserva el monto relativo de sus presupuestos (por ejemplo, recortando uniformemente el 10% para todas las agencias), el coeficiente de volatilidad será cero.

También se examinan las tasas de volatilidad para un tipo particular de gasto: el gasto en personal. La información correspondiente al gasto en personal está disponible entre 2000 y 2004. La evidencia recopilada para el gasto en personal sugiere que (a) es más probable que el Congreso modifique los pedidos presidenciales en este campo que en otros; (b) el MH esté dispuesto a dar un uso agresivo al presupuesto comprometido como herramienta de control presupuestario (esto también es cierto para las entidades descentralizadas); y, (c) el gasto en personal en el sector social no genera mayores controversias. Parece tentador interpretar la información como prueba de que el Congreso desea ampliar la política de los patrocinios más allá del sector social mientras que el MH trata de contener esta expansión. Sin embargo, la evidencia no es para nada concluyente.

## **LAS CARACTERÍSTICAS EXTERNAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO**

### **Sostenibilidad**

La creciente rigidez de las políticas públicas se refleja en el presupuesto, que presenta un alto grado de gastos rígidos. La falta de capacidad para tomar ventaja del presente contexto (baja adaptabilidad de las políticas) hace peligrar la innovación en materia de políticas públicas y el crecimiento. El efecto generado por la rigidez de las políticas aunado al costo de oportunidad derivado de la falta de innovación en políticas públicas y de crecimiento amenaza la sostenibilidad de las finanzas públicas. De hecho, Paraguay ha experimentado déficits fiscales crónicos desde 1995. Desde que inició el proceso de democratización en 1989, cada administración ha confrontado mayores dificultades financieras. Mientras que la administración de Rodríguez logró un superávit fiscal promedio del 1% del PIB, la administración de González Macchi enfrentó un déficit fiscal promedio del 3% del PIB. Esta situación se presentó a pesar del incremento en las rentas tributarias como porcentaje del PIB y del incremento en las rentas no tributarias (surgido principalmente de las regalías de las represas eléctricas binacionales).

La fuerza que impulsa el creciente déficit fiscal es el incremento sostenido del gasto público, especialmente el gasto corriente. A su vez, el principal factor del crecimiento en el gasto público es la expansión de los gastos en servicios personales. Medidos en términos del PIB, tales gastos se han casi duplicado entre las administraciones de Rodríguez y de González Macchi. Al mismo tiempo, los gastos en bienes y servicios han permanecido prácticamente constantes en relación con el PIB. Esta situación es susceptible de generar desbalances que erosionarán la pro-

**CUADRO 6.1** Índice de volatilidad del gasto total, 2002-2004

<b>Presupuesto total</b>	<b>A-B</b>	<b>B-C</b>	<b>C-D</b>	<b>D-E</b>	<b>E-F</b>
2002	0,069	0,045	0,020	0,063	0,049
2003	0,083	0,055	0,065	0,084	0,043
2004	NA	NA	0,061	<b>0,204</b>	0,026
<b>Gobierno central</b>					
2002	0,056	0,038	0,021	0,035	0,029
2003	0,078	0,078	0,094	0,083	0,046
2004	NA	NA	0,065	0,063	0,023
<b>Entidades descentralizadas</b>					
2002	<b>0,106</b>	0,054	0,022	0,091	0,013
2003	0,034	0,034	0,028	0,074	0,010
2004	NA	NA	0,057	<b>0,417</b>	0,018
<b>Sector social (educación y salud)</b>					
2002	0,026	0,038	0,000	0,029	0,031
2003	0,006	0,006	0,009	0,054	0,043
2004	NA	NA	0,002	0,028	0,032

Clave:

A-B Solicitudes de las agencias – propuesta del Ejecutivo

B-C Ejecutivo – senadores II (presupuesto aprobado por el Congreso)

C-D Senadores II – presupuesto operativo

D-E Presupuesto operativo – compromisos

E-F Compromisos – ejecución

ductividad de los empleados públicos, en virtud de que no tienen acceso a insumos no laborales complementarios para cumplir con sus responsabilidades.

## Eficiencia

La problemática de la eficiencia en las finanzas públicas está vinculada tanto con la capacidad de reasignar recursos hacia aquellas funciones más prioritarias y hacia los programas más efectivos (eficiencia en la asignación), así como con la capacidad de operar eficientemente para aumentar ser competitivo ante determinadas condiciones del mercado (eficiencia operativa). En relación con la eficiencia en la asignación de los recursos, después de 1989 las preferencias de política de las administraciones de Stroessner y de Rodríguez probaron ser divergentes. Esto se evidenció a través del significativo cambio en las asignaciones presupuestarias que tuvieron lugar desde 1989. De hecho, es posible argüir que el significativo incremento en los gastos de servicios personales fue inducido por la interacción de tres factores: a) la necesidad de fortalecer las instituciones clave tras el final de la

dictadura en 1989; b) las nuevas prioridades sociales definidas durante el período democrático; y, c) el aumento en el número de actores políticos con poder de veto, quienes promueven las componendas políticas a favor de sus electores.

El cuadro 6.2 ilustra el hecho de que las nuevas instituciones establecidas por la Constitución de 1992, como un Congreso más amplio y un renovado Poder Judicial, naturalmente demandan más recursos. El porcentaje del presupuesto asignado al Congreso se duplicó como proporción del gasto total entre 1992 y 2002. Asimismo, la participación del Poder Judicial aumentó por más del triple durante ese mismo período.<sup>8</sup>

Las nuevas prioridades del gasto social tras la caída del régimen de Stroessner también ayudan a explicar el crecimiento en el gasto de servicios personales. Los gastos en educación y salud se incrementaron significativamente entre 1992 y 2002. De hecho, los presupuestos combinados de los Ministerios de Educación y de Salud subieron del 30 al 46% del presupuesto total del Ejecutivo durante ese período.<sup>9</sup>

La transición a la democracia también promovió la proliferación de actores políticos con poder de veto. El número efectivo de partidos representados en la cámara baja aumentó de 1,0 en 1960 a 1,9 en 1989, de 2,4 en 1993 a 2,3 en 1998 hasta alcanzar 3,2 en 2003.<sup>10</sup> Cabe señalar, además, que el Partido Colorado se viene dividiendo de manera sostenida. De hecho las disputas entre las diversas facciones indujeron el colapso de la administración de Cubas Grau en 1999 y amenazaron permanentemente la supervivencia de la administración de González Macchi. En este contexto, los costos de transacción de la formulación de políticas en el Poder Legislativo se han incrementado sustancialmente. La gran mayoría de estos costos se han generado a través de la creación de nuevos cargos públicos, en virtud de que en Paraguay las componendas políticas se canalizan a través de nombramientos con criterios clientelares en el sector público.

Sería posible pensar en que el aumento sostenido del volumen de componendas aunado con la creciente demanda de recursos que implica la agenda justificada del gasto social, ha generado una asignación ineficiente del empleo público en el sector social. Esto a su vez afecta la eficiencia operativa del sector social. En comparación

<sup>8</sup> Informes financieros del MH (1980-2002).

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> El número efectivo de partidos es un índice similar al índice Hirschman-Herfindahl de concentración del mercado aplicado a la distribución de las curules legislativas entre los distintos partidos políticos. La fórmula de este índice es  $ENP = 1 / \sum (p^2)$ , donde  $p$  representa la proporción de curules controladas por cada partido en la cámara baja.

**CUADRO 6.2** | **Gasto del Congreso, la Rama Judicial y el Ejecutivo**  
(como porcentaje del gasto total del gobierno central)

	1988	1992	2002
Congreso	0,3	0,6	1,2
Judicial	1,1	1,6	5,4
Ejecutivo	56,8	73,1	58,3

Fuente: Informes financieros del MH (1980-2002).

con otras áreas del sector público, los sistemas de educación y de salud cuentan con una red nacional de empleados y los cargos en ésta pueden ser valiosos medios de intercambio con los diputados y con los líderes políticos locales.

## Representatividad

En un contexto de baja consideración de lo público, resulta lógico esperar que la representatividad del presupuesto sea igualmente baja. Como se señaló anteriormente, el actual proceso de formulación de políticas evidencia un muy bajo nivel de consideración pública. Sería esperable que las controversias legislativas (y, por consiguiente, la mayor responsabilidad de los actores con poder de veto) en el Congreso se centren principalmente en las políticas regulatorias o redistributivas de interés general (nacionales, regionales o sectoriales). Sin embargo, las políticas particularistas (legislación distributiva con un enfoque local) con baja visibilidad y un bajo costo marginal son las que generan menores fricciones al interior del Poder Legislativo o en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo. Es posible, en consecuencia, que el sistema paraguayo sea relativamente flexible al momento de adoptar políticas particularistas (interés privado), pero relativamente rígido para adoptar políticas regulatorias o redistributivas de interés general.

Es mucho más difícil que un conjunto de políticas particularistas reflejen las preferencias de la sociedad en su conjunto. En tal sentido, podría darse el caso de que la baja representatividad del presupuesto ponga en peligro la equidad del gasto público.

## CONCLUSIONES

El grado de cooperación política en torno a la temática presupuestaria es uno de los principales determinantes de la sostenibilidad, la eficiencia y la representatividad del presupuesto. Sin embargo, el grado de cooperación política depende de diversos factores: las reglas (formales e informales) del proceso presupuestario, el

proceso de formulación de políticas públicas en general, los incentivos creados por el más amplio marco institucional y otros legados históricos.

A lo largo del presente capítulo se identificaron diversas deficiencias en el actual proceso presupuestario. En la sección de conclusiones se sugieren reformas específicas que podrían implementarse para abordar su solución. Aunque la modificación de algunas reglas implica reformas constitucionales, muchas de ellas pueden ser modificadas mediante procedimientos administrativos. De aquí en más, el análisis se centra en estos últimos casos. Habida cuenta del bajo nivel de cooperación política en Paraguay, los actores políticos podrían requerir señales muy claras del compromiso del Poder Ejecutivo de impulsar las reformas antes de comprometerse ellos mismos a cooperar para sacar adelante reformas más ambiciosas del sistema legal. Por eso, la implementación exitosa de reformas administrativas podría contribuir a facilitar futuras reformas legales y constitucionales. Si se diseñan de manera correcta, los cambios en las reglas del proceso de formulación de políticas presupuestarias podrían conducir a la generación de un círculo virtuoso de cooperación política y de desarrollo. Con el propósito de simplificar la identificación de los aspectos susceptibles de ser mejorados, el cuadro 6.3 presenta un resumen de reglas formales e informales del proceso presupuestario.

Dado que bajo el actual proceso de formulación de políticas implementar cualquier cambio sustancial constituye un desafío, esta sección se concentra en cinco medidas administrativas que podrían contribuir a mejorar efectivamente las reglas del proceso presupuestario. Las recomendaciones en esta área involucran dos componentes básicos: un conjunto de cambios en los procedimientos administrativos y un conjunto de propuestas para recopilar y difundir la información presupuestaria.

Primero, este estudio arguye que el empleo público y otras políticas particularistas son esenciales para la supervivencia de facciones que compiten entre sí, razón por la cual estos instrumentos se han convertido en los principales medios de intercambio para que el Poder Ejecutivo pueda conformar coaliciones. Una forma en la que el Poder Ejecutivo podría contrarrestar esta tendencia es enviando una señal creíble de su compromiso con determinadas prioridades de política. La propuesta que aquí se presenta tiene cuatro componentes: primero, cada presidente, a inicios de su mandato, debería anunciar un plan de gastos de mediano plazo (por ejemplo, cuatrienal). El plan indicaría los principales programas que componen la agenda presidencial. Segundo, esas prioridades deberían traducirse en un sistema de calificación mediante el cual se asignarían “puntos” a los pedidos de nueva financiación por parte de las entidades públicas. Tercero, el Poder Ejecutivo clasificaría, durante la etapa de preparación del presupuesto, los pedidos de las entidades con

**CUADRO 6.3** ■ Reglas formales e informales del proceso presupuestario

Reglas formales	Reglas informales
La Ley del Presupuesto General del Estado, no incorporará disposición alguna que modifique otras leyes permanentes.	El sistema paraguayo no establece la preeminencia de las leyes. Cualquier ley puede revocar los efectos de una ley anterior.
Los empleados públicos que malversen los recursos públicos responderán, hasta con su propio peculio, para reparar los daños.	En Paraguay, los mecanismos de sanción son extremadamente débiles, debido, entre otros factores, a (a) legislación insuficiente; (b) sistemas de supervisión y control débiles; e, (c) inadecuada gestión del Poder Judicial.
<b>Etapas de preparación</b>	
Estimación de ingresos basados en evaluaciones técnicas.	El Congreso modifica los ingresos a su voluntad.
Los gastos deben ser una función de los objetivos y metas y estar basados en indicadores de desempeño.	A menudo los gastos son idénticos a los del año anterior.
Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en asuntos presupuestarios deben ser potestad exclusiva del MH.	Los ministros y oficiales públicos de alto rango contactan directamente a los legisladores para defender sus propuestas de presupuesto.
<b>Etapas de ejecución</b>	
El MH debe mantener el equilibrio presupuestario.	El ámbito de acción ministerial en la ejecución del presupuesto está severamente limitado por la alta proporción de gastos rígidos.  Alto grado de discrecionalidad de los oficiales públicos en la ejecución del presupuesto debido a la falta de una definición clara de los procedimientos.  Los oficiales públicos cuentan con incentivos para gastar los recursos independientemente de los resultados. De lo contrario, se pierden los recursos no utilizados.
<b>Etapas de evaluación y control</b>	
El Poder Ejecutivo debe establecer los lineamientos para la evaluación y control de los resultados.	Ninguna entidad gubernamental toma seriamente las evaluaciones de desempeño en la asignación de los recursos públicos.
Las Auditorías Internas Institucionales (AII) son unidades de control especializadas para cada una de las entidades públicas.	Las AII carecen de la suficiente capacidad técnica. No cuentan con los incentivos para "discrepar" de lo que reportan los oficiales de más alto rango.  El control interno y externo se centra demasiado en las normas y procedimientos en vez de en los resultados.  Aunque la evaluación del contralor debería ser posterior, a menudo se solicita a las entidades públicas realizar evaluaciones previas. Esto genera potenciales conflictos de interés.



base en esos criterios. Cuarto, se presentarían al Congreso, a más tardar el 1º de septiembre, los resultados y la justificación para la asignación del gasto junto con la propuesta de presupuesto. El documento en el cual se establezcan los criterios con base en los cuales se asignaron los recursos (incluida la calificación de los pedidos) se presentaría a los medios de comunicación, con el fin de reafirmar el compromiso de la administración con su agenda.

La citada propuesta sería el equivalente informal del plan presupuestario plurianual. Es muy probable que este enfoque mejore la representatividad del presupuesto, habida cuenta que haría que la etapa de preparación fuera más sistemática y transparente e incrementaría los niveles de debate público y de responsabilidad mucho antes de la etapa de aprobación. También promovería la sostenibilidad, en la medida en la que le proporcionaría al Poder Ejecutivo una herramienta útil para contrarrestar los pedidos de actores poderosos dentro y fuera de la administración —a menos que tales solicitudes puedan enmarcarse dentro de la agenda política del presidente.

Segundo, los formuladores de políticas entrevistados enfatizan la ausencia de un vínculo entre los gastos públicos y los indicadores de desempeño. La adopción de indicadores de desempeño debería ser un componente clave de la etapa de preparación. También cabría pensar en la posibilidad de integrar las evaluaciones de desempeño al sistema de calificación de los pedidos de las entidades públicas anteriormente sugerido.

Tercero, un problema central que se ha identificado es que el empleo público constituye un recurso esencial para fortalecer el apoyo político —el cual fluye de los votantes a los líderes de las facciones políticas y, de estos últimos hacia el Poder Ejecutivo—. Como se señaló anteriormente, una ley promulgada en el 2000 pretendió modernizar la función pública mediante la implementación de un sistema claro de selección, capacitación, promoción y retiro de los empleados públicos. Sin embargo, la constitucionalidad de la ley fue cuestionada, razón por la cual, a fin de cuentas, no logró establecer una escala coherente de salarios públicos, un efectivo sistema de capacitación o un procedimiento para la evaluación de desempeño de los empleados públicos. Es claro que el gobierno necesita fortalecer el sistema de carrera de la función pública. La adopción de un sistema que le proveyera estabilidad en el cargo a los funcionarios (*tenure*) para la administración pública, el cual fuera propuesto por un formulador de políticas, sería un paso en la dirección correcta. Bajo este sistema, los funcionarios públicos no gozarían de seguridad laboral durante los primeros dos años de ejercicio de la función pública. Después de este período, la Secretaría de la Función Pública evaluaría el desempeño de estos funcionarios con el fin de determinar si los confirma o los retira del cargo.

Cuarto, la corrupción también sigue siendo un problema. En lugar de presentar la lucha contra la corrupción como una cruzada moral, se deberían recalibrar los incentivos de los funcionarios públicos en todo sistema. Primero, todas las entidades públicas deberían realizar un mapa de riesgos confiable mediante la identificación de los vacíos procedimentales –potenciales debilidades en los sistemas de control– y la adopción de medidas de anticorrupción preventivas. Segundo, sería útil crear un manual de procedimientos que guíe la preparación de los pedidos presupuestarios por parte de las entidades públicas y del subsiguiente proceso de toma de decisiones por parte del Poder Ejecutivo (el gabinete y el equipo económico nacional). Tercero, se debería alentar (y permitir) a las organizaciones de la sociedad civil para que supervisen la eficiencia en la asignación y el buen uso de los recursos públicos.

Se debería considerar una última medida administrativa vinculada con las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Aunque estas relaciones en los temas presupuestarios se deben canalizar exclusivamente a través del MH, bajo el actual proceso presupuestario los ministros y oficiales públicos de alto rango contactan directamente a los legisladores para cabildear sus propuestas de presupuesto. A su vez, el MH emplea su control sobre las transferencias para reafirmar las prioridades de políticas, aunque esta práctica está limitada por la rigidez inherente a los salarios públicos y al gasto social. Para enfrentar este problema, se hace necesario fortalecer la capacidad negociadora del MH frente al Congreso.

Este capítulo propone que, junto a los cambios administrativos, se adopten dos medidas adicionales, las cuales requerirían de una modificación constitucional. Un sistema presupuestario plurianual formal alentaría el logro de acuerdos primarios sobre los principales temas de política y facilitaría la coordinación intertemporal. Aunque esas ventajas también podrían lograrse, hasta cierto grado, a través del instrumento de compromiso propuesto en la primera recomendación, un presupuesto plurianual amparado por la Constitución permitiría aprovechar en el mediano plazo el alto grado de cooperación política obtenido por cada administración. Esto podría, sin embargo, introducir nuevas rigideces en el proceso presupuestario en el caso que el sistema quede expuesto a las crisis externas.

Asimismo, la adopción de un orden de jerarquía de las leyes permitiría abordar el tratamiento de las posibles contradicciones que surgirían entre el presupuesto anual y la demás estructura legal del Estado paraguayo. Además, existe la necesidad de contar con una ley general obligatoria que proporcione un conjunto de criterios claros para formular leyes presupuestarias periódicas. Esto requiere de un sistema de clasificación de las leyes, inexistente en el actual sistema legal paraguayo.

Existen asimismo otras medidas que pueden parecer obvias para los observadores pero que no son recomendables. Aunque Paraguay es uno de los pocos

países en América Latina en los que la Constitución le otorga un poder irrestricto al Congreso sobre el proceso presupuestario, no resulta aconsejable imponer topes presupuestarios constitucionales durante la etapa de aprobación. Sería tentador proponer una reforma constitucional que permitiera que el Poder Ejecutivo estableciera límites de gasto y que previniera que el Congreso modifique las estimaciones de ingresos a su voluntad, pero la evidencia anteriormente presentada sugiere que, bajo ciertas circunstancias, el Congreso está dispuesto a recortar el gasto por debajo de los requerimientos del Poder Ejecutivo. Este último punto sugiere que sería conveniente profundizar la investigación para poder precisar los incentivos que impulsan el gasto público antes de proponer una reasignación de los poderes institucionales.





## ¿Éxito en la sostenibilidad fiscal? El caso de Perú

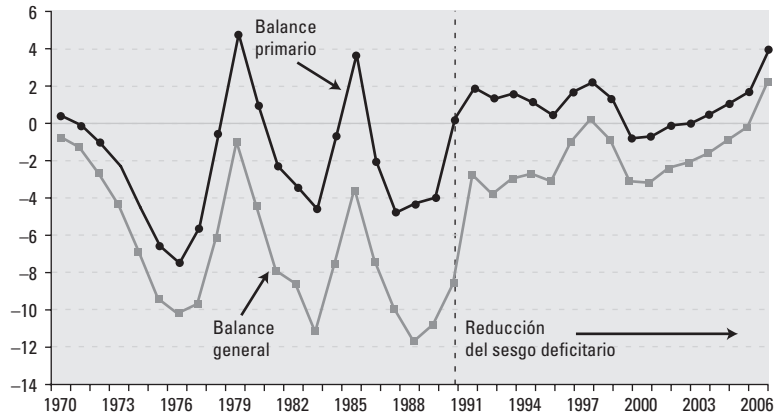
*Luis Carranza, Jorge F. Chávez y José Valderrama*

### ¿ES ESTABLE LA POSICIÓN FISCAL DE PERÚ?

Desde una perspectiva macro, la política fiscal de Perú ha experimentado un vuelco espectacular desde inicios de los años noventa: tras promediar aproximadamente el 6% del PIB en los años setenta y aumentar a cerca del 9% del PIB en los años ochenta, el déficit fiscal cayó al 2,4% en los años noventa. Como ilustra el gráfico 7.1, el evidente sesgo deficitario en el balance fiscal se redujo drásticamente entre 1991 y 1992 –resultado que fue determinante para el éxito del proceso de estabilización iniciado en esa década, dirigido a reducir la inflación y a crear un clima más favorable al crecimiento económico– y, desde entonces, ha permanecido relativamente bajo control. Aunque la posición fiscal se deterioró a finales de los años noventa (en parte por el impacto de la crisis financiera internacional de esos años), el déficit retomó su tendencia decreciente, pasando de –3,3% del PIB en 2000 a un balance positivo del 2,1% en 2006.

Sin embargo, el reciente progreso en los resultados fiscales fue fuertemente influenciado por las sustanciales mejoras en los precios internacionales de los bienes primarios que exporta Perú (principalmente metales), aunados al reciente repunte de la economía peruana tras la recesión experimentada entre 1998 y 2001, factores que son cíclicos por naturaleza. Por ello, las autoridades podrían haber tenido un manejo fiscal más cauto. Las estimaciones indican que desde el significativo ajuste registrado en 2001, el déficit estructural ha permanecido constante en alrededor del 1,5% del PIB. Además, dado el incremento significativo de los ingresos fiscales, entre 2001 y 2006, si el gobierno hubiera sido más “fiscalmente responsable” podría haber reducido aún más el déficit estructural, en congruencia con el principio

**GRÁFICO 7.1** Sector público no financiero: balances primario y general, 1970-2006  
(porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Central de Reserva de Perú - BCRP.

contemplado en la ley de responsabilidad fiscal promulgada en 1999, cuyo análisis se abordará más adelante.

En consecuencia, aun cuando existe una relativa estabilidad de la posición fiscal la discusión no está cerrada. No sólo hay que estudiar como puede evolucionar el resultado del balance fiscal en el futuro sino que existen también otros resultados que merecen un estudio más detallado, particularmente aquellos que pueden estar afectados por el marco institucional y el proceso de formulación de políticas públicas. Las siguientes son algunas de las variables más sobresalientes:

- **Existen todavía fuertes cambios presupuestarios asociados al ciclo político** (Nordhaus, 1975) **como ocurrió en las elecciones de 1995 y 2000.** Los ciclos políticos del presupuesto fueron particularmente pronunciados en 1995 y 2000, años en los cuales el presidente Alberto Fujimori buscó su reelección. El gobierno aumentó significativamente los gastos públicos no financieros durante los meses previos a la contienda electoral, buscando influir sobre las preferencias de los votantes mediante obras públicas y patrocinios.
- **La deuda pública como porcentaje del PIB ha caído significativamente en los últimos años, del 46% en 2001 a menos del 33% para finales de 2006.** Sin embargo, esta relación se parece todavía a la que prevaleció a finales de 1977 después de que la implementación del Plan Brady produjera una reducción significativa en la razón de deuda a PIB. Asimismo, cerca del 75% del total de la

deuda pública aún está denominada en moneda extranjera. También se debería recordar que la economía peruana se ha visto afectada por fuertes crisis externas recurrentes, lo cual ha generado episodios de alta volatilidad. Por esas razones, pese a esta reciente mejora en la razón de deuda a PIB, las finanzas públicas peruanas todavía deberían considerarse vulnerables a las crisis externas y, en consecuencia, no podrían caracterizarse como plenamente sostenibles.

- **Además de las reformas en la gestión de las política fiscal, la reducción del sesgo deficitario observado en años recientes también fue posible gracias a mayores ingresos tributarios, los cuales, a su vez, se derivaron de los mayores precios de los bienes primarios (particularmente metales) exportables, de los aumentos de las tasas tributarias y de las medidas adoptadas para mejorar la administración de impuestos.** Estas últimas medidas incluyeron un aumento en la tasa del impuesto al valor agregado (Impuesto General a las Ventas, IGV) –la principal fuente de ingresos tributarios de la economía peruana– y aquellas del impuesto a los ingresos, así como la creación de nuevos impuestos (supuestamente) transitorios, como el impuesto a las transacciones financieras y un impuesto transitorio sobre los activos netos. De otro lado, los gastos corrientes han aumentado significativamente en años recientes, especialmente los salarios. Es decir, los ingresos transitorios han sido utilizados, en años recientes, para financiar gastos permanentes, lo cual plantea una difícil situación para los años venideros.
- **En los últimos años, la composición del presupuesto se ha tornado más rígida en congruencia con el aumento en los gastos corrientes.** Las rigideces presupuestarias pueden convertirse en una importante limitante para la administración fiscal y reducir la eficiencia de la política fiscal. Es comprensible que los gastos relativamente flexibles puedan aumentar en períodos de repunte económico, para que puedan reducirse fácilmente durante los períodos de desaceleración (cuando el crecimiento decrece). Sin embargo, como se señaló anteriormente, el crecimiento del gasto público desde 2002 se evidencia principalmente en los salarios y sueldos y otros gastos corrientes. Por ende, es dable afirmar que la rigidez presupuestaria ha aumentado durante los recientes años de relativa tranquilidad económica.
- **El incremento en los gastos corrientes no se ha traducido en una mejor calidad en la prestación de los servicios públicos clave, como la salud pública y la educación o, en una mayor eficiencia de las políticas sociales.** Pese al notable incremento de los gastos corrientes durante los últimos años, la calidad de los servicios públicos no ha mejorado, ni los gobiernos han podido implementar las medidas correctivas adecuadas para enfrentar esta proble-

mática. Dos ejemplos son el marcado deterioro de la calidad de la educación pública –descrita en mayor detalle más adelante– y las ineficiencias que han sido estimadas en relación con la administración de los recursos del programa social más importante de Perú: el “Vaso de Leche.”<sup>1</sup> Acerca de este último, un estudio reciente estima que cerca del 30% de los casi US\$100 millones destinados anualmente a este programa se han perdido por las prácticas ineficientes, escándalos y corrupción, acciones que van de la mano con serios problemas de focalización (Alcázar, Wachtenheim y López-Cálix, 2003).

- **Finalmente, tanto la representatividad como la transparencia de las decisiones presupuestarias han mejorado en años recientes.** La percepción de la transparencia del presupuesto peruano mejoró entre 2003 y 2005, de acuerdo con el Índice de Transparencia Presupuestaria (ITP) elaborado por el Proyecto Internacional de Presupuesto (2005). Se podría atribuir esta mejora a dos factores. Primero, la incorporación de mecanismos de presupuesto participativo, “de abajo hacia arriba”, para ciertos componentes presupuestarios, particularmente de aquellos vinculados con los gobiernos subnacionales, ha propiciado la participación ciudadana en las decisiones relacionadas con los proyectos de inversión pública. Segundo, desde 1999 hasta 2006 redisminuyeron notoriamente las modificaciones al presupuesto aprobado mediante decretos presidenciales (“Decretos de Urgencia”), los cuales no requieren la aprobación previa del Congreso.

En este contexto, el principal objetivo de este capítulo es presentar el análisis, desde la perspectiva de la economía política, del proceso presupuestario en Perú. Para este propósito, el análisis se centra más en el proceso de formulación de políticas que subyace tras el proceso presupuestario de Perú que en los resultados que éste arroja. Para esto, el capítulo identifica a los actores clave que influyen sobre el gasto público, los incentivos y las restricciones que ellos enfrentan y las reglas formales e informales que determinan su comportamiento e influyen sobre la manera en la que interactúan. Este análisis también pretende contribuir a explicar tres temáticas que podrían conducir a una mejor comprensión del potencial desarrollo de la economía peruana. Primero, ¿qué tan fácil sería para los futuros gobiernos

<sup>1</sup> El programa nutricional del Vaso de Leche representa el mayor programa social de transferencia en Perú y el segundo mayor componente de las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y locales). El programa fue formalmente instaurado en Lima en 1984 y cuenta, en la actualidad, con una cobertura de cerca de cuatro millones de beneficiarios a nivel nacional. Pese a su nombre, el programa no se reduce a distribuir leche, sino también cereales y otros sustitutos. El objetivo del programa es mejorar el nivel de nutrición de los infantes, niños y niñas y, mujeres en embarazo o madres lactantes, así como la calidad de vida de los segmentos más pobres de la población.



desmantelar los resultados logrados a través de todos los esfuerzos realizados desde los años noventa? Segundo, ¿cuál es la razón por la cual la política fiscal peruana ha permanecido procíclica a pesar del éxito alcanzado por las reformas implementadas durante los años noventa y la introducción de reglas fiscales? Finalmente, ¿por qué permitieron los gobiernos que se sucedieron desde los años noventa llegar al estado actual de deterioro crítico de la eficiencia del gasto público?

## **ACTORES CLAVE EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE PERÚ**

Una característica común a todos los procesos presupuestarios es la presencia inherente del conflicto: los recursos son siempre limitados e insuficientes para satisfacer todas las necesidades o demandas, lo cual genera una competencia entre los actores que están dentro del gobierno (ministros, burócratas públicos y legisladores) y fuera de éste (grupos de interés en la sociedad). Con esta particularidad en mente, se presenta una descripción detallada de los principales actores en el proceso presupuestario, así como de los incentivos a los que se enfrentan. Se analiza un total de 10 tipos de actores que interactúan en cuatro esferas: el Poder Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial y la sociedad civil. Este análisis incorpora una descripción de las principales características de cada una de estas esferas, así como de los otros actores involucrados y de su caracterización en el proceso de formulación de políticas.

### **El Poder Ejecutivo**

Tradicionalmente, la literatura sobre ciencia política resalta las situaciones de conflicto que surgen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del gobierno y, en algunos países, entre el gobierno central y los subnacionales u otras entidades regionales. Aunque la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es relevante, en el caso peruano la comprensión de los conflictos que surgen al interior del propio Poder Ejecutivo, constituye otro elemento clave. Esto se debe a que el comportamiento de los actores dentro del Poder Ejecutivo explica muchas de las problemáticas vinculadas al proceso presupuestario.

De manera general y para simplificar el análisis, se considera al Poder Ejecutivo como compuesto por: la Presidencia, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y las distintas unidades de gasto (o pliegos) –cada una con sus respectivos representantes o funcionarios de más alto rango. Aunque, en principio, los objetivos centrales comunes a todas las entidades que integran el Poder Ejecutivo están incorporados, por lo general, en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) –marco que incorpora una proyección trienal y es publicado anualmente a fines de mayo–, éstos podrían no ser congruentes con los contemplados en el marco del gobierno

central. En consecuencia, cuando estos objetivos generan disonancias o contradicciones, pueden surgir situaciones de abierto conflicto de intereses.

Históricamente, el régimen político peruano se ha caracterizado por ser altamente presidencialista, ya que el presidente cuenta con amplios poderes constitucionales. Así, la Constitución de 1993 otorga al presidente tanto amplios poderes legislativos, como el poder de veto sobre las leyes aprobadas por el Congreso; la capacidad de promulgar leyes de hecho a través de los decretos de urgencia como poderes no legislativos, entre los que se encuentran la capacidad de nombrar a los ministros del gabinete y definir las prioridades de gobierno. También puede solicitar al Congreso que le delegue la autoridad legislativa, práctica común en Perú, especialmente durante el primer año de un nuevo gobierno. El presidente utiliza este poder para introducir complejos cambios técnicos, los cuales incluyen la creación de nuevos impuestos y el aumento de los impuestos existentes –cambios que implican un costo político tan alto que los miembros del Congreso prefieren evitarlo.

En términos de sus objetivos de política, el presidente puede ser pensado como un actor cuyo objetivo es maximizar su aceptación popular y sostenibilidad política. Para lograr este objetivo, él o ella cuenta con el incentivo de aumentar el gasto público destinado a aquellos sectores con mayor poder de presión política o apoyo popular (u otorgar beneficios tributarios a dichos sectores, reduciendo así el total de ingresos fiscales). Por esta razón, los presidentes enfrentan restricciones institucionales y económicas. Primero, cualquier decisión presidencial que implique un aumento del gasto público debe ser financiado ya sea mediante un incremento de los impuestos, el cual está limitado por el significativo tamaño de la economía informal, o a través de la reasignación de los gastos existentes, la cual también está limitada en virtud de la rigidez de la estructura presupuestaria. El gobierno también podría, de considerarlo necesario, recurrir a préstamos en los mercados internacionales, pero esos mercados tienden a ser volátiles. De hecho, estas restricciones se tornaron más vinculantes durante la primera mitad de los años noventa, por dos razones: primero, como consecuencia de la profunda crisis económica de finales de los ochenta, durante este período existió un amplio consenso en contra de recurrir a impuestos inflacionarios y, segundo, en ese momento los mercados de deuda internacionales estaban prácticamente cerrados para Perú en virtud de que los sucesivos gobiernos durante casi una década habían limitado unilateralmente el servicio de la deuda soberana.

El presidente enfrenta importantes restricciones en el frente institucional. Durante los años noventa, los límites lo imponía la necesidad de lograr acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). En años recientes, los límites sobre el

resultado fiscal y el gasto público impuestos por la ley de responsabilidad fiscal, han reemplazado el papel que cumplían los objetivos impuestos por los programas del FMI como limitante de los grados de libertad de los que goza el presidente para aumentar el tope general de gasto y el déficit fiscal. Además, la actual Constitución prohíbe que el banco central financie el déficit del gobierno. Cabe señalar que, las restricciones institucionales aumentan el costo político de incrementar el presupuesto público durante la etapa de ejecución, cuando menos en tanto que el incumplimiento exagerado de las reglas fiscales, especialmente cuando se trata del límite sobre el aumento del déficit fiscal en un determinado año implica una pérdida de credibilidad.

Se debe señalar, sin embargo, que las consecuencias de violar los límites establecidos en la ley de responsabilidad fiscal y en la Constitución no se evidencian inmediatamente, por lo que el Poder Ejecutivo cuenta con el incentivo de aumentar aún más el gasto público en los años electorales generando ciclos políticos del presupuesto. Como se describió en la introducción, este comportamiento electoral oportunista se evidenció claramente en las elecciones presidenciales de 1995 y 2000. Resulta imprescindible recordar que este comportamiento fue más notorio en los años noventa que en los años ochenta. Este resultado puede atribuirse, por un lado, al hecho de que las restricciones financieras disminuyeron durante los años noventa y, por el otro, a que se aprobó la reelección presidencial inmediata en ese mismo período. No se puede descartar, tampoco, la existencia de un comportamiento oportunista recurrente o un efecto de voracidad (*véase* Tornell y Lane, 1998; Akitoby *et al.*, 2006) –lo cual implica que en el caso de que se presenten mayores ingresos fiscales (durante los períodos de crecimiento) existe un fuerte incentivo para aumentar el gasto en mayor proporción a lo usual.

El segundo actor clave en el Poder Ejecutivo es el MEF, quien cuenta con el objetivo explícito de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Desde una perspectiva operacional, es posible considerar que el MEF cuenta con todas las intenciones de respetar las reglas fiscales y, especialmente, los objetivos y compromisos asumidos en el MMM, sujeto a las presiones de otros actores políticos dentro y fuera del Poder Ejecutivo, para que aumente el tope general de gasto. Como se señaló en el capítulo introductorio de este volumen, el MEF podría ser capaz de resolver el problema del “fondo común de recursos” que surge entre los demás ministros y los representantes de las unidades de gasto durante las etapas de elaboración y de ejecución en el proceso presupuestario. Esta problemática surge, en el caso peruano, debido a que cada una de esas unidades de gasto cuenta con incentivos para apropiarse de una mayor proporción de los recursos disponibles para su propio sector durante las etapas de aprobación y de ejecución, ya sea a través de canales

formales (incorporando sus solicitudes como parte de los créditos suplementarios<sup>2</sup>) o empleando medios informales, como lograr el apoyo político del presidente para que el tope máximo aprobado para el sector le sea desembolsado exactamente al final del año. Por eso, no resulta sorprendente que el MEF haya tendido a apoyar la implementación de reglas formales al proceso presupuestario para poder garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Entre ellas, reglas que fortalecen la jerarquía del MEF para establecer los topes presupuestarios; políticas fiscales que generen una mayor transparencia y contribuyan a desnudar las incompatibilidades de las decisiones políticas en este ámbito; y, en algunos casos, reglas explícitas que justifiquen la negativa del MEF ante determinadas exigencias de otros actores (particularmente del presidente).

El tercer grupo de actores al interior del Poder Ejecutivo comprende a los representantes de las unidades de gasto (por ejemplo, los demás ministros y jefes de departamentos). Estos actores cuentan con el objetivo de maximizar los gastos asignados a sus sectores, sujeto a los topes presupuestarios impuestos por el MEF. Una de las razones es que, en la práctica, su desempeño se evalúa de acuerdo con la cantidad de obras públicas que realicen, de servicios que presten, o los incrementos salariales que pueden dar a sus empleados (particularmente en el caso de los docentes públicos, médicos y policías, etc.). En general, las unidades de gasto saben que cuentan con información más completa que el MEF y, en consecuencia, pueden tener mayor control sobre la ejecución del gasto. Vale la pena notar que antes de la implementación de las reformas de principios de los años noventa, el MEF contaba con cierto poder de decisión respecto del tope presupuestario y de la asignación de los recursos entre las unidades de gasto. Sin embargo, estas unidades tendieron a observar un comportamiento estratégico, financiando gastos de menor prioridad con los recursos asignados para forzar al MEF a otorgarles incrementos. El MEF debía entonces conciliar los pedidos mensuales de las unidades de gasto con el tope presupuestario (el cual era muy flexible debido a los constantes incrementos) y la presión sobre el banco central para que limitara sus préstamos al sector público.

Este último grupo de actores toma particular protagonismo, de ser posible con el apoyo del presidente (*véase* la siguiente sección), durante las negociaciones bilaterales con el MEF que tienen lugar en la etapa de elaboración con el fin de lograr que se incremente su asignación de recursos. Por lo general, los representantes de las unidades de gasto evitan competir entre sí por la asignación de los recursos.

<sup>2</sup> Un crédito suplementario es aquel que incrementa el tope general del presupuesto. Difiere de una transferencia o reasignación entre departamentos en la medida en la que en estos casos el presupuesto total no se modifica.

También, para asegurarse de contar efectivamente con el monto que fue aprobado en la ley de presupuesto, tienden a sostener negociaciones bilaterales en la etapa de ejecución, mecanismo que también utilizan para lograr un eventual incremento de su presupuesto. En años recientes, ha comenzado a proliferar un nuevo tipo de negociaciones bilaterales, las cuales están dirigidas a establecer futuros compromisos presupuestarios con sectores específicos. Por ejemplo, el gobierno ha aprobado proyectos de inversión desarrollados a través de asociaciones público-privadas temporales que a menudo requieren de algún tipo de garantía gubernamental. Este tipo de proyectos puede poner en riesgo la sostenibilidad intertemporal.

### El Congreso

Desde su disolución en 1992 y la reforma constitucional de 1993 (*véase* Morón y Sanborn, 2006), el Congreso de Perú cuenta con una sola cámara con 120 miembros elegidos a través del sistema electoral de representación proporcional con lista abierta y voto personalizado. Una de las características clave del sistema electoral peruano es la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas, la cual ha permitido que el partido gobernante cuente con una mayoría relativa o que conforme una coalición mayoritaria en el Congreso con relativa facilidad. Este ha sido el caso desde 1980, a excepción del período de gobierno entre 1990 y 1992, el cual se convirtió abruptamente en un régimen mayoritario de facto tras su disolución en 1992. Sin embargo, pese a este relativo dominio del Congreso por el partido gobernante, las características inherentes al sistema político (particularmente la debilidad de los partidos políticos) conducen a que el Poder Ejecutivo no reciba un apoyo incondicional de los miembros del Congreso que pertenecen al partido gobernante. En otras palabras, el Poder Ejecutivo peruano debe pagar un precio en términos de componendas políticas o de distribución de patrocinios a cambio del apoyo del Legislativo.

Este es el resultado directo de las reglas electorales vigentes en Perú. Los miembros del Congreso son elegidos a través del sistema electoral de representación proporcional con lista abierta, el cual introduce un importante intercambio: mientras que el sistema favorece la representación en el Congreso de múltiples grupos políticos, también contribuye a debilitar a los partidos políticos al favorecer el voto personalizado. Los ciudadanos eligen a los candidatos de acuerdo con las cualidades personales de éstos en vez de por las filiaciones partidarias –lo cual ofrece un fuerte incentivo para que los legisladores desarrollen vínculos directos con sus electores en vez de canalizar sus relaciones a través de los partidos políticos, especialmente cuando se trata de lograr la reelección directa (Cain, Ferejohn y Fiorina, 1987). Los partidos o grupos políticos peruanos (movimientos políticos,

específicamente organizados para una determinada contienda electoral) terminan sumando a personalidades públicas (artistas, deportistas, etc.) para participar en las elecciones con el propósito deliberado de atraer votos y, por ende, el Congreso peruano se ha caracterizado por tener “personalidades públicas realizando el trabajo político” en vez de “personalidades políticas realizando el trabajo público”. Asimismo, las iniciativas impulsadas por los miembros del Congreso tienden a estar determinadas más por el deseo de los miembros de lograr su reelección o el reconocimiento de la opinión pública, lo cual promueve la aprobación de normas populistas –con beneficios específicamente dirigidos hacia determinadas regiones o sectores– que tienen un impacto directo sobre el presupuesto público e impiden la formulación de políticas constructivas para el largo plazo.

Esta situación también ha redundado en la alta rotación de los partidos políticos en los períodos de gobierno, así como en el frecuente cambio de partidos dentro de un mismo término. En consecuencia, como resultado de la corta duración esperada en las carreras legislativas (un promedio de 5,5 años en los períodos legislativos quinquenales entre 1980 y 2001), los miembros del Congreso son más dados a dejarse influenciar por los grupos de interés y por el cabildeo ante el Poder Legislativo. La alta rotación de los legisladores también reduce los beneficios de establecer relaciones intertemporales de cooperación. En este contexto, los miembros del Congreso bien pueden preferir desarrollar estrategias que les proporcionen beneficios en el corto plazo, en vez de tratar de actuar de manera coordinada con otros legisladores y el Poder Ejecutivo, lo cual arrojaría beneficios únicamente en el mediano o en el largo plazo.

La Constitución peruana permite que los miembros del Congreso modifiquen la composición de la propuesta de presupuesto presentada a su consideración por el Poder Ejecutivo, pero prohíbe explícitamente que sus iniciativas legislativas generen nuevos gastos. Sin perjuicio de esta prohibición, algunas de sus decisiones en materia presupuestaria han tenido importantes efectos fiscales macroeconómicos. Con frecuencia, las iniciativas presentadas por los miembros del Congreso están dirigidas a aumentar las excepciones tributarias y a aprobar legislación que implica futuros compromisos de gasto que impactan indirectamente sobre el presupuesto –especialmente legislación dirigida a incrementar la nómina del sector público. Esto ha conducido al Poder Ejecutivo a vetar un alto número de propuestas legislativas originadas en el Congreso.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> De acuerdo con Morón y Sanborn (2006), el presidente vetó cerca del 30% de las leyes aprobadas por el Congreso entre 2001 y 2004, mientras que esa proporción fue de apenas el 12% entre 1995 y 2001.

### *La Comisión de Presupuesto*

La propuesta de presupuesto presentada por el Poder Ejecutivo a finales de agosto de cada año es analizada en el Congreso por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (en adelante, la Comisión de Presupuesto), la cual debe elaborar un concepto con propuestas de enmienda que debe ser presentado a la plenaria del Congreso a mediados de noviembre del mismo año. Durante este período de dos meses y medio, la Comisión de Presupuesto se reúne con los representantes de las unidades de gasto, los oficiales del MEF y los de otras entidades públicas que pueden contribuir al debate. Sin embargo, como señalan Francke *et al.* (2003), Santiso y García Belgrano (2004) y Shack (2005), esta Comisión enfrenta una significativa restricción: carece de la suficiente capacidad técnica para realizar un análisis profundo de la composición del presupuesto porque, además de la inexperiencia de la mayoría de los miembros del Congreso en materia fiscal o presupuestaria, también carece del apoyo de un grupo permanente de asesores suficientemente especializados en estos temas. En consecuencia, si la Comisión desea modificar la estructura de la propuesta de presupuesto presentada por el Poder Ejecutivo dependerá de la asistencia de los oficiales de la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP) del MEF.<sup>4</sup>

Los miembros del Congreso consideran que formar parte de la Comisión de Presupuesto es altamente atractivo, toda vez que sólo los miembros de la comisión pueden liderar las enmiendas legislativas durante el proceso de voto en la plenaria, dando a estos miembros un significativo poder de negociación al interior de sus partidos y coaliciones. El cargo más codiciado al interior de la comisión es la presidencia, porque el proceso de aprobación de las enmiendas –incluida la negociación con los oficiales del MEF– está totalmente centralizado bajo su mando, otorgándole gran poder de decisión. Por ende, las nominaciones a la comisión son el resultado de intensas negociaciones políticas entre los partidos que integran la Mesa Directiva, las cuales tienen lugar cada año. La composición de la Comisión de Presupuesto cambia anualmente, al igual que en el resto de las comisiones legislativas permanentes del Congreso de Perú. La composición interna de las comisiones legislativas permanentes resultante de estas negociaciones tiende a reflejar la composición del Congreso. Como resultado de esto, la mayoría legislativa (el partido o coalición de

<sup>4</sup> La Dirección Nacional del Presupuesto Público es el órgano de línea del Ministerio de Economía y Finanzas, rector del Sistema Nacional de Presupuesto, encargado de la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del proceso presupuestario de todas las entidades y organismos del Sector Público, con excepción de las entidades autónomas (Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones).

gobierno) tiende a presidir la comisión y, en consecuencia, tiene una influencia decisiva sobre su agenda y planes de trabajo. Sin embargo, estos resultados dependen de la capacidad del partido gobernante (es decir, su fuerza política) para dominar las negociaciones que determinan la composición de las comisiones permanentes (en 2004, por ejemplo, un miembro de un partido distinto al de gobierno fue nombrado como presidente de la comisión). Finalmente, la rotación anual de los miembros de la Comisión de Presupuesto afecta negativamente la continuidad y la calidad de su trabajo y, previene la especialización y la consolidación de su experiencia técnica institucional (véase Santiso y García Belgrano, 2004).

## El Poder Judicial

De acuerdo con el BID (2005), el papel del Poder Judicial en la formulación de políticas en los países de América Latina varía significativamente: puede ser un actor con poder de veto, conforme a la definición desarrollada por Tsebelis (2001), o un regulador imparcial de las transacciones políticas (árbitro imparcial), un actor político o, un representante de la sociedad. En el caso peruano, aunque la Corte Constitucional (CC) encajaría en la definición de Tsebelis de un actor con poder de veto, ya que esta entidad ha tenido la capacidad de vetar las decisiones de política por motivos de interpretación constitucional, el sistema judicial peruano en su conjunto se diseñó para que actúe como un regulador imparcial.

Sin embargo, existen algunos factores externos e internos que han prevenido que el Poder Judicial de Perú desempeñe esta función. Por el contrario, estos factores han dado al Poder Judicial un papel más político, por lo que algunas de sus decisiones han tenido efectos adversos sobre el presupuesto. Los más importantes, entre los factores internos, son los temas de la corrupción y la limitada especialización de los jueces en las temáticas económicas y presupuestarias, lo cual determina el efecto de las decisiones en estas materias sobre el presupuesto. Por ejemplo, las decisiones que permiten el reintegro de los recortes para contratar empleados públicos, los cuales se realizan siguiendo los procedimientos apropiados, y aquellas que obligan a la homogeneización de los niveles salariales para ciertos empleados públicos.

Vale la pena destacar, entre los factores externos, la intención de los partidos políticos de dominar al Poder Judicial, influyendo en el nombramiento de jueces y del fiscal general, así como de los miembros de la CC por parte del Congreso. Además de esta politización del “regulador político”, los dirigentes del Poder Judicial están tentados a participar en política, situación que puede sesgar sus decisiones, para ser consecuentes con la mayoría de la opinión pública. Evidentemente, todos estos factores limitan la imparcialidad del Poder Judicial y, por consiguiente, le han



impedido promover efectivamente la cooperación intertemporal entre los actores clave y servir como contrapeso al poder ejercido por el Poder Ejecutivo.

### **Los partidos políticos**

Desde el inicio del período republicano en 1821, nunca ha existido un sistema de partidos fuertes en Perú, en el cual partidos con profundas raigambres sociales negocien, cooperen, establezcan alianzas duraderas y acuerdos intertemporales que se cumplan (Morón y Sanborn, 2006). Los partidos políticos son, más bien, impopulares, por lo que es muy común que surjan nuevas asociaciones o movimientos políticos que apoyan a candidatos independientes durante una determinada contienda electoral. El hecho de que los presidentes electos en 1990, 1995 y 2001 representaban a movimientos políticos en vez de a partidos políticos institucionales corrobora este punto.

En general, el objetivo principal de los partidos y movimientos políticos es el de ejercer el poder político como un medio para influir directamente sobre el proceso de formulación de políticas. Sin embargo, una vez que estos partidos son elegidos y tienen que ejercer el poder, se dan cuenta de que existe una gran diferencia entre lo que ellos propusieron antes de ser elegidos y lo que es posible una vez que enfrentan las restricciones institucionales y económicas del gobierno. La histórica debilidad institucional de los partidos políticos de Perú con frecuencia ha producido situaciones en las que los actores en el proceso de formulación de políticas no cooperan entre sí. Tales situaciones permiten significativas variaciones en la orientación de las políticas e impiden que la población pueda lograr un consenso nacional sobre las políticas públicas de largo plazo. En este contexto, la aprobación de reformas estructurales con grandes beneficios a futuro –pero con ciertos costos inmediatos– es muy difícil, en virtud de que mientras que los costos en el corto plazo son fácilmente evaluables, los beneficios de largo plazo que arroja una acción de política de esta naturaleza no son ni inmediata ni totalmente percibidos.

### **Otros actores: los grupos de interés y la opinión pública**

Diversos grupos de interés intentan influir sobre las decisiones de política pública, pero lo hacen sin tener una participación directa en el gobierno. Estos grupos que representan, entre otros, intereses sindicales, gremiales, industriales y regionales, actúan a través de la acción directa, mediante el cabildeo, o indirecta, mediante métodos como organizar protestas sociales y huelgas o a través de los medios de comunicación para ganar el apoyo de la opinión pública y así forzar la pronta solución de sus exigencias. Cuando se observa la interacción de estos grupos, es

fácil evidenciar el problema del fondo común de recursos, en la medida en la que tratan de persuadir a los políticos de adoptar decisiones de políticas cuyo resultado los beneficiará significativamente, pero cuyos costos deberán ser sufragados por todos los ciudadanos o contribuyentes. En la práctica, estos grupos de interés cuentan con el apoyo de aliados políticos clave dentro del Congreso o incluso del Poder Ejecutivo (ministros u otros oficiales nombrados políticamente) y ejercen presión sobre el MEF para que apropie los recursos requeridos para implementar estas políticas de naturaleza particularista.

Sin embargo, como en muchos otros países de América Latina, el poder relativo de los sindicatos o de los gremios industriales en Perú se ha debilitado a través de los años, especialmente desde el proceso de reforma de inicios de los años noventa. Por ejemplo, la liberalización del mercado laboral iniciada durante los años noventa redujo la fuerza de los sindicatos (tanto de las empresas privadas como públicas), cuyo resultado fue que el número de huelgas y conflictos laborales disminuyó notablemente durante esta década en comparación con la anterior. De hecho, aunque los sindicatos han recuperado parcialmente su poder desde 2001, no han logrado ser tan influyentes como en los años noventa. Por otro lado, los gremios económicos han aumentado su influencia, en la medida en la que han centralizado sus acciones a través de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), principal asociación gremial de Perú.

Finalmente, la opinión pública juega un importante papel en el proceso político peruano porque su percepción y reacción es un factor clave para la supervivencia de las decisiones de políticas públicas, especialmente si éstas tienen implicaciones presupuestarias. No obstante, algunas características de la opinión pública peruana son adversas para la consecución de políticas públicas óptimas. En particular, la opinión pública

- Está fuertemente influenciada por los medios de comunicación, los cuales pueden sesgar su opinión a favor de un determinado grupo de interés o partido político, si estos últimos logran influenciar a los medios.
- No ha internalizado plenamente las restricciones presupuestarias intertemporales del país. Tras las dramáticas consecuencias de la crisis económica experimentada en los años ochenta, la opinión pública reflejó la percepción de que las políticas inadecuadas redundan indudablemente en altas tasas de inflación. Sin embargo, no existe un rechazo unánime de la implementación de políticas que impliquen costos en el futuro.
- Aún cuenta con el arraigado concepto del Estado *paternalista* y, por tanto, la noción de “políticas sociales justas” está muy distorsionada. En efecto, prácticamente

*cualquier* decisión de política propuesta que genere aumentos salariales, cambie el estatus de los empleados públicos de temporales a permanentes y cree o incremente los subsidios y las exenciones tributarias es considerada como “socialmente justa” por múltiples actores de la opinión pública. Esta situación facilita el comportamiento estratégico de algunos actores políticos.

## **INTERACCIÓN DE LOS ACTORES CLAVE EN LAS ETAPAS PRESUPUESTARIAS**

Esta sección describe las reglas formales e informales que determinan la interacción de los actores clave en las cuatro etapas del proceso presupuestario de Perú: elaboración, aprobación, ejecución y control. De conformidad con la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1999, la etapa de elaboración del presupuesto en Perú se inicia con la publicación del MMM en el segundo trimestre del año inmediatamente anterior para el cual se está formulando el presupuesto. El MMM, el cual debe ser aprobado por el consejo de ministros y el presidente, incorpora las proyecciones oficiales necesarias para la formulación del presupuesto y los objetivos que el MEF se ha comprometido a lograr en el corto plazo. La razón por la cual se publica este documento tan temprano dentro del ciclo presupuestario es que éste representa la tentativa del gobierno de establecer el límite general para el gasto público administrado a través del presupuesto fiscal, para así poder determinar la asignación de los recursos disponibles entre las unidades de gasto un poco más adelante.

Esta etapa es altamente jerárquica y el actor principal es la DNPP del MEF. La DNPP es la responsable de conducir todo el debate que se genere alrededor del MMM y de determinar los topes presupuestarios es conducida por el DNPP que no suele entrar en conflictos ni con el presidente ni con los demás ministros del consejo. Inmediatamente después de la publicación del MMM, la DNPP determina los topes para el presupuesto del año siguiente para cada uno de los sectores y las reglas formales a las que deberán ceñirse las unidades de gasto para presentar su propuesta de presupuesto. Las unidades de gasto presentan sus requerimientos de conformidad con estas reglas e inician una serie de negociaciones bilaterales con la DNPP. Durante este proceso de negociación, la DNPP ostenta el poder final de decisión dentro del Poder Ejecutivo. Aunque la mayoría de las negociaciones se basan en los topes impuestos por la DNPP, los funcionarios de mayor rango de las unidades de gasto intentan introducir nuevos gastos o proyectos dentro de sus presupuestos individuales —en algunas casos con el apoyo de legisladores o de otros ministros del consejo—, con el fin de aumentar sus topes para los años venideros.

Discusiones colegiadas acerca de la asignación de recursos para los distintos sectores, no suele ser una práctica común, aunque formalmente tanto el marco presupuestario macro y la propuesta de presupuesto del Poder Ejecutivo deben ser aprobadas por el Consejo de Ministros con la presencia de todos los representantes de las unidades del gasto. Aunque sería lógico asumir que las unidades del gasto son homogéneas, en la práctica existen importantes diferencias, especialmente entre aquellas que son más independientes del Poder Ejecutivo –particularmente el Poder Judicial y los gobiernos subnacionales– y aquellas que son inherentemente más dependientes de éste. En general, estas últimas entidades están a cargo de un ministro o funcionario público quien ha participado directa o indirectamente en la aprobación de la propuesta de presupuesto que será presentada a la consideración del Congreso para su posible aprobación. En consecuencia, es muy probable que el gasto solicitado por tales entidades no sea completamente público, como de hecho sucedió en los años noventa. Sin embargo, en años recientes, aún los ministros tienden a presentar abiertamente su desacuerdo con el monto de los recursos asignados a su sector y exigen mayores asignaciones en su presentación a la Comisión de Presupuesto, empleando, de considerarlo necesario a los medios para ejercer presión sobre el MEF.

Asimismo, los representantes de las unidades de gasto sacan ventaja de su mayor acceso a la información sobre los detalles operativos de sus sectores y, por esto, están tentados a incorporar gastos menos cruciales en el presupuesto aprobado. Esta práctica reduce artificialmente los gastos clave, porque estos actores saben que durante la etapa de ejecución el gobierno se verá forzado a obtener los recursos necesarios para satisfacer sus demandas. De no ser este el caso, los resultados de estas unidades en términos de la provisión de bienes y servicios se verían profundamente afectados. Evidentemente, la DNPP está al tanto de esta situación y aunque trata de identificar las posibles inconsistencias durante la etapa de formulación, en determinados casos las unidades de gasto se salen con la suya. Un ejemplo emblemático es la subestimación del gasto de combustible en el presupuesto de la Policía para el año 2005 por parte del ministro del Interior. Como consecuencia de la subestimación el ministro “se vio obligado a” solicitar, a principios del segundo trimestre del año, un aumento urgente del presupuesto –el cual evidentemente debió ser aprobado– con la excusa de que las “patrullas no podían funcionar y, por consiguiente, cabría la posibilidad de que se presentaran problemas de seguridad para la sociedad en su conjunto”. De acuerdo con anteriores directores de la DNPP, este tipo de prácticas estratégicas fueron muy comunes durante los años ochenta pero disminuyeron sustancialmente en la década posterior ya que el gobierno de entonces, al ser políticamente fuerte, no necesitaba hacer uso de estos mecanismos.

Aparentemente, se volvieron a utilizar durante el período de gobierno comprendido entre 2001 y 2006, demostrando su relativa debilidad política.

Al final del proceso, la DNPP concilia los pedidos de modificación de las unidades ejecutoras del gasto con los ingresos estimados en el año para el cual se está formulando el presupuesto y presenta un primer borrador del presupuesto al MEF. Tras los ajustes finales, el MEF le presenta al presidente, a finales del mes de agosto, la propuesta de presupuesto.

De conformidad con la Constitución peruana, el Consejo de Ministros debe aprobar la citada propuesta y presentarla a la consideración del Congreso a más tardar el 30 de agosto de cada año. Antes de esta fecha límite, el presidente y los oficiales públicos de la DNPP, incluidos el ministro de Economía y Finanzas y el viceministro de Finanzas, realizan una negociación informal sobre el proyecto de ley de presupuesto. Aunque informal, esta última negociación al interior del Poder Ejecutivo es un paso crucial en el contexto general del proceso presupuestario. Durante ésta, se presentan las solicitudes finales de incremento para determinados rubros presupuestarios con alto valor político. La mayoría de estas solicitudes provienen directamente del presidente, pero en algunas ocasiones los ministros con alto estatus político también logran canalizar sus propias solicitudes con su apoyo. El ministro de Economía y Finanzas, actor responsable de internalizar la restricción presupuestaria intertemporal de la economía, negocia los pedidos presidenciales para minimizar su impacto sobre el déficit presupuestario esperado. Tras la incorporación de los pedidos presidenciales acordados, el MEF publica hacia mediados de agosto la versión revisada del MMM, con el fin de evitar posibles inconsistencias entre el marco macro y el segundo borrador del presupuesto, el cual incluye las enmiendas introducidas por el presidente. Por último, el Consejo de Ministros aprueba este segundo borrador y el presidente lo presenta a la consideración del Congreso como el proyecto de ley de presupuesto. El proyecto de ley de presupuesto debe acompañarse de otras dos propuestas, la primera estipula tanto la autorización para contraer deuda como el monto de ésta y, la segunda que presenta el balance fiscal. De acuerdo con la Constitución, el presupuesto debe estar efectivamente balanceado y presentar claramente los gastos y las fuentes de financiamiento, incluida cualquier clase de deuda.

### **Aprobación del presupuesto por el Legislativo**

El Congreso cuenta con 90 días (entre septiembre y noviembre de cada año calendario) para revisar, evaluar y proponer enmiendas a la propuesta de presupuesto presentada por el Poder Ejecutivo. Tras la presentación formal conjunta por parte del presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Economía y Finanzas,

cada uno de los ministerios y unidades de gasto debe defender sus necesidades presupuestarias individuales ante la Comisión de Presupuesto. Ello da inicio a un intenso proceso de negociación al interior de la comisión, toda vez que sus integrantes y los legisladores que no forman parte de ella luchan por incorporar enmiendas presupuestarias que secunden las solicitudes presentadas por las unidades de gasto y, esencialmente, enmiendas dirigidas a beneficiar a sus electores mediante componendas –proyectos particularistas– y la distribución de patrocínios.

Dos características estrechamente relacionadas determinan el dominio del Poder Ejecutivo durante esta etapa del proceso presupuestario en Perú. Primero, como se señaló anteriormente, el presupuesto peruano es, por naturaleza, incremental, en la medida en que se formula con base en el presupuesto del año anterior, centrándose únicamente en las variaciones marginales que las variaciones en los ingresos tributarios pueden sustentar. Por consiguiente, aunque se fijen topes de gasto total dentro de un marco de objetivos institucionales, en la práctica estos procedimientos consisten en definir las necesidades de gasto del año siguiente con base en los gastos del año en curso. Es decir, en la práctica se obvian los objetivos institucionales y no existe conexión alguna entre la determinación de los gastos para el presupuesto del año siguiente y los bienes y servicios adicionales que se prestarían, como tampoco con la evaluación exhaustiva del impacto de los gastos realizados el año anterior. Por ende, la incorporación de enmiendas significativas podría distorsionar el equilibrio de la estructura presupuestaria, hecho plenamente conocido por los miembros del Congreso.

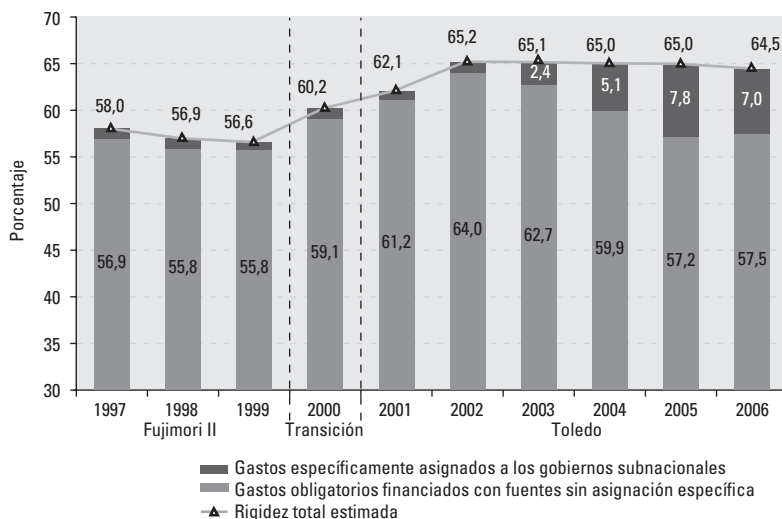
Segundo, el Congreso carece del conocimiento y la experiencia técnica para desarrollar un verdadero análisis de la propuesta de presupuesto presentada por el Poder Ejecutivo, razón por la cual los miembros de la Comisión de Presupuesto dependen profundamente de los funcionarios de la DNPP para revisar y negociar sus propuestas de enmienda. Por consiguiente, en la práctica el Poder Ejecutivo puede ejercer influencia sobre la determinación de las enmiendas que serán apropiadas. Es razonable esperar, considerando la enorme discrecionalidad existente durante la ejecución del presupuesto, que el Poder Ejecutivo sacará ventaja de este poder para tratar de incidir sobre el comportamiento de los legisladores y garantizar que aprobarán la gran mayoría de su propuesta de presupuesto. El MEF, por lo general, es consciente de que no puede evitar pagar un precio, en componendas y patrocínios, para lograr el apoyo del Poder Legislativo a la propuesta del Poder Ejecutivo (véase Pereira y Mueller, 2004). Por esto, el MEF sigue la siguiente estrategia: deja de lado una pequeña porción del presupuesto para atender las enmiendas propuestas por los miembros del Congreso (que corresponde a menos del 0,5% del presupuesto total, de acuerdo con los resultados de las entrevistas a anteriores oficiales de la

DNPP) para que la estructura principal del presupuesto permanezca inalterada. El MEF reconoce este proceso de negociación y saca ventaja de su capacidad técnica. En consecuencia, el MEF tiene la capacidad de manipular la propuesta de presupuesto que será formalmente presentada al Congreso, incluyendo en ésta partidas presupuestarias que serán sacrificadas para atender las enmiendas introducidas por los legisladores.

En términos de la teoría de los costos de transacción en los intercambios políticos propuesta por Dixit (1996) y North (1990), la combinación generada por un Congreso fragmentado y unos legisladores con bajas expectativas de reelección hace que las transacciones políticas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo sean más onerosas. Es posible afirmar entonces que la desconfianza resultante de la prohibición constitucional de que el Congreso aumente el gasto público y de los problemas que genera la inconsistencia temporal, favorece la adopción de medidas que tienden a incrementar la rigidez presupuestaria, como parece ser el caso de Perú entre 1997 y 2006 (véase el gráfico 7.2), como la expansión de los ingresos con asignación específica o el otorgamiento de una mayor autonomía a las unidades de gasto o a determinados sectores sobre los ingresos recaudados en forma directa. Aunque esta situación contribuye a abordar el tratamiento de los conflictos que surgen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, lesiona los principios de “contabilidad única” o de “recaudación centralizada de tributos” (caja única) y, a menudo, ha generado un gasto excesivo o la existencia de saldos en ciertos sectores o partidas presupuestarias. Por ejemplo, la fuente de ingresos correspondiente a los “recursos ordinarios” (ingresos que provienen principalmente de los impuestos y que están plenamente disponibles para la Tesorería) disminuyó de constituir cerca del 80% de los ingresos en el presupuesto aprobado a inicios de los años noventa, a aproximadamente el 50% en el presupuesto aprobado en 2006, como resultado del incremento de las fuentes especiales de financiamiento con destinaciones específicas.

La Comisión de Presupuesto debe emitir su opinión formal sobre las tres propuestas de ley presentadas por el Poder Ejecutivo a más tardar el 15 de noviembre, incluidas las opiniones mayoritarias y de disensión sobre la propuesta de presupuesto, así como las enmiendas propuestas por la comisión. Finalmente, el proyecto de ley de presupuesto debe ser aprobado por el plano y remitido al presidente, quien decide si promulga la ley o ejerce su poder de veto sobre éste. Si para el 15 de diciembre el debate en el Congreso no rinde los frutos esperados –un proyecto de ley de presupuesto– debido a la omisión u obstrucción por parte del Poder Legislativo, o si el presidente decide vetar el proyecto de ley de presupuesto, la Constitución peruana establece que la propuesta inicial del Poder Ejecutivo se

**GRÁFICO 7.2** Rigidez presupuestaria estimada<sup>a</sup>  
(porcentaje del gasto total, neto de los pagos de la deuda incluidos en el presupuesto fiscal)



Fuentes: DNPP, estimaciones de los autores.

<sup>a</sup> Incluye (a) ingresos con asignación específica para los gobiernos subnacionales y (b) gastos rígidos (salarios, seguridad social e intereses de la deuda) financiados con ingresos sin destinación específica. La suma de (a) y (b) se presenta como porcentaje del gasto total, neto de los pagos de la deuda.

convertirá automáticamente en la Ley de Presupuesto por vía de un decreto presidencial. Esta disposición constitucional está dirigida a evitar un estancamiento del proceso presupuestario y se asemeja a las disposiciones constitucionales o en los marcos legales de los procesos presupuestarios vigentes en otros países de América Latina.

## Ejecución y supervisión del presupuesto

El período de ejecución del presupuesto aprobado coincide con el año calendario siguiente a sus etapas de formulación y aprobación. Los presupuestos se modifican mediante partidas presupuestarias adicionales llamadas *créditos suplementarios* y a través de transferencias dentro de y entre las unidades de gasto. Aunque las unidades de gasto son parcialmente capaces de modificar la asignación de sus propios recursos presupuestarios, esta etapa, al igual que otras, está altamente dominada por el MEF. La ejecución del presupuesto aprobado es definida por el Comité de Caja, el cual determina el monto de los desembolsos de recursos que se harán a las entidades públicas para su gasto mensual.



El MEF recibe y aprueba las solicitudes de transferencia de los recursos de los responsables de la programación del flujo de caja en las unidades de gasto (las cuales dependen parcial o totalmente del gobierno) basándose en la información de sus ingresos, del pago de obligaciones y de los desembolsos de financiamiento. Es posible que durante esta etapa surjan situaciones de conflicto al interior del Poder Ejecutivo como resultado de la intención del MEF de manipular discrecionalmente las autorizaciones de gasto con objetivos que pueden incluir el suavizar el gasto a través del año, evitar desviaciones del presupuesto inicial por parte de las unidades de gasto y para que éstas se ajusten a su capacidad de gasto.

Por último, la supervisión de la ejecución presupuestaria por parte del Legislativo es muy limitada por diversas razones, las cuales están principalmente relacionadas con las restricciones de capacidad y con los sesgados incentivos políticos (*véase* Santiso y García Belgrano, 2004; Shack, 2005). Estos factores se ven potenciados por la tendencia del partido mayoritario de presidir las comisiones clave. Sin embargo, la auditoría anual de las cuentas del sector público (artículo 81 de la Constitución Política del Perú) es, potencialmente, un poderoso instrumento disponible al Legislativo para controlar la ejecución presupuestaria y para exigir la responsabilidad del gobierno por sus actos.

## **INTERVENCIÓN DE LOS ACTORES EN LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS, LA PROCICLICIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL Y LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO**

### **¿Quién fija la agenda e influye sobre la mayoría de las decisiones a través del proceso presupuestario?**

En general, el Poder Ejecutivo de Perú juega un papel preponderante en la determinación de la agenda y en el proceso de toma de decisiones sobre políticas nacionales. Esta preponderancia es particularmente marcada en el proceso presupuestario, razón por la cual al Poder Legislativo le ha quedado un papel muy secundario. Para ilustrar este punto, esta sección analiza los cambios en los topes de gasto generales y en la composición del presupuesto durante las distintas etapas, y examina aquellos que se derivaron de decisiones del Poder Ejecutivo y los que pudieron haber emanado del Poder Legislativo.

Con base en el análisis de las propuestas de presupuesto formuladas por el Poder Ejecutivo entre 1996 y 2006, se identificó que el tope general del proyecto de ley de presupuesto se modificó sólo en cinco oportunidades –se redujo en cuatro

y se aumentó únicamente en una— y las modificaciones jamás excedieron el 0,5% de las propuestas de presupuesto inicialmente aprobadas. Se debería tener en cuenta que estas modificaciones no provinieron exclusivamente del Congreso, sino que también se generaron por las presiones dentro del mismo Poder Ejecutivo (a menudo por solicitud del propio presidente).

Pese a las ausencias de registros oficiales sobre las modificaciones del presupuesto que resultan de la negociación informal al interior del Poder Ejecutivo —previa a la presentación del proyecto de ley a la consideración del Congreso— ex funcionarios de la DNPP y del MEF y otros participantes en estas negociaciones reconocen que las enmiendas introducidas durante esta fase de la etapa formal de formulación fueron de mayor magnitud que las enmiendas introducidas por la Comisión de Presupuesto durante la etapa de aprobación. Los indicadores obtenidos durante las entrevistas con los citados oficiales y la información derivada de los cambios al MMM, desde su publicación original (en mayo) hasta la primera versión revisada (publicada en agosto con las modificaciones introducidas durante la negociación informal al interior del Poder Ejecutivo), para el período comprendido entre 2004 y 2006, ponen de manifiesto que la proporción de las enmiendas introducidas por el Poder Ejecutivo representan aproximadamente el 1,5% del tope de gasto originalmente proyectado por el MEF, mientras que las enmiendas introducidas por el Congreso durante la etapa de aprobación, correspondían apenas al 0,3% del presupuesto aprobado. En síntesis, estos indicadores apoyan la visión de que el Poder Ejecutivo es el actor predominante en el proceso presupuestario en Perú.

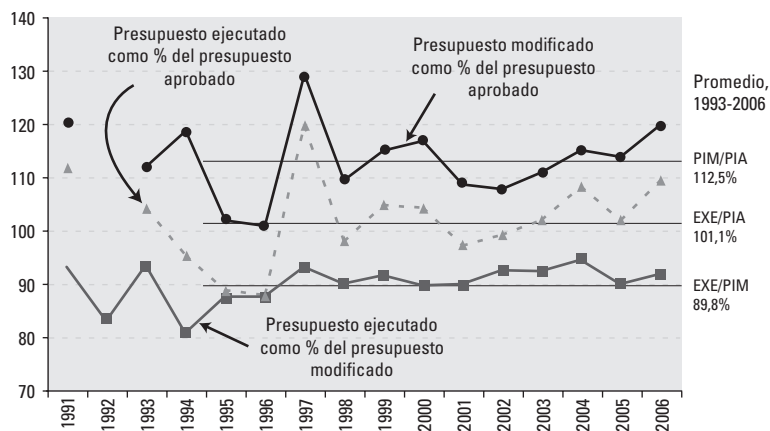
Comparativamente, las modificaciones que surgen durante la etapa de ejecución son mucho más significativas. Entre 1993 y 2006, el crédito efectivo total fue, en promedio, un 12,5% mayor que el presupuesto aprobado.<sup>5</sup> Por su parte, la ejecución representó apenas el 89,87%, en promedio, del Presupuesto Institucional Modificado (PIM), durante ese mismo período. En consecuencia, esto puede interpretarse como un efecto de compensación, en virtud de que el presupuesto originalmente aprobado se modifica ya sea mediante el aumento del presupuesto total a través de nuevas apropiaciones o bien mediante la reasignación de recursos a ciertos sectores o unidades de gasto. Sin embargo, la mayoría de estas modificaciones no se ejecutan, y, por consiguiente, el presupuesto ejecutado termina siendo mucho más

<sup>5</sup> Este es el llamado presupuesto modificado o PIM: el presupuesto que incorpora todas las nuevas apropiaciones resultantes de los créditos suplementarios otorgados por el Congreso, a iniciativa del Poder Ejecutivo, y las transferencias entre las unidades de gasto introducidas durante la etapa de ejecución a lo largo de un determinado año fiscal.

cercano al monto originalmente aprobado que al total del presupuesto modificado (véase el gráfico 7.3).<sup>6</sup>

Por último, resulta indispensable reconocer que la diferencia entre el total del presupuesto modificado y el presupuesto ejecutado no se debe únicamente a la falta de calendarización (es decir, la autorización del MEF para asignar los gastos), sino también a las limitaciones en la capacidad de gestión de muchas unidades de gasto para ejecutar los recursos que le han sido asignados. Aunque no existan registros oficiales que permitan diferenciar taxativamente el impacto de cada uno de estos dos factores, las cifras informales proporcionadas por funcionarios de la DNPP sugieren que, por lo menos en años recientes, la falta de calendarización no ha sido un factor preponderante y que la limitada ejecución del gasto se debe más bien a problemas al interior de las unidades de gasto.

**GRÁFICO 7.3** Modificaciones al presupuesto y grado de ejecución, 1991-2006  
(crédito efectivo total como porcentaje del presupuesto aprobado y, ejecución como porcentaje del crédito efectivo total)



Fuente: MEF, Instituto Peruano de Economía.

Nota: No existen registros oficiales para el año 1992. PIA: Presupuesto Institucional de Apertura (presupuesto aprobado por el Congreso). PIM: Presupuesto Institucional Modificado (crédito efectivo total). EXE: Presupuesto Ejecutado.

<sup>6</sup> Vale la pena anotar que la significativa modificación al total del presupuesto aprobado en 1997 se debió únicamente a la decisión de registrar los efectos de la restructuración de la deuda soberana resultante de la culminación del Plan Brady en Perú, en la cual la deuda morosa con los acreedores comerciales se reconoció formalmente. Esto implicó pagos de capital y de intereses en mora muy superiores a los inicialmente financiados con recursos destinados para tales efectos. Todos estos procedimientos se registraron a través de nuevas apropiaciones presupuestarias (créditos suplementarios).

## ¿Es posible explicar la reducción en la prociclicidad de la política fiscal de Perú a través de la institucionalidad?

Dada la falta de un entorno favorable para la promoción de la cooperación intertemporal en Perú, los actores cuentan con incentivos para comportarse de manera oportunista, con el fin de obtener los mayores beneficios de corto plazo posibles de las decisiones de política, lo cual es, a la vez, altamente perjudicial para los compromisos de largo plazo. Por esto, las políticas implementadas tienden a ser fácilmente revocadas. En consecuencia, es factible esperar que, en la práctica, se observe una tendencia hacia la prociclicidad de las políticas debido a las decisiones políticas adoptadas durante los años de prosperidad. Es decir, los gobiernos deciden aumentar el gasto o recortar los impuestos en aquellos años en los que los ingresos aumentan, aun cuando se trate de aumentos de naturaleza transitoria, lo cual representa un alto riesgo para la sostenibilidad de la economía.

De hecho, la política fiscal de Perú durante los años setenta y ochenta fue claramente procíclica. Aunque los ingresos públicos eran mayores en años de prosperidad, especialmente si se acompañaban de altos precios internacionales para los bienes primarios que exporta Perú (particularmente metales), los déficits fiscales fueron superiores a los de los años con menores ingresos: el déficit promedio fue del 8,2% del PIB cuando la brecha de producción fue positiva, mientras que promedió el 6,3% cuando ésta fue negativa. El coeficiente de correlación entre la brecha de producción y el balance fiscal general fue  $-0,2$  para un período de 20 años. El patrón de los gastos no financieros también revela la alta prociclicidad de la política fiscal: aumentó en promedio un 3,2% por año (en términos reales) en los años de prosperidad, mientras que decreció en promedio un 6,7% cuando la brecha de producción fue negativa (fuertemente afectada por la crisis de finales de los años ochenta). Como es de esperar, la oscilación en los gastos de capital fue aún más pronunciada (con un incremento promedio del 5% en años de prosperidad contra una caída del 8,1% en años de desaceleración).

En los períodos de recuperación económica (a inicios y a finales de los años setenta y hasta mediados de los años ochenta) se observó una clara relajación de la posición fiscal, motivada en parte por el deseo explícito de estimular la economía. Sin embargo, esta relajación en la disciplina fiscal también evidenciaba motivaciones oportunistas y voraces para gastar los recursos adicionales (especialmente en los períodos anteriormente mencionados, durante la abundancia de petrodólares, precios internacionales de los bienes primarios muy favorables y el cese unilateral del servicio de la deuda, respectivamente). Por esto, no debe resultar sorprendente que al presentarse una crisis o discontinuarse el estímulo, la credibilidad se haya

deteriorado, la falta de recursos disponibles (excepto el impuesto inflacionario) se haya tornado apremiante y la necesidad de implementar un fuerte programa de ajustes haya surgido como la única solución posible.

En este contexto, resulta relevante plantear el siguiente interrogante respecto del impacto del establecimiento de las instituciones fiscales durante los años noventa: ¿Hasta qué punto contribuyeron dichas instituciones a limitar la indisciplina fiscal, a reducir la discrecionalidad de los formuladores de políticas, y, por ende, a disminuir la prociclicidad de la política fiscal? En este sentido, vale la pena destacar que el compromiso de lograr avances progresivos en los resultados fiscales adquirido por el gobierno peruano a inicios de los años noventa, como parte integrante de los acuerdos suscritos con el FMI, constituyó un elemento fundamental para promover la sostenibilidad fiscal.

La función desempeñada por estos acuerdos recayó posteriormente en las reglas fiscales establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1999. Dos razones básicas explican la adopción de esta ley. Primero, la implementación de una política exageradamente contracíclica en 1998, como respuesta de política a la crisis financiera internacional y al fenómeno climático de El Niño en 1998 y 1999, respectivamente, situó a la política fiscal en una senda percibida como insostenible. Segundo, se generó una conciencia de que el gobierno contaba con incentivos para actuar de manera oportunista, especialmente en el contexto de los años electorales. El objetivo principal de la ley de responsabilidad fiscal era obtener un balance fiscal positivo a lo largo del ciclo, permitiendo déficits moderados en años de desaceleración. Para tales efectos facultó al Congreso para otorgar exenciones únicamente en el evento de que se presentara una crisis económica o situaciones de emergencia.

La ley de responsabilidad fiscal incorporó la obligación de imponer topes al déficit general y al crecimiento real de los gastos no financieros; de implementar medidas para incrementar la transparencia y la responsabilidad sobre el gasto público; y, por último, de elaborar y emplear el MMM como guía durante la etapa de aprobación del proceso presupuestario. La ley se complementó finalmente con una ley de libre acceso a la información (*Sunshine Law*) en 2001, con el fin de incrementar aún más la transparencia, la cual se modificó en 2003 con el fin de incorporar a los gobiernos subnacionales creados mediante el proceso de descentralización.

No obstante, como era de esperarse, los objetivos contemplados en la ley de responsabilidad fiscal no se cumplieron plenamente, debido a que el gobierno logró obtener continuamente exenciones sobre la regla del déficit –en el período entre 2000 y 2003, años que se caracterizaron como recesivos– y sobre las reglas que limitan el gasto en años más recientes, caracterizados como de prosperidad. Pese a lo anterior, es posible afirmar que estas reglas han sido un buen punto de

referencia en la medida en que evidenciaron las desviaciones significativas del tope impuesto y que contribuyeron a generar un amplio consenso entre los analistas independientes, ciertos actores políticos y la opinión pública en general, alrededor de la importancia de reforzar el logro de los objetivos propuestos, en vez de permitir el ejercicio de la discrecionalidad por parte del gobierno.

Los análisis empíricos como el desarrollado por Carranza, Chávez y Valderrama (2007) para el caso peruano y en Mendoza y Ostry (2008), los cuales emplean una muestra de economías industrializadas y emergentes, confirman el punto de vista de que aunque el balance fiscal para la totalidad de la muestra ha sido procíclico, este comportamiento se ha reducido significativamente después de 1990. Todo parece indicar que desde 1990 Perú ha tenido una política fiscal menos procíclica que otras economías emergentes. Mendoza y Ostry estimaron las correlaciones incondicionadas entre los balances primarios fiscales (como porcentaje del PIB) y las brechas de producción para cerca de 50 países durante el período comprendido de principios de los años noventa hasta 2005. Los resultados sugieren que la política fiscal peruana observa una menor prociclicidad que la mayoría de las otras economías emergentes y, aún menor prociclicidad que el promedio de las economías industrializadas.

### **La inapropiada asignación del gasto público como resultado del comportamiento estratégico de los actores clave**

El Poder Ejecutivo cuenta con amplias facultades para alterar la asignación de los recursos durante la etapa de ejecución y para variar el total cuando los ingresos fiscales percibidos difieren de los inicialmente proyectados. Estos poderes –aunque restringidos por el grado de rigidez presupuestaria y por la renuencia del presidente a ser identificado como un actor que tiende a incrementar el déficit excesivamente– otorgan al gobierno la capacidad de adaptarse rápidamente a situaciones cambiantes, característica que por lo general resulta deseable en la gestión presupuestaria contemporánea. Pese a lo anterior, esta característica positiva conlleva el costo de facilitar el uso de la discrecionalidad para obtener beneficios políticos de corto plazo. Desde esta perspectiva, las presiones para “ejecutar las obras públicas” o para satisfacer otras demandas también pueden conducir a un uso altamente ineficiente de los recursos públicos.

Ejemplo emblemático es el caso del deterioro en la calidad de la educación pública en años recientes, como consecuencia directa de la inapropiada asignación de recursos dentro de este sector. De hecho, en un contexto como el de los años recientes, en el que el gasto público en educación –particularmente los salarios– ha aumentado significativamente, existe evidencia que apoya este argumento. Este

aumento fue estimulado por la promesa electoral de duplicar los salarios de los docentes de las escuelas públicas antes de finalizar el mandato de su gobierno realizada por el candidato vencedor en las elecciones presidenciales para el período 2001-2006. En consecuencia, el gobierno comenzó a aumentar los salarios de los docentes sin exigir el compromiso de éstos de mejorar la calidad en la prestación de este servicio público, en un contexto en el que la administración pública carecía de un sistema de indicadores de desempeño que hubiera podido emplearse para realizar una posterior evaluación del gasto público.

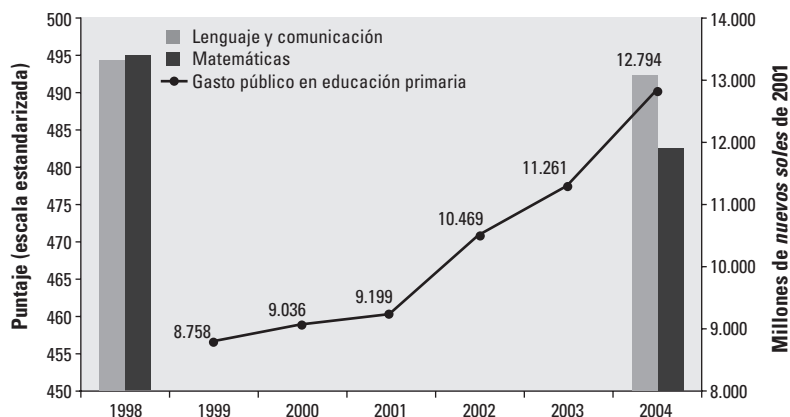
Por consiguiente, aunque el gasto asignado a este sector entre 2000 y 2006 aumentó un 31% en términos reales, los indicadores de la calidad del servicio no mejoraron e incluso parecen haberse deteriorado. Por ejemplo, los estudiantes cursando el último año tanto de educación primaria como de educación secundaria obtuvieron puntajes inferiores en la evaluación de competencias de lógica y matemáticas (básicamente la capacidad de solucionar elementales problemas matemáticos) en 2004 que los registrados en 1998, y la diferencia entre los resultados en estos dos años son estadísticamente significativas. Para el caso de las competencias verbales y de comunicación (la capacidad de comprender textos básicos), el puntaje nacional promedio obtenido por ambos grupos evaluados no difirió entre 2004 y 1998. Es decir, los resultados obtenidos por los estudiantes empeoraron o no observaron mejora alguna en seis años, en un contexto de aumentos salariales para los docentes. El gráfico 7.4 presenta los resultados obtenidos por los estudiantes del último año de secundaria.

En consecuencia, los fuertes aumentos del gasto público destinado al sistema de educación pública en Perú no se han traducido en el mejoramiento de la calidad del servicio. Habida cuenta del fuerte deseo del presidente de honrar esta promesa electoral, los incrementos se realizaron sin condición alguna, es decir, sin el requerimiento de que los docentes públicos hicieran ningún tipo de compromiso para mejorar la calidad de la educación pública. De hecho, el sindicato unitario de trabajadores en la educación de Perú (SUTEP) se ha opuesto enérgicamente a cualquier intento del gobierno de evaluar el desempeño de estos docentes como una manera de establecer un sistema de aumentos salariales basado en los méritos.

## CONCLUSIONES

El tamaño y composición del gasto público y el balance fiscal en Perú son el resultado de una serie de acciones y de políticas públicas que surgen de la interacción entre diversos actores clave. Además, son el reflejo de las transacciones políticas entre los diversos actores involucrados, formal o informalmente, en la elaboración,

**GRÁFICO 7.4** Desempeño de los estudiantes de escuelas públicas y del gasto público en educación secundaria (5 grado), 1998-2004<sup>a</sup>  
(puntajes y millones de nuevos soles de 2001, respectivamente)



Fuente: Ministerio de Educación de Perú.

<sup>a</sup> Los resultados de 1998 corresponden a la evaluación Crecer, mientras que los resultados de 2004 corresponden a la Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2004, en la que se plantearon preguntas similares para efectos comparativos.

la aprobación y la ejecución del presupuesto público. Tanto el proceso político general como la discusión presupuestaria en particular están condicionados por los incentivos y las restricciones que los diversos actores enfrentan y, por las reglas institucionales que rigen las interacciones entre los actores (que a su vez están afectadas por la historia y las costumbres).

En este capítulo se ha puesto en evidencia que aunque la mayor disciplina y la reducción del sesgo deficitario han conducido a la disminución de la prociclicidad de la política fiscal, esta tendencia no ha sido aún erradicada, y ciertos comportamientos oportunistas aún persisten respecto del ciclo político (más no tanto respecto del ciclo económico). Por último, aunque la transparencia y representatividad de las decisiones presupuestarias ha mejorado en años recientes, aún quedan aspectos importantes por considerar en relación con la eficiencia del gasto público y con la correspondiente calidad de los servicios públicos.

El proceso presupuestario en Perú es, en general, predominantemente liderado por el Poder Ejecutivo. La Constitución de Perú otorga al Poder Ejecutivo gran discrecionalidad en materia presupuestaria, posiblemente en virtud de la necesidad de garantizar la gobernabilidad en un país caracterizado por un sistema político fragmentado con partidos políticos débiles y reglas electorales que no favorecen la formación de coaliciones estables al interior del Congreso. Empero, al mismo



tiempo, este alto grado de discrecionalidad facilita los comportamientos oportunistas, particularmente por el Poder Ejecutivo, efecto que se potencia por la alta rotación de los actores políticos y por la necesidad de éstos de demostrar resultados tangibles en el corto plazo.

El presidente desea ser percibido como “competente” a través de la ejecución de obras públicas y de la expansión en la cobertura de los servicios públicos, al mismo tiempo que trata de honrar sus promesas electorales para conservar el apoyo popular. Dada la debilidad de las instituciones políticas, la aceptación popular es un factor clave, no sólo para asegurar que el partido gobernante mantiene un nivel de representatividad en las elecciones futuras, sino también para descartar cualquier posibilidad de que el presidente no pueda concluir el término del mandato para el que fue elegido. No se debe olvidar que el presidente también enfrenta presiones de los representantes de las unidades de gasto, de determinados miembros del Congreso y de los grupos de interés para que aumente el gasto público.

Resulta evidente que el presidente, pese a encontrarse sujeto a restricciones institucionales y financieras, trata de maximizar el logro de estos objetivos. Sin embargo, debido a la crisis económica experimentada por Perú durante los años ochenta, existe amplia conciencia de la importancia de mantener la disciplina fiscal. Por ende, el presidente ha internalizado la necesidad de evitar déficits altos, los cuales puedan incrementar la posibilidad de enfrentar una crisis en el corto plazo. No obstante, los formuladores de políticas tienden a adoptar comportamientos oportunistas, es decir, tratan de sacar ventaja de las decisiones de política que puedan generar altos costos en el largo plazo, pero que les puedan reportar beneficios personales en el corto plazo. Uno de los resultados de esta situación es la tendencia observable a no acumular activos en períodos de recuperación –es decir, gastar todos los ingresos adicionales en los momentos de prosperidad (efecto de voracidad) y utilizar los recursos públicos para influir sobre los resultados electorales.

En consecuencia, dado el gran poder de discrecionalidad otorgado al Poder Ejecutivo en general y al presidente en particular, se han establecido una serie de importantes contrapesos institucionales para limitar su alto grado de flexibilidad en asuntos presupuestarios. Estos contrapesos incorporan, en particular, medidas dirigidas a robustecer la transparencia de las decisiones presupuestarias, a otorgar una mayor jerarquía al MEF, en su calidad de actor responsable de mantener la disciplina fiscal, y limitaciones “externas” como la prohibición constitucional de la financiación del déficit fiscal por parte del Banco Central, el constante seguimiento de las políticas económicas por parte del FMI y la adopción de reglas fiscales.

Aunque en Perú algunas de estas medidas ya han sido implementadas y en años recientes se ha incrementado la disciplina fiscal en algunos ámbitos, los futuros gobiernos deberían abordar el tratamiento de los siguientes temas:

- a. Aunque el déficit fiscal y la deuda pública han disminuido en años recientes, estos resultados son parcialmente atribuibles a factores cíclicos. Perú continúa estando altamente endeudado y sujeto a fuertes oscilaciones económicas, por lo que es altamente recomendable que la disciplina fiscal se siga fortaleciendo para prevenir en forma cabal los problemas de liquidez fiscal –en congruencia con el principio del déficit cero para el largo plazo contemplado en la ley de responsabilidad fiscal vigente. Será muy difícil eliminar la prociclicidad del futuro fiscal de Perú sin este campo de maniobra.
- b. La calidad de los servicios públicos (como la educación y la salud) y, en general, la eficiencia de la política social están siendo cuestionadas por la población y su escepticismo se reflejó en las elecciones presidenciales de 2006. La implementación de acciones dirigidas a solucionar estos problemas puede derivar en futuras presiones sobre gastos adicionales, especialmente en infraestructura pública y en programas sociales, los cuales se deben emprender con sumo cuidado para no afectar la sostenibilidad de la política fiscal y para garantizar que los recursos están siendo utilizados eficientemente.
- c. Dadas las pasadas elecciones presidenciales y legislativas, y, en general, la fragmentación del sistema político peruano, no es difícil imaginar que las futuras administraciones no contarán con poderosas mayorías parlamentarias, razón por la cual los políticos deberán aprender a conformar alianzas y coaliciones para asegurar un nivel mínimo de gobernanza. En consecuencia, es muy probable que los futuros gobiernos enfrenten un costo más alto de gobernar en términos de las componendas y los patrocinios que se verán obligados a otorgar para garantizar el apoyo legislativo.
- d. Es conveniente y necesario que el Congreso tenga un papel más activo en materia presupuestaria, especialmente en lo atinente a la supervisión del proceso presupuestario.
- e. Por último, el proceso de descentralización seguirá incorporando nuevos actores al proceso con las correspondientes exigencias de recursos. Esto es particularmente cierto para el caso de los gobiernos regionales, a los que no se les permite recaudar sus propios ingresos locales. Asimismo, en la medida en que los precios internacionales de los bienes primarios se mantengan altos, las regiones que hasta la fecha no se benefician de los impuestos recaudados como resultado de la explotación de los recursos naturales ejercerán presión sobre el gobierno para que les proporcione igual compensación.



## Reglas fiscales ajustadas al ciclo político: el caso de Uruguay

*Juan Andrés Moraes, Daniel Chasquetti y Mario Bergara*

### PRIMERO LA DEMOCRACIA

Uruguay ha sido caracterizado tradicionalmente como una de las democracias representativas más estables de América Latina. Parte de esta evaluación se basa en la fortaleza de las instituciones políticas uruguayas y en la percepción por parte de los ciudadanos y de las élites de la democracia como el régimen más apto para solucionar los conflictos políticos (Latinobarómetro, 2007). Esta visión de la democracia se basa, en gran medida, en las características fundamentales del proceso de formulación de políticas en Uruguay y, particularmente, en la forma en la que instituciones y actores interactúan para generar las políticas públicas. En el caso uruguayo, esta interacción se da en un diseño estructural complejo con un gran número de actores con poder de veto. Este proceso de formulación de políticas diferenció a Uruguay del resto de la región de América Latina en cuanto a las características de las reformas económicas y de Estado que impulsó durante los años noventa (Lora, 2001). Dentro de este contexto, la política presupuestaria de Uruguay representa uno de los mejores ejemplos para ilustrar el grado en el que la política y el marco institucional afectan los resultados de política y, particularmente, la política fiscal.

Este capítulo explora el grado en el que las instituciones uruguayas (relaciones entre los poderes del Estado, reglas electorales, leyes de presupuesto, etc.) y los actores políticos (partidos, facciones, grupos de interés y burócratas) involucrados en el proceso presupuestario afectan el desempeño fiscal en términos de su *sostenibilidad, eficiencia y representatividad*. Desde inicios de los años noventa, mientras que la región experimentaba ajustes estructurales y reformas

económicas, Uruguay mantuvo su política fiscal restrictiva. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de países de América Latina, Uruguay lo logró al mismo tiempo que mantenía un sector público amplio y, particularmente, uno de los sistemas de bienestar social más extensos de la región. Esta combinación ha sido, en gran medida, el resultado de una democracia muy singular en la cual los actores políticos locales y las instituciones inducen la mayoría de los resultados de políticas públicas.

## EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS EN URUGUAY

### Instituciones políticas

Las estructuras políticas se componen de dos conjuntos de reglas estables (*véase* Bergara *et al.*, 2006; Moraes, Chasquetti y Bergara, 2005). Por una parte, las reglas relacionadas con el equilibrio o las relaciones entre los poderes del Estado moldean las instituciones gubernamentales. Por la otra, los sistemas electorales son determinantes de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en la medida en la que las reglas electorales afectan el número de agentes con poder de veto en el proceso de formulación de políticas (Shugart y Carey, 1992; Cox y McCubbins, 2001; Spiller y Tommasi, 2003; Tsebelis, 2002). A dicho conjunto de reglas, en Uruguay, se suman además los mecanismos de democracia directa para completar el conjunto de estructuras políticas que afectan los resultados de política. Este cúmulo de instituciones hace que Uruguay se caracterice por contar con sólidas instituciones democráticas con un gran número de actores con poder de veto que inciden sobre el proceso de formulación de políticas. A continuación se describen sus características principales.

Primero, Uruguay es un régimen presidencial en el cual –a diferencia de Estados Unidos– el presidente cuenta con un importante conjunto de herramientas legales para controlar la agenda del Legislativo. Por ejemplo, los presidentes cuentan con instrumentos institucionales como el veto sobre el total o sobre determinadas partidas del presupuesto, la capacidad de liderar iniciativas legislativas sobre áreas estratégicas (como la política tributaria o la seguridad social), la autoridad para introducir leyes de emergencia y, más importante, la posibilidad de liderar la elaboración de la ley de presupuesto y las revisiones anuales (Rendiciones de Cuenta). Además, los presidentes uruguayos también ejercen otros importantes poderes –no legislativos–, como el nombramiento de los ministros y otros cargos burocráticos clave dentro de la administración pública (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998; Chasquetti y Moraes, 2000).

Segundo, los presidentes son elegidos por un período de cinco años sin posibilidad de reelección. Hasta 1996, los presidentes se elegían mediante la regla de pluralidad y el doble voto simultáneo (DVS). La regla de pluralidad admite que los partidos presenten múltiples candidatos para la contienda electoral, permitiendo a los votantes emitir su voto primero por un partido y después por un determinado candidato, con una lista individual de legisladores para el Senado y la cámara baja (González, 1991). Dado que en este sistema los candidatos presidenciales suman los votos que obtiene su sublema a un total del lema del partido, se elegía presidente a aquel candidato con mayor número de votos dentro del partido vencedor, pero no necesariamente al candidato con mayor número de votos si se consideraba a todos los sublemas en contienda. Este conjunto singular de reglas se abandonó parcialmente en la reforma constitucional adoptada en 1996, estableciendo la elección presidencial por el sistema de doble vuelta con mayoría simple, así como primarias para todos los partidos antes de la elección general (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998).

Tercero, Uruguay cuenta con un Parlamento bicameral. Los senadores y representantes son elegidos mediante un sistema de representación proporcional con lista cerrada (RP con lista cerrada) por períodos de cinco años sin límite para su reelección. Hasta 1996, las elecciones se realizaban simultáneamente para todos los niveles de gobierno (nacional y subnacional) mediante el DVS. En la actualidad, las elecciones legislativas se llevan a cabo con la primera vuelta de la elección presidencial. Los ciudadanos votan por un candidato presidencial y una lista de candidatos para el Parlamento (Senado y Cámara de Representantes). El Senado está compuesto por 30 miembros elegidos de un distrito nacional único, además del vicepresidente. La Cámara de Representantes está integrada por 99 individuos elegidos en 19 distritos con múltiples miembros. Los escaños se asignan, en primera instancia, entre los partidos aplicando la fórmula D'Hondt a nivel nacional.<sup>1</sup> Segundo, la distribución tiene lugar al interior de los partidos (entre las facciones), bajo la representación proporcional, y entre los distritos, con un mínimo de dos representantes por cada distrito.

Por último pero no menos importante, la base institucional del proceso de formulación de políticas uruguayo proporciona mecanismos importantes para el ejercicio de la democracia directa (Altman, 2002). Cabe señalar que, entre éstos, existen dos instrumentos excepcionales que han sido utilizados sistemáticamente durante los últimos 20 años. Por un lado, la Constitución permite que los ciuda-

<sup>1</sup> La fórmula D'Hondt, nominada así en reconocimiento del matemático belga Víctor D'Hondt, es el método de mayores promedios para distribuir los escaños mediante representación proporcional con lista por partidos.

danos recojan firmas individuales correspondientes a por lo menos el 25% de los votantes registrados para llamar a un referendo, mediante el cual se confirmará o revocará por voto mayoritario una ley aprobada por el Parlamento. Por otro lado, la Constitución también permite el uso de la democracia directa para impulsar reformas constitucionales. En este caso, los reformadores deben recoger las firmas del 10% de los votantes registrados para convocar a un plebiscito. Aunque la naturaleza de estas reglas es esencialmente diferente, ambos instrumentos legales han sido ampliamente utilizados por la oposición en contra de múltiples reformas de política desde 1985. En particular, fueron empleadas intensamente por el Frente Amplio (FA), un partido político uruguayo de izquierda fundado en 1971, cuando estaba en la oposición, logrando en efecto vetar exitosamente diversas reformas lideradas por los presidentes de los partidos políticos Blanco y Colorado. No obstante, desde que el FA asumiera el gobierno en 2005, los partidos tradicionales no han podido movilizar los suficientes votos contra el gobierno de izquierda para emplear la democracia directa.

## Partidos y sistema de partidos

Uruguay es uno de los pocos países de América Latina que cuenta con un sistema de partidos políticos institucionalizados (Mainwaring, 1999). Esta caracterización se debe, en gran medida, al hecho de que dos de los partidos en el sistema, el Nacional y el Colorado, son de los más antiguos del mundo. Estos partidos ejercieron una sólida predominancia bipartidista hasta que surgió el FA en 1971. Después, tras la restauración de la democracia en 1985, el FA transformó el sistema de partidos a uno pluripartidista con tres “y medio” partidos, si se considera la presencia sistemática de un cuarto partido pequeño.<sup>2</sup> En cualquier caso, a diferencia de los sistemas no institucionales, este sistema de partidos observa gran estabilidad.

A su vez, los partidos uruguayos cuentan con múltiples facciones. Este tipo de organización interna es consecuencia directa de las reglas electorales que facilitan la coexistencia de grupos estables e institucionalizados –facciones– dentro de los propios partidos, los cuales están generalmente liderados por candidatos presidenciales o senadores nacionales. En este caso, el número efectivo de facciones ha permanecido muy estable a través del tiempo, siendo un promedio de 2,8 para el período comprendido entre 1962 y 1999. La presencia de facciones al interior de los partidos no implica que éstos sean débiles: los partidos se organizan alrededor de las facciones pero siguen siendo agentes de relevancia en el

<sup>2</sup> La Unión Cívica hasta 1989 y el Nuevo Espacio entre 1989 y 1999.

gobierno porque existen reglas y procedimientos para la toma de decisiones en forma conjunta por encima de las facciones o de las preferencias de política. En resumen, es importante notar que aunque los partidos uruguayos no pueden ser considerados como agentes unificados, las facciones son estables e importantes dentro del sistema político.

Dadas las reglas electorales caracterizadas por la RP con lista cerrada, los líderes de las facciones tienen gran poder para controlar el proceso de nominación y, por extensión, la disciplina partidaria en el Parlamento (Moraes, 2008). Por lo general, gracias a este control, los legisladores en el Parlamento son extremadamente disciplinados (Morgenstern, 2001), y cuentan con incentivos para apoyar al líder de su facción y sus preferencias de política. Es altamente improbable que los legisladores indisciplinados reciban el respaldo de su facción para alcanzar la reelección y sus posibilidades de contar con ese respaldo para continuar con su carrera política son nimias.

### **Caracterización del proceso de formulación de políticas en Uruguay**

El proceso de formulación de políticas en Uruguay está determinado por tres amplias características institucionales: a) un régimen presidencialista que establece los términos tanto para el Poder Ejecutivo como para el Poder Legislativo; b) un presidente con amplios poderes para establecer la agenda parlamentaria, y, c) un sistema pluripartidista con partidos divididos en facciones. La combinación de estas tres características genera un proceso de formulación de políticas con un patrón cíclico que comprende dos períodos dentro de cada término presidencial, caracterizados éstos, a su vez, por la cooperación y el conflicto.

La combinación de un régimen presidencialista con un sistema pluripartidista con facciones al interior de los partidos explica el hecho de que la mayoría de los presidentes uruguayos desde 1985 se han visto obligados a establecer coaliciones o acuerdos específicos para poder lograr la aprobación de sus políticas. Sin embargo, las coaliciones en los regímenes presidencialistas tienden a ser débiles debido a la simple pero crucial regla del término del mandato. Por consiguiente, la cooperación entre los partidos está sujeta al calendario electoral y la evidencia del comportamiento de los parlamentarios uruguayos confirma este patrón (véase Chasquetti y Moraes, 2000). Una vez que el mandato presidencial se acerca a su fin, los presidentes pierden su apoyo político. Esto implica que las políticas más relevantes se aprueban durante los primeros dos o tres años de gobierno, cuando el presidente cuenta con la mayoría parlamentaria. Estas condiciones han variado desde que el Frente Amplio asumiera el gobierno en 2005: por primera vez desde la restauración de la democracia, el partido mayoritario en el Parlamento no requiere

hacer acuerdos y, por ende, el ciclo sistemático de la cooperación y el conflicto está temporalmente aplazado.

Resulta indispensable notar que, como resultado del conjunto de instituciones (régimen presidencial con un parlamento bicameral) y del número de actores políticos que operan en el sistema (fragmentación de partidos y facciones dentro de cada uno de ellos), existe un gran número de oportunidades de veto. Pese a esto, el proceso de formulación de políticas públicas se ha desarrollado dentro de un ciclo de cooperación –primeros años de cada presidente– y conflicto –hacia el final del mandato– impuesto por el régimen presidencialista y la distribución del poder entre los partidos, en el cual ningún presidente contó con un estatus mayoritario hasta 2005.

## **LAS INTERACCIONES ENTRE LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y EL PRESUPUESTARIO**

Uno de los principales argumentos presentados en este capítulo es que el proceso de formulación de políticas en Uruguay influye sobre el proceso presupuestario en su conjunto. Esto quiere decir que pese a existir un conjunto de reglas que rigen el proceso presupuestario (las cuales son ciertamente influyentes), los factores sistémicos vinculados con las relaciones entre los poderes del Estado (Ejecutivo-Legislativo) y el sistema de partidos (número y estructura organizacional de los partidos) son más importantes para comprender las dinámicas subyacentes del proceso presupuestario y de sus resultados.

La razón de esta determinación de la política presupuestaria por parte del proceso de formulación de políticas cuenta con dos aristas. Por una parte, las dinámicas institucionales que afectan al régimen presidencialista restringen la capacidad de los presidentes para implementar estrategias y regulaciones de largo plazo para la administración pública en su conjunto que excedan el término de su mandato. Los presidentes son elegidos para un período de cinco años, mientras que la ley de presupuesto uruguaya se concibe como un plan de desarrollo de mediano plazo para cada presidente. A su vez, los presidentes intentan pasar sus reformas de política más relevantes dentro de esta ley, la cual puede ser fácilmente revocada por presupuestos futuros o leyes ordinarias. Es decir, el presupuesto es concebido como la ley más trascendental por todos los presidentes, pero, por lo general, los presupuestos se convierten en la típica ley multipropósito que puede ser fácilmente revocada por futuros presupuestos.

Por otra parte, y más importante aún, desde inicios de los años noventa los presidentes uruguayos se han visto forzados a conformar coaliciones poselectorales



debido a que suelen ser políticamente débiles incluso al interior de sus partidos. Las limitaciones políticas resultantes han sido mucho más fuertes al momento de formular y aprobar los presupuestos que el conjunto específico de reglas del proceso presupuestario, las cuales otorgan al presidente un claro poder asimétrico sobre el Legislativo.

El resto de esta sección presenta el conjunto de interacciones entre el proceso general de formulación de políticas anteriormente descritas (con sus actores e instituciones) y los actores y reglas específicamente involucradas en el proceso presupuestario. Estas interacciones tienen lugar dentro de cada etapa del proceso presupuestario, el cual está regulado por la Constitución. La sección concluye con una serie de hipótesis que surgen de este conjunto de interacciones.

## **Etapas del proceso presupuestario**

### *Etapas de preparación*

La etapa de preparación se inicia al principio de cada administración. De acuerdo con la Constitución de Uruguay (artículo 214), el Poder Ejecutivo proyectará, con la asesoría de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Presupuesto Nacional que regirá durante su período de gobierno. Este proyecto de ley deberá presentarse a la consideración del Legislativo dentro de los primeros seis meses del ejercicio de su mandato (Umansky, 2006; Berreta, 2006; Moraes, Chasquetti y Bergara, 2005).

Para poder formular un primer borrador de la propuesta de ley, la OPP y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) remiten a los demás ministerios un conjunto de directrices o guías con los objetivos fiscales del nuevo gobierno. Estos objetivos fiscales constituyen la base para que cada ministerio elabore su propio presupuesto. Después de esta etapa, cada ministerio presenta su presupuesto a la OPP-MEF para que este último pueda ajustar las divergencias entre los objetivos fiscales y las propuestas enviadas por cada uno de los 12 ministerios. Durante este lapso, se presenta un denso proceso de negociaciones dentro del partido de gobierno o entre los miembros de la coalición.

En este contexto, existen por lo menos dos factores que incorporan un importante nivel de rigidez a la etapa de elaboración: las pensiones y los salarios públicos. Al igual que sucede en la mayoría de los países de la OCDE, el sector público uruguayo cuenta con estos costos operativos rígidos que fuerzan a los planificadores y a los políticos a concentrarse en la inversión pública como variable de ajuste. Sin embargo, más allá de estas limitaciones que todos los gobiernos han tenido que enfrentar desde 1985 –y, particularmente desde 1990– los presupuestos han consti-

tuido una herramienta estratégica para las reformas de políticas públicas (Filgueira y Moraes, 1999). En otras palabras, aunque los gobiernos han estado limitados en su capacidad para implementar modificaciones profundas en la asignación de los recursos como resultado de las severas rigideces en la composición del gasto, han empleado la ley de presupuesto como el más importante instrumento legal para reformar diversas áreas de política.

Habida cuenta de que el presupuesto uruguayo es una ley con una vigencia de cinco años, con revisiones anuales susceptibles de convertirse en un nuevo presupuesto al presentar su propuesta, los gobiernos proponen no sólo su programa y asignaciones fiscales, sino también diversas reformas de política. La incorporación de estas reformas ha sido parte de la etapa de elaboración, en virtud de que los gobiernos no intentan incorporar propuestas de reforma política en la ley de presupuesto a menos que cuenten de antemano con la mayoría en el Parlamento. En virtud de la “ley de las reacciones anticipadas” (Cox y Morgenstern, 2001), los presidentes electos negocian al interior de sus partidos y coaliciones cada proyecto de legislación antes de que se presente al debate en las dos cámaras del Parlamento.<sup>3</sup> En esencia, durante la etapa de elaboración el proyecto de ley de presupuesto se convierte en una serie de ventanas (Kingdon, 1984) de negociación política entre y dentro de los partidos y de las facciones. Más específicamente, el proyecto de ley de presupuesto se negocia al nivel de las élites de los partidos o de las facciones fuera del Parlamento.

Durante las últimas dos décadas se han aprobado diversas reformas de políticas públicas importantes dentro de la ley de presupuesto. La posibilidad de aprobar una reforma de políticas públicas dentro de la ley de presupuesto depende, en gran medida, de su capacidad de negociación al interior del partido o de la coalición de gobierno. Lo inverso también es cierto, tal y como se demostró cuando, en 1990, el ajuste fiscal y las reformas de Estado y de mercado propuestas por el presidente Luis Alberto Lacalle fueron desarticuladas antes de que llegaran al Parlamento. Lacalle planeaba, originalmente, una ley multipropósito con diversas reformas que fueron vetadas por algunas facciones dentro de su propio partido y por sus socios en la coalición (el Partido Colorado). Más recientemente, el gobierno del presidente Julio María Sanguinetti (1995-2000) logró aprobar importantes reformas de políticas públicas en materia de la administración pública y de educación (entre otras), pero

<sup>3</sup> En las propias palabras de Cox y Morgenstern (2001: 172), “la ley de las reacciones anticipadas” de Carl Friedrich expresa la simple idea de que “si las acciones de X están sujetas a la supervisión de Y, quien cuenta con la capacidad de premiar los buenos actos y/o castigar los malos, entonces X anticipará y considerará aquello que Y desea (Friedrich, 1963).”

fracasó en su intento de aprobar una reforma vinculada a la asistencia en salud. Esto sucedió porque al momento en el que se presentó al Parlamento, la reforma no había sido negociada con los socios de la coalición ni con el pequeño pero poderoso conjunto de grupos de interés médicos.

En términos generales, el proceso de preparación es altamente politizado, en la medida en que los partidos y las facciones compiten por obtener una mayor porción del pastel. Dado que el sistema cuenta con un importante número de actores con poder de veto, los altos costos de transacción generados por las intensas negociaciones políticas usualmente conducen a beneficios muy concretos con costos muy difusos. Sin embargo, el proceso presupuestario es relativamente transparente debido a que la competencia política entre y dentro de los partidos obliga a estos agentes a “hacer visibles” sus exigencias para poder obtener el apoyo político.

### *Etapas de aprobación*

La etapa de aprobación está regulada por una serie de mecanismos constitucionales vinculados a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Este proceso se caracteriza por seis reglas básicas. Primero: a) el Poder Ejecutivo ejerce la autoridad exclusiva de introducir toda la legislación vinculada con la política presupuestaria, y, b) después de que un proyecto de ley ha sido presentado a la consideración del Parlamento, ambas cámaras cuentan hasta con cuatro meses para aprobar o rechazar el proyecto. Si el proyecto es rechazado, el presupuesto inmediatamente anterior es automáticamente adoptado. Si, por el contrario, el proyecto es aprobado: c) el Poder Ejecutivo puede ejercer su poder de veto sobre la nueva ley (ya sea total o por partida); d) el presupuesto debe ser aprobado por una mayoría absoluta en cada una de las dos cámaras; e) el Parlamento no puede aumentar los recursos asignados al gasto público sin especificar las fuentes de financiación para los nuevos gastos, y, f) el Poder Ejecutivo puede presentar dos proyectos complementarios con modificaciones a la propuesta originalmente presentada al Parlamento.

Una vez que el proyecto ha sido presentado a la consideración de una de las cámaras (generalmente la Cámara de Representantes), ésta lo remite automáticamente a la Comisión de Hacienda. Ocasionalmente, esta comisión trabaja en coordinación con otras comisiones (las de salud, educación, transporte, etc.) en audiencias públicas de las que participan los ministros y burócratas, quienes ilustran, clarifican o apoyan el proyecto de presupuesto. Finalmente, la Comisión de Hacienda debe aprobar el proyecto de ley por la regla de mayorías para que pueda ser considerada en una sesión plenaria.

En el Poder Legislativo, cada una de las dos cámaras tiene la misma autoridad sobre el proyecto de ley de presupuesto y cuenta con un plazo de 45 días para

adoptar su decisión respecto de éste. Cuando el proyecto aprobado por una de las cámaras sea modificado por la otra, ésta deberá remitirlo nuevamente a la cámara que lo aprobó inicialmente para que se pronuncie sobre las modificaciones dentro de un plazo de 15 días. Si no se lograra un acuerdo entre las dos cámaras, el proyecto de ley debe ser presentado a la Asamblea General –reunión plenaria de ambas cámaras–, que deberá adoptar una decisión dentro de un plazo de 15 días.

Una vez que el proyecto ha sido aprobado por ambas cámaras del Parlamento o por la Asamblea General, el presidente podrá ejercer su poder de veto o facilitar el apoyo automático dentro de un plazo de 10 días contados a partir de la aprobación por parte del Poder Legislativo. Sin embargo, en este momento de su mandato, los presidentes son lo suficientemente fuertes como para poder canalizar la mayoría de sus preferencias de política porque se encuentran aún en su “luna de miel” con los electores y los socios de la coalición. La anulación de los vetos del Poder Ejecutivo es menos frecuente durante la primera mitad del mandato presidencial que durante la segunda, cuando los presidentes han perdido su apoyo político, las coaliciones se están desintegrando y los partidos y facciones están inclinados hacia la venidera contienda electoral. En caso de que el Poder Ejecutivo ejerza su poder de veto, se requerirá una mayoría absoluta de tres quintos de los legisladores de cada cámara para anular el veto presidencial.

En general, los presupuestos se aprueban sin mayores contingencias en el Parlamento dentro del primer año de mandato de cada gobierno. Por ejemplo, lograr las mayorías legislativas para poder aprobar las leyes no ha sido difícil durante los últimos cuatro gobiernos (bajo los presidentes Lacalle [1990], Sanguinetti [1995], Batlle [2000] y Tabaré Vázquez [2005]). El hecho de que todos los presidentes hayan podido conformar coaliciones de gobierno desde la restauración de la democracia en 1985 ha garantizado el suficiente apoyo en el Parlamento para impulsar la agenda presidencial o de la coalición. La manera en la que se han aprobado las leyes durante las sesiones plenarias en los últimos 20 años permite, en efecto, observar el denodado apoyo político, período durante el cual la disciplina de partido ha sido férrea para quienes conforman la coalición y el partido presidencial (Moraes y Morgenstern, 1998; Koolhas, 2002).

A partir de la administración Lacalle (1990-1994), los presidentes han podido “imponer” su visión de que las revisiones anuales que se realicen a la ley de presupuesto quinquenal no modificarán las asignaciones de gasto ni las disposiciones establecidas en ésta. Esta estrategia ha permitido evitar que se deban adelantar negociaciones cada año y, por ende, el costo potencial de las derrotas que los presidentes pudieran sufrir después del segundo o tercer año de gobierno. Con

algunas excepciones, los presidentes aprueban las revisiones anuales entre 1993 y 2002 con un “artículo único, sin nuevos gastos”.

El establecimiento de un punto de reversión a partir del cual ninguna ley de presupuesto puede ser aprobada debido a la insuficiencia de votos en el Parlamento, constituye una variante de este escenario. En este caso, el presidente logra lo que deseaba: las asignaciones presupuestarias originalmente incluidas en el proyecto de ley de presupuesto quinquenal. Esto se ejemplifica muy bien con las dos últimas revisiones realizadas durante la administración Batlle. El Senado no logró contar con suficientes votos como para aprobar el proyecto aprobado en la cámara baja, por lo que el presidente ganó la batalla para no modificar la ley originalmente aprobada bajo la estrategia de un “artículo único, sin nuevos gastos”. Esta estrategia obliga a los partidos y a las facciones a negociar sus diferencias durante la etapa de aprobación en vez de posponer parte de la negociación hasta las revisiones anuales.

Cuando el Frente Amplio asumiera el gobierno en 2005 decidió dejar de lado las rigideces que impone la formulación de un presupuesto único y la supervisión mediante revisiones anuales para el período quinquenal de su administración. El gobierno, en este caso, formuló un programa fiscal de mediano plazo que presentó el ministro de Economía y Finanzas a la consideración del pleno del Consejo de ministros, el cual aprobó su contenido. El programa fiscal fijó las directrices y los límites a los que debería ceñirse el partido de izquierda para formular el presupuesto durante su período de gobierno. No obstante, el cambio más importante en términos de estrategia se refiere al hecho de que el Frente Amplio rechazó el “artículo único, sin nuevos gastos” informalmente empleado por los partidos tradicionales. En la actual administración, cada revisión anual se basa en supuestos macroeconómicos que fortalecen la programación fiscal sobre la cual se formuló el presupuesto.

### *Etapas de ejecución y supervisión*

La ejecución y supervisión del presupuesto dependen, en gran medida, de la rama Ejecutiva. Primero, la ejecución tiene lugar de acuerdo con las asignaciones presupuestarias. No obstante, a diferencia de otros casos en América Latina (Baldez y Carey, 1999), la estructura legal de la ley de presupuesto no permite discrecionalidad alguna por parte de los funcionarios públicos o de los burócratas. Cada programa cuenta con asignaciones específicas alrededor de las cuales se estructura el gasto público (salarios, inversiones, costos administrativos, etc.). Por consiguiente, el proceso de ejecución depende, en gran medida, del flujo de caja (o crédito) disponible en manos del Poder Ejecutivo.

Aunque los funcionarios públicos o los burócratas no cuentan con discrecionalidad alguna para efectuar el gasto público, el hecho de que el Poder Ejecutivo cuente con la autoridad para declarar la insuficiencia de recursos para financiar asignaciones específicas en la ley de presupuesto crea un mecanismo de facto para eludirla. Esto tuvo lugar durante la crisis económica experimentada en 2002 que debió enfrentar la administración Batlle. De hecho, durante esta crisis el gobierno enfrentó la disyuntiva entre aumentar la cantidad de dinero circulante y, como consecuencia, aumentar la inflación para financiar determinados programas públicos o de declarar la insuficiencia de recursos para dichos programas. El gobierno optó en este caso por la primera de las dos opciones.

Hasta 2005, este tipo de discrecionalidad fue fuente de importantes conflictos políticos en dos ámbitos. De un lado, la falta de dinero disponible disparó un conflicto entre el Ejecutivo, específicamente el MEF, y los sindicatos. Habida cuenta que el sector público emplea cerca del 20% de la fuerza laboral, los conflictos al interior de este sector tienen un costo generalizado. De otro lado, estos conflictos han tenido consecuencias políticas, debido a que han generado confrontaciones entre el gobierno y la oposición por la manera en la que la administración crea un mecanismo de facto para ajustar automáticamente el gasto público cuando carece de los recursos para financiar el presupuesto. Nótese que de esta forma, no es indispensable acudir al impuesto inflacionario, pero a expensas de violar importantes obligaciones legales establecidas en la ley de presupuesto.

Segundo, el proceso de supervisión también está sujeto a la influencia de los sucesos políticos y, particularmente, a las dinámicas de la política de los partidos y de las coaliciones de gobierno. Una de los más interesantes hechos de los años recientes ha sido que los partidos Blanco y Colorado o las coaliciones de éstos que controlan al Poder Ejecutivo han conformado también a la mayoría en las instituciones responsables de ejercer supervisión y el control de la ejecución del presupuesto. Esto ha sido una importante fuente de ineficiencia en la administración fiscal, así como fuente de permanente duda respecto de la transparencia del gasto público. Cabe señalar que, en aquellos casos en los que el Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN) ha identificado irregularidades o abiertamente la ilegalidad en el gasto, o discrepancias entre lo reportado por las entidades públicas y lo examinado por el TCN, corresponde al Poder Legislativo actuar como juez final.<sup>4</sup> No obstante, dado que el Poder Legislativo era controlado por la misma coalición de partidos que el Poder Ejecutivo, el TCN se ha mostrado renuente a hacer cumplir las sentencias en contra de este último y de la mayoría de los gobiernos subnacionales bajo el control político de los mismos partidos (Nacional y Colorado). En la actualidad el TCN cuenta, aún bajo el mandato del FA, con los mismos integrantes que fueron

nombrados por los anteriores gobiernos, en virtud de que el gobierno y la oposición no han podido lograr un acuerdo que suscite el apoyo de la mayoría de dos tercios en el Senado necesaria para modificarlo. Aún así, es dable argumentar que la falta de acuerdo sobre las nuevas nominaciones entre el gobierno y la oposición puede conducir a un mejor control del gasto público, particularmente cuando el partido de gobierno cuenta con una mayoría en el Parlamento.

## LA SOSTENIBILIDAD, LA EFICIENCIA Y LA REPRESENTATIVIDAD

### Elaboración de hipótesis

Se puede deducir que algunos de los actores e instituciones políticas presentadas en las secciones anteriores son extremadamente importantes en términos del proceso de negociación y de toma de decisiones. En otras palabras, la influencia de las relaciones entre los poderes del Estado, del tipo de gobierno (coaliciones, partidos individuales y gobiernos minoritarios), y del número de partidos y de facciones representados en el Poder Legislativo son cruciales para la sostenibilidad y representatividad del gasto público. Sin embargo, lo mismo no es necesariamente cierto para definir el nivel de eficiencia. En este caso, las tecnologías que aseguran la observancia de las disposiciones, como la información y los recursos humanos capacitados para enfrentar los procesos complejos que se realizan durante las etapas de ejecución y supervisión, son mucho más determinantes que los factores políticos al momento de explicar los niveles de eficiencia del gasto público.

Dentro de este contexto, este capítulo presenta cinco hipótesis que serán desarrolladas en la siguiente sección. Las hipótesis 1 y 2 se relacionan con el nivel de *sostenibilidad* del gasto público, mientras que los actores e instituciones se vinculan con el desempeño fiscal. Las hipótesis 3 y 4 se concentran en la *eficiencia* del gasto público. Por último, la hipótesis 5 aborda el análisis de la *representatividad* del gasto público.

### Hipótesis

1. El gasto público fluctúa con los ciclos electorales o presidenciales. Una primera consecuencia es que, desde 1922, se ha observado una clara tendencia hacia los desequilibrios fiscales durante los años electorales. Empero, los problemas de sostenibilidad del gasto público que esto genera son de muy corto plazo, en

<sup>4</sup> El TCN es una agencia estatal independiente responsable de controlar la legalidad de la asignación y de la ejecución del gasto. El tribunal está integrado por seis miembros nominados por el Ejecutivo pero ratificados por una mayoría de dos tercios del Senado.

- virtud de que, en la mayoría de los casos, durante el segundo año del período de gobierno se adoptan medidas de ajuste fiscal para contrarrestar los efectos del ciclo político presupuestario.
2. Dado que se espera que los costos de transacción aumenten con el número de agentes políticos con poder de veto: a mayor número de agentes con poder de veto, mayor será el monto del desequilibrio fiscal (Hipótesis 2a = partidos, Hipótesis 2b = facciones).
  3. Los controles internos y externos del presupuesto se concentran en los aspectos legales y de contabilización. Por consiguiente, sus resultados no son empleados como insumos para incrementar la eficiencia en la administración pública.
  4. Los problemas de eficiencia que se presentan durante la etapa de ejecución se deben en parte al hecho de que no existe influencia alguna del Poder Legislativo sobre este proceso. Los legisladores y el Parlamento, en su conjunto, no ejercen prácticamente ninguna influencia una vez que el presupuesto ha sido aprobado.
  5. Los grupos de interés y los sindicatos son actores relevantes únicamente durante la etapa de aprobación del proceso presupuestario, momento en el cual pueden ejercer presión pública sobre los partidos, las facciones y el Poder Ejecutivo. Esta presión se orienta por lo general a modificar el proyecto de ley originalmente propuesto por el Poder Ejecutivo.

### **Recientes tendencias de los resultados fiscales**

A finales de los años ochenta, la economía ya se recuperaba de la crisis de 1982, aun cuando persistieron las altas tasas de inflación y el déficit promedio durante esa década alcanzó el 5,5% del PIB. Esta recuperación se enmarcó dentro de la mejoría de la situación en toda la región, la caída en los precios del petróleo, el aumento de la demanda interna y la caída en las tasas de interés. El ingreso aumentó gracias a la expansión económica y a la reducción de la carga de los pagos de intereses de la deuda, como resultado de la primera renegociación de la deuda y la caída de las tasas de interés. Sin embargo, el balance fiscal se encontraba aún en déficit. Las posibilidades para financiarlo eran limitadas debido al alto nivel de deuda acumulada y a las altas tasas de inflación. Adicionalmente, la reforma constitucional de 1989 vinculó el gasto en seguridad social con las tasas de inflación anteriores, lo cual comprometió sensiblemente el balance fiscal a futuro.

El nuevo plan de estabilización implementado en 1990 indujo a un ajuste fiscal considerable, dirigido básicamente a aumentar el ingreso tributario. El gasto público no se redujo significativamente porque las asignaciones al sistema de seguridad



social eran ostensiblemente rígidas. Sin embargo, las erogaciones para el pago de intereses cayeron como consecuencia de que Uruguay adoptó el Plan Brady. Como resultado del ajuste fiscal, el superávit primario fue del 3,1% del PIB al mismo tiempo que el déficit convencional cayó del 6,1% al 3,1% del PIB. En 1992 se registró otro ajuste, que incluyó la reforma parcial del sistema de seguridad social. El aumento del gasto en seguridad social en 1995 generó otro episodio de ajuste fiscal, el cual involucró un nuevo incremento en el ingreso tributario y una restricción del gasto. Durante ese mismo año se aprobó una reforma del sistema de seguridad social (la cual se describe en mayor detalle en la sección correspondiente), que puso fin a la tendencia al alza del gasto en este ítem que había hecho insostenible la política fiscal. En 1996 se introdujo un plan para reducir el número de empleados públicos, dirigido a reducir los costos en este sector.

El déficit primario a mediados de los años noventa siempre estuvo por encima de lo requerido para poder estabilizar la razón de deuda a PIB del año anterior a la vez que existía la posibilidad de financiar el déficit con recursos externos, debido a que se contaba con el acceso a éstos (Borchardt, Rial y Sarmiento, 1998; Rial y Vicente, 2004). Adicionalmente, la percepción predominante en el sector privado era que el Estado seguiría contando con liquidez suficiente, razón por la cual la política fiscal parecía sostenible y solvente durante el período (Rial y Vicente, 2004). Pese a lo anterior, la política fiscal parecía ser potencialmente vulnerable a la luz de las grandes fluctuaciones en uno de sus determinantes fundamentales, la brecha entre la devaluación y la inflación. La vulnerabilidad respecto de los otros factores relevantes, tasas de interés y producción, no parece haber sido significativa (Rial y Vicente, 2004). Sin embargo, hacia 1999 comenzaron a surgir los problemas haciendo evidente la vulnerabilidad de la situación. La situación de la región se deterioró ostensiblemente. Brasil, por ejemplo, devaluó su moneda en 1999 y Argentina fue duramente golpeada por la devaluación y la recesión en 2001.

Pese a estas crisis, la economía uruguaya no experimentó ajustes importantes ni debió enfrentar una devaluación significativa. Cabe señalar que se observó un déficit primario del 1% tras una década de resultados positivos. El déficit se hallaba cerca del 4% del PIB hacia el año 2000. Dado que en ese momento no existía un problema de acceso al crédito, el déficit se financió a través de ese medio, por lo que la deuda bruta creció del 40% al 55% del PIB, mientras que la deuda neta creció del 27% al 36% del PIB hacia 2002. En este contexto los indicadores de solvencia cayeron rápidamente. Como consecuencia, por ejemplo, el superávit primario necesario para mantener el mismo nivel de deuda del año anterior aumentó al 8,5% del PIB, mientras que el aumento en el ingreso requerido para este mismo propósito apenas alcanzó el 5% del PIB. Estas cifras fueron difíciles de lograr dado que la

presión fiscal tras los sucesivos ajustes fiscales alcanzó el 31% del PIB, el más alto de Suramérica. Dado que el ajuste fiscal por el lado del gasto tampoco era posible debido a los problemas de rigidez anteriormente señalados, no parecía haber ninguna solución real desde la perspectiva de la política fiscal para mantener la política de tasa de cambio.

La política de tasa de cambio fija se abandonó en 2002, momento a partir del cual se permitió que la tasa flotara libremente. El déficit fiscal se mantuvo en el 4% del PIB y se presentó un considerable incremento de la deuda, lo cual no representaba más que la manifestación del riesgo latente anteriormente señalado. Las consecuencias inmediatas fueron que el país perdió estatus en su calificación de inversión y se incrementó ostensiblemente el costo de la financiación. Además, la crisis bancaria condujo a que se hicieran efectivos los pasivos contingentes (el seguro de depósito implícito) equivalentes al 15% del PIB, lo cual se financió con un aumento de la deuda con organismos multilaterales. A partir de 2005, el partido de izquierda que accedió al poder en 2005, ha sido extremadamente prudente con la política fiscal, manteniendo un superávit primario del 3% del PIB y un programa fiscal de mediano plazo basado en supuestos macroeconómicos conservadores.

En general, casi todas las partidas de gasto son esencialmente rígidas y no discrecionales. En un sentido amplio, el 50% del gasto público está asignado a la seguridad social y un 25% a los salarios. Los intereses y el pago de la deuda también están fuera del control del gobierno. Como consecuencia, la “variable de ajuste” del gasto con respecto a la evolución del ingreso fiscal (el cual también es altamente procíclico) es la inversión pública. La volatilidad observada en esta partida es un subproducto de la ausencia de mecanismos contracíclicos en las partidas restantes del gasto público, en un contexto en el cual la carga tributaria existente no permite la imposición de nuevos tributos.

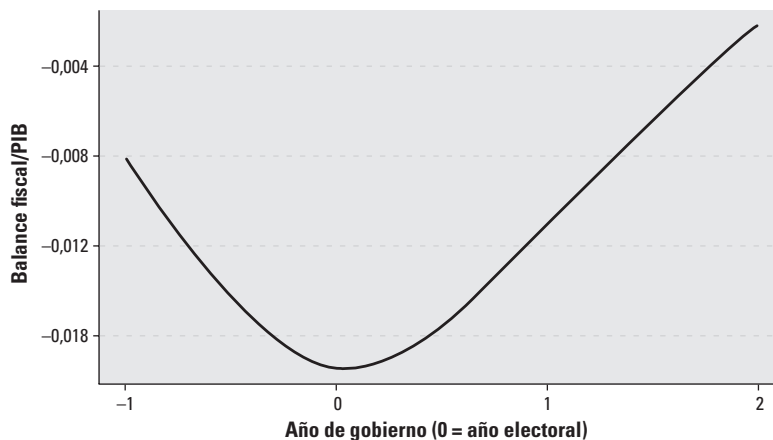
## **SOSTENIBILIDAD DEL GASTO PÚBLICO: UNA MIRADA A LA POLÍTICA Y A LAS INSTITUCIONES**

Esta sección presenta las pruebas de los efectos que las instituciones políticas y los partidos políticos tienen sobre la sostenibilidad del gasto público en Uruguay. La primera prueba examina la factibilidad de que los desequilibrios fiscales se presenten con mayor facilidad durante los años electorales (Hipótesis 1). La lógica subyacente de esta hipótesis es que los políticos tienden a ser oportunistas y que los años electorales les brindan una excelente ocasión para entregar bienes públicos (tanto a nivel general como particular), con el fin de favorecer sus carreras políticas. Si bien es cierto que se ha encontrado evidencia de esta hipótesis en estudios

comparativos entre países de América Latina y entre las democracias occidentales (Alesina *et al.*, 1996; Alesina, Roubini y Cohen, 1997), también lo es que existe menos evidencia para los casos particulares o para las series de tiempo de dichos casos. Más aún, una prueba de esta hipótesis para el caso de Uruguay es particularmente interesante, habida cuenta de su tradición democrática y de la fortaleza de sus partidos políticos en el largo plazo.

Como se puede observar en el gráfico 8.1, el ciclo político presupuestario en Uruguay ha sido sorprendente. Se recopiló información sobre el desempeño fiscal para el período comprendido entre 1942 y 1999, codificando los años electorales como 0, los años preelectorales como -1 y los años subsiguientes a la elección como 1 y 2 (Aboal y Moraes, 2003). La evidencia demuestra que durante los años electorales (año = 0), los gobiernos están más dispuestos a generar desequilibrios fiscales, mientras que en los años poselectorales se utilizan sistemáticamente para generar los ajustes fiscales necesarios para contrarrestar lo acaecido en los años electorales. En otras palabras, los gobiernos uruguayos han empleado históricamente el gasto público de manera oportunista, con el fin de obtener la reelección o de mitigar las derrotas electorales. En términos de la sostenibilidad del gasto público, este comportamiento se asocia a los problemas de corto plazo, dado que en el largo plazo estos desequilibrios se compensan. Es decir, los desequilibrios de corto plazo en años electorales se compensan con los superávits de los años poselectorales.

**GRÁFICO 8.1** Ciclos electorales y desempeño fiscal en Uruguay (1942-2000)



Fuente: Aboal y Moraes (2003).

La segunda prueba examina el grado en el que el número de actores con poder de veto en el sistema de partidos afecta los costos de transacción y, por ende, el desempeño fiscal (Hipótesis 2a y 2b). Como se arguyó anteriormente, el número de partidos y de facciones se ha incrementado, particularmente desde que surgió el FA en 1971.<sup>5</sup> De acuerdo con los resultados, el incremento en el número de partidos no afecta directamente el desempeño fiscal. Más aún, la transición del bipartidismo al multipartidismo ha tenido un efecto relativamente positivo sobre el comportamiento fiscal (para mayores detalles sobre este punto, véase Moraes, Chasquetti y Bergara, 2005: 28). Sin embargo, el número total de facciones en el sistema de partidos tiene un efecto negativo sobre el desempeño fiscal. Interesantemente, el número de partidos y de facciones están entrelazados, en el sentido de que un aumento en el número de partidos arroja un incremento en el número de facciones. No obstante, de acuerdo con el gráfico 8.2, los efectos de estas dos variables son sustancialmente diferentes para el desempeño fiscal.

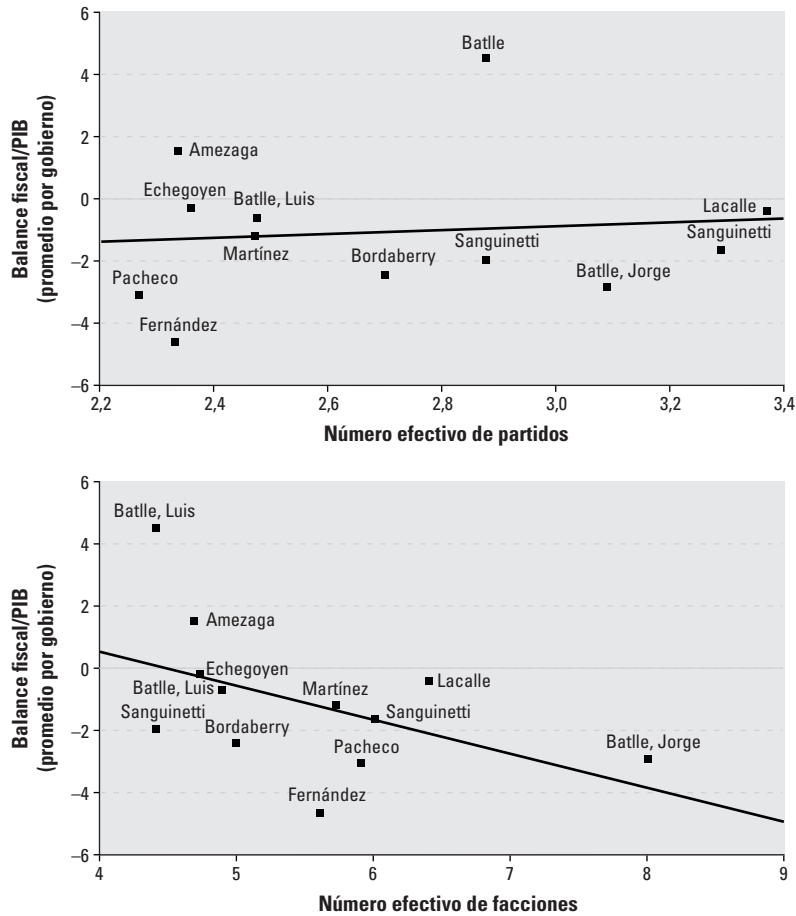
### **Eficiencia: una mirada a la etapa de ejecución y supervisión del presupuesto**

Para poder abordar el análisis de las Hipótesis 3 y 4, relacionadas con el nivel general de eficiencia en la ejecución del presupuesto, resulta imprescindible analizar el grado en el que el Poder Ejecutivo ejecuta realmente las disposiciones originalmente contempladas en la ley de presupuesto aprobada por el Poder Legislativo. Este proceso se encuentra regulado por disposiciones constitucionales y legales contenidas en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera, en adelante TOCAF, el cual regula de manera unificada los procedimientos administrativos de la ejecución y supervisión del presupuesto.

Cabe señalar que, dentro del marco de la reforma administrativa general de 1996, se estableció un nuevo régimen de control financiero. Bajo el relativamente nuevo Sistema Integrado de Información Financiera, en adelante SIIF, cada unidad al interior de cada ministerio es responsable de todas las etapas de ejecución: autorización de créditos presupuestarios y sus modificaciones, compromisos, obligaciones y pagos. Antes de la implementación del SIIF, la administración pública observaba diversos inconvenientes. Dado que el presupuesto general cubre un período quinquenal, todas las unidades administrativas operaban con créditos proyectados. Este sistema llevó a que las revisiones anuales estimularan la formulación de nuevos presupuestos,

<sup>5</sup> En este caso se utilizó el número efectivo de partidos y de facciones en aplicación de la fórmula de Laakso y Taagepera, la cual emplea el número de listas para el Senado de Uruguay para representar a las facciones (véase Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998).

**GRÁFICO 8.2** Impacto del número efectivo de partidos y de facciones  
**Balance fiscal**



Fuente: Moraes, Chasqueti y Bergara (2005).

debido a que la Constitución permitía la modificación de los montos totales; la reasignación de los gastos de inversión y de los salarios, y la creación, eliminación o modificación de los programas con una explícita y justa causa.

El sistema de créditos proyectados genera la ejecución de montos superiores o inferiores a los establecidos en la ley de presupuesto. Antes de que el SIF se implementara, esta característica influyó notablemente sobre el proceso de ejecución y supervisión del presupuesto, y condujo a procedimientos excesivamente centralizados que no garantizaban que la ejecución presupuestaria se mantuviera dentro de

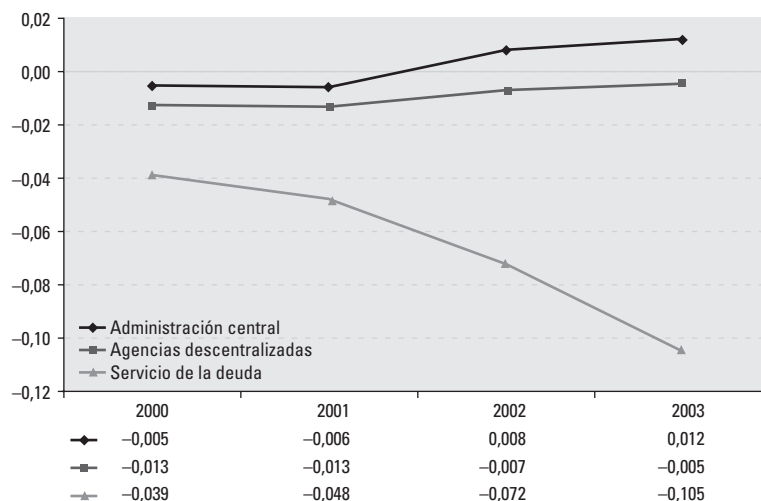
los límites legalmente establecidos. El proceso de control se basa, por lo general, en el análisis de los movimientos en las cuentas bancarias de cada una de las oficinas a las que les fue asignado un determinado monto de recursos. Esto requiere que la discriminación de las partidas de gasto se realice de manera independiente empleando un complejo procedimiento de verificación. En general, no existen mecanismos que permitan coordinar el ritmo de la programación y supervisión presupuestarias. En efecto, la administración del flujo de caja no permite la generación de obligaciones de pago frente a los créditos presupuestarios autorizados que deben ser supervisados.

El SIIIF está diseñado para apoyar el proceso de ejecución y supervisión del presupuesto. El sistema emplea una programación anual de caja, orientada a realizar los pagos de manera congruente con la disponibilidad de efectivo, para lo cual establece montos máximos de gasto por unidad y por partida. Cada unidad debe elaborar su propio plan anual, el cual debe ser negociado con la Tesorería. Para centralizar las operaciones se utiliza una cuenta especial de la Tesorería General de la Nación. Cada unidad registra sus transacciones, las cuales deben haber sido validadas por la Contaduría General de la Nación del MEF. No es posible realizar, como regla general, ninguna transacción dentro del Estado o del gobierno sin la debida validación del crédito presupuestario correspondiente. El punto clave es, sin embargo, que la disponibilidad de efectivo depende del desempeño macroeconómico general. Por ejemplo, durante la crisis económica de 2002, la brecha entre los recursos asignados por la ley de presupuesto y la disponibilidad de efectivo redujeron la eficiencia de la mayoría de los programas gubernamentales como resultado de la falta de recursos para ejecutar el presupuesto.

El gráfico 8.3 muestra la brecha entre los gastos asignados en la ley de presupuesto aprobada y la ejecución global de la administración central (13 ministerios y la presidencia), los organismos descentralizados y el servicio de la deuda para el período comprendido entre 2000 y 2004. Como se puede observar, la desaceleración económica de 2002 tuvo un impacto impresionante sobre los niveles de ejecución presupuestaria. Asimismo, resulta importante destacar que con el fin de superar la crisis económica de 2002 se destinó la gran mayoría de los recursos por asignar al pago del servicio de la deuda.

La evidencia presentada en el gráfico 8.3 revela los problemas de coordinación originados por el tipo de ejecución desarrollada durante la crisis económica de 2002. La decisión del Ejecutivo de evitar la ejecución del gasto programado crea un problema de coordinación entre quienes están a cargo de los programas de gasto y la Tesorería, que es la responsable de autorizar los créditos. Dado que esta oficina depende del MEF, la mayoría de sus acciones se basan en el comportamiento de los ingresos tributarios y de la deuda pública, haciendo que la ejecución del presupuesto

**GRÁFICO 8.3** Diferencias entre el gasto programado y el ejecutado por programa:  
Uruguay  
(pesos constantes = 2003)



Fuente: MEF/ICP (véase el Apéndice 2 en Moraes, Chasquetti y Bergara, 2005).

esté subordinada a la evolución del programa financiero macroeconómico. En general, el presupuesto se ha empleado como una mera herramienta fiscal, lo cual hace que la evaluación de la eficiencia del gasto público sea extremadamente difícil.

En términos del control, el SIIF carece de la capacidad de desarrollar las actividades de auditoría adecuadas. Los “auditores delegados” por el Tribunal de Cuentas supervisan la operación de las unidades, pero no pueden prohibir la ejecución del gasto, particularmente en el caso de los gobiernos subnacionales (Filgueira *et al.*, 2002). El Tribunal de Cuentas presenta informe periódicos al Parlamento sobre sus observaciones de forma y de fondo, pero, de hecho, los legisladores rara vez usan esta información para sancionar a los administradores irresponsables.

## Representatividad

Como se afirma en la Hipótesis 5, los grupos de interés y los sindicatos son actores relevantes únicamente durante la etapa de aprobación del proceso presupuestario. Estos actores ejercen presión política sobre los partidos, las facciones y el Poder Ejecutivo dentro del contexto del Poder Legislativo. En efecto, el proceso de aprobación en el Parlamento se desarrolla dentro de un marco participativo, en el cual las Comisiones de Hacienda y de Finanzas trabajan en forma conjunta y conceden audiencia a los grupos de interés y a los sindicatos interesados en el

proyecto de ley. Habida cuenta que el Poder Legislativo trabaja con la propuesta del Poder Ejecutivo, los miembros del consejo de ministros y algunos burócratas informan sistemáticamente a estas comisiones acerca de los programas y de los gastos correspondientes. Por consiguiente, las numerosas sesiones cuentan con la participación de los integrantes de la comisión, miembros de otras comisiones que se ven afectadas por decisiones específicas en debate, miembros del consejo de ministros y líderes de los grupos de interés (generalmente representados por líderes de las corporaciones empresariales o de los sindicatos).

Debido en gran parte a que durante el proceso de preparación el Poder Ejecutivo fija la agenda de acuerdo con el programa macroeconómico y las preferencias de política del partido o de los partidos de la coalición de gobierno sin consultar a los grupos de interés ni a los sindicatos, estos actores generalmente son extremadamente importantes durante la etapa de aprobación. Una vez que el Poder Ejecutivo define las prioridades y el proyecto legislativo es presentado a la consideración del Parlamento para su posible aprobación, los grupos de interés y la sociedad civil se movilizan para poner de manifiesto sus intereses o para ejercer su poder de veto sobre áreas específicas de política del proyecto del Poder Ejecutivo.

El hecho de que los presidentes se hayan visto obligados a conformar coaliciones ha convertido a este momento político en la ocasión propicia para negociar el contenido y aprobación del proyecto de ley de presupuesto. Como se señaló anteriormente, este proceso se lleva a cabo a nivel de las élites entre los líderes de las facciones (generalmente senadores y algunos miembros del consejo de ministros) quienes, dadas las características del sistema electoral uruguayo, tienen la capacidad de disciplinar a la mayoría –si no a la totalidad– de los diputados. La evidencia demuestra exactamente el mismo proceso desde 2005 cuando el partido gobernante contaba con una mayoría propia. Tanto antes como después de que el FA asumiera el gobierno, se registraron negociaciones clave en torno a las asignaciones presupuestarias al margen del Poder Legislativo y, particularmente, antes de que el proyecto de ley fuera presentado al Parlamento.

Como se puede observar en el cuadro 8.1, una encuesta de las élites uruguayas realizada en 2004 revela que el 50% de los legisladores participantes perciben un muy bajo nivel de influencia del Poder Legislativo en la formulación del presupuesto. Aun aquellos que cuentan con una opinión favorable de su labor en términos del control del Poder Ejecutivo, tienen una percepción negativa de su capacidad para influir sobre el proyecto de presupuesto. Los representantes sindicales observan una percepción muy similar: cerca del 53% perciben un débil posicionamiento del Poder Legislativo durante el proceso de elaboración del presupuesto. Este grupo ha sido bastante crítico respecto de la mayoría de las políticas económicas implementadas



**CUADRO 8.1** Influencia del Legislativo sobre la formulación del presupuesto  
(porcentajes)

	Cargo				Total
	Legislador	Oficial del Ejecutivo	Empresario	Sindicalista	
NA	—	—	2,6	—	0,5
No influyente	6,6	—	2,6	13,2	6,0
Influyente en alguna medida	44,3	42,1	20,5	39,5	37,5
Muy influyente	32,8	39,5	28,2	28,9	32,9
Extremadamente influyente	16,4	18,4	46,2	18,4	23,1
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Buquet (2004).

Nota: n = 146.

desde inicios de los años noventa y, particularmente, de la política fiscal establecida en las leyes de presupuesto. Por su parte, los gremios empresariales y la burocracia cuentan con una percepción más bien positiva de la participación e incidencia del Poder Legislativo en el citado proceso. Estos dos sectores y, especialmente, los gremios empresariales han sido críticos del desempeño del Poder Legislativo en materia presupuestaria, dada su tendencia a aumentar el gasto público.

### Presupuestos, representación y reformas de política pública

El grado de participación de los grupos de interés y de la sociedad civil en el proceso presupuestario depende, en gran medida, del contenido del proyecto de ley presentado por el Ejecutivo a la consideración del Parlamento. Habida cuenta de que el presupuesto ha sido empleado frecuentemente para impulsar importantes reformas de políticas públicas, ha constituido una significativa fuente de conflicto político y, particularmente, un disparador del poder de veto de algunos grupos de interés con capacidad de influir en las elecciones. En efecto, desde la restauración de la democracia en 1985, el proyecto de ley de presupuesto ha tomado la forma de una ley amplio espectro, en virtud del tipo de regulaciones que allí se incorporan (Filgueira y Moraes, 1999). Esta tendencia se explica en parte por el hecho de que los partidos y las facciones políticas reconocen de antemano que los ciclos de cooperación son breves, particularmente cuando los presidentes son políticamente débiles al interior y fuera de sus partidos. En este caso, el presupuesto se convierte en un importante escenario de negociación para quienes a pesar de no estar en el gobierno, pueden apoyar a la coalición o al partido del presidente con sus votos.

El hecho de que los presupuestos se hayan convertido en leyes de amplio espectro ha posibilitado que ciertos grupos intenten bloquear importantes reformas de política durante la etapa de aprobación presupuestaria. Estos actores pueden operar durante el debate parlamentario ya que el tratamiento del presupuesto en el Congreso es relativamente abierto a la participación de los grupos de interés. Más aún, el nivel de éxito que tendrá el gobierno respecto de la aprobación de sus propuestas de reforma política depende de la manera en la que el presidente enlace los recursos políticos a su disposición para bloquear la presión de algunos grupos de interés con sustanciales caudales electorales. Cabe señalar que existen cuatro importantes reformas de política que han permitido observar, en el pasado, la capacidad de los grupos de interés y de la sociedad civil para influir sobre el proceso de formulación de políticas presupuestarias.

Primera, una de las más sorprendentes reformas de políticas públicas adoptadas en las últimas décadas tuvo lugar en 1992, en el marco de una revisión anual del presupuesto. Desde que el presidente Lacalle asumió el gobierno en 1990, se vio obligado a enfrentar el costo fiscal de la reforma a la seguridad social aprobada mediante plebiscito en diciembre de 1989. De conformidad con esta medida, todos los pagos de seguridad social deberían ajustarse cada cuatro meses con base en las tasas de inflación registradas. En este contexto, Lacalle intentó reformar el sistema de seguridad social en diversas oportunidades, con el fin de reducir la importancia relativa de este sector en el gasto público. En virtud de que Lacalle no logró reformar el sistema en las dos oportunidades consecutivas en las que presentó proyectos de ley al Parlamento, 1990 y 1991, se valió de la revisión anual de 1992 para impulsar una reforma al sistema de pensiones. El contenido de la reforma no era estructural, pero implicaba importantes ajustes a la edad de retiro y a los pagos, los cuales debían realizarse de acuerdo con los distintos umbrales de ingreso. La reforma generó la inmediata reacción de la Asociación de Retirados y Pensionistas, la cual pudo recolectar el número requerido de firmas para revocar la reforma en 1994. La asociación contó con el apoyo de todos los partidos involucrados en la contienda electoral. Más aún, también logró que se prohibiera incorporar e impulsar nuevas reformas a la seguridad social en el marco de las leyes de presupuesto y/o durante las revisiones anuales.

Segunda, la reforma a la educación aprobada en la ley de presupuesto de 1995 constituye un ejemplo del exitoso enlace de los recursos políticos por parte del presidente para bloquear la movilización del sindicato de docentes (Filgueira y Moraes, 1999). En esta oportunidad el presidente logró mantener firmemente unidos a todos los miembros de la coalición y convenció a los legisladores de los partidos de oposición de que la reforma era técnica y políticamente necesaria. El único aliado

político potencial –y hasta cierto punto natural– del sindicato de docentes era el partido FA, cuya posición sobre esta reforma en particular se encontraba relativamente dividida. La nueva política, la cual contaba con costos y beneficios muy difusos, fue promovida con ahínco por su propio creador, Germán Rama, quien había fungido anteriormente como director de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Uruguay. Este hecho facilitó la defensa de la propuesta ante el electorado, dado que la reforma ampliaba los servicios públicos prestados en los niveles de educación primaria, secundaria y técnica. La reforma se aprobó finalmente tras una ardua batalla técnica y política en la que participaron todos los miembros de la coalición, mediante la cual se aisló al movimiento sindical de los docentes, quienes carecían de un sólido apoyo político y técnico. De hecho, la reforma política fue aprobada por la mayoría de los legisladores del partido de oposición además de todos los miembros de la coalición.

Tercera, el gobierno también impulsó, dentro del mismo proyecto de ley paradigmático de 1995, una reforma al sistema de salud pública. Esta reforma también fue promovida con ahínco por su propio creador, el ministro de Salud Solari (Filgueira y Moraes, 1999). Sin embargo, a diferencia de la reforma a la educación anteriormente señalada, en este caso los costos estaban claramente concentrados pero los beneficios muy difusos. ¿Quién se esperaba entonces que apoyara este proyecto? El ministro fue incapaz de utilizar los recursos políticos que proporcionaba la coalición. Además, en vez de negociar al interior de la coalición, Solari decidió “abrir el debate al público” sin un argumento claro sobre quién se beneficiaría con este plan de reforma. La reforma de Solari estaba dirigida a establecer una serie de instrumentos legales para mejorar la eficiencia de las transferencias presupuestarias al sector privado. En esencia, la reforma pretendía recortar los subsidios públicos al sistema privado de salud, afectando potencialmente en mayor medida y en particular al subsector situado en el interior del país.

Cabe señalar que los médicos uruguayos están representados por uno de los más poderosos grupos de interés en el país. La estrategia que empleó este grupo de interés en la región más afectada fue muy eficiente para efectos de bloquear la reforma. El cabildeo se dirigió esencialmente a ejercer presión sobre los representantes del interior del país, lo cual probó no ser una tarea difícil, habida cuenta que 11 de los 19 distritos eligen a sus representantes en distritos binominales. En este caso todo lo que se requería era mantener el *statu quo*, por lo que los representantes decidieron finalmente bloquear la reforma. La Comisión de Salud inició los debates del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, introduciendo modificaciones tan sustanciales que se consideró la posibilidad de enfrentar un veto por parte del Ejecutivo, el cual sería improbable que se levantara. En consecuencia, retirar los

artículos clave que posibilitaban la reforma representaba un riesgo o amenaza de veto menor por parte del Poder Ejecutivo que el que implicaba modificar la propuesta de reforma original. Esto fue lo que la Comisión de Salud tuvo que hacer para bloquear esta ambiciosa reforma al sistema de salud pública, permitiendo que una poderosa corporación ganara la batalla.

Por último, el proyecto de ley de presupuesto aprobado en 2000 constituye un ejemplo relevante de una influyente reforma de políticas públicas. En este caso, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto con una ambiciosa reforma del sector de las telecomunicaciones. Esta área de política constituye prácticamente un monopolio controlado por el Estado. Tras el intento del presidente Lacalle de privatizar la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) en 1992, no se ha registrado ningún otro debate serio sobre las privatizaciones en Uruguay. Lacalle intentó privatizar las empresas públicas y, particularmente, el sector de las telecomunicaciones, pero perdió esta batalla en el marco de un plebiscito mediante el cual se demostró que el 82% de la población se oponía a su plan. En el año 2000, el presidente Batlle intentó nuevamente reformar parte de este sector a través del proyecto de ley de presupuesto. En esta oportunidad, Batlle introdujo un plan para vender parte de una empresa bajo el control de ANTEL dedicada a la telefonía celular (ANCEL). Sin embargo, el movimiento sindical (PIT-CNT) ejerció una vez más su poder de veto, mediante la recolección de las firmas necesarias para convocar a un plebiscito en caso de que el plan fuera aprobado por el Parlamento. El FA apoyó inmediatamente esta iniciativa, en su calidad de principal partido de oposición con una clara oportunidad de ganar las elecciones en 2004. Como consecuencia de lo anterior y anticipando la ineluctable derrota en las urnas, la coalición entre Blancos y Colorados retiró los artículos que consagraban la privatización parcial de ANCEL, razón por la cual no hubo necesidad de realizar el plebiscito.

Es posible afirmar entonces que, en general, los grupos de interés ejercen presión durante la etapa de aprobación en el Parlamento. Mediante la descripción de estas cuatro reformas de política, la presente sección pretendió reforzar la noción de que los grupos de interés son relevantes únicamente durante esta etapa del proceso presupuestario y no dentro del sistema político en su conjunto o durante la etapa de preparación del presupuesto. En efecto, las élites uruguayas generalmente consideran que los grupos de interés no son actores determinantes de los resultados de las políticas públicas. Su fuerza y poder de veto sobre las políticas públicas y, particularmente, sobre el proyecto de ley de presupuesto dependen del área de política bajo consideración, del partido o partidos en el gobierno y de la forma en la que los grupos son capaces de entrelazar sus intereses particulares con un conjunto de intereses más amplios y generales con el respaldo de un caudal electoral.

## COMENTARIOS FINALES

En este capítulo se argumenta que el proceso presupuestario en Uruguay, cuyas restricciones vienen dadas por el proceso de determinación de políticas general, determina la *sostenibilidad*, *eficiencia* y *representatividad* del gasto público. Así, tanto factores políticos como institucionales juegan un papel crucial en la determinación del gasto público. Es posible argumentar, desde la perspectiva de la *sostenibilidad*, que los factores políticos relacionados con el número de actores o con el alcance de las contiendas políticas o electorales constituyen un determinante más poderoso de los resultados fiscales que la normativa procedimental relacionada con el proceso presupuestario. Asimismo, la oportunidad de las elecciones, presidenciales y legislativas, y el número efectivo de facciones en el sistema de partidos son factores críticos susceptibles de afectar la *sostenibilidad* fiscal.

Desde la óptica de la *eficiencia*, el capítulo muestra que la ejecución presupuestaria constituye la etapa clave para comprender la manera en la que el gasto público es realmente asignado. En particular, se ha demostrado que el Poder Ejecutivo cuenta con bajos niveles internos y externos de control y supervisión durante la etapa de ejecución. Desde que el presupuesto se utiliza meramente como un programa fiscal, el grado de ejecución de la ley de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo depende de la disponibilidad de recursos públicos o de caja (efectivo). En este contexto, la crisis económica de 2002 evidenció la forma en la que el Poder Ejecutivo priorizó los resultados fiscales por encima de las asignaciones presupuestarias aprobadas por el Parlamento en 2000. Dado que el proceso presupuestario en su conjunto no se basó en un adecuado programa fiscal de mediano plazo, la crisis económica experimentada en 2002 generó severos problemas relacionados con la disponibilidad de caja para financiar diversos programas de Estado, los cuales produjeron, a su vez, problemas de eficiencia para la burocracia y los ciudadanos.

Asimismo, el control que realiza el Parlamento es muy pobre, no sólo porque el Parlamento carece del poder institucional y de los recursos para desempeñar esa función, sino también porque los gobiernos de coalición con mayorías parlamentarias se han alineado detrás de las preferencias fiscales de los presidentes electos. El nuevo partido de izquierda en el gobierno desde 2005 cuenta con la doble ventaja de contar con un desempeño económico sobresaliente y con un programa fiscal de mediano plazo que se revisa anualmente. En este contexto, es posible prevenir o mitigar el impacto de las crisis a través de regulaciones eficientes o de mecanismos de ajuste, en vez de a través de la simple declaración de insuficiencia de recursos para pagar las obligaciones.

En términos de la *representatividad* del proceso presupuestario, se argumenta que el Poder Legislativo ejerce una influencia muy débil durante el proceso de preparación. Esta etapa está en las manos del Ejecutivo y particularmente de los miembros de la coalición durante los últimos tres gobiernos y del partido mayoritario en el poder desde 2005. Una vez que el proyecto es presentado a la consideración del Parlamento, la propuesta de presupuesto genera, usualmente, una reacción de los diversos grupos de interés y de la sociedad civil en su conjunto. El poder de veto que estos grupos pueden ejercer sobre políticas específicas contempladas en el proyecto presupuestario del Poder Ejecutivo depende de la capacidad del presidente para mantener una sólida mayoría legislativa en el Parlamento que apoye al proyecto. Sin embargo, el grado en el que los grupos de interés logren entrelazar sus preferencias con un más amplio contexto político o electoral también constituye un factor determinante de sus probabilidades de éxito. En general, la mayoría de los grupos de interés y de la sociedad civil intervienen durante el proceso de aprobación en el Parlamento, en virtud de que tienen menor posibilidad de injerencia en las etapas en las que es el Poder Ejecutivo el responsable de fijar las prioridades de gasto y de formular las reformas de política.

¿Existen algún intercambio o compensación entre la *sostenibilidad*, la *eficiencia* y la *representatividad*? Es dable argumentar, hasta cierto punto, que el robustecimiento de la *representatividad* puede afectar tanto a la *sostenibilidad* como a la *eficiencia*. En efecto, Uruguay representa un caso interesante para observar estos intercambios o compensaciones, dado que algunos mecanismos institucionales como los referendos y los plebiscitos han sido ampliamente utilizados para ejercer el poder de veto sobre las propuestas del Poder Ejecutivo o para impulsar las iniciativas de grupos específicos con el apoyo del electorado. En algunos casos, los plebiscitos y los referendos han implicado un aumento del gasto público, como en el caso de la reforma constitucional promovida por los retirados y pensionistas en 1989. Con el fin de poder pagar los costos implícitos de la reforma, la administración Lacalle se vio obligada a implementar un importante ajuste fiscal, el cual tuvo significativas repercusiones en términos de costos para algunos programas de Estado. En consecuencia, es dable argumentar que las variaciones en el nivel de *representatividad* pueden, de hecho, afectar la *sostenibilidad* o la *eficiencia* del gasto público.

Asimismo, la *eficiencia* no está exenta de costos. En otras palabras, es poco probable que el Estado uruguayo pueda pagar cierto tipo de tecnologías para garantizar la observancia de las leyes, las cuales podrían contribuir a mejorar el nivel general de *eficiencia*. Si lo logra, la asimilación de la necesidad de contar con indicadores de desempeño como parte de las nuevas asignaciones presupuestarias será un largo

proceso. Parte de la problemática de la eficiencia se puede observar a través de la cantidad de procesos jurídicos que el Estado debe enfrentar cada año como resultado de las ineficiencias crónicas, las cuales varían desde los más absurdos problemas administrativos hasta complejas reformas que afectan los intereses individuales y colectivos. Aumentar los niveles de eficiencia implica unos costos relacionados con las reformas administrativas y con las tecnologías para garantizar la observancia de las leyes que el Estado uruguayo no puede pagar en el corto plazo.

Por último, el nuevo gobierno electo merece un comentario especial. El Frente Amplio asumió el poder el 1° de marzo de 2005 y logró la aprobación de su presupuesto quinquenal y de tres revisiones anuales. Aunque este partido cuenta con la mayoría parlamentaria, es importante anotar que tiene prácticamente el doble de facciones que los partidos Blanco y Colorado (ahora en la oposición). Es decir, el hecho de que el FA tenga una mayoría en el Parlamento no implica necesariamente que tenga unos costos de transacción bajos al interior del partido. Más bien, el número de facciones involucradas en la negociación del presupuesto ha constituido una fuente de tensiones al interior del partido cada vez que el presupuesto ha sido el tema de debate.

El hecho de que, por una vez, uno de los anteriores ministros de economía y finanzas (el senador Danilo Astori) fuera uno de los cinco líderes de facción en el consejo de ministros implicó que él se vio obligado a negociar gran parte de las asignaciones presupuestarias con sus propios pares. De otro lado, la política presupuestaria en su conjunto ha estado sujeta a un programa fiscal aprobado por el propio consejo de ministros en el año 2005, previo a la aprobación del presupuesto quinquenal por parte del Parlamento. Desde entonces, cada revisión anual y cada nueva asignación presupuestaria se han basado en el programa fiscal aprobado por el consejo de ministros. En este contexto, el presidente Tabaré Vázquez ha sido un actor fundamental al momento de impulsar las políticas planteadas por el ministro de Economía y Finanzas. Por consiguiente, una adecuada política fiscal no requiere necesariamente de una mayoría parlamentaria, pero sí de un sentido de responsabilidad y del apoyo político de los presidentes con partidos políticos disciplinados.

Además y en este mismo sentido, el nuevo gobierno aprobó un nuevo conjunto de reglas presupuestarias durante la revisión anual de 2007 (aprobada en 2008), el cual regula los primeros pasos del proceso de negociación dentro del Poder Ejecutivo. Este pequeño conjunto de reglas también establece que los ministros de economía y finanzas logren la aprobación de su programa fiscal de mediano plazo en una sesión plenaria del consejo de ministros antes de formular el presupuesto y, con toda seguridad, antes de que el proyecto final sea presentado a la consi-

deración del Parlamento. Dado que este programa incorpora el ámbito fiscal o el monto disponible de recursos para la totalidad del presupuesto, el programa fiscal de mediano plazo se tornará en el fundamento de la nueva política presupuestaria que adopten los gobiernos electos en un futuro.





## **Riqueza petrolera, estructura política cambiante y proceso presupuestario: el caso de Venezuela**

*José Manuel Puente, Abelardo Daza, Germán Ríos y Alesia Rodríguez*

### **EL CONTEXTO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN VENEZUELA**

Venezuela sufrió, al igual que muchos otros países de América Latina, una severa contracción fiscal durante el período comprendido entre 1974-1999. El gasto público, como porcentaje del PIB, cayó del 35% en 1974 a menos del 24% en 1999 –proporción equivalente a la disminución registrada en los años setenta previo a la crisis petrolera de 1973-1974. En términos per cápita la disminución fue aún más drástica, alcanzando el 23% sólo en los años noventa. Por el contrario, durante el período comprendido entre 1999-2004 el gasto público creció significativamente, hasta alcanzar el 34% del PIB en 2004, nivel equivalente al registrado durante la crisis petrolera de los años setenta.

El surgimiento de amplios déficits fiscales durante este período fue notable, lo cual condujo a la rápida acumulación de deuda pública. El crecimiento de la deuda de Venezuela ha sido uno de los más grandes de América Latina. Paradójicamente, creció de manera significativa entre dos bonanzas petroleras, del 9% del PIB en 1970 hasta más del 30% en 2004. De esta manera, el servicio de la deuda ha constituido un componente importante del presupuesto público (cerca del 24% del gasto total).

Esta evidencia, junto con otros estudios y análisis, revela problemas ostensibles en términos de los resultados presupuestarios, existiendo dudas acerca de la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo y sobre la eficiencia del gasto. Más aún, existe también evidencia de que, de acuerdo con diversos indicadores, la política fiscal carece de flexibilidad y de que el proceso presupuestario parece ser

poco representativo. Como resultado de esto, la base del presupuesto en Venezuela se ha recargado con programas insostenibles, no adaptables, ineficientes e inequitativos/regresivos, y la asignación de los recursos tiende a reflejar las preferencias de determinados grupos de interés.

También se pueden observar cambios sustanciales en la composición del presupuesto a través del tiempo y frecuentes ajustes en las asignaciones del gasto público en concordancia con los cambios políticos (y económicos). A principios de 1999, por ejemplo, el presupuesto experimentó ajustes en siete oportunidades, equivalentes al 1,5% del PIB. Al mismo tiempo, el gobierno incrementó el gasto en salarios del sector público, de las universidades y en los haberes de los pensionados en un monto correspondiente al 1,5% del PIB.

De lo anterior se desprenden una serie de interrogantes: ¿cómo se pueden explicar tales variaciones en el nivel y en la composición del presupuesto a través del tiempo? ¿Estos cambios se encuentran asociados únicamente a las principales variables económicas? ¿Cuáles son los determinantes políticos y económicos de las (re)asignaciones presupuestarias y del desempeño fiscal? ¿Quién formula la política presupuestaria en Venezuela? ¿Se pueden explicar los resultados fiscales a través del papel que desempeñan los diversos actores e instituciones?

## **LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL MODELO DE RENTAS PETROLERAS Y DEL PRESUPUESTO**

Por lo general, la literatura especializada en la materia caracteriza a la mayoría de los gobiernos de los países petroleros como “Estados rentistas”, en virtud de que derivan gran parte de sus ingresos de rentas externas. Venezuela es un ejemplo, por excelencia, de este modelo de desarrollo. El Estado es propietario y administrador de las rentas petroleras. Durante las tres últimas décadas, el petróleo ha representado más del 80% de las exportaciones totales, el 90% del ingreso derivado del total de sus activos en el extranjero y el 50% de su ingreso fiscal total. Adicionalmente, el petróleo cuenta con una innegable dimensión política. Es decir, una fuente de ingreso concentrada y de gran magnitud puede moldear las instituciones sociales y políticas de una nación. En consecuencia, no es posible comprender la política presupuestaria de Venezuela sin tener en cuenta el impacto profundo que el petróleo ha tenido en las principales áreas de su economía, sus instituciones políticas y la sociedad en su conjunto. En este sentido, se puede afirmar que el petróleo ha sido el factor que más ha contribuido a moldear la política presupuestaria del país. Esta sección pretende contribuir a lograr una mayor comprensión de las dinámicas de la economía política que se analizan a lo largo del capítulo.

De acuerdo con Terry Karl (1999), los actores políticos, económicos y sociales en los estados petroleros no se comportan de la misma manera que los actores de otros países, en virtud de que no tienen por qué hacerlo. Cuando el petróleo es la principal fuente de riqueza de un Estado, estos ingresos alteran el marco dentro del cual se adoptan las decisiones. El petróleo genera una estructura de incentivos perversa que moldea el comportamiento de los actores dentro del proceso presupuestario. El petróleo condiciona las preferencias y las actitudes y constituye el factor esencial para comprender la razón por la cual se pueden presentar déficits fiscales, altos niveles de deuda pública y otros decepcionantes resultados fiscales aún en el medio de una bonanza económica. La explotación del petróleo venezolano ha sentado las bases para la conformación de un Estado rentista y, en general, de una sociedad sedienta de rentas. Así, el Estado ha mantenido a los ciudadanos en vez de los ciudadanos al Estado.

Tanto el sector privado como el gobierno han ejercido su capacidad de extraer rentas y de distribuirlas a su interior empleando al criterio político como principal mecanismo para su asignación. Los grupos de interés políticamente poderosos, como las élites políticas, la burocracia y los gremios de los sectores públicos y privados (por ejemplo, la Confederación de Trabajadores de Venezuela –CTV– y la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela –FEDECÁMARAS–), han tendido a capturar sistemáticamente al Estado. En consecuencia, los gobiernos han cobrado las tasas de impuestos más bajas de América Latina y mantenido algunos de los más altos beneficios, salarios, controles de precios y subsidios.

Existen dos mecanismos específicos a través de los cuales las rentas petroleras pueden moldear la política presupuestaria. El primero es el ingreso fiscal a través del cobro de impuestos. Es probable que los gobiernos que derivan suficientes ingresos de las exportaciones de petróleo, impongan impuestos menores a la población o incluso no los impongan (Ross, 2001: 332). El segundo mecanismo es el gasto: la riqueza petrolera puede conducir a un gasto mayor y más ineficiente. El ingreso petrolero ha proporcionado los recursos suficientes para que los gobiernos de Venezuela puedan contar con presupuestos de gran magnitud y libres de restricciones pese a los bajos ingresos fiscales internos. Por su parte, como resultado de estos dos mecanismos, los ciudadanos carecen de los incentivos para exigir la transparencia presupuestaria y la debida responsabilidad por parte de sus gobiernos.

En el marco del escenario rentista que prevaleció en Venezuela, especialmente después de la primera bonanza petrolera de 1974, los políticos tenían mayores posibilidades de ser elegidos si prometían proporcionar más bienes y servicios públicos sin solicitar un alza en los impuestos para sufragar los costos. Entre 1970

y 1981, el gasto público se incrementó en más de un 11%, del 16,3 al 27,4% del PIB, prácticamente sin aumentar la presión tributaria durante este período. Esto fue posible gracias al enorme ingreso fiscal petrolero y a la gran proporción del gasto público financiado a través de deuda pública. Los ciudadanos no percibieron el costo del aumento del gasto en muchas áreas y programas porque “el petróleo pagó la cuenta”. Habida cuenta de que el Estado nunca vio la necesidad de obligar a los ciudadanos a aceptar la carga tributaria sobre las actividades privadas como algo normal y necesario para financiar el gasto público, los gobiernos nunca establecieron una clara separación entre los recursos públicos y los privados, por lo que la relación entre el gasto y los impuestos fue muy débil. Como consecuencia, en vez de aumentar la productividad doméstica y los ingresos tributarios internos, los gobiernos optaron por mantener las actividades subsidiadas por el petróleo al mismo tiempo que evitaron imponer tributos. Por eso, las bonanzas petroleras institucionalizaron una estructura presupuestaria que condujo casi inevitablemente a la búsqueda de rentas por parte del Estado, los ciudadanos y la sociedad en su conjunto.

La arraigada creencia de que Venezuela era rica, como consecuencia de muchos años con ingresos crecientes y masivas bonanzas petroleras, minó cualquier esfuerzo por demostrar lo contrario. La dependencia fiscal respecto del petróleo contribuyó al desarrollo de la noción de que se trataba de un Estado opulento sin limitaciones presupuestarias. Al mismo tiempo, los ingresos petroleros –y el extraordinariamente alto nivel de gasto público que éstos facilitaron–, ocultaron las debilidades e ineficiencias institucionales de la administración pública por un considerable período. Además, durante el período gobernado por el Pacto de Punto Fijo, los partidos tradicionales emplearon los recursos presupuestarios derivados de la industria petrolera como elemento clave para modificar los estímulos políticos y para conservar la cooperación política por muchos años. Diversos autores han analizado la relación existente entre las instituciones políticas y el petróleo, así como sus efectos sobre el sistema de partidos. Terry Karl (1987) argumenta que el petróleo fue el factor económico que permitió que el país desarrollara las condiciones sociales necesarias para lograr un sistema de partidos cohesionado. Esto explica el permanente apoyo al pacto institucional que solidificó la transición hacia la democracia después de 1958. De conformidad con este argumento, sin el petróleo hubieran existido muy pocas posibilidades de supervivencia de la democracia en la Venezuela de aquella época (Monaldi *et al.*, 2006: 10).

Tras las crisis petroleras de los años setenta, el sustancial ingreso de “petrodólares” hizo que la distribución de los ingresos petroleros entre los diferentes “buscadores de rentas” de la sociedad venezolana fuera relativamente simple. Sin

embargo, a medida que la renta petrolera se desvaneció y la sociedad se hizo más compleja, el proceso de distribución comenzó a colapsar, bien sea por falta de recursos, por la incapacidad de llegar a importantes sectores de la población o, por la evidente incapacidad de los partidos políticos para cumplir con su cometido. La disminución de los precios del petróleo durante los años ochenta y la consecuente caída en el ingreso fiscal petrolero fueron la causa de la crisis fiscal del Estado rentista. La caída en el ingreso fiscal petrolero, experimentada por poco más de dos décadas, señaló el deceso del modelo rentista petrolero que había constituido la base de la estabilidad política durante muchos años. Las huelgas y disturbios, los intentos de golpe de Estado, la abstención electoral, el deterioro de los partidos políticos tradicionales y el colapso general del sistema político, son algunas de las más obvias manifestaciones del deterioro del modelo.

## CARACTERIZACIÓN DE LOS RESULTADOS PRESUPUESTARIOS

Esta sección presenta diversos parámetros relacionados con el desempeño fiscal desde las perspectivas de la sostenibilidad, la eficiencia, la adaptabilidad y la representatividad del gasto público. Muestra que algunos de estos parámetros señalan la presencia de problemas en relación con la sostenibilidad de las finanzas públicas y la necesidad de abordar el tratamiento de aspectos relevantes de la eficiencia del gasto en diversas áreas del accionar estatal. También se argumenta que la política fiscal carece de flexibilidad y que, de acuerdo con algunos indicadores, el proceso presupuestario muestra poca representatividad.

### Sostenibilidad

Además de exhibir una alta volatilidad como resultado de la gran dependencia en los ingresos petroleros, la política fiscal venezolana también ha mostrado señales de insostenibilidad. Diversos estudios realizados a mediados de los años noventa y a principios del siglo XXI, empleando una variedad de indicadores de sostenibilidad fiscal, ilustraron que la deuda no podrá ser pagada en el futuro si no se presentan cambios radicales en la política económica y fiscal. Desde los años setenta, la deuda pública ha aumentado considerablemente y los déficits fiscales se han tornado en crónicos. Entre 1990 y 2002, por ejemplo, el balance fiscal general para el sector público no financiero consolidado registró cinco superávits y ocho déficits, los cuales oscilaron entre el 7,2% al -13, 2% del PIB. Adicionalmente, la deuda pública total aumentó del 23% del PIB en 1998 al 35% del PIB en 2002, debido principalmente a un significativo aumento de la deuda interna. El cuadro 9.1 muestra los déficits fiscales y la deuda pública durante los períodos estudiados.

**CUADRO 9.1** Indicadores de deuda y de déficit, 1970-2004  
(porcentaje del PIB)

	1970	1980	1990	2000-2004
Fiscal balance <sup>a</sup>	-0,3	-3,8	-3,2	-3,7
Deuda pública, total	18,9	48,8	44,1	33,9
Deuda pública, interna	5,5	6,5	6,2	12,1
Deuda pública, externa	13,4	42,3	37,9	21,8

Fuente: Ministro de Economía y Finanzas de Venezuela.

a. Excluidos los ingresos de capital.

## Eficiencia

La eficiencia de la política fiscal representa la capacidad de lograr los objetivos trazados por el gobierno en sus diferentes planes, a partir del conjunto de herramientas disponibles (ingresos, gastos, deuda, etc.). Resulta igualmente importante, para efectos de medir el desempeño del sector público, analizar la brecha entre las acciones reales de las autoridades y las mejores prácticas para la prestación de bienes y de servicios públicos en términos de sus costos y resultados. Dado el conjunto de bienes y servicios públicos, el análisis de eficiencia que se realiza se lleva a cabo utilizando ejemplos específicos en las áreas del gasto social y de capital, particularmente aquellos relacionados con el gasto en infraestructura y en educación.

Venezuela cuenta con una de las mejores redes de infraestructura en América Latina. Por ejemplo, indicadores como la extensión de las autopistas y carreteras y, el número de puertos y aeropuertos per cápita sitúan al país en una buena posición respecto de los demás países de la región (CONAPRI, 2002). Sin embargo, la inversión en infraestructura ha decrecido considerablemente en los últimos años y la falta de mantenimiento ha permitido el deterioro de muchos de los bienes y de los servicios públicos ofrecidos en este ámbito. De acuerdo con CONAPRI (2002), la inversión en infraestructura varió de un máximo cercano al 3,5% del PIB en 1977 a aproximadamente el 0,5% del PIB en 2000. Las principales razones han sido el deterioro de las condiciones económicas desde los años ochenta y los incentivos perversos existentes para los formuladores de política y los legisladores que conducen a recortar el gasto de capital en vez del gasto corriente en momentos de crisis y de ajuste fiscal.

De otro lado, el gasto en educación representa la mayor proporción del gasto social total, alcanzando un promedio aproximado del 5% del PIB desde 2000 de

una media cercana al 4% del PIB en los años noventa. Pese al significativo gasto en educación, un estudio del Banco Mundial (1998) muestra que los indicadores clave, como la matrícula primaria y secundaria y las tasas de deserción escolar están por debajo del promedio de los estándares en América Latina. Además, la mayoría del gasto se asigna al pago de sueldos y salarios y de gastos administrativos, mientras que existen notables brechas en la provisión de otros insumos, como la capacitación a docentes, libros y otros materiales que forman parte integral de un buen sistema de educación.

Estos casos ejemplifican los serios problemas de eficiencia y de equidad existentes en la asignación y ejecución del presupuesto en Venezuela. Muchos de los aspectos aquí descritos pueden generalizarse hacia otras áreas de acción del sector público, las cuales se traducen en insuficiencias en la elaboración y ejecución del presupuesto. Es claro que la prestación de bienes y de servicios públicos está muy lejos de ser suficiente en relación con los objetivos trazados por el gobierno y contribuye poco a mejorar las condiciones de vida de los venezolanos.

### **Adaptabilidad**

Resulta indispensable tener en cuenta dos factores a los efectos de medir la adaptabilidad del presupuesto en Venezuela. Primero, las respuestas que ofrece la política fiscal a los ciclos económicos pueden demostrar la capacidad del gobierno para mitigar el impacto de las expansiones o de las contracciones del PIB. Es deseable, en general, que el gobierno mantenga una política fiscal contracíclica para suavizar el impacto de las crisis económicas inesperadas. Segundo, se deben contabilizar las principales rigideces legales y políticas del presupuesto para determinar la proporción real del presupuesto de la que puede disponer libremente el Poder Ejecutivo.

Si la política fiscal es contracíclica, el gobierno podrá ahorrar recursos en períodos de expansión económica y emplearlos en tiempos de recesión. Para el caso de Venezuela, Ríos (2003) aísla las cuentas fiscales de los ciclos económicos y de las variaciones en los precios del petróleo con el fin de obtener un balance fiscal estructural. Observó que aun cuando las principales causas de las crisis se aíslan de las cuentas fiscales, éstas mantienen una gran volatilidad, lo cual podría indicar la existencia de una política fiscal procíclica. Otros estudios, como el de García *et al.* (1997) y el del Banco Mundial (2002) obtuvieron resultados similares, confirmando que la política fiscal en Venezuela es procíclica.

El segundo aspecto a considerar es la proporción del presupuesto de la que el Poder Ejecutivo puede disponer libremente una vez que los requerimientos legales

y el gasto corriente, muy difíciles de recortar (por razones políticas o financieras), como los salarios de los empleados públicos y los pagos de intereses, se restan del presupuesto. En el presupuesto de 2003, por ejemplo, las asignaciones legales y contractuales previamente destinadas representaban el 52% del presupuesto. Si a esto se le suman los sueldos y salarios de los empleados públicos y las asignaciones para el pago de intereses se tiene entonces que el margen para la gestión fiscal es más reducido aún.

La evidencia presentada muestra que el presupuesto venezolano carece de adaptabilidad si se lo confronta con cambios inesperados en las condiciones económicas. Esto se debe la mayoría de las veces a que la política fiscal es procíclica y el gobierno tiende a exacerbar las conmociones en la actividad económica. Más aún, los gastos presupuestarios exigidos por la ley y los gastos corrientes –difíciles de recortar– representan una considerable proporción del presupuesto total, lo cual afecta adversamente la capacidad del gobierno para impulsar un ajuste fiscal al momento de enfrentar un entorno económico cambiante.

## Representatividad

La literatura especializada ofrece diversas definiciones para la representatividad de la política fiscal. Una definición se refiere al grado en el cual la asignación de los recursos refleja las preferencias de la población en general o de los grupos de interés organizados. Otra definición se relaciona con el proceso de planificación a través del cual se asignan los recursos públicos. Por último, también se puede asociar con la asignación regional de los recursos dependiendo de factores como la población, el ingreso y las tasas de pobreza.

Se puede afirmar, en cuanto a la primera definición, que las preferencias de la población en Venezuela se canalizan a través del sistema electoral, aunque determinados grupos de interés influyen la asignación de los recursos mediante el cabildeo ante el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo. Algunos gobiernos regionales han implementado los presupuestos participativos, por lo que los ciudadanos tienen algún grado de injerencia en asuntos presupuestarios, especialmente sobre aquellos que afectan a sus comunidades. Sin embargo, esta práctica ha sido más bien limitada. Además, cada nuevo gobierno está obligado a presentar, al inicio de su período, un plan nacional que incorpore las prioridades y políticas prometidas durante la campaña electoral. No obstante, muchas veces se trata de un ejercicio conceptual con muy poca participación de la sociedad civil o de los grupos organizados. Asimismo, no existe una evaluación formal de la implementación del señalado plan.



Los grupos de interés más poderosos pueden influir sobre la asignación de recursos para su beneficio. Tal es el caso de las universidades. Una importante característica del gasto en educación en Venezuela es su concentración en la educación superior. En 1999, la educación preescolar y elemental, la cual representaba al 80,9% de los estudiantes matriculados en el sistema de educación, recibió sólo el 11,5% del presupuesto total de educación. Por su parte, la educación superior que representaba apenas el 12,6% de los estudiantes matriculados en ese período recibió cerca del 40% del presupuesto total (Puente, 2005). La alta y aún creciente concentración del gasto en educación a lo largo de las últimas dos décadas ha conducido a que tales gastos tengan un significativo componente regresivo. Esta situación es muy difícil de cambiar en virtud de las poderosas universidades y los grupos de interés organizados.

## ACTORES Y ENTORNO INSTITUCIONAL

Dado que la política presupuestaria bien puede depender de los intrínquilis del proceso de toma de decisiones, es importante comprender la totalidad del proceso de formulación del presupuesto. En este contexto resulta particularmente importante reconocer la estructura, la operación y los actores involucrados, concentrándose en las relaciones e interacciones entre estos actores, los poderes formales e informales que poseen y la manera en que los ejercitan a través de las diversas etapas del proceso presupuestario. El entorno institucional en el que estos actores se desenvuelven también influye sobre las dinámicas subyacentes del proceso presupuestario y de sus resultados.

La dependencia económica de Venezuela en el petróleo ha afectado profundamente el entorno institucional, los procesos de formulación de políticas y los resultados de política pública —especialmente al proceso presupuestario y a sus resultados— en la medida en que el presupuesto es uno de los principales mecanismos para la distribución de los ingresos petroleros. No obstante, los cambios en las condiciones económicas y en los ingresos petroleros no constituyen la única explicación de las modificaciones en las diferentes etapas del proceso presupuestario, toda vez que los cambios en las reglas de juego, el funcionamiento de las instituciones políticas, los incentivos políticos y las restricciones también han jugado un papel preponderante en la determinación de las tendencias y de los niveles de calidad de los resultados.

El cuadro 9.2 presenta la caracterización del marco analítico que se ajusta a las particularidades del caso venezolano, en el que el período de estudio (1974 a 2004) se subdivide en tres intervalos (1974 a 1988, 1989 a 1998 y 1999 a 2004).

**CUADRO 9.2** | Entorno del proceso de formulación de políticas y el proceso presupuestario

1974 a 1988	1989 a 1999	1999 a 2004
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso cooperativo de formulación de políticas y de presupuesto</li> <li>• <b>Bajo número de actores clave</b> – permitió las consultas presupuestarias entre un reducido número de actores</li> <li>• Presidente</li> <li>• Líderes de los dos principales partidos políticos (AD y COPEI)</li> <li>• Líderes de las cúpulas sindicales y empresariales (CTV y FEDECÁMARAS)</li> <li>• <b>Actores estables</b> (acción repetida)</li> <li>• <b>Presidente poderoso</b> – constitucionalmente débil pero informalmente poderoso, poder significativo en el proceso presupuestario y fuertes poderes partidistas, control sobre las altas rentas petroleras, derecho a nombrar a los miembros del Consejo de Ministros y a los gobernadores regionales</li> <li>• <b>Acuerdo político</b> – bipartidista de tipo cartel</li> <li>• <b>Sistema de partidos</b> – altamente centralizado, disciplinado no fragmentado</li> <li>• <b>Líderes de los partidos</b> – larga permanencia en el cargo, control sobre las nominaciones al Congreso y muchos de ellos eran miembros del Congreso</li> <li>• <b>Alta cooperación interpartidaria</b></li> <li>• Legislativo marginalizado – controlado esencialmente por los dos principales partidos políticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Declive y ruptura de la cooperación</b> – fragmentación política</li> <li>• <b>Proceso presupuestario volátil</b></li> <li>• <b>Mayor número de actores politizados y polarizados</b> – nuevos actores: autoridades locales elegidas y nuevos partidos políticos con significativa participación en el Congreso</li> <li>• <b>Mayores costos de transacción</b></li> <li>• <b>Presidente más débil</b> – pérdida del control sobre el presupuesto y los gobernadores, reducida influencia sobre el Congreso, necesidad de establecer coaliciones políticas; decrecimiento del ingreso petrolero</li> <li>• <b>Sistema de partidos</b> – menor disciplina, fragmentación</li> <li>• <b>Inestabilidad institucional</b></li> <li>• <b>Legislativo más poderoso</b> – a pesar de la fragmentación y de la polarización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Debilitamiento de la cooperación</b> – fragmentación política, inestabilidad, formulación partidista de políticas y aumento de la confrontación</li> <li>• <b>Mayores costos de transacción</b></li> <li>• <b>Presidente fuerte</b> – constitucional e informalmente poderoso con alta concentración de poderes y un papel preponderante en el proceso presupuestario</li> <li>• <b>Múltiples cambios en el poder formal e informal</b></li> <li>• <b>Debilitamiento de las instituciones y de la responsabilidad</b></li> <li>• <b>Disminución de la calidad de gobierno</b> – aumento de la rotación en el Consejo de Ministros</li> <li>• <b>Debilitamiento del Legislativo</b> – dado el mayor papel del presidente y la fuerte disciplina de los miembros del partido de gobierno</li> </ul>

### Primer período (1974 a 1988)

El marco institucional vigente durante el período comprendido entre 1974 y 1988 fue el del Pacto de Punto Fijo y la Constitución de 1961 (Monaldi *et al.*, 2006). Un presidente constitucionalmente débil pero informalmente poderoso garantizó el poder de veto de los principales líderes de los partidos políticos sobre las más

importantes decisiones de políticas públicas. Otras de las características sobresalientes del marco institucional fundamental de este período son el alto grado de cooperación entre los partidos, el conjunto de incentivos a la centralización y la disciplina de los partidos dentro del sistema electoral, las elecciones presidenciales simultáneas con todas las elecciones legislativas, la falta de líderes regionales electos mediante el voto popular y la ausencia de experiencia en el proceso de toma de decisiones.

Este período comprende los últimos 15 años del proceso de consolidación democrática en Venezuela y se puede tipificar como aquel que contó con un entorno conducente a la cooperación política, en virtud de que los actores políticos involucrados eran pocos y estables (acción repetida) y los grupos de interés eran reducidos. Se privilegió la estabilidad sobre la flexibilidad o la eficiencia y el esquema vigente, caracterizado por el acuerdo político bipartidista establecido entre los dos principales partidos (AD y COPEI) en 1958, evolucionó en una versión exacerbada del mismo. En este contexto, era común que el Congreso delegara la autoridad legislativa al presidente. El papel marginal del Congreso y partidos sumamente disciplinados resultaron en una reducción del número de actores que participaban en las consultas de políticas públicas (sólo el presidente, los líderes de los partidos nacionales y la cúpula de los grupos corporativos), lo cual facilitó el proceso de formación de políticas.

El favorable escenario petrolero durante parte de este período hizo que la distribución de los ingresos del petróleo se convirtiera en un elemento político clave, susceptible de influir también sobre el proceso presupuestario. Las bonanzas petroleras moldearon las distorsiones políticas en la medida en que la abundancia brindó mayor poder al presidente y esta nueva distribución del poder indujo a desviaciones del comportamiento cooperativo, las cuales amplificaron los incentivos hacia el comportamiento ineficiente y hacia la corrupción.

La estabilidad, la coherencia y la tentativa de generar capacidades para el fortalecimiento de las políticas públicas observada antes de 1974 comenzaron a erosionarse entre 1974 y 1988. No obstante, determinadas áreas clave, como la industria petrolera y el banco central, preservaron capacidades de formulación de políticas relativamente sólidas.

Desde la perspectiva del proceso presupuestario, el presidente contaba con amplios y significativos poderes, los cuales, aunados con el acuerdo político bipartidista dentro de un entorno corporativista, condujeron a la reducción del número de actores que interactuaba en las diversas etapas del proceso. En aras de preservar la cooperación política, el presidente ejercía enérgicamente su poder en la asignación de los recursos presupuestarios, esquema que eventualmente se transformó en

insostenible. Los presidentes que deseaban mantener la disciplina presupuestaria en los años setenta y buena parte de los años ochenta podían lograr este objetivo en la medida en que contaran con el apoyo amplio, decidido y disciplinado en el Congreso. Cabe señalar, sin embargo, que estas mismas condiciones ayudaron paradójicamente a otros presidentes a acelerar el gasto.

### **Segundo período (1989 a 1998)**

Durante el período comprendido entre 1989 y 1998, la democracia en Venezuela comenzó a desorganizarse y la capacidad para establecer acuerdos políticos a declinar. El acuerdo político predominante se fracturó, lo cual condujo a una mayor fragmentación política e influencia del Congreso sobre la formulación de políticas, particularmente en el proceso presupuestario. Los costos de transacción aumentaron y los resultados presupuestarios se deterioraron significativamente. En consecuencia, este período se caracterizó por múltiples actores (actores subnacionales, entre muchos otros), alta volatilidad electoral e inestabilidad institucional.

El poder presidencial se debilitó y la introducción de las elecciones regionales en 1989 activó el sistema federal formal, que históricamente se había mantenido latente, incrementó el número de escenarios electorales y la competencia. El hecho de que las elecciones regionales y las presidenciales no se realizaran simultáneamente, aunado a la posibilidad de la reelección de gobernadores y alcaldes, brindó la oportunidad a los nuevos actores políticos regionales de reclamar su independencia frente a las autoridades nacionales. Pese a las modificaciones introducidas al sistema legislativo en 1993 para transformarlo de la representación proporcional tradicional en un sistema mixto de miembros proporcionales con representación personalizada, el sistema continuó siendo íntegramente proporcional; los incentivos a la fragmentación política aumentaron, y el declive de la disciplina partidaria, la inestabilidad política y el debilitamiento de la cooperación se hicieron cada vez más evidentes. Los nuevos actores clave —como los militares, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades regionales, todos con diversos grados de poderes formales e informales—, irrumpieron en el escenario político.

El mayor número de actores relevantes condujo a un sustancial incremento en los costos de transacción de realizar acuerdos informales. Al mismo tiempo que el proceso de formulación de políticas experimentaba un deterioro general, el Poder Legislativo comenzó a desempeñar un papel más significativo. Asimismo, la emergencia de vínculos más estrechos entre los legisladores y sus electores promovió el surgimiento de más grupos legislativos independientes de entre los partidos políti-

cos consolidados. Los gobernadores pudieron cambiar de compañeros de fórmula más fácilmente para asegurar su reelección, incrementando así su independencia de los partidos tradicionales.

La disminución de los poderes presidenciales se vio profundamente influenciada por la introducción de las elecciones regionales, tanto debido a la pérdida del control del Poder Ejecutivo sobre parte del presupuesto (dada la asignación constitucional para las regiones) como por haber perdido el control sobre el nombramiento y la remoción discrecional de los gobernadores. Cabe señalar, asimismo, que los medios de intercambio político de los presidentes también se redujeron en virtud de la disminución de los ingresos fiscales petroleros y de las reformas orientadas hacia el mercado.

### **Tercer período (1999 a 2004)**

La revolución de Hugo Chávez y la Constitución de 1999 caracterizaron el período comprendido entre 1999 y 2004, con un significativo impacto sobre el paisaje institucional y político, el cual fue moldeado a partir de la presencia de un presidente con atribuciones más amplias, una mayor concentración de poder y mayores intereses de poder, el debilitamiento de la responsabilidad, la inestabilidad política, la polarización, la profundización de la confrontación política, la formulación de políticas partidarias y el debilitamiento de la cooperación política. Pese a la mayor polarización, el poder se consolidó al interior de un solo partido. Muchos de los poderes formales e informales se transformaron durante este período y la disminución del control civil sobre los militares se convirtió en una de las características más sobresalientes tras la elección de Chávez.

El poder del Congreso en el proceso presupuestario disminuyó, al mismo tiempo que los poderes presidenciales se fortalecieron y el Poder Ejecutivo retomó su papel predominante sobre el proceso presupuestario. Pero comparado con el primer período, en esta oportunidad el presidente ejerció sus poderes en un contexto político no competitivo.

La gobernanza y la institucionalidad disminuyeron, lo cual se reflejó en muchos casos a través de la revocación de las reformas políticas implementadas por administraciones anteriores, el aumento de la rotación en el Consejo de Ministros y el deterioro de la percepción sobre muchas de las instituciones públicas.

Durante el segundo y el tercer períodos (de 1989 a 1998 y de 1999 a 2004), el progresivo deterioro de las características de la política pública se hizo evidente, dado el aumento en la volatilidad, en la incoherencia y en la desinversión en muchas de las capacidades vinculadas a las políticas públicas.

## Los actores y su papel en el proceso presupuestario

En el caso de Venezuela existen tres actores globales protagónicos: el Poder Ejecutivo; el Poder Legislativo; y, un conjunto de diversos actores informales, grupos de interés y gobiernos subnacionales.

### *El Poder Ejecutivo*

En un sentido amplio, la influencia del Poder Ejecutivo incorpora el poder del presidente, del Consejo de Ministros y de las diferentes instituciones de este poder del Estado: Ministerio de la Planificación y Desarrollo (CORDIPLAN), el Ministerio de Finanzas (MF), el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), las unidades presupuestarias de las entidades públicas, la Oficina Central de Personal (OCP) y el Instituto Nacional de Estadística (INE), entre otros. Sin embargo, en la formulación del proyecto de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo, se generan importantes interacciones entre éste y otras instituciones del sector público, como el Banco Central de Venezuela y las empresas del sector público (por ejemplo, la empresa de petróleos PDVSA, la cual juega un papel preponderante en la estimación de los ingresos petroleros en esta fase del proceso).

### *El presidente y el Consejo de Ministros*

Durante la etapa de formulación del presupuesto, el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad formal de presentar el proyecto de presupuesto a la consideración del Congreso, el cual –tras realizar algunas enmiendas– lo aprueba. Los procedimientos de votación determinan quién ejerce influencia sobre el documento de presupuesto final, así como sobre cuándo y cómo la ejerce. En consecuencia, la proporción de escaños controlados por el partido de gobierno –o grupo de coalición– fue esencial durante la etapa dos (1989 a 2000), en la cual se evidenció el mayor número de partidos en el Congreso. Hasta 1989, el presidente –aunque constitucionalmente débil– ejercía mayor poder en materia de políticas públicas, pero éste se redujo ostensiblemente en el caso del proceso presupuestario, en virtud de un cambio en la distribución de poder en el Congreso. Sin embargo, en el caso de que el Poder Legislativo no apruebe el proyecto de presupuesto presentado a su consideración, el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad formal de implementar un presupuesto por defecto.

En relación con el Consejo de Ministros, además de CORDIPLAN y del Ministerio de Finanzas –quienes juegan un papel formal e informal en el proceso presupuestario– los otros ministerios también desempeñan un papel formal, el cual se evidencia

principalmente a través de la presentación de los proyectos que pudieran requerir de una financiación externa. Cabe señalar, asimismo, que determinados ministros ejercen una influencia informal sobre el MF y los analistas de la ONAPRE, la cual afecta la asignación definitiva de los recursos entre los ministerios, la credibilidad del ministro tanto al interior de su entidad como entre sus pares, y su posición política.

Después de las deliberaciones en el gabinete económico, el presidente reunido en Consejo de Ministros tiene la responsabilidad de aprobar el proyecto de presupuesto final y de dirimir los conflictos relacionados con las asignaciones de gasto, surgidos entre las entidades y la ONAPRE, que no se hubieran resuelto. El poder que el presidente ejerce durante la etapa de elaboración del proceso de presupuesto es acompañada por la influencia que algunos ministros clave ejercen en la negociación, habida cuenta de las responsabilidades funcionales de los ministros y de sus intereses personales o preocupaciones por asegurar su supervivencia política, su reconfirmación en el cargo o el futuro de su carrera política.

La figura de un presidente con mayores poderes constitucionales e informales que surgió después de 1999, aunada con la de un Congreso prácticamente hegemónico –con representación mayoritaria del partido político de gobierno– ha implicado que la aprobación por parte del Poder Legislativo haya sido un mero trámite tanto en el caso del proyecto de ley de presupuesto como en el de sus enmiendas.

#### *Principales ministerios: Economía y Finanzas, y Planificación y Desarrollo*

El Ministerio de Finanzas constituye uno de los principales actores en la coordinación del proceso presupuestario. CORDIPLAN –el ministerio responsable de la planificación– es principalmente responsable de formular el plan nacional de desarrollo (Plan de la Nación) durante el primer año del mandato de cada administración. El plan describe las directrices generales establecidas en la política presupuestaria. La elaboración de las proyecciones de las variables macroeconómicas requeridas y el sistemático uso estratégico de las proyecciones macro subyacentes al presupuesto son responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo; particularmente son oficiales de CORDIPLAN y del Ministerio de Finanzas quienes conforman un equipo para estimar las citadas proyecciones. Al mismo tiempo, le corresponde al Ministerio de Finanzas estimar los ingresos tributarios.

Aunque el Ministerio de Finanzas es, formalmente, la figura central de la coordinación del proceso presupuestario, CORDIPLAN desempeñó un papel más protagónico en el proceso durante 2002 y 2003. Si bien es cierto que, durante este período, el objetivo era emplear el presupuesto como una herramienta de planificación de mediano plazo, también lo es que el contexto político –basado en una figura presidencial dominante– alteró algunas de las dinámicas existentes entre los actores y

convirtió el presupuesto en una herramienta contable con gran influencia política. Dada la agenda política, la composición del presupuesto tendió a reflejar las preferencias del presidente en materia de programas sociales y otros requerimientos de gasto en vez de ser la expresión de ciertos criterios analíticos para garantizar la eficiencia, la efectividad y la sostenibilidad del gasto. En este caso los ministros debieron presentarle directamente al presidente sus solicitudes de fondos adicionales en vez de acudir al Ministerio de Finanzas y a CORDIPLAN.

### *El Poder Legislativo*

Todas las acciones desarrolladas por el Poder Legislativo en torno al proyecto de ley de presupuesto se inician en la Comisión de Finanzas. El presidente y los miembros de esta comisión son actores poderosos capaces de ejercer gran influencia para moldear el presupuesto final aprobado. Aunque otras comisiones pueden opinar acerca de los temas presupuestarios relacionados con sus áreas de especialización, por lo general no se involucran directamente en los debates presupuestarios. En virtud de lo anterior, la Comisión de Finanzas toma todas las decisiones presupuestarias pertinentes sin consultar a las demás comisiones especializadas, lo cual pone de manifiesto que una de las principales negociaciones políticas que adelantan los partidos después de la elección de los nuevos diputados ante el Congreso, es la elección del presidente y de los miembros de esta comisión.

El Congreso tiene la potestad de modificar las prioridades y de agregar o recortar las obras públicas, pero no puede alterar los límites generales de gasto. Asimismo, los legisladores pueden objetar las proyecciones macroeconómicas y de ingresos y solicitar al Poder Ejecutivo que las revise o que las ajuste. Este patrón de comportamiento fue más común durante los períodos en los que el Congreso tuvo una posición más fuerte. Ahora bien, el Poder Legislativo tiene la potestad de aprobar presupuestos complementarios (créditos adicionales). Habida cuenta de que el escrutinio de estas nuevas asignaciones tiende a ser menos riguroso durante los debates legislativos, estos créditos constituyen una fuente de gasto excesivo y, por tanto, de indisciplina presupuestaria.

Durante el período comprendido entre 1974 y 1988, el partido de gobierno contó tanto con la mayoría en el Congreso como con la presidencia de la Comisión de Finanzas. Este control, aunado a una férrea disciplina de partido, evidenció un período de debilidad del Poder Legislativo. Previo al proceso de descentralización de 1989, el Senado no tenía un poder de veto significativo en el proceso de formulación de políticas, pero aún después de este año, el poder del Senado siguió siendo muy bajo. El papel del Senado en el proceso presupuestario se limitaba,



por lo general, a ratificar –tras el debate necesario– la aprobación del presupuesto otorgada por la cámara baja.

Desde 1989 hasta 1999, el papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario y en la determinación de la composición del gasto se fortaleció, debido en parte al frágil vínculo existente entre el gobierno y los partidos políticos que controlaban la mayoría tanto en el Congreso como en la Comisión de Finanzas. Tras la adopción de la Constitución de 1999, el cambio del sistema bicameral por el unicameral y el control casi hegemónico por parte del partido de gobierno sobre el Congreso y la Comisión de Finanzas modificó todas las dinámicas. En este escenario, la colaboración entre y al interior de los partidos varió, particularmente, la cooperación entre partidos se debilitó a la vez que se evidenció una mayor cooperación al interior del partido de gobierno.

### *Grupos de interés*

Diversos grupos de interés que buscan proteger sus “rentas” durante la asignación presupuestaria ejercen distintos grados de influencia sobre la composición y los niveles de gasto, lo cual afecta significativamente la inercia y las rigideces presentes en las asignaciones presupuestarias. Los actores informales, como los empleados gubernamentales y otros que perciben beneficios del presupuesto, ejercen presión política para que se aprueben aumentos significativos o se eviten los recortes en la asignación de los recursos, lo cual amplifica la presión sobre las tensiones políticas o los conflictos sin resolver durante las diferentes etapas del proceso presupuestario.

Cabe señalar, asimismo, que existen poderosos grupos de cabildeo ante el Poder Legislativo, los cuales operan normalmente a través de tres grandes grupos: los sindicatos, los grupos políticos con una influencia amplia y suficiente peso electoral y las autoridades políticas, especialmente aquellas pertenecientes a AD (Partido Acción Democrática) y COPEI (Partido Social Cristiano) durante los dos primeros períodos analizados, y más adelante al MVR (Movimiento Quinta República). El uso de los “créditos adicionales” se debe, en gran parte, a las presiones que ejercen los diversos grupos de interés para lograr la asignación de recursos adicionales para las actividades que pueden haber experimentado recortes en determinadas áreas durante las etapas de formulación y de aprobación.

### *Gobiernos subnacionales*

El cambio de esquema de gobernadores “nombrados” al cargo y libremente removidos por el presidente (1958 a 1989) por el de funcionarios “elegidos” (desde 1989) aumentó la relevancia de los gobiernos subnacionales y redujo su estigmatización

como agentes del gobierno central. La adopción de las elecciones directas del gobernador tuvo un profundo e inesperado efecto sobre el sistema de partidos en Venezuela, en la medida en que disminuyó el poder de los líderes nacionales de los dos partidos políticos tradicionales –AD y COPEI. Una parte del mayor poder de estos funcionarios –cosechado por los gobernadores electos a través del tiempo– se evidencia en que se convirtieron en contendores relevantes en las elecciones presidenciales.

La influencia de los gobiernos subnacionales en el Congreso, particularmente en el Senado, se ve robustecida en aquellos casos donde los distritos en los que se realizan elecciones para senadores coinciden con los de los gobernadores –como fue el caso de Venezuela hasta 1989. Sin embargo, como señala Monaldi *et al.* (2006), la Constitución de 1999 cambió el marco institucional que podía promover ese tipo de interrelaciones, en la medida en que transformó el sistema legislativo bicameral en uno unicameral y limitó la posible concurrencia de las elecciones.<sup>1</sup>

## ENMIENDAS PRESUPUESTARIAS EN LAS ETAPAS DE APROBACIÓN Y EJECUCIÓN: UNA EVALUACIÓN EMPÍRICA

Esta sección cuantifica la diferencia entre el proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso y el presupuesto aprobado y ejecutado por el gobierno durante el período comprendido entre 1973 y 2004. Se presta especial atención a las modificaciones en determinados años, programas y áreas del presupuesto. Tales análisis sirven para presentar evidencia empírica adicional sobre el patrón de interacción entre los principales actores involucrados en el proceso presupuestario. Las diferencias agregadas entre los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo y la legislación finalmente aprobada y ejecutada ilustran cuatro puntos importantes: primero, aunque el Congreso no alteró los niveles generales de gasto, modificó la composición del gasto propuesta por el Poder Ejecutivo durante la etapa de aprobación. Segundo, la evidencia empírica presentada, en consecuencia con el análisis realizado en este capítulo, sirve para identificar los dos patrones de actividad del Poder Legislativo entre 1973 y 2004: dos períodos (1973 a 1985 y 1999 a 2004) caracterizados por un relativamente bajo nivel de participación del Congreso en el proceso presupuestario y el tercero caracterizado por un alto nivel de participación (1986 a 1998). Tercero, el gran número y cuantía de créditos adicionales contribuyeron a erosionar la disciplina presupuestaria y los controles fiscales

<sup>1</sup> En la medida en que el período presidencial es de seis años, el de los diputados de cinco años y el de los gobernadores de cuatro años.

ejercidos por el Poder Legislativo, así como a aumentar el gasto. Finalmente, estas diferencias también permiten evidenciar el poder ejercido por determinados grupos de interés durante el proceso presupuestario.

### **Aprobación del proyecto de ley de presupuesto en el Congreso**

Resulta indispensable realizar tres observaciones cruciales sobre esta fase, consistente en el paso del proyecto de ley del Poder Ejecutivo a través del Congreso hasta su aprobación. Primero, ¿es factible que el alcance de las enmiendas pueda, por ejemplo, aumentar el gasto y/o reducir los ingresos? Segundo, de manera más general, ¿cuál es la relación estratégica entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en esta etapa? Tercero, ¿cuán relevante es la influencia que los diversos grupos de interés ejercen sobre el proceso de aprobación del presupuesto?

Esta sección mide y explica el porcentaje de desviación existente entre al gasto agregado propuesto por el Poder Ejecutivo y aquel aprobado por el Congreso. El valor absoluto de la diferencia entre el presupuesto solicitado por el presidente y las apropiaciones aprobadas por el Congreso (estimado como porcentaje del presupuesto solicitado por el presidente) constituye una de las medidas de la distribución de la actividad parlamentaria. La diferencia absoluta promedio anual entre el presupuesto solicitado por el presidente y las asignaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso proporciona un índice resumido muy útil de la actividad parlamentaria a lo largo del período estudiado. Si el Congreso no realizó modificaciones en una determinada categoría del presupuesto o en un cargo público a lo largo del período de 31 años, el índice de actividad será igual a cero. Si, por el contrario, se verifican amplios o frecuentes cambios (aumentos o recortes) al proyecto presentado por el Poder Ejecutivo entonces los valores del índice serán mayores (Kanter, 1972: 133). Para esto se emplean, en particular, tres medidas de la actividad parlamentaria: primera, los aumentos o recortes en el proyecto de presupuesto global del Poder Ejecutivo; segunda, la presencia o la ausencia de modificaciones en el proyecto de presupuesto global del Poder Ejecutivo por entidad, y, tercera, la frecuencia de las modificaciones introducidas por el Congreso en las diversas categorías de gasto por año. Como se demostrará, las tres medidas indican que la actividad parlamentaria se concentró en algunas categorías y años en particular.

En términos del período de estudio en esta sección, 1973 a 2004, el nivel agregado de gasto de la ley de presupuesto aprobada observó un promedio de -1,3% frente al proyecto inicialmente presentado por el Poder Ejecutivo para el período comprendido entre 1973 y 1985, 5,8% entre 1986 y 1998, y -0,55% entre 1999 y 2004. El porcentaje promedio de variación del nivel de gasto agregado a lo largo de todo el período fue del 2,3%. Desde 1973 hasta 1985, prácticamente todos los cambios

introducidos por el Congreso fueron recortes, mientras que durante el resto del período se trató de aumentos al monto total del proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo. A partir de 1985 la tendencia a aumentar la propuesta inicial fue mayor. Por ejemplo, en 1986 y 1987, durante la administración del presidente Jaime Lusinchi, el presupuesto aprobado contemplaba incrementos equivalentes al 13,8% y al 22,4%, respectivamente. En años más recientes (1993, 1996, 1997, 2002, 2003 y 2004), las cifras de gasto agregado del proyecto de presupuesto y de la ley de presupuesto fueron idénticas.

Parecería que el hecho de que el gasto total aumentara o disminuyera contradice, en algunos casos, el tenor del artículo 229 de la Constitución de Venezuela, el cual prohíbe que el Congreso realice enmiendas al gasto total. Como se explicó anteriormente, el marco legal venezolano permitía la modificación de la composición del gasto o de los planes de ingresos pero no del gasto total general. En consecuencia, resulta indispensable plantear el siguiente interrogante: ¿de dónde surgieron los aumentos en las asignaciones si el Congreso no estaba facultado para proponerlas?

Los aumentos y recortes al proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo durante el período en cuestión permiten observar por lo menos dos factores determinantes, relacionados tanto con la estimación del presupuesto al interior del Poder Ejecutivo como con las negociaciones entre las entidades públicas. Primero, el artículo 229 establece claramente que el Poder Ejecutivo determina unilateralmente la estimación de los ingresos y que estas cifras son las únicas que se pueden emplear al momento de formular el presupuesto. Sin embargo, el Poder Legislativo puede objetar la estimación de los ingresos porque, por lo general, consideran que está sobrestimado. En consecuencia, en algunos años los legisladores solicitaron al Poder Ejecutivo que conciliara su estimación de ingresos y gastos, introduciendo ajustes al proyecto de ley de presupuesto y, por qué no, patrocinando algunas enmiendas destinadas a apoyar los intereses de los legisladores en ese momento. De igual manera, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Orgánica de Presupuesto, el proyecto de ley de presupuesto debía presentarse a consideración del Congreso durante la segunda quincena de junio. Sin embargo, en aquellos casos en los que durante las semanas siguientes a esta fecha límite, la recaudación de impuestos y las proyecciones económicas del cuarto trimestre se clarificaban, el mismo Poder Ejecutivo deseaba inevitablemente introducir cambios para afinar sus proyecciones presupuestarias. El sesgo sistemático de las proyecciones económicas y fiscales de los gobiernos venezolanos generó la necesidad de que el Congreso introdujera modificaciones al proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo. Por consiguiente, bajo estas circunstancias, resulta poco real atribuirle la responsabilidad al Congreso

de todas las modificaciones de gasto introducidas a los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo.

Tras la remisión del proyecto al Congreso, los legisladores iniciaban el proceso de cabildeo para lograr aumentos y para convencer a los funcionarios del Poder Ejecutivo de que debían apoyar las enmiendas necesarias, porque ningún legislador podía impulsar tales cambios sin la iniciativa del Poder Ejecutivo. Los ministros y otros oficiales responsables de participar en los debates adelantados por la Comisión de Presupuesto también eran muy influyentes. La única manera en la que el Congreso podía aumentar o recortar el gasto total era a través de la aprobación previa del Poder Ejecutivo. Esta fue la etapa del proceso en la cual se desarrollaron las negociaciones políticas entre la Comisión de Finanzas, los partidos políticos y el Poder Ejecutivo. Los legisladores hacían preguntas y propuestas que el Poder Ejecutivo hacía suyas, en virtud de que el Congreso no estaba facultado para realizar modificaciones a nivel del gasto total. Esta capacidad del Congreso representa un factor adicional que contribuye a explicar la manera en la cual los presupuestos aprobados contaban con mayores recursos a los contemplados en los proyectos iniciales, pese a las restricciones formales sobre las enmiendas legislativas.

### **Cambios en la composición del presupuesto durante la etapa de aprobación en el Congreso**

Dada por un lado la desigualdad de prerrogativas entre los distintos poderes del Estado y por el otro las cifras que miden el equilibrio de potestades legislativas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, existe una gran tentación de concluir simplemente que el Congreso fue irrelevante en el proceso legislativo durante el período comprendido entre 1973 y 2004, tal y como lo han sugerido la mayoría de los comentaristas sobre la materia en América Latina. Particularmente, la sabiduría convencional que afirma que el Congreso venezolano no ha querido abordar el tratamiento del presupuesto como una temática de política pública podría bien ser el resultado de análisis basados en cifras altamente agregadas. El estudio de los cambios agregados o por entidad pública en la ley de presupuesto sugiere que el Poder Legislativo ha tenido un mayor impacto en unas áreas que en otras y, más relevante aún, que la actividad presupuestaria del Congreso va mucho más allá que los meros aumentos o reducciones del gasto total.

Se podría obtener una imagen más completa a través de una medida susceptible de diferenciar las categorías presupuestarias, por año o por entidad pública, en las que se presentaron pocos o infrecuentes –o amplios y frecuentes– cambios en el proyecto inicial de presupuesto del Poder Ejecutivo. Esto indicaría que el Poder Legislativo es mucho más influyente que lo que podría sugerir la lectura concreta

de la Constitución de Venezuela, la Ley Orgánica de Presupuesto o las leyes internas que rigen al Congreso. En consecuencia, el Congreso ha tenido un impacto más significativo sobre el proceso presupuestario que el que podría considerarse si solo se tienen en cuenta el tratamiento no conflictivo del presupuesto por parte del Congreso y las normas constitucionales y legales que dan la imagen de que el gobierno venezolano está primordialmente dominado por el Poder Ejecutivo. Esta sección presenta, por el contrario, evidencia adicional sobre la influencia del Congreso en el proceso presupuestario durante el período comprendido entre 1973 y 2004.

El cuadro 9.3 presenta el cambio promedio introducido a la ley de presupuesto para una muestra de entidades y cargos públicos, expresado como porcentaje del proyecto inicialmente presentado cada año al Congreso por el Poder Ejecutivo durante este período.<sup>2</sup> Algunas entidades públicas incrementaron sistemáticamente su asignación durante el trámite presupuestario en el Congreso. Por ejemplo, el Consejo Nacional Electoral fue la entidad que registró el promedio más alto de variación. El incremento promedio de esta asignación presupuestaria entre 1977 y 1998 fue del 39,9%. Se debe notar, sin embargo, que este promedio se asoció fundamentalmente con los períodos inmediatamente anteriores a los años electorales. La oficina de la presidencia también registró incrementos en el proyecto de presupuesto durante casi todos los años, observando un aumento promedio correspondiente al 17,6% durante todo el período. Los recursos asignados a este ministerio contaron con la particularidad de que estaban disponibles y de que se emplearon con un alto grado de discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo.

Como se señaló anteriormente en el marco del análisis sobre los grupos de interés, en los años setenta e inicios de los años ochenta el Estado venezolano creció rápidamente hasta incorporar cerca de 400 entidades en la administración pública descentralizada. El estatus legal independiente de estas entidades les proporcionó altos niveles de autonomía respecto de sus ingresos y gastos (Crisp, Levine y Rey, 1995: 154).

Asimismo, una importante proporción de la deuda externa era una obligación directa del sector público o se hallaba garantizada por éste, e incluía a aquellas entidades de la administración pública descentralizada que carecían de mecanismos idóneos de supervisión y control. La falta de mecanismos de control por parte del Poder Ejecutivo o del Congreso implicó que se dejó en libertad a muchas entidades del Estado para que incurrieran en deuda por iniciativa propia. Cuando se intentó implementar los controles necesarios, las entidades descentralizadas empezaron a solicitar empréstitos a las instituciones financieras públicas, lo cual, a su vez, au-

<sup>2</sup> Para un análisis más detallado sobre este particular véase Puente *et al.* (2007).

**CUADRO 9.3** Cambios introducidos en el Congreso al Proyecto de Presupuesto inicialmente presentado por el Poder Ejecutivo por entidad pública, 1973-2004  
(promedio para el período, como porcentaje del total del proyecto de presupuesto)

Entidad pública	1973-2004	1973-1998	1999-2004
Consejo Nacional Electoral (1977-2004)	29,60	39,91	-8,21
Ministerio de Industria (1977-2004)	14,65	21,83	-11,67
Presidencia (1978-2004)	15,64	17,61	8,73
Congreso (1977-2004)	14,14	16,91	3,96
Ministerio del Ambiente (1978-2004)	10,44	14,90	-5,16
Ministerio de Transporte y Comunicaciones (1978-2004)	14,13	13,34	16,88
Corte Suprema de Justicia	7,70	9,31	0,73
Ministerio de Desarrollo Urbano (1978-1999)	7,60	8,37	-8,61
Ministerio de Agricultura (1973-1999, 2003-2004)	6,01	7,79	-9,38
Fiscal General de la Nación	6,27	7,46	1,11
Contraloría General de la República	4,81	6,86	-4,07
Ministerio de Familia (1973-1999)	7,21	6,86	16,31
Ministerio de Justicia (1973-1999)	6,54	6,69	2,57
Ministerio de Defensa	5,12	6,13	0,72
Consejo de la Judicatura (1977-2000)	5,13	6,05	-5,02

Fuente: Estimación de los autores con base en las cifras del presupuesto nacional para el período comprendido entre 1973 y 2004.

mentó sus necesidad de obtener préstamos en el extranjero (McCoy y Smith, 1995: 271). Por consiguiente, como resultado del alto monto de deuda acumulada, las asignaciones presupuestarias a la administración pública descentralizada durante los años setenta y parte de los años ochenta tuvieron que ser aún mayores.

No resulta sorprendente que el mismo Congreso también incrementara su presupuesto en más de un 16,9% durante el período de estudio. Otras entidades que también aumentaron sistemáticamente su participación dentro del presupuesto total durante el trámite en el Congreso fueron el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Defensa.

Esta distribución de los cambios realizados por diversas entidades públicas durante el trámite del proyecto de ley de presupuesto en el Congreso es coherente con la hipótesis de que, durante el período de estudio y debate, el Congreso en su conjunto contaba con una visión determinada no sólo por lo fiscal, sino también programática respecto de ciertas áreas específicas del presupuesto: a saber, su concepción sobre ciertos programas específicos y la relación de éstos con el Poder Legislativo y con los intereses de los partidos, en vez de una mera preocupación

por reducir el gasto, eliminar la ineficiencia o preservar la disciplina presupuestaria. Para el Congreso y para los miembros de la Comisión de Finanzas, en particular, la actividad presupuestaria era tanto su propósito como una forma de ejercer su poder.

Además, a excepción de 1983, 1996 y 1998 (años de los partidos COPEI y Convergencia), el Poder Ejecutivo logró el trámite de la ley de presupuesto dentro de los plazos establecidos en la Constitución. Para lograrlo, debió tener en cuenta los intereses del Congreso durante el trámite de aprobación en mayor medida que en aquellos años en los cuales empleó como base el presupuesto del año anterior, es decir, la figura del presupuesto reconducido. Este hecho generó un incentivo adicional para llegar a acuerdos que beneficiaran a los electorados o a los grupos de interés cercanos a los legisladores. Los miembros del Congreso, al igual que los ministros, podían proponer tales enmiendas, pero omitieron internalizar los costos asociados con estas medidas.

En consecuencia, las variaciones interseccionales de la actividad parlamentaria apoyan la percepción de que el aumento legislativo promedio introducido al proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo se concentró en un determinado grupo de entidades públicas y ministros. Estos resultados permiten concluir que la actividad parlamentaria o inferir que sus intereses se concentraban en esos sectores. Asimismo, algunas categorías presupuestarias parecen haber suscitado mayor interés por parte del Congreso que otras.

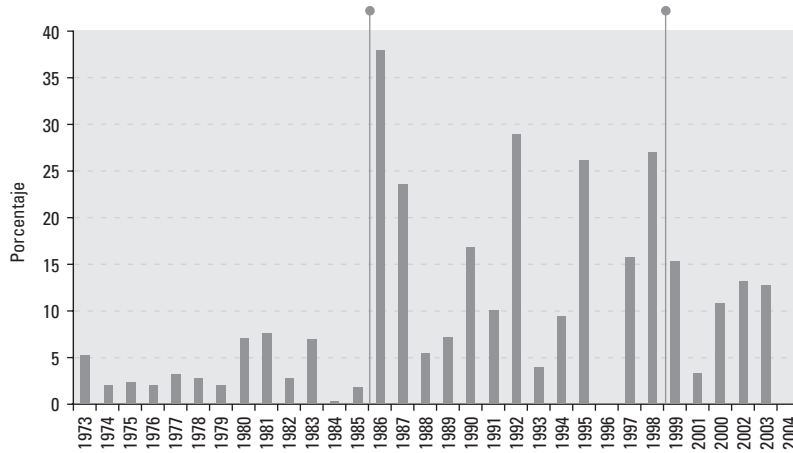
### **Patrones de la actividad parlamentaria: algunas explicaciones**

La interacción entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en materia de asignaciones presupuestarias es muy importante, en virtud de que ambas autoridades políticas tienen que adoptar decisiones presupuestarias. Ahora bien, surge el interrogante de ¿qué sucede si dos autoridades arriban a decisiones disímiles? De acuerdo con la información disponible, especialmente entre 1986 y 1998, no existió un claro consenso entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo acerca de cómo abordar el problema. Como se puede observar en el gráfico 9.1, la actividad parlamentaria fue relativamente alta entre 1986 y 1998. Caso contrario ocurre durante los períodos comprendidos entre 1973 y 1985 y 1999 y 2004, cuando el Congreso introdujo menos o menores cambios, lo cual constituye evidencia de que el Poder Legislativo aceptó y ratificó las decisiones presupuestarias adoptadas por el Poder Ejecutivo.

También resulta interesante señalar el hecho de que, en los períodos mencionados, el monto total del presupuesto aprobado por el Congreso fue, en algunos años, inferior al solicitado en el proyecto inicialmente presentado por el Poder Ejecutivo.



**GRÁFICO 9.1** Cambios promedio introducidos en el Congreso al proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo por año, 1973-2004  
(en términos absolutos)



Fuente: Estimación de los autores con base en la información del presupuesto nacional de 1973 a 2004.

Nota: El promedio se calcula a partir del valor absoluto.

De 1973 a 1985, las asignaciones del Congreso variaron de las presidenciales por un promedio inferior al 5% por año. De 1986 a 1998, tres apropiaciones anuales involucraron cambios inferiores al 5%, seis representaron cambios superiores al 26% y una, en 1986, por encima del 36%.

Se puede afirmar que los cambios o redistribuciones introducidas en el Congreso al proyecto de ley de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo entre 1986 y 1998 fueron amplios, comparados con los cambios promedio por año registrados en el período anterior o en el período posterior. Por todo lo expuesto, se pueden identificar tres patrones diferentes en la actividad parlamentaria entre 1973 y 2004 (gráfico 9.1): dos períodos caracterizados por un nivel relativamente bajo de participación legislativa en el proceso presupuestario (1973 a 1985 y 1999 a 2004), y el otro por un alto nivel de participación (1986 a 1998).

Por consiguiente, las anteriores cifras agregadas, especialmente aquellas relativas al período comprendido entre 1986 y 1998, subestiman, en alguna medida, el grado en el que las propuestas del Poder Ejecutivo fueron modificadas. En comparación con la visión de un Poder Ejecutivo aislado, la información sobre la actividad parlamentaria muestra que, en promedio, el Congreso modificó más del 20% de las iniciativas legislativas presentadas por el Poder Ejecutivo (enmiendas al proyecto de ley de presupuesto). De alguna manera el presupuesto se formuló para que con-

templara “algo para todos”, con el fin de asegurar su aprobación en el Congreso y beneficiar los sectores de interés de los legisladores (Drazen, 2000: 706).

El Congreso de Venezuela empleó por lo menos dos tipos de negociación para conformar coaliciones al momento de adoptar las decisiones sobre las asignaciones presupuestarias y, en consecuencia, para lograr la redistribución de los recursos entre programas, entidades públicas y áreas: el intercambio de favores y el compromiso. El intercambio de favores (*logrolling*) se registró a través del intercambio de votos entre los miembros del Congreso que respaldaban distintos temas presupuestarios. Éste probó ser un mecanismo eficaz para conformar coaliciones porque los miembros del Congreso no estaban igualmente interesados en todas las decisiones concernientes a la distribución del gasto público. Ahora bien, a diferencia del intercambio de votos, el compromiso contribuyó a conformar coaliciones a través de negociaciones sobre el contenido de los proyectos legislativos. Cada partido se comprometía a modificar los objetivos de política de un determinado proyecto de manera tal que fuera aceptable, en general, para el otro. A menudo se logró identificar el justo medio.

El cambio dramático experimentado en el grado de activismo parlamentario pueden ser consecuencia de dos factores: primero, los cambios en las condiciones políticas y de negociación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso se reflejan en el proceso presupuestario; segundo, las variaciones en la participación presupuestaria reflejan la evaluación por parte del Congreso de la gestión de política económica desarrollada por el Poder Ejecutivo.

Como se demostró anteriormente, el aumento dramático de la actividad parlamentaria se inició durante el período de gobierno de Jaime Lusinchi y perduró a través de la administración de Carlos Andrés Pérez, el gobierno de transición de Ramón J. Velázquez y la presidencia de Rafael Caldera. Se evidenció una alta actividad parlamentaria en este período (1986 a 1998), la cual tomó, en muchos casos, la forma de significativos aumentos en el gasto total. Los cambios presupuestarios en este período pueden ser vistos como una respuesta a las percepciones cambiantes sobre las condiciones políticas internas. Dos factores políticos son particularmente relevantes para explicar el cambio de patrón: primero, el aumento de la fragmentación de los partidos y, segundo, el visible deterioro de la férrea disciplina partidista.

En los años ochenta y noventa, los principales partidos, AD y COPEI, y las organizaciones que representaban intereses específicos, como FEDECÁMARAS en el sector empresarial y la CTV en el sindical, comenzaron a perder su capacidad de aglutinar, canalizar y gestionar las reivindicaciones y los intereses de los sectores a los que supuestamente representaban. Además, la confianza depositada en estas

instituciones y la disciplina al interior de las mismas se deterioró, conduciendo a los miembros a cuestionar el liderazgo y a reducir el margen de acción y de representatividad. Esto aumentó el número de los actores involucrados y las diferencias entre ellos fraccionó el liderazgo sectorial y generó un patrón de negociación más complejo, costoso y menos predecible (Kornblith y Levine, 1995: 93). El poder comenzó a fraccionarse, resultando en la incapacidad sistemática para conformar alianzas de gobierno viables. La disciplina partidaria y la coherencia del partido de gobierno decayeron, con serias implicaciones sobre la capacidad tanto del Poder Ejecutivo como del Congreso para actuar efectiva y eficientemente en materia de política pública y, particularmente, en la política presupuestaria.

La fragmentación de los partidos se incrementó significativamente a finales de los años ochenta. El sistema político venezolano se tornó más atomizado, con un mayor número de partidos representados en el Congreso: esta fragmentación constituye un factor relevante para explicar el aumento de la actividad parlamentaria en Venezuela. La sabiduría convencional argumenta que a menor número de partidos (por ejemplo, entre más poderosa la mayoría del partido de gobierno en el Congreso), menores costos de transacción para redistribuir y asignar los recursos presupuestarios para el presidente. Esta hipótesis se deriva de la extensa literatura que considera que la fragmentación de los partidos en el Poder Legislativo tiende a asociarse inversamente con el tamaño del partido del presidente (Jones, 1995; Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997; Linz y Valenzuela, 1994). En consecuencia, un presidente con un contingente menor de legisladores o que enfrenta muchos partidos en el Legislativo tendría que comprometer y distribuir las componendas y patronazgos entre la oposición para poder lograr la mayoría necesaria para aprobar sus proyectos legislativos.

La disciplina de partidos también se ha considerado como un factor relevante para el éxito legislativo de un presidente, en este caso, la proporción del proyecto de ley de presupuesto que logra aprobación sin sufrir modificaciones. La democracia venezolana –antes del dramático deterioro de sus partidos a finales de los años ochenta– era un sistema con una fuerte disciplina partidaria, mientras que el período con bajos niveles de actividad parlamentaria comprendido entre 1970 y 1986 se caracterizó por las oposiciones, las críticas y las contrapropuestas. No obstante, los factores de éxito dados por una mayoría, ostentada por AD y COPEI, y por una relativamente férrea disciplina de partidos, garantizaron que los acuerdos alcanzados entre el Poder Ejecutivo y el Congreso fueran –en su gran mayoría– respetados, y que el número de enmiendas al presupuesto fuera muy bajo. Por tanto, sería un error inferir que el trámite libre de tropiezos del proyecto de ley de presupuesto en el Poder Legislativo obedezca a que se trató de un

ejercicio totalmente dominado por el Poder Ejecutivo a lo largo de este período. La ausencia de conflicto se explica, más bien, a través de dos factores en particular: primero, una mayoría legislativa, compuesta por AD y COPEI, relativamente disciplinada que permitió que las negociaciones presupuestarias se condujeran al interior de los partidos y en un entorno menos público; y, segundo, el hecho de que la negociación presupuestaria entre los legisladores y el Poder Ejecutivo se desarrolló normalmente de manera previa a la presentación del proyecto de presupuesto ante el Congreso.

En conclusión, la probabilidad de lograr la gobernabilidad en Venezuela era baja a finales de los años ochenta. En comparación con su naturaleza altamente gobernable en el pasado, la sociedad se encontraba más polarizada y el Congreso más fragmentado y dividido. El período comprendido entre 1989 y 1998 se caracterizó generalmente por la disminución y el eventual resquebrajamiento de la cooperación y por la volatilidad del proceso presupuestario. Durante este período, también se evidenció que los actores involucrados en el proceso de formulación de políticas estaban más fragmentados y polarizados y, en general, que esto generó mayores costos de transacción (Monaldi *et al.*, 2006). Venezuela experimentó la transición hacia un período signado por presidentes con menor poder, el deterioro de la disciplina de los partidos, mayores niveles de fragmentación de los partidos y abstencionismo electoral. Como consecuencia, este período se caracterizó por el débil control presidencial sobre el proceso presupuestario, lo cual condujo a la confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en torno a la política económica y, específicamente, sobre la política presupuestaria.

Por su parte, el período comprendido entre 1973 y 1988 se caracterizó por contar con un proceso presupuestario institucionalmente cooperativo con un bajo número de actores clave involucrados.<sup>3</sup> Esto permitió que, durante estos años, los presidentes pudieran dirigir las consultas de política presupuestaria a un muy limitado número de actores. Este fue, en general, un período con un sistema de partidos altamente centralizado, disciplinado y no fragmentado (listas cerradas, sin elecciones regionales, etc.); un bajo nivel de abstencionismo; un Poder Legislativo marginalizado, y un presidente fuerte con control sobre los gobernadores regionales. El resultado fue el desarrollo de un Poder Ejecutivo con un significativo poder sobre el proceso presupuestario.

---

<sup>3</sup> Sin embargo, como se demostró anteriormente, se puede identificar un patrón diferente de actividad parlamentaria desde 1986 a partir de una perspectiva estrictamente presupuestaria.

## Enmiendas presupuestarias durante la etapa de ejecución

La formulación del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo y su aprobación por parte del Poder Legislativo comprenden sólo una parte del proceso presupuestario. Si se define el presupuesto en su sentido más amplio, como la asignación de los recursos disponibles para el gobierno, resulta evidente que se deben tener en cuenta otros múltiples procesos de toma de decisiones. Estos incluyen los presupuestos complementarios (créditos adicionales), la rescisión de los recursos no utilizados (insubsistencias), la transferencia de recursos entre capítulos presupuestarios, y otras enmiendas presupuestarias durante la etapa de ejecución del presupuesto. Los créditos adicionales representan un punto adicional de interacción presupuestaria entre los actores involucrados, y los patrones de uso de estos recursos pueden relacionarse con los de los recursos habituales. En consecuencia, pueden contribuir a aclarar las negociaciones presupuestarias entre el Poder Ejecutivo y el Congreso y la influencia que ejercen los diversos grupos de interés. Esta subsección presenta evidencia empírica adicional sobre la etapa de ejecución del presupuesto.

En el caso de Venezuela, las modificaciones al presupuesto durante la etapa de ejecución pueden realizarse únicamente a través de la iniciativa del Poder Ejecutivo y con la aprobación del Congreso. En consecuencia, los créditos adicionales han recaído, en primera instancia, bajo la iniciativa del Poder Ejecutivo. No obstante, durante la elaboración, aprobación y ejecución de estos presupuestos complementarios, los dos principales actores del proceso presupuestario (Poder Ejecutivo y Congreso) han estado, de una u otra manera, involucrados.

Ahora bien, los principales interrogantes que surgen en esta subsección para el período comprendido entre 1973 y 2004 son, ¿cuál fue el porcentaje de desviación entre los recursos asignados y el gasto agregado total ejecutado en el proceso presupuestario anual venezolano? ¿Cuál fue el monto realmente ejecutado al final del año presupuestario?

El gráfico 9.2 proporciona información que describe la diferencia entre la ley de presupuesto y el presupuesto “aprobado y modificado” (incluidos los créditos adicionales y otras enmiendas presupuestarias) entre 1973 y 2004. La primera observación que se debe realizar es que, con muy pocas excepciones, la Oficina Nacional de Presupuesto subestimó el presupuesto final. La segunda es que los errores, particularmente en los años de bonanza petrolera, han sido muy significativos. El flujo de las enmiendas, especialmente de los créditos adicionales, parecen seguir el nivel de los precios del petróleo, aumentando durante las bonanzas y disminuyendo a partir de entonces. Ha probado ser más difícil reducir los créditos adicionales en los años en los que el ingreso ha sido significativo como consecuencia de una típica bonanza en los precios del petróleo (por ejemplo, 1974, 1980, 1984, 1989,

1996 y 2004). En muchos casos, la experiencia venezolana ha demostrado que los altos precios del petróleo son la excusa perfecta para incrementar el gasto público a través de créditos adicionales.

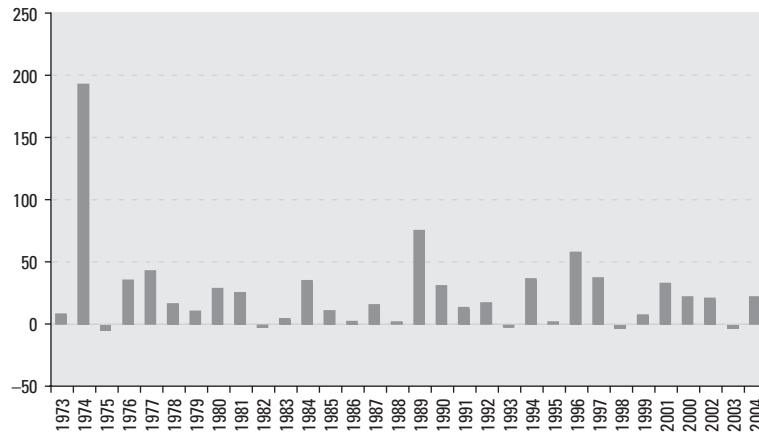
Como consecuencia de la bonanza petrolera y prueba de la falta de planificación, estos presupuestos complementarios alcanzaron el sorprendente nivel de un incremento del 192% del presupuesto aprobado en 1974 y promediaron el 30% de aumento durante los cuatro años siguientes. Una vez que el presidente Carlos Andrés Pérez permitió que el presupuesto de 1974 se triplicara ya no hubo manera de dar marcha atrás. En los años setenta, el gasto aumentó a lo largo y a lo ancho de la burocracia, los objetivos y los planes del gobierno fueron considerados como muy modestos y se solicitó a las entidades públicas que revisaran y aumentaran sus presupuestos para que el gobierno pudiera gastar los recursos más rápidamente. Como resultado, las entidades públicas se hicieron cada vez más dependientes de los créditos adicionales, los cuales brindaban la ventaja adicional de estar parcialmente aislados del escrutinio del Poder Legislativo.

Este patrón no se alteró cuando el poder presidencial cambió de las manos de AD a las de COPEI, pese a la promesa del presidente Herrera de no repetir los errores del pasado durante su período de gobierno, es decir, entre 1978 y 1983. Durante la segunda bonanza petrolera, registrada entre 1979 y 1981, el gasto real superó en promedio en más del 25% el proyectado en el presupuesto inicialmente aprobado a inicios del año. En 1989, durante el segundo mandato de Carlos Andrés Pérez, los créditos adicionales representaron el excepcionalmente significativo 74% del presupuesto inicialmente aprobado y más del 9% del PIB (gráfico 9.2).

Esto implica que el presupuesto final se había prácticamente duplicado como consecuencia de los múltiples créditos adicionales. Esta información permite evidenciar que el Congreso aprobaba rutinariamente las solicitudes de créditos adicionales presentadas por el Poder Ejecutivo. Se puede inferir de esta simple interrelación que el Congreso encontraba políticamente difícil o inconveniente no aprobar una solicitud del Poder Ejecutivo, aunque ésta no se realizara con base en una emergencia.

En resumen, como consecuencia de los créditos adicionales el nivel de gasto total fue en promedio un 30% más alto que la ley de presupuesto aprobada a lo largo de todo el período comprendido entre 1973 y 2004. En todos estos años el presupuesto aumentó como resultado de la aprobación de los créditos adicionales por parte del Congreso. En virtud de lo anterior, la revisión de los patrones presupuestarios en Venezuela revela que el gasto real varió ampliamente respecto de los objetivos presupuestarios establecidos en la ley de presupuesto originalmente aprobada al inicio de cada año, contribuyendo sustancialmente a la fragmentación del proceso presupuestario y al debilitamiento del control del gasto.

**GRÁFICO 9.2** Diferencias entre la Ley de presupuesto y el presupuesto "aprobado y modificado", 1973-2004  
(porcentaje de cambio)



Fuente: Estimación de los autores con base en la información del presupuesto nacional de 1973 a 2004.

Nota: Presupuesto "Aprobado y Modificado"/Ley de Presupuesto.

### Coefficientes de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo

Se puede mostrar evidencia adicional sobre los patrones de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el proceso presupuestario. Siguiendo la metodología planteada en el capítulo 2, en esta subsección se estima la magnitud relativa de los cambios en la composición del gasto introducidos a lo largo de las distintas etapas del proceso presupuestario. Se estimaron los siguientes coeficientes:

$$\text{Etapa 1: } C_{BL} = \frac{\sum_{i=1}^N |B_i - L_i|}{2}, \text{ para cada año;}$$

$$\text{Etapa 2: } C_{LV} = \frac{\sum_{i=1}^N |L_i - V_i|}{2}, \text{ para cada año;}$$

$$\text{Etapa 3: } C_{VD} = \frac{\sum_{i=1}^N |V_i - D_i|}{2}, \text{ para cada año;}$$

donde:

$B_i$  es la participación de la partida  $i$  en el gasto total presentado en el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo;

- $L_i$  es la participación de la partida  $i$  en el gasto total aprobado en la ley de presupuesto;
- $V_i$  es la participación de la partida  $i$  en el crédito efectivo total;
- $D_i$  es la participación de la partida  $i$  en el gasto total ejecutado.

Los coeficientes  $C_{BL}$  y  $C_{LV}$  representan los cambios anuales en la composición del gasto en las etapas de aprobación y ejecución, respectivamente. Por su parte  $C_{VD}$  es un indicador burdo de la eficiencia presupuestaria, dado que mide el grado en el cual los gastos proyectados son realmente ejecutados.

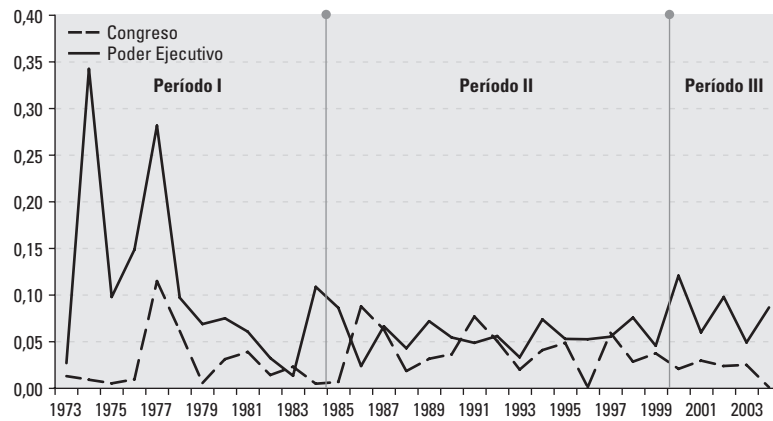
Los resultados de estos coeficientes se presentan en el gráfico 9.3. Cabe señalar que el Congreso jugó un papel más importante que el Poder Ejecutivo en la determinación de los resultados presupuestarios, únicamente durante cuatro años (1984, 1986, 1991 y 1997). Esto resulta ser nuevamente coherente con el argumento de que el Poder Ejecutivo es el actor preponderante en el proceso presupuestario. No obstante, las asignaciones presupuestarias y, particularmente, las reasignaciones presupuestarias también son producto del ejercicio del Poder Legislativo.

Como se demostró anteriormente, algunas negociaciones relevantes se adelantan en el Congreso, aun cuando la mayoría de la acción se desarrolle a nivel del Poder Ejecutivo. Los ministros, oficiales públicos y grupos de interés que no lograron incluir todas sus necesidades durante las etapas de formulación pueden, en muchos casos, lograr reasignaciones en las etapas de aprobación y ejecución del presupuesto. Además, los legisladores intentan aumentar las componendas y los proyectos destinados a sus distritos y grupos o sectores de interés.

Igualmente, en congruencia con el análisis ofrecido en este capítulo, los coeficientes presentados permiten identificar dos patrones de actividad parlamentaria diferentes entre 1973 y 2004: dos períodos (1973 a 1983 y 1999 a 2004) se caracterizaron por un relativamente bajo nivel de participación del Congreso y un claro ejercicio de sus facultades por parte del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario. Un tercer período (1984 a 1998), incluidos los cuatro años en los que el Congreso jugó un papel aún más importante que el Poder Ejecutivo en la determinación de los resultados presupuestarios, estuvo caracterizado por un alto nivel de participación del Congreso con un ejercicio más equilibrado del poder por parte de los dos principales actores.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Véase Puente *et al.* (2007) para contar con evidencia econométrica adicional sobre la manera en la que la fortaleza relativa tanto del Poder Ejecutivo como del Congreso, manteniendo algunos otros factores bajo control, afecta el desempeño fiscal.



**GRÁFICO 9.3** Coeficientes 1 (etapa de aprobación) y 2 (etapa de ejecución)

Fuente: estimaciones de los autores.

## CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de este capítulo son las siguientes: primero, desde la perspectiva general de la formulación de políticas públicas y de la política presupuestaria, a partir de un enfoque tanto cuantitativo como cualitativo, se identificaron tres subperíodos distintivos entre los años de 1974 y 2004, los cuales cuentan con las siguientes características principales:

- Primer período (1974 a 1988): un ostensible poder presidencial en un sistema cooperativo fuertemente influenciado por un acuerdo corporativista dentro de un contexto de una muy limitada competencia.
- Segundo período (1989 a 1998): un debilitado poder presidencial y un Congreso más fuerte dentro de un sistema no cooperativo y un contexto político fragmentado.
- Tercer período (1999 a 2004): un gran poder presidencial tanto constitucional como informal sin competencia política alguna.

Segundo, el Poder Ejecutivo ha sido, en general, el actor preponderante en el proceso presupuestario. Éste goza de una serie de ventajas de negociación frente al Congreso a lo largo del proceso presupuestario. Sin embargo, la asignaciones presupuestarias también han sido producto de la búsqueda de la (re)elección o del poder por parte del Poder Legislativo, así como de las reivindicaciones presentadas por los grupos de interés.

En particular, durante la etapa de aprobación, el Congreso ha modificado la composición general del gasto contemplado en el proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo. Las variaciones transversales en la actividad parlamentaria apoyan la visión de que los aumentos introducidos por el Poder Legislativo al proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo se concentraron en un grupo determinado de entidades públicas y de ministerios. Estos resultados permiten concluir que la actividad parlamentaria o inferir que sus intereses se concentraban en esos sectores.

Asimismo, el alto número y monto de los créditos adicionales aprobados entre 1973 y 2004 han sido una fuente importante de indisciplina fiscal y de poder para algunos grupos de intereses específicos en el proceso de toma de decisiones presupuestarias que desarrollan el Poder Ejecutivo y el Congreso. La evidencia demuestra, en particular, que los créditos adicionales han sido empleados rutinariamente como instrumentos para preservar el *statu quo* presupuestario y mantener las asignaciones presupuestarias de algunos grupos importantes de la sociedad venezolana, así como para compensar a aquellos sectores con bajos niveles de financiación en la etapa de aprobación. En consecuencia, el análisis de los patrones presupuestarios revela que el gasto real varió ampliamente respecto de los objetivos originalmente establecidos en la ley de presupuesto aprobada al inicio de cada año del período de estudio, contribuyendo sustancialmente a la fragmentación del proceso presupuestario y al debilitamiento del control y de la disciplina del gasto.

Tercero, tal y como lo demuestra la literatura sobre economía política, las instituciones políticas afectan las “reglas de juego” que rigen las interacciones de los diversos actores mediante la creación de límites sobre el proceso presupuestario en su conjunto y distribuyendo el poder y las responsabilidades entre éstos.



## El proceso presupuestario como eje central de la discusión política

*Mark Hallerberg, Carlos Scartascini y Ernesto Stein*

Este libro explora la interacción entre las instituciones y la política en América Latina. Cada capítulo aborda el estudio del proceso presupuestario en un país de América Latina. Lograr una comprensión acerca de la manera en la que el proceso presupuestario opera es importante por diversas razones. Primero, porque determina la cantidad y tipo de bienes públicos disponibles para una determinada población. Segundo, porque la política fiscal, al igual que la monetaria y la de tasa de cambio, es una de las tres herramientas de las que dispone el gobierno para afectar la economía. Tercero, alcanzar la comprensión acerca de la manera en la que se formula la política fiscal resulta cognoscitiva, a su vez, de la política económica más general. Ahora bien, los presupuestos también tienen connotaciones políticas significativas ya que los actores políticos pueden desear satisfacer las necesidades de muchos sectores de la población, pero los recursos son inevitablemente escasos. Esta brecha entre ingresos y necesidades genera necesariamente conflictos distributivos. Así los presupuestos encapsulan las decisiones sobre usos alternativos de recursos que los actores políticos se ven obligados a realizar en torno a las prioridades de política y, por extensión, entre los diferentes grupos de la sociedad.

De acuerdo con Stein *et al.* (2008), el proceso de formulación de políticas es el marco general en el que estos actores interactúan. De hecho, los capítulos de dicho libro se basan y se construyen explícitamente a partir de esta perspectiva. En Stein *et al.* (2008) se argumenta que la calidad de las políticas públicas depende, en gran medida, de la capacidad de los actores para cooperar entre sí y para garantizar que los acuerdos logrados se honren en el futuro. Existen mayores posibilidades de lograr una cooperación eficaz cuando los actores esperan colaborar en forma reiterada en el largo plazo, y de lograr así intercambios intertemporales.

Sin embargo, el respeto de estos intercambios intertemporales depende, en gran medida, del contexto institucional en el que se desarrolla el proceso de formulación de políticas, ya que las instituciones determinan las condiciones de cooperación tales como la probabilidad de que los actores interactúen reiteradamente entre sí. Por ejemplo, los acuerdos alcanzados entre dos políticos podrían dejar de ser válidos en el momento en el que uno de ellos cesara en sus funciones en el sector público. Sin embargo, la importancia de las instituciones va más allá de la determinación del período de los mandatos. Aun cuando los actores cesaran en sus funciones, sus intercambios podrían ser llevados a cabo por los partidos políticos si éstos estuvieran fuertemente institucionalizados. Los intercambios acordados entre partidos políticos institucionalizados y estables, los cuales perduran en el escenario político tras sucesivas elecciones, tienen mayor oportunidad de ser honrados y, por ende, de ser negociados en primer lugar. Este elemento temporal implica que es más probable que los partidos políticos basados en programas en vez de en las capacidades de un individuo cooperen entre sí. Por lo tanto, los incentivos del sistema político para la institucionalización de los partidos (así como la calidad de la burocracia, del sistema judicial y la capacidad del Congreso) también resulta fundamental. Stein *et al.* (2008) proporciona evidencia empírica de que las políticas públicas tienden a contar con mayor calidad en aquellos países en los que el proceso de formulación de políticas favorece la cooperación intertemporal.

Los capítulos en este volumen, los cuales complementan y profundizan aquellos en Stein *et al.* (2008), identifican a los actores más influyentes en el proceso presupuestario. Esto permite profundizar algunos de los aspectos abordados por Stein *et al.* (2008) a partir del examen de un solo ámbito de política. Asimismo robustece el argumento esgrimido por dichos autores en torno a que no resulta suficiente conocer a los actores y lo que desean para predecir lo que ellos recibirán. Así, el contexto institucional, lo que en esta obra se traduce en la manera en la que los gobiernos formulan y ejecutan los presupuestos, tiene efectos concretos sobre los resultados.<sup>1</sup> Probar si las reglas que estructuran las interacciones entre un determinado conjunto de actores son determinantes requiere de la comprensión de esas reglas. Una fortaleza fundamental de esta obra es que reúne a economistas y

<sup>1</sup> La afirmación de que, en el contexto latinoamericano, los atributos institucionales afectan a una herramienta de política económica no es inobjetable. Dos de los estudios más conocidos sobre la independencia del banco central, Cukierman (1992) y Cukierman, Webb y Neyapti (1992), aseveran que las reglas formales que contribuyen a estructurar la política monetaria en los países OCDE no serían efectivas en los países en desarrollo, porque es muy dudoso que sus gobiernos las acaten. En consecuencia, el indicador que ellos utilizan para medir la independencia del banco central en los países en desarrollo es el promedio de duración en el cargo del director del banco central.

politólogos de varios países de América Latina, muchos de quienes cuentan con una experiencia significativa en políticas públicas, con el fin de documentar las citadas reglas y examinar su evolución en cada uno de los países a lo largo de cerca de tres décadas. De hecho, los capítulos de este libro proporcionan la primera evidencia detallada sobre el tipo de reglas fiscales aplicadas, las instituciones existentes y las normas vigentes en cada país, tanto a nivel formal como en la práctica.

Sin embargo, afirmar que uno de los mensajes fundamentales de este volumen es que las “reglas son importantes”, resultaría insuficiente por dos razones. Primero, si las reglas presupuestarias en efecto son importantes, es imprescindible comprender para qué lo son. En otras palabras, ¿cuáles son las dimensiones de los resultados fiscales que se ven afectadas por las reglas y las instituciones que regulan el proceso presupuestario? Esta obra explora los resultados presupuestarios a lo largo de cuatro dimensiones. La *sostenibilidad fiscal* es un indicador del estado de los balances presupuestarios y de los niveles de deuda y es, por lo general, la única medida empleada por los estudios de política fiscal más ortodoxos. La sostenibilidad fiscal es ciertamente crítica para el proceso presupuestario, habida cuenta de que sería altamente difícil lograr otros objetivos de política fiscal si ésta no se mantiene. No obstante, no es el único indicador relevante al momento de juzgar un determinado proceso presupuestario. Un primer indicador complementario relevante es la *adaptabilidad* relativa de presupuesto. La mayoría de los países contemplados en este estudio tiene economías abiertas relativamente pequeñas, las cuales están sujetas a importantes crisis externas. Las cambiantes condiciones externas pueden exigir cambios a nivel de la política fiscal interna. Si la mayoría del presupuesto no puede ser fácilmente modificado en virtud de rigideces excesivas, los países podrían verse obligados a recurrir a ajustes ineficientes o a tornarse aún más vulnerables a las crisis. Otra manera de juzgar los resultados presupuestarios es a través de la *eficiencia* del gasto. Es decir, el grado en el que los recursos públicos se asignan a las necesidades más apremiantes y se emplean de una manera costo-efectiva –por ejemplo, Schick (1998) y Herrera y Pang (2005)–. Una tercera alternativa de medir el desempeño es a través de la *representatividad* general del presupuesto. Determinar si todos los sectores de la sociedad se encuentran representados en un determinado presupuesto mediante el análisis de la asignación del gasto o de la carga tributaria resulta muy complejo, razón por la cual este volumen emplea un enfoque centrado en el proceso. En otras palabras, un presupuesto es más representativo si el proceso presupuestario promueve la representación de la mayoría de los intereses sin que se sobrerepresente un interés en particular.

Segundo, el enfoque de las “reglas son importantes” no revela mucha información acerca del *por qué* o *cuándo* son importantes. Este capítulo argumenta que son

importantes cuando por lo menos algunos de los actores con algún poder sobre el proceso presupuestario se benefician de su aplicación. Es importante anotar, aunque el tratamiento de este punto se abordará más adelante, que las instituciones formales por sí mismas no “causan” los resultados y que, en efecto, tal y como demuestra el análisis sobre el Congreso que también se desarrolla más adelante, no existen garantías de que los formuladores de política acatarán esas reglas.

Los capítulos de este volumen ofrecen asimismo algunas lecciones susceptibles de incorporarse en la literatura sobre las instituciones fiscales. Las reglas e instituciones presupuestarias se enmarcan dentro de un proceso más amplio de formulación de políticas. Como se arguye en la siguiente sección, resulta imprescindible evaluar concienzudamente la manera en la que estas reglas e instituciones se emplean para poder entender su alcance. Igualmente, si se ignora a los actores y a sus incentivos, será muy difícil predecir si una determinada medida fiscal, tal como el objetivo de contar con un presupuesto balanceado, tendrá un efecto práctico.

El resto del capítulo se dedica a abordar estos temas con mayor detalle. Para efectos ilustrativos, el análisis que se desarrolla a lo largo de esta sección se centra en un solo conjunto de instituciones, a saber, la interrelación existente entre el presidente y el Congreso. Los países evaluados en este libro pueden caracterizarse como democracias presidenciales, por lo que resulta necesario examinar los diversos argumentos presentados en la literatura existente acerca de los posibles intercambios y compensaciones resultantes de contar con un presidente “fuerte” o “débil” en relación con el Congreso. La siguiente sección señala que no todas las reglas son exactamente lo que parecen una vez que uno examina la forma en la que se usan, lo cual refuerza el mensaje de que pueden existir intercambios y compensaciones en los tipos de objetivos que una determinada institución presupuestaria tiene la capacidad de promover. La tercera sección evalúa comparativamente un conjunto específico de reformas fiscales, las cuales fueron comúnmente introducidas en el marco de las leyes de responsabilidad fiscal. Los capítulos anteriores manifiestan que la mayoría de estas leyes no han sido exitosas en sí mismas, es decir, que los gobiernos no han respetado los objetivos que ellos mismos impusieron. Por eso, en esta sección se argumenta que estas reformas tienen mayores probabilidades de funcionar mejor cuando existe un proceso de formulación de políticas subyacente que las soporte. La cuarta sección presenta una evaluación más general de la relación existente entre el proceso de formulación de políticas y el proceso presupuestario, mostrando evidencias de que los dos procesos se retroalimentan. Se puede argumentar, con base en la revisión general de la evidencia examinada en los estudios de caso, que ciertas condiciones del proceso de formulación de políticas son importantes para las sostenibilidad de las reformas fiscales. De igual manera, es posible

que las reformas de las instituciones fiscales produzcan consecuencias inesperadas susceptibles de afectar el proceso de formulación de políticas. Sin embargo, el efecto también puede ser positivo. Las reformas fiscales que abordan el tratamiento de una debilidad en el proceso de formulación de políticas en general pueden contribuir a mejorar tanto la política fiscal como el entorno de política en general.

## REEVALUANDO LA RELACIÓN ENTRE EL PRESIDENTE Y EL CONGRESO

El Poder Legislativo es el corazón de la democracia representativa. Además de su responsabilidad de legislar (y de elegir al gobierno en el caso de las democracias parlamentarias), debe ejercer la función de supervisión y control del accionar del Poder Ejecutivo. Más aún, los ciudadanos eligen directamente a los miembros del Poder Legislativo, lo cual les brinda una herramienta para premiar o castigar a los legisladores. Las facultades del Poder Legislativo varían considerablemente en América Latina (por ejemplo, *ver* Morgenstern y Nacif, 2002), pero existe la percepción de que un Poder Legislativo fuerte es un componente clave de una democracia consolidada. Si se considera que la representatividad del presupuesto es importante (es decir, la concordancia entre las asignaciones presupuestarias y las preferencias de la población), sería presumiblemente deseable contar con un aporte significativo de parte de esta corporación elegida por los ciudadanos.

Curiosamente, sin embargo, es muy común que la literatura sobre las instituciones fiscales, la cual se concentra principalmente en la sostenibilidad fiscal, adscriba una mala reputación a esta rama del poder. La razón de esto es que se considera que el Legislativo es un escenario especialmente propicio para que se presente un endémico problema de recursos de “fondo común”. En el modelo presentado en Weingast, Shepsle y Johnson (1981), los legisladores sólo parecen estar interesados en el bienestar de sus distritos electorales. Esto implica, desde una perspectiva fiscal, que los legisladores sopesan cuidadosamente los beneficios del gasto en sus distritos y el impuesto que sus distritos deben pagar. Sin embargo, cuando los impuestos provienen de una base de ingresos generales, o el llamado “fondo común” de recursos el costo adicional de un programa en un distrito no tiene que ser cubierto en forma exclusiva por ingresos adicionales del distrito. En consecuencia, los legisladores votan por un mayor gasto de lo que normalmente harían si consideraran el impacto tributario total del gasto; esto es, si todo el incremento del gasto debiera ser financiado con recaudación local. Si los legisladores decidieran simplemente agregar sus propuestas de gasto en un solo paquete para negociar con el Poder Ejecutivo, entonces habría demasiado gasto ya que ningún legislador en

forma individual internalizaría el impacto de su proyecto en el resultado global. Por su parte, el presidente y el ministro de finanzas sí tienen incentivo para preocuparse por el bienestar financiero de todo el país (Hansen, 1998, y Persson y Tabellini, 1999), razón por la cual tienen en cuenta la totalidad de la carga tributaria al momento de adoptar sus decisiones. Por eso, se espera que las reglas fiscales que favorecen al presidente en relación con el Congreso conduzcan a mejores resultados fiscales en términos de sostenibilidad del gasto público. Así, las restricciones que se imponen sobre el Congreso son más efectivas, especialmente si el problema de fondo común en el Congreso es más agudo, el cual varía de acuerdo con los incentivos generados a los legisladores por el sistema electoral (Hallerberg y Marier, 2004). Cada sistema electoral genera incentivos distintos a los legisladores respecto de cuán importante es su distrito en comparación con otros agregados como la Nación o responder a su partido político. Los estudios empíricos comparativos sobre Latinoamérica parecen reforzar esta conclusión. Alesina *et al.* (1996) concluyen que los países con instituciones que jerarquizan el proceso presupuestario cuentan con menores déficits y deuda, empleando como uno de sus indicadores el poder relativo del presidente frente al Congreso. Estudios más sofisticados en cuanto miden un número mayor de instituciones en un espacio temporal amplio, como los de Filc y Scartascini (2006, 2007), concluyen igualmente que los países con procedimientos más jerárquicos y reglas más exigentes cuentan con mejores balances fiscales. Una vez más, uno de los componentes de estos estudios se centra en las restricciones que enfrenta el Congreso. Finalmente, el estudio empírico de Wehner (2008), cuyo alcance es particularmente amplio por el número de países que incorpora, examina los niveles de gasto en 80 países y concluye que los Estados que imponen restricciones sobre las modificaciones que el Congreso puede introducir a la propuesta presupuestaria del Poder Ejecutivo evidencian un gasto público inferior al de aquellos que no imponen estas restricciones.

Los estudios de caso en este libro refuerzan el mensaje de que las reglas fiscales que centralizan el proceso presupuestario cuentan con una mayor sostenibilidad fiscal. Los déficits fiscales observados han sido mayores bajo reglas menos restrictivas, pero se han reducido en países como Ecuador y Perú, una vez que estos países impusieron restricciones adicionales sobre el papel que desempeña el Congreso. Países como Chile, el cual siempre contó con reglas restrictivas, aun cuando muchas de ellas no ha sido necesarias que estuvieran en una ley, tienen un buen desempeño fiscal.

Los capítulos de este libro también conducen hacia dos conclusiones adicionales que no son tan evidentes en los estudios sobre las instituciones y las reglas fiscales a nivel “macro”. Primero, pese a las evidencias más “macro” de la sostenibilidad



fiscal, la realidad del proceso presupuestario no es la misma que podría esperarse de la lectura de las leyes. Segundo, como sugiere el análisis de la representatividad anteriormente señalado, las reglas fiscales que abordan exitosamente el tratamiento de un objetivo de política fiscal –tal como la sostenibilidad–, pueden afectar adversamente otros objetivos. Para retomar el ejemplo anterior, un entorno que restringe la capacidad del Congreso para incrementar el monto total del presupuesto durante la etapa de aprobación, limita significativamente la problemática del fondo común de recursos, lo cual robustece la sostenibilidad fiscal. De otro lado, la participación del Congreso en la asignación del gasto y de los impuestos puede favorecer la eficiencia de la asignación, así como la representatividad del proceso presupuestario. Sin embargo, estas reformas no funcionan aisladamente. Los incentivos de los actores durante cada etapa del proceso se encuentran determinados por las prerrogativas con las que cuentan en el proceso presupuestario en general y de sus incentivos y capacidades en el proceso general de formulación de políticas. En consecuencia, las restricciones se deben implementar sobre ambos actores a lo largo de todas las etapas. Es claro que, como se demostrará en la sección que analiza la existencia de la retroalimentación entre los procesos presupuestario y de formulación de políticas, estas restricciones deben ser compatibles con sus necesidades en el proceso general de formulación de políticas. En algunos casos, restringir la discrecionalidad del Poder Ejecutivo puede conducir a una relación más fructífera de éste con el Congreso. En otros, la discrecionalidad puede menoscabar la capacidad del Poder Ejecutivo para relacionarse con el Congreso.<sup>2</sup> Estas temáticas se abordan, a su vez, en esta sección respecto de la relación existente entre el presidente y el Congreso.

### **El papel del Congreso y del presidente durante el proceso presupuestario: comparando la práctica frente a la teoría**

El análisis a continuación, desarrollado con el fin de probar empíricamente la validez de estas afirmaciones, se realiza a partir de la relación “ideal” entre estas dos ramas del gobierno, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, desde la perspectiva de la medida en la que los países incluidos en la muestra se aproximan a este ideal. El cuadro 10.1 resume la participación esperada de un actor específico en cada momento del proceso presupuestario. En la mayoría de las democracias presidenciales, la presidencia formula el proyecto de presupuesto y lo presenta a la consideración del Congreso. Esta etapa incorpora asimismo la presentación de

<sup>2</sup> Filc, Scartascini y Stein (2005) comparan el caso de Brasil (incluido en este volumen) con el de República Dominicana para probar este punto.

**CUADRO 10.1 Participación esperada del presidente y del Congreso en el proceso presupuestario**

<b>Etapas del proceso presupuestario</b>	<b>Presidente</b>	<b>Congreso</b>
Formulación	Actor principal	No participa
Apropiaciones/aprobación	Actor secundario	Actor principal
Ejecución	Actor principal	Actor secundario
Control	Actor principal	Actor principal

las directrices o lineamientos para el año subsiguiente, como los ingresos y gastos estimados, por lo que se espera que estos estimativos estén libres de sesgos, con el fin de facilitar la planificación por parte de todos los interesados.

Durante la siguiente etapa, el Congreso aprueba el presupuesto, por lo que ciertamente constituye su actor principal. Tal y como señala la literatura anteriormente citada, la capacidad del Poder Legislativo de realizar ilimitadas modificaciones al presupuesto puede socavar la sostenibilidad fiscal. Tampoco resulta deseable situarse en el otro extremo, es decir, un Congreso que no tenga participación alguna durante esta etapa.

El Congreso generalmente representa a una más amplia gama de sectores de la sociedad que el presidente, por lo que los insumos parlamentarios durante esta etapa aumentan la representatividad del proceso presupuestario y –dependiendo de la ejecución del presupuesto aprobado– la eficiencia en la asignación de los recursos. Desde la perspectiva de las restricciones que se imponen al Congreso, este debate sugiere que una regla que permita modificaciones al presupuesto que no incrementen el gasto total o recorten los impuestos (conocidas como normas “compensatorias”) podría ser pertinente, aunque, como se señala más adelante, el hecho de que esas reglas existan no quiere decir necesariamente que se cumplan.

Una vez que el presupuesto ha sido aprobado, el presidente cuenta claramente con la responsabilidad de ejecutarlo, pero el Congreso también debe desempeñar, de todas maneras, un papel secundario. La ejecución del presupuesto será menos eficiente en la medida en que el presidente gaste los recursos únicamente en sus proyectos e ignore las preferencias del Congreso. Por último, el Congreso debe desempeñar la importante función de “guardián” durante la etapa de supervisión y control para asegurar que el Poder Ejecutivo asigne apropiadamente los recursos. Asimismo, algunas entidades del Poder Ejecutivo pueden jugar un papel similar.

¿Hasta qué punto se ajustan los países incluidos en este libro al modelo ideal de los papeles que desempeñan los actores en las diferentes etapas del proceso presupuestario? Cabe señalar que, para empezar con la **etapa de preparación del**

**presupuesto**, el Poder Ejecutivo de todos los países formula el proyecto inicial de presupuesto. La expectativa de la futura interacción entre el presidente y el Congreso en etapas posteriores afecta la formulación inicial por parte del Poder Ejecutivo de dos maneras. Primero, es seguro que el Poder Ejecutivo anticipe el tipo de proyecto que se requiere para obtener la aprobación del Congreso. Se puede esperar entonces que el contenido de este proyecto varíe en alguna medida a partir de la capacidad del Congreso para enmendar el presupuesto, así como de la impaciencia relativa de cada uno de los actores involucrados (Tsebelis y Money, 1997). El presidente cuenta, en efecto, con diversos poderes legislativos en distintos países, como el poder para establecer la agenda legislativa, para ejercer el veto sobre las decisiones del Congreso o para legislar por vía de un decreto.

En Chile, por ejemplo, el presidente controla la agenda legislativa a través del uso de las llamadas *urgencias legislativas*, la cual fuerza al Congreso a votar sobre un proyecto de ley específico dentro de un determinado plazo (usualmente tres, diez o treinta días). De acuerdo con Tsebelis y Money (1997), esto implica que el presidente puede forzar al Congreso a actuar con total diligencia, lo cual debilita el poder de negociación de este último. El presidente de Chile también puede citar a una sesión extraordinaria del Congreso para determinar cuáles proyectos legislativos serán considerados, lo que otorga el poder de establecer la agenda. Por su parte, el Congreso sólo tiene el poder de aprobar el presupuesto y no tiene la potestad de modificar el contenido del proyecto presentado por el presidente.

En comparación, en Paraguay existe un límite máximo para aprobar el presupuesto, pero el presidente no tiene potestad alguna para reducir este período de consideración. Más aún, el Congreso puede modificar el presupuesto como desee durante la etapa de aprobación. Incluso las reglas formales diseñadas para brindar al Poder Ejecutivo la capacidad para establecer parte de la agenda, tal como el requerimiento de que las modificaciones al presupuesto deben ser realizadas por el ministro de finanzas, son generalmente ignoradas en la práctica. A su vez, estas diferencias institucionales tienen implicaciones prácticas en términos de las modificaciones presupuestarias –mientras que el Congreso no puede aumentar el monto del proyecto inicialmente presentado por el Poder Ejecutivo en Chile, esto es una práctica común en Paraguay.

La estimación de los ingresos y de los gastos constituye la segunda manera en la que la interacción entre el presidente y el Congreso afecta la etapa de preparación. Al iniciar la etapa de formulación del presupuesto, como lo indican los capítulos de este libro, las estimaciones de los ingresos y los gastos del Poder Ejecutivo están rutinaria y sistemáticamente sesgadas. En algunos países como Bolivia, Brasil y Paraguay, el Poder Ejecutivo sobrestima regularmente los ingresos, mientras que

en otros países como Argentina y Venezuela, el Poder Ejecutivo subestima regularmente los ingresos.

Esta sub o sobreestimación de algunas cuentas específicas obedece posiblemente a la manera en que las negociaciones presupuestarias se desarrollan en cada país. En los países en los que el Poder Ejecutivo cuenta con mayor discrecionalidad durante la etapa de ejecución, existe una tendencia a sobrestimar los ingresos durante la etapa de aprobación.<sup>3</sup> En Brasil, por ejemplo, el presidente cuenta con la discrecionalidad de recortar gastos durante la etapa de ejecución siempre y cuando los ingresos se encuentren por debajo de lo estimado. La discrecionalidad para recortar gastos en los proyectos predilectos de los legisladores apalanca el poder de negociación del presidente en momentos en los que necesita que se apruebe una iniciativa legislativa. El presidente puede ejercer esta discrecionalidad únicamente si los ingresos reales se encuentran por debajo de los estimados y, por ende, el Poder Ejecutivo sobrestima consistentemente los ingresos (capítulo 3). En Argentina, el contexto económico ha afectado al conjunto de actores y de incentivos relevantes de forma tal que se generan estimados sesgados. Antes de 2004, la principal prioridad del gobierno era presentar proyecciones optimistas del mercado. Sin embargo, desde 2004, el contexto económico ha mejorado y los presidentes ya no desean generar la percepción de que cuentan con recursos adicionales a su disposición cuando están renegociando la deuda. Además, el Poder Ejecutivo, a través de la entidad conocida como la Jefatura de Gabinete, cuenta con la facultad de decidir para qué se asignarán los recursos que excedan los ingresos estimados. Desde 2004 los ingresos estimados han sido estratégicamente subestimados (capítulo 2). En Venezuela, de igual manera, el precio del petróleo ha sido consistentemente subestimado, lo cual ha probado ser útil para el presidente porque puede gastar los ingresos “no anticipados” cuando el precio del petróleo resulta ser superior al inicialmente proyectado (capítulo 9).

El Congreso claramente juega un papel directo durante la **etapa de aprobación** del proceso presupuestario. Ese papel, sin embargo, está a menudo formalmente limitado de forma tal que se ajusta a lo que la literatura general sostiene que reduce la problemática presentada por el fondo común de recursos. Por ejemplo, todos los países estudiados en este libro, a excepción de Argentina y Paraguay, cuentan con

<sup>3</sup> Contar con la discrecionalidad para ejecutar (o subejecutar) el presupuesto voluntariamente implica que el Poder Ejecutivo tiene la capacidad de recortar los gastos si los ingresos no se ajustan a los estimados. En consecuencia, bajo esas condiciones el Poder Ejecutivo tiene un incentivo para sobrestimar los ingresos y para incorporar los proyectos de interés de los legisladores en el presupuesto, con el fin de garantizar que cuenta con la capacidad de conformar una coalición legislativa y obtener la pronta aprobación del presupuesto en el Congreso.

restricciones formales sobre la capacidad del Congreso para modificar el proyecto de presupuesto del presidente. En algunos países, estas restricciones incluyen la prohibición de que los legisladores aumenten el gasto, mientras que en otros países se exige formalmente a los legisladores que identifiquen las fuentes adicionales de financiación de cualquier adición propuesta al presupuesto original, lo cual se conoce como norma de “compensación”.

Una vez más, se puede identificar una multitud de ejemplos de miembros del Congreso que logran sortear los obstáculos planteados por las reglas formales. Como en el caso de la etapa de preparación, la manipulación de los estimados es muy común antes de que el Congreso apruebe el presupuesto y así sortear la norma de compensación anteriormente mencionada. Esta medida responde a la necesidad de los legisladores de tener que internalizar el costo político de aumentar los impuestos que se requieren para aumentar el gasto, es decir, constituye una respuesta a la problemática planteada por el fondo común de recursos, descrita al inicio de esta sección. No obstante, en algunos países los legisladores sortean esta regla en la práctica mediante el aumento en la estimación de los ingresos por encima de los estimados del gobierno, mientras que en otros lo hacen cambiando estratégicamente la asignación de los recursos en el presupuesto de forma tal que eventualmente conduce al aumento del gasto general.

En Bolivia, por ejemplo, el Congreso ha aumentado el gasto efectivo del gobierno mediante el aumento de la deuda o de la sobrestimación de los ingresos. En 1998, el Congreso boliviano aumentó la eficiencia esperada en el recaudo de impuestos y aduanas en un 50%, con el fin de aumentar los ingresos estimados. Sin embargo, el aumento en la eficiencia no se verificó y el déficit registrado durante ese año aumentó en un 4%, aun cuando el gobierno gastó un 3% menos de lo que estaba autorizado en el presupuesto. De igual manera, en Ecuador y Colombia el gasto se traslada en algunas oportunidades del servicio de la deuda o de las amortizaciones hacia otras partidas. Habida cuenta que el servicio de la deuda debe honrarse, el cambio aumenta efectivamente el monto total del presupuesto.

Además de los poderes formales que estructuran la relación entre el presidente y el Congreso, existen importantes factores políticos durante la etapa de aprobación. Los países difieren, en particular, en el grado de poder partidista que el presidente ostenta en el Congreso, es decir, el tamaño de los grupos de legisladores que lo apoyan. El presidente ejerce mayor poder cuando cuenta con el apoyo mayoritario de un partido en el Congreso, el cual ha sido el caso de Argentina a la largo de casi todo el período evaluado. No obstante, en países como Brasil, con un sistema de partidos altamente fragmentado, el presidente cuenta comparativamente con menos poder cuando existen muchos partidos de quienes se requiere apoyo.

Si bien es cierto que, durante la **etapa de ejecución del presupuesto**, el Congreso cuenta en la mayoría de los países con la función legal de limitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para efectuar modificaciones unilaterales al presupuesto, también lo es que en muchos países el Poder Legislativo no desempeña ese papel en la práctica. En Argentina, por ejemplo, las reglas formales establecen que el Poder Ejecutivo requiere de la aprobación del Congreso para poder incluir cualquier gasto en el presupuesto o trasladar gastos de inversión al gasto corriente. En la práctica, sin embargo, el Poder Ejecutivo efectúa estos cambios unilateralmente, usualmente mediante un decreto. Se supone que el Congreso debe supervisar estos decretos, pero en la práctica la comisión responsable no ha sido creada aún (capítulo 2). Bolivia, al igual que otros países evaluados en este libro, experimenta situaciones similares, en las que se supone que las decisiones gubernamentales que involucran modificaciones al presupuesto durante la etapa de ejecución deben estar sujetas a la aprobación del Poder Legislativo. Aún así, en la práctica el Poder Ejecutivo realiza los cambios unilateralmente a lo largo del año y, al final del año presupuestario, el Congreso “aprueba automáticamente” las decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo. Esta es la razón por la cual el presupuesto ejecutado termina siendo diferente del inicialmente aprobado por el Poder Legislativo, en términos tanto del gasto total como de la asignación de los recursos entre los programas.<sup>4</sup>

En la mayoría de los países de América Latina el Congreso juega un papel menos significativo que el establecido en las reglas formales durante la **etapa de control**. En Argentina, la ley establece que el Congreso debe aprobar la cuenta de inversiones cada año, momento en el cual se supone que el Congreso también debe revisar el gasto real del año anterior. Sin embargo, la cuenta de inversiones nunca se aprueba oportunamente y, algunas veces, se aprueba tres o cuatro años más tarde. Esto no permite que los legisladores puedan valerse de la experiencia acumulada a lo largo del año sobre el proceso presupuestario al siguiente año (capítulo 2). En Paraguay ocurre algo similar. Se supone que el Congreso debe formular, evaluar y aprobar el plan de gastos, pero este plan siempre se acepta tal y como lo presenta el contralor general sin que se lleve a cabo un análisis concienzudo por parte de los legisladores (capítulo 6).

Una razón de esta falta de control puede ser la disparidad de recursos que estructuran la relación entre el presidente y el Congreso, en la cual el presidente dispone de un sinnúmero de recursos técnicos en todos los casos estudiados en este

<sup>4</sup> Scartascini y Stein (2004) señalan que, en promedio, algunas entidades acaban gastando un 30% más de lo que se les había asignado originalmente, mientras que otras gastan un 30% menos. En términos de partidas, el gasto en algunos años corresponde al doble de lo contemplado en el presupuesto original, mientras que en otras puede llegar a ser tan bajo como el 5%.

libro. Los países difieren sustancialmente en cuanto a las capacidades técnicas del Poder Legislativo, la cual está inherentemente relacionada con el grado de experiencia legislativa de los legisladores; el grado en el que estos legisladores se especialicen en las comisiones, y la disponibilidad de asesores técnicos, así como del apoyo técnico externo de centros de estudios (*think-tanks*) y de otras organizaciones.<sup>5</sup>

No obstante, en general, las diferencias en la capacidad técnica entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son amplias. De un lado, la mayoría de las oficinas centrales de presupuesto del Poder Ejecutivo tienen más de 40 empleados.<sup>6</sup> De otro, muy pocos países cuentan con oficinas especializadas de presupuesto en el Congreso y las oficinas existentes cuentan generalmente con menos de 10 empleados.<sup>7</sup>

En resumen, el papel del Congreso en el proceso presupuestario es fundamental. Un contexto institucional que restringe la capacidad del Congreso para aumentar el monto total del presupuesto durante la etapa de aprobación puede ayudar a limitar la problemática planteada por el problema del “fondo común”, lo cual robustece la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, la participación del Congreso en la asignación del gasto y de los impuestos puede favorecer tanto la eficiencia del gasto como la representatividad del proceso presupuestario.

## LEYES DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Mientras que la sección previa abordó el tratamiento de la relación entre dos conjuntos de actores del proceso presupuestario, esta sección considera un tipo específico de reforma fiscal implementada por diversos países en América Latina durante las dos últimas décadas: las leyes de responsabilidad fiscal. Estas leyes abarcan todas las partes del proceso presupuestario y están diseñadas para mejorar la sostenibilidad fiscal.

<sup>5</sup> La capacidad técnica del Congreso en asuntos relacionados con el presupuesto depende parcialmente de la existencia de equipos de asesoría técnica. Aunque los legisladores en las comisiones pertinentes pueden tener alguna experiencia en la materia, el resto de los legisladores no tienen los incentivos para adquirir el conocimiento sobre los procedimientos presupuestarios. La mayoría de los países latinoamericanos no cuentan con una base de asesores técnicos apropiada. Una encuesta diseñada por el Banco Mundial, el BID y la OCDE, realizada en 12 países en 2003, halló que sólo siete países contaban con una oficina de asesores técnicos. Cuatro de estas oficinas disponían de menos de 10 empleados. Las excepciones a la regla son Brasil, país que dispone de una oficina de asesores técnicos con más de 500 empleados, y Chile, donde se cuenta con el apoyo de múltiples centros de pensamiento con sólidos vínculos partidistas.

<sup>6</sup> De los 14 países latinoamericanos, Uruguay tenía menos de 40 empleados en su oficina central de presupuesto. Mientras tanto, países como Argentina, Brasil y México contaban con más de 200 empleados (*fuentes*: base de datos OECD/WB/IDB, [http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en\\_2649\\_34119\\_2494461\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html)).

<sup>7</sup> Sólo México y Costa Rica tienen más de 50. Países grandes como Argentina ni siquiera cuentan con una oficina especializada de presupuesto en el Congreso.

Como sugiere la sección anterior, estas leyes se sobreponen generalmente al proceso de formulación de políticas preexistente. Este proceso, a su vez, determina si estas leyes se implementan o no en la práctica. Un hallazgo esencial de este libro es que es más probable que los gobiernos cumplan con estas leyes cuando existen actores interesados en lograr que su implementación sea exitosa. Cuando no existe un fuerte apoyo político para esta ley en un país, ésta sólo se implementará parcialmente o será ignorada en su totalidad.

Seis de los diez países contemplados en este volumen han implementado leyes de responsabilidad fiscal: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.<sup>8</sup> Además, en Chile se aprobó recientemente una ley que dispone una norma de balance estructural, la cual codifica la práctica que la administración del presidente Lagos implementó en 2001, requerimiento por demás consecuente con las leyes de responsabilidad fiscal. Los países que aún no disponen de este instrumento son Bolivia, Paraguay y Uruguay. En Venezuela, la LRF fue sancionada en 1999, pero nunca se implementó en realidad. Para los casos en los cuales se implementó esta ley, los estudios de país indican que –durante el período que abarca este libro– únicamente el gobierno de Brasil logró cumplir con los objetivos trazados en ésta. Para comprender las razones por las cuales las LRF no lograron cumplir con sus objetivos y aprender algunas de lecciones de la que fue exitosa, esta sección examina los ejemplos de Argentina y Brasil (la sección siguiente presenta mayores detalles sobre los casos de Colombia, Ecuador y Perú).

### Ley de solvencia fiscal de Argentina

Los objetivos principales de la Ley de solvencia fiscal implementada en Argentina en 1999 eran: contener el gasto público, reducir los déficits fiscales e incrementar la transparencia fiscal. Los principales instrumentos contemplados en la ley eran un fondo contracíclico, tasas fijas para el gasto y el déficit, reglas sobre los procedimientos presupuestarios y medidas para aumentar la transparencia. Como Emmanuel Abuelafia, Sergio Berensztein, Miguel Braun y Luciano di Gresia indican en el capítulo 2, las tasas fijas señaladas en la ley no se cumplieron. En 2000, 2001 y 2004 la ley presupuestaria otorgaba explícitamente al Poder Ejecutivo el derecho de superar los límites establecidos, mientras que en 1999, 2002 y 2003 se emplearon los llamados “decretos de necesidad y urgencia” para lograr este mismo cometido. En 2001, los parámetros se superaron claramente: el déficit se situó en un 3,5% del

<sup>8</sup> Véase Filc y Scartascini (2007) para un análisis detallado de las reformas a las instituciones presupuestarias en América Latina y el Caribe.



PIB, los cual representaba cerca de un 15% por encima del nuevo límite establecido correspondiente al 2,5% y más de seis veces por encima del límite del 0,5% del PIB establecido para ese año en la ley original.

Las razones técnica de este fracaso fueron el intento de utilizar reglas fiscales permanentes –diseñadas para mejorar el desempeño fiscal en el mediano y en el largo plazo– para provocar, como respuesta a la crisis, ajustes en el corto plazo, junto con las dudas generadas en torno a la sostenibilidad del régimen cambiario y a la solvencia fiscal de Argentina.<sup>9</sup> Existe además una importante trama política que subyace en el corazón de las lecciones aprendidas a lo largo de este libro. Aunque el alcance de la ley estaba limitado al ámbito nacional –otra debilidad de diseño en un país federal que necesitaba restringir los déficits– el gobierno nacional requería del apoyo de las provincias para impulsar la reforma. En Argentina, los senadores y diputados son elegidos en amplios distritos provinciales y responden ante el gobernador. Por consiguiente, el gobierno nacional aceptó financiar una gran proporción del déficit acumulado en el sistema de pensiones provincial, con el fin de lograr el apoyo de los gobernadores (capítulo 2). Aún así, una vez que la ley se implementó, el propio gobierno nacional no consideró beneficioso cumplir con ésta. Como no existían actores políticos relevantes en el proceso de formulación de políticas que tuvieran particular interés en la ley de responsabilidad fiscal, el gobierno nacional violó sus propios límites cada año entre 1999 y 2004.

### **Ley de responsabilidad fiscal de Brasil**

Mientras que la ley de Argentina sólo previó un alcance nacional, la ley de responsabilidad fiscal adoptada en Brasil el año 2000 contempló todos los niveles del gobierno, por lo que parecía destinada a enfrentar mayores obstáculos. Dado su alcance, el éxito es aún más sorprendente: redujo el gasto a nivel federal, estatal y municipal. Como Lee Alston, Marcus Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira indican en el capítulo 3 de este libro, el sector público consolidado logró pasar de un balance presupuestario equivalente al -3% del PIB en 1997 a uno correspondiente al 4,3% en 2004. Al mismo tiempo, solo dos estados experimentaron déficit fiscal luego de implementada la ley. Este recorte, a su vez, contribuyó a lograr una baja inflación en un país que había sufrido los embates de la hiperinflación en el pasado.

¿Por qué fue tan exitosa la ley brasileña mientras que la argentina no lo fue? Una razón es que la ley cambió ciertos aspectos del proceso de formulación de políticas al incorporar a otros jugadores que apoyaban la ley en el proceso presupuestario,

<sup>9</sup> El régimen cambiario estableció una tasa en la que \$1 argentino equivalía a US\$1. Ello exigía contar con las reservas necesarias y suficientes para equiparar la base monetaria.

tal como el Tribunal de Cuentas, el cual no jugaba hasta ese momento ningún papel presupuestario. Más importante aún, los propios actores involucrados en el proceso contaban con incentivos para impulsar la exitosa implementación de la ley. En el caso de los estados, la ley proporcionó al Poder Ejecutivo con los mecanismos de observancia necesarios para abordar el tratamiento de la problemática planteada por el fondo común de recursos. Los gobernadores de los estados tenían mayores posibilidades de éxito si todos cooperaban bajo este esquema que si lo traicionaban. Si bien es cierto que éste también fue generalmente el caso en Argentina, lo cual contribuye a explicar la aprobación de la ley en ambos casos, también lo es que sólo en el caso de Brasil la ley incorporó los mecanismos de observancia. Además, el Poder Ejecutivo brasileño quería, a diferencia del de Argentina, que la reforma fuera exitosa porque implicaba el fin de los rutinarios rescates financieros a las provincias. El hecho de que la ley fuese más comprehensiva que en Argentina implica que existían mayores incentivos para que el Poder Ejecutivo la mantuviera.

En consecuencia, un cambio en las reglas no es condición suficiente para modificar los resultados, especialmente cuando éstos entran en conflicto con las reglas de la interacción política de los agentes involucrados. Sin embargo, en algunos casos, los cambios en las reglas pueden tener un gran impacto porque modifican sustancialmente el juego político. La adopción de la ley de responsabilidad en Brasil mejoró los resultados fiscales. Este mejoramiento no fue tanto un resultado directo de los límites implementados sobre los déficits, sino más bien del cambio generado en las relaciones de poder en el proceso político, especialmente aquellas entre los gobiernos federal y subnacionales.

### **¿Ha sido un caso de contagio?**

Antes de continuar, resulta importante señalar las implicaciones de este análisis para la literatura sobre contagio de las reformas de políticas. Weyland (2005) evalúa la expansión de las privatizaciones del sistema de seguridad social en los países de América Latina. Señala que Chile fue el primer país en impulsar esta reforma a inicios de los años ochenta. Ningún otro país siguió sus pasos durante esa década, pero hacia finales de los años noventa nueve países también habían privatizado su sistema de seguridad social a diversos niveles. La evidencia sugiere que la heurística de las decisiones —es decir, el hecho de que un vecino implemente una reforma y de que esa reforma parezca ser un éxito— promueve una ola de reformas en un breve lapso de tiempo a lo largo de un conjunto de países geográficamente contiguos (o cercanos). Una ola similar parece haberse experimentado respecto de las leyes de responsabilidad fiscal. Si bien es cierto que los primeros intentos de implementar estas leyes en la región deben sus antecedentes conceptuales a la Ley de respon-

sabilidad fiscal de Nueva Zelanda de 1994, también lo es que el verdadero líder en el contexto de América Latina fue Brasil.<sup>10</sup> Así como Chile fue un líder ejemplar en el caso de las reformas a la seguridad social, Brasil fue el país que logró poner su casa fiscal en orden rápidamente después de adoptar esta legislación. Sin entrar en mayores detalles (*véase*, sin embargo, Filc y Scartascini, 2007, para un análisis más profundo), este patrón encaja muy bien con lo que Weyland (2005) describe. Los hallazgos en este libro complementan el enfoque del contagio mediante el examen de si la propagación de estas reformas conduce a cambios en las prácticas en un determinado país. Un aspecto de la experiencia brasileña que no se pudo “contagiar” fue el apoyo irrestricto que los actores críticos involucrados en la formulación de políticas dieron a la implementación de la reforma. Como señala esta sección, en contexto en los que no se cuenta con estos actores, las reformas se desmoronan cuando se ponen a prueba o no se implementan del todo.

## **LA RELACIÓN ENTRE EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y EL PROCESO PRESUPUESTARIO: ¿EXISTEN EFECTOS DE RETROALIMENTACIÓN?**

Los capítulos de este libro revelan quiénes son los principales actores políticos que participan en el proceso de formulación de políticas. También identifican la manera en la que estos actores encajan en el proceso presupuestario y si el conjunto de actores es el mismo en cada etapa. Más aún, las dos secciones previas señalan el impacto del proceso de formulación de políticas sobre la observancia de las reglas, sean éstas formales o no, en el proceso presupuestario y sobre el potencial impacto de estas reglas. Este análisis suscita una serie de interrogantes sobre la relación existente entre los dos procesos. En particular, ¿la calidad relativa del proceso de formulación de políticas afecta, o incluso determina, la calidad del proceso presupuestario? Si, por el contrario, se parte del proceso presupuestario, ¿es posible que las reformas del proceso presupuestario retroalimenten al proceso general de formulación de políticas? Filc, Scartascini y Stein (2005) ofrecen alguna guía sobre estos interrogantes, mediante los estudios de caso de la descentralización en Ve-

<sup>10</sup> Existen algunas diferencias de forma entre las leyes de responsabilidad fiscal de Nueva Zelanda y las de América Latina. Mientras que la versión neocelandesa introdujo un marco fiscal de mediano plazo basado en cinco principios rectores (Scott, 1995), las leyes latinoamericanas han sido más detalladas y, por lo general, han incorporado una mezcla entre objetivos numéricos (como los requerimientos de un presupuesto balanceado y los límites sobre el crecimiento del gasto) y reglas procedimentales (como si el Congreso puede aumentar los montos del gasto contemplados en la propuesta presentada por el presidente). Las leyes latinoamericanas también han intentado aumentar la transparencia del proceso presupuestario.

nezuela y el papel que juegan los presidentes de Brasil y de República Dominicana en la toma de decisiones sobre política fiscal. Los autores identifican que, por lo general, los efectos de la retroalimentación en otros escenarios de política no fueron anticipados por quienes diseñaron y formularon la reforma. Este capítulo argumenta que el proceso presupuestario es un elemento fundamental del contexto general de formulación de políticas. Los cambios exitosos en esta área también pueden conducir a importantes cambios en otras áreas.

### **La relación entre el proceso presupuestario y el proceso general de formulación de políticas**

Al observar los estudios de caso se evidencia que existe un considerable traslape en la calidad de los dos procesos.<sup>11</sup> Esto es particularmente cierto para los países que se encuentran en los extremos del rango de la calidad de los procesos de formulación de políticas —es decir, aquellos países con entornos que más facilitan la cooperación y aquellos que no la facilitan.

Como Cristóbal Aninat y Joaquín Vial (2005) indican, **Chile** es un caso en el que el proceso de formulación de políticas resulta ser especialmente robusto. Chile ha implementado dos instrumentos innovadores en el frente fiscal. El primero es la regla de superávit estructural adoptada en 2001, la cual establece que el gobierno debe mantener un superávit equivalente al 1% del PIB a lo largo del ciclo económico. El segundo es el Fondo de Estabilización del Cobre creado en 1985 e implementado por vez primera en 1987, el cual pretende suavizar los efectos de la variación en los precios internacionales de una de las principales exportaciones de Chile. El gobierno chileno ha honrado exitosamente los dos instrumentos, tanto que de hecho el país logró contar con un superávit equivalente al 8% del PIB en 2007. La observancia de estos instrumentos por parte del gobierno se preserva pese a las críticas de que el gobierno subestima sistemáticamente los precios del cobre y al comportamiento de los gobiernos de otros países de América Latina (Venezuela, por ejemplo) que consideran que los cambios en precios de los recursos naturales son permanentes, por lo que continúan manteniendo déficits fiscales. El gobierno chileno también es activo en el frente de la evaluación de su propio desempeño fiscal, por lo que ha implementado un sistema presupuestario basado en un amplio rango de desempeño. En el caso chileno, un proceso presupuestario que impulsa la cooperación va de la mano de un proceso presupuestario con un buen funcionamiento.

<sup>11</sup> Si bien es cierto que este compendio incorpora sólo a ocho países, esta sección resume el trabajo adelantado en diez países de la región. Además de los países analizados en los capítulos, también se comisionaron estudios sobre Bolivia y Chile que han sido publicados como documentos de trabajo, por lo que incluimos alguna información de dichos estudios a continuación.

El caso de **Paraguay**, al otro lado del espectro político, proporciona evidencia de que unas reglas fiscales bien intencionadas pueden no funcionar del todo bien cuando el proceso de formulación de política no inspira la cooperación. En el capítulo 6, José R. Molinas, Aníbal Pérez-Liñán y Mark Hallerberg explican que el Paraguay ha experimentado un aumento en el número de actores formales e informales con poder de veto que participan en el proceso de formulación de políticas. Estos nuevos actores desean incrementar el gasto a favor de sus electores, pero se niegan a pagar el costo. En Paraguay, el presidente y el ministro de Hacienda desempeñan papeles relativamente débiles en el proceso de formulación de políticas en relación con el que ejerce el Congreso. Sus poderes se derivan del control de facto de los desembolsos de los recursos una vez que el presupuesto ha sido aprobado. Este poder no es tan efectivo –ya que aunque es relativamente fácil que el ministro de Hacienda pueda distribuir favores políticos a manera de proyectos individualistas, enfrenta dificultades políticas para aumentar los salarios. El Congreso, con pleno conocimiento, desvía el gasto precisamente hacia esta partida del presupuesto. Este caso proporciona, en términos de las implicaciones que de esto se derivan para el proceso presupuestario, una alerta sobre el hecho de depender demasiado de un “ministro de hacienda fuerte” para preservar la disciplina fiscal. Esta opción no funcionará si los actores políticos no cuentan con incentivos para apoyar tal condición. Como era de esperarse, los resultados fiscales en Paraguay no han sido halagadores. El balance presupuestario ha sido volátil y los amplios déficits, comunes. El gasto es ineficiente y la dependencia en el Poder Ejecutivo para recortar lo que sea posible una vez que el Congreso ha aprobado la ley de presupuesto se traduce en una baja representatividad del presupuesto.

El caso de **Bolivia** refuerza la noción de la importancia de que exista una relación entre el proceso de formulación de políticas y el proceso presupuestario y, sugiere que es poco probable que las reformas fiscales sean exitosas por sí mismas sin el apoyo generalizado del proceso de formulación de políticas. Como Scartascini y Stein (2004) señalan, Bolivia ha implementado muchas de las reformas acostumbradas, pero los resultados variaron poco, habida cuenta que los actores políticos pudieron eludir –por lo menos en su espíritu, cuando no respecto de la letra de las leyes– las nuevas normas y reglamentaciones. Adicionalmente, los presidentes fracasan en cuanto a la oportuna presentación de los proyectos de presupuesto, los gobiernos no acatan el presupuesto inicialmente aprobado y los ingresos están sistemáticamente sobrestimados. Los controles existentes se ejercen a través de la gestión del flujo de caja, lo cual implica que las decisiones finales sobre las asignaciones usualmente se adoptan al margen de la opinión pública. Más aún, el déficit fiscal ha sido tradicionalmente alto, los recursos no fluyen hacia los usos más eficientes y el gasto no refleja las preferencias de los ciudadanos. Los aumentos en los ingresos provenientes de

las alzas en los precios del gas y de la imposición de nuevos impuestos han contribuido al mejoramiento de la sostenibilidad en años recientes, pero las debilidades inherentes al proceso presupuestario permanecen inalteradas.

En **Colombia**, la mayor complejidad política resultante de las reformas introducidas por la Constitución de 1991 han tenido implicaciones negativas para los resultados presupuestarios. Históricamente, Colombia ha tenido un buen desempeño en materia de sostenibilidad fiscal, pero desde el año 2000 hasta 2005 el déficit fiscal se situó consistentemente cerca del 5% del PIB. El país también cuenta con patrones de gasto relativamente ineficientes cuando se analiza la efectividad de dicho gasto. Estos resultados se explican por los cambios en los incentivos de los legisladores, la mayor fragmentación política, y la disminución de los medios de intercambio en las manos del Presidente, que han contribuido a incrementar la conflictividad en la relación entre el ejecutivo y el legislativo. Entre otros, este mayor conflicto se tradujo en que el presidente haya hecho cada vez mayor uso de las llamadas vigencias futuras, las cuales comprometen al gobierno a efectuar ciertos montos de gasto en el mediano plazo. Los capítulos en Lora y Scartascini (2009) complementan el análisis realizado en el capítulo 4 de este libro.

**Argentina** puede representar el caso más ejemplar en cuanto a la importancia del proceso de formulación de políticas presentados en este libro. En el capítulo 2, Emmanuel Abuelafia, Sergio Berensztein, Miguel Braun y Luciano di Gresia, señalan que el país adoptó reglas fiscales formales que muchos observadores podrían considerar ejemplares. Sin embargo, la estructura del proceso de formulación de políticas, el cual otorga el control sobre muchas de las decisiones adoptadas en la práctica a las provincias, implica que menos de la mitad del presupuesto se decide dentro del proceso presupuestario formal. El hecho importante que surge de esto, es que los cambios en el proceso presupuestario formal no son tan efectivos si la mayoría del presupuesto se decide al margen de ese proceso.

Existen, sin embargo, dos casos en los que las reformas fiscales han tenido algún éxito cuando los respectivos marcos de formulación de políticas han sido débiles: **Ecuador** y **Perú**. En el capítulo 5, Andrés Mejía Acosta, Vicente Albornoz y M. Caridad Araujo, proporcionan evidencia de que Ecuador ha contado generalmente con un proceso de formulación de políticas débil. No obstante, las reglas de juego sufrieron una serie de cambios, incluidos una sustantiva reforma constitucional en 1998, la dolarización en 2000 y la implementación de la ley de responsabilidad fiscal en 2002. La sostenibilidad fiscal mejoró, en general, aunque las reformas hicieron que el presupuesto se tornara más rígido. La opinión general que los autores tienen de estos cambios es positiva. En el capítulo 7, Luis Carranza, Jorge F. Chávez y José Valderrama, señalan que **Perú** ha experimentado una serie de importantes

cambios institucionales. La Constitución de 1993 prohibió que el banco central financiara el presupuesto del gobierno y robusteció el poder del Ejecutivo en el proceso presupuestario. Una ley de responsabilidad fiscal aprobada en 1999 fijó como objetivo contar con un balance fiscal positivo a lo largo del ciclo económico e introdujo topes para los déficits y el gasto. Legislación más reciente ha aumentado la transparencia del proceso y ha creado nuevos gobiernos regionales, quienes cuentan con algunos poderes fiscales. Las reformas han contribuido a darle la vuelta al desempeño fiscal en términos de la sostenibilidad –los déficits presupuestarios en los años ochenta eran altos, promediando el 9% del PIB, pero cayeron a sólo el 2% en los años noventa y a cerca del 1% durante el periodo comprendido entre 2001 y 2006. Los ciclos económico-políticos, muy comunes en Perú en los años noventa, desaparecieron durante el último ciclo electoral.

Estos casos también ilustran las limitaciones que el proceso presupuestario impone sobre este tipo de reformas. Primero, tal y como se señaló anteriormente, en cada caso se observa un ajuste al proceso de formulación de políticas. Segundo, los respectivos autores argumentan que aún existen problemas significativos con el proceso de formulación de políticas y que éstos afectan asimismo al proceso presupuestario. En Ecuador, el Congreso y el presidente han debilitado la aplicación de la ley de responsabilidad fiscal previo a las elecciones, al mismo tiempo que el corto período que el ministro de finanzas ha permanecido en el cargo (en promedio, cerca de siete meses) socava los poderes adicionales que esta entidad ejerce sobre el proceso presupuestario. En Perú, los partidos políticos aún se encuentran altamente fragmentados y a menudo se requiere de componendas para lograr el apoyo político. El éxito en materia de sostenibilidad en la región oculta otros desarrollos no tan positivos. El presupuesto se ha tornado más rígido a través del tiempo y el sector público aún es ineficiente.

### **Corrección de las fallas en el proceso de formulación de políticas: el papel que desempeña el proceso presupuestario**

La conclusión hasta el momento es que se requiere del apoyo del proceso de formulación de políticas para lograr el éxito de las reformas fiscales. Sin embargo, un intrigante hallazgo de los estudios de países es la forma en la que algunas partes del proceso presupuestario parecen haberse diseñado para abordar el tratamiento de las debilidades del proceso general de formulación de políticas. Esto implica que es posible implementar reformas fiscales, aún en países en los que el proceso de formulación de políticas no es ideal. Examinemos, por ejemplo, la situación de **Uruguay**. Allí, el proceso de formulación de políticas incorpora uno de los pocos sistemas de partidos políticos institucionales de América Latina. Los poderes que

ejercen el presidente y el Congreso están claramente establecidos y los dos cuentan con la capacidad de supervisar al otro. Aún así, como Juan Andrés Moraes, Daniel Chasqueti y Mario Bergara demuestran en el capítulo 8, las reglas fiscales, y los incentivos e interacciones de los actores se encuentran estructurados alrededor de ciclos electorales pronunciados. En este contexto, los partidos políticos y el presidente tratan de fortalecer su perfil ante los votantes a medida que se acercan las elecciones. Al inicio del término presidencial, la cooperación entre los actores políticos es alta. En ese momento, el gobierno promulga su plan presupuestario quinquenal, el cual se convierte en el presupuesto por defecto si los actores no logran acuerdos sobre los presupuestos de los siguientes años. En efecto, a medida que las elecciones se acercan, las coaliciones entre los distintos partidos tienden a diluirse, lo que podría llegar a generar presiones importantes para aumentar el presupuesto. Sin embargo, el plan presupuestario quinquenal asegura la disciplina fiscal aun cuando el proceso de formulación de políticas se encuentre en un ciclo de baja cooperación.

**Brasil** puede constituir una historia similar. Lee Alston, Marcus Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira sugieren en el capítulo 3 que el proceso presupuestario se encuentra en el corazón del proceso de formulación de política porque le proporciona al presidente los mecanismos de intercambio necesarios para sobrevivir en un escenario político muy competitivo. También cuenta con otras características que merecen explorarse, como un sistema electoral que alienta a los legisladores a cultivar el voto personalizado a través de la asignación de gasto a favor de sus electores. Por su parte, el presidente cuenta, al mismo tiempo, con significativos poderes dentro del marco del proceso presupuestario, el más crítico de los cuales es la capacidad de no tener que gastar obligatoriamente los recursos asignados por el Congreso. El presidente ha ejercido estos poderes ampliamente para compensar los incentivos que el sistema electoral genera en torno a la representatividad en el Congreso.

El mensaje general es claro. Las reformas fiscales bien intencionadas son susceptibles de fracasar en virtud de los mayores fracasos experimentados en el proceso general de formulación de políticas. Al mismo tiempo, el proceso presupuestario puede en algunas ocasiones abordar aspectos que no son susceptibles de resolverse al nivel del más amplio proceso de formulación de políticas. En consecuencia, al diseñar las reformas, los formuladores de política deben tener en cuenta los efectos de retroalimentación existentes entre los dos procesos.

## FUTURA INVESTIGACIÓN

Este libro ha demostrado que se requiere contar con una buena comprensión del proceso de formulación de políticas subyacente para poder explicar la manera en



que opera el proceso presupuestario. La evidencia que sustenta este argumento proviene de los estudios de caso realizados en 10 países de América Latina, ocho de los cuales se presentan en detalle en este volumen y dos que se comentan aquí a través del análisis de documentos de trabajo anteriores.

Un interrogante que merece plantearse es ¿qué tanto se pueden replicar las lecciones aprendidas en este volumen en otros países? Sería razonable esperar que las lecciones fueran las mismas para los países de Centroamérica y el Caribe, las cuales no están incluidas en este volumen, aunque cuenten con diferentes historias y sistemas de partidos, entre otros. El trabajo preliminar desarrollado sobre la República Dominicana parece confirmar que las lecciones son transferibles (BID, 2005). Este y otros países son democracias presidenciales hispanoparlantes con algún nivel de desarrollo económico. Las lecciones del gran país de la región que no se analiza en este libro –México– deben ser similares a las de Argentina y Brasil. No existe nada dentro del marco que impida su aplicación a otro país de América Latina, y nadie aprendería más acerca de las limitaciones del modelo por ponerlo a prueba empíricamente en otros entornos mundiales.<sup>12</sup>

Otra avenida de futuras investigaciones puede ser la de tomar algunos de los aspectos que los autores abordan en este volumen y ampliar el conjunto de datos para que incorpore a países de fuera de la región latinoamericana. En relación con el tema de los recursos naturales, por ejemplo, tres de los países incluidos en el conjunto de datos empleado para el análisis desarrollado en este libro pueden caracterizarse por contar con una abundancia de estos recursos –Chile cuenta con el cobre, mientras que Ecuador y Venezuela tienen petróleo. La literatura a menudo trata esta abundancia de recursos como una “maldición”. Desde una perspectiva económica, tal maldición se traduce en una “enfermedad holandesa” para algunos países. Si un país sufre de esta enfermedad, los recursos naturales se convierten en el principal bien de exportación, la sociedad reasigna los recursos a este sector y se genera un estrangulamiento de los otros sectores productivos y comercializables (por ejemplo, Bruno y Sachs, 1982). Desde una perspectiva política, la maldición recae sobre la democracia. Las industrias extractivas requieren de economías de escala y las élites no encuentran razón alguna para promover la educación o la especialización (Frieden, 2006). La democracia se torna entonces en un nonato.

Los capítulos sobre Chile, Ecuador y Venezuela analizan la manera en que estos países abordan el tratamiento de las consecuencias fiscales de la abundancia de los recursos naturales. Indican que el precio de tales bienes puede variar

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, Pereira y Singh (2008), quienes aplican el modelo a la formulación de políticas en Portugal.

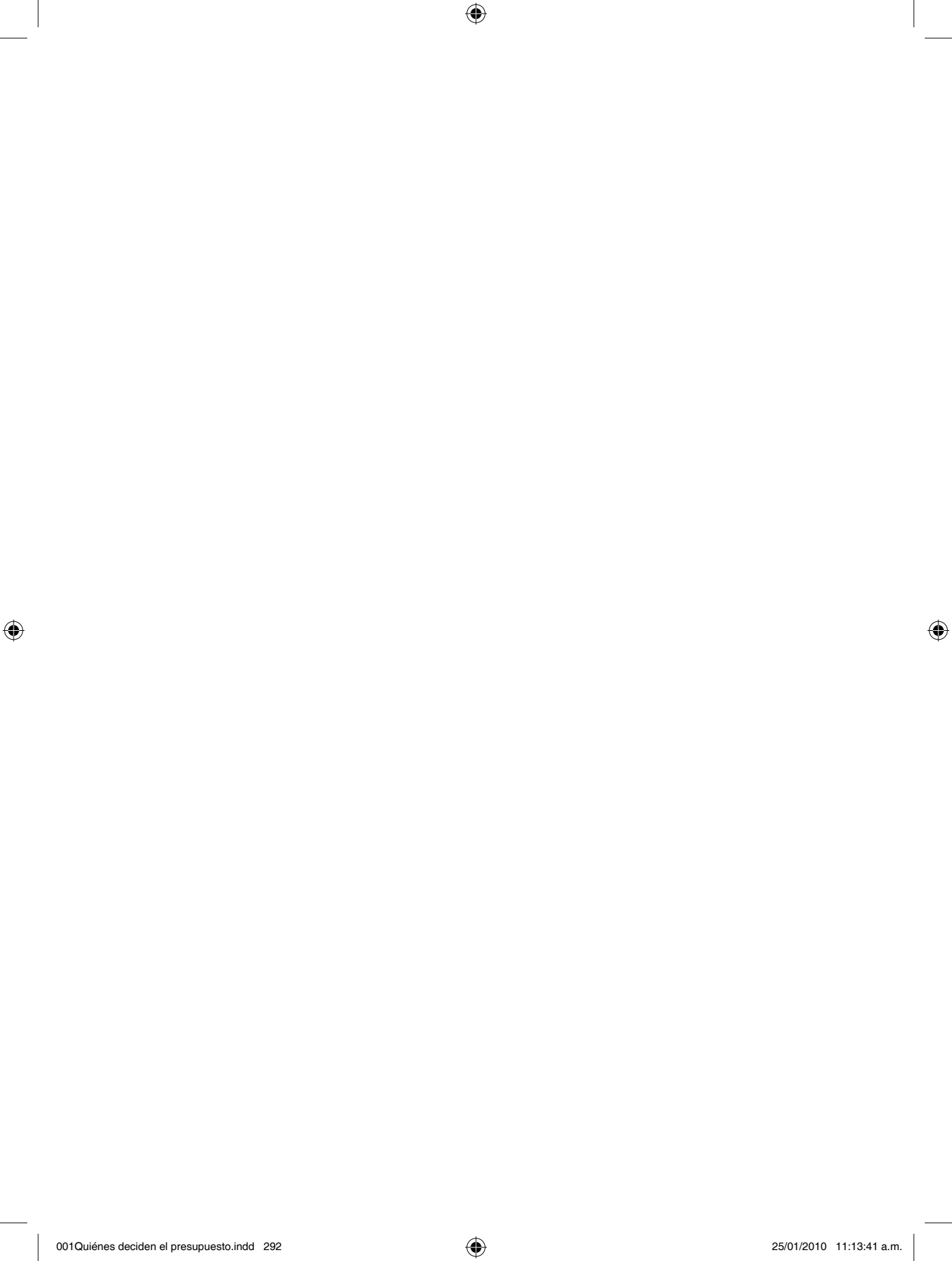
enormemente en los mercados internacionales, lo cual presenta retos significativos para los presupuestos gubernamentales. El capítulo sobre **Venezuela**, por ejemplo, demuestra que la caída de los precios del petróleo en los años ochenta tuvo un dramático impacto sobre la salud de las finanzas públicas. Los tres países han adoptado estrategias diferentes en años recientes para lidiar con su riqueza de recursos naturales. Chile ha establecido un Fondo de Estabilización del Cobre que ha funcionado muy bien. Ecuador, por su parte, ha adoptado reglas formales para establecer qué se debe hacer con los ingresos petroleros adicionales, pero los incrementos de los ingresos se han gastado, sin embargo, en proyectos particularistas. Venezuela no ha implementado aún las medidas aprobadas en relación con los ingresos petroleros. Existen paralelos con estos casos en otras partes del mundo –como Noruega, Arabia Saudita e Indonesia– que pudiera ser útil comparar con los casos presentados en este libro.

Al considerar el desarrollo de la política presupuestaria en América Latina, los análisis deberían considerar un conjunto más amplio de actores en el proceso. Los capítulos incorporados en este volumen indican que las Cortes son cada vez más relevantes en países como Brasil y Colombia. A medida que estas democracias continúen madurando, las Cortes pueden ser las llamadas a dirimir los conflictos en un amplio grupo de casos y a proferir fallos susceptibles de afectar el presupuesto. Igualmente, los bancos centrales no jugaron un papel preponderante durante el período estudiado en este libro, pero recientemente se han vuelto más activos en la definición y formulación de la política macroeconómica.

También deberían desarrollarse más estudios sobre la razón por la cual algunas reformas son exitosas en unos contextos pero no en otros. Es posible imaginar estudios similares, por ejemplo, sobre la política regulatoria. En los estudios de caso contemplados en este libro, los resultados fiscales analizados constituyen el final de un complejo proceso en el que muchos actores (Congreso, el Poder Ejecutivo y los gobiernos subnacionales) interactúan en un entorno parcialmente determinado por las reglas fiscales formales. El proceso presupuestario se determina a partir de un conjunto de elementos más amplio, como el legado histórico y las instituciones políticas (por ejemplo, las constituciones, las reglas electorales, etc.). A su vez, estos elementos moldean los incentivos de los diversos actores involucrados en el proceso y las formas en las que tratan de lograr sus acuerdos. Por esto, resulta indispensable comprender las dinámicas del proceso en cuestión y la complejidad del proceso de toma de decisiones al momento de diseñar y formular las reformas. Los siguientes son algunos de los interrogantes que apuntan en esa dirección; ¿quiénes son los actores involucrados en el proceso presupuestario? ¿Cuáles son

sus principales incentivos? ¿Cuáles son los intercambios que se verifican entre ellos? ¿Por qué existen diferencias entre las normas procedimentales escritas y las prácticas reales? ¿Qué factores determinan el papel que desempeñan los principales actores del proceso presupuestario?

Algunas de las lecciones sobre la implementación efectiva de las reformas son claras. Como se ha argumentado repetidamente en este capítulo, las reformas de política no son fácilmente replicables de un país a otro y el impacto potencial de las reformas depende de las características de los procesos de formulación de políticas y del presupuesto. En consecuencia, las reformas deben ser diseñadas a la medida de cada país, teniendo en cuenta los incentivos de los actores relevantes a lo largo de cada margen de política.





## Referencias

- Aboal, D. y J. Andrés Moraes. 2003. *Economía política en Uruguay: instituciones y actores políticos en el proceso económico*. Montevideo, Uruguay: Trilce.
- Abuelafia, E., M. Braun y L. Díaz Frers. 2005. *Coparticipación federal: una mirada más allá del debate de corto plazo*. Documento de Políticas Públicas No. 3, Center for the Implementation of Public Policies Promoting Equity and Growth (CIPPEC), Buenos Aires, Argentina.
- Afonso, A. 2004. *Fiscal Sustainability: The Unpleasant European Case*. Documento presentado en la Money Macro and Finance (MMF) Research Group Conference, Washington, DC.
- Afonso, J. R., B. Meirelles y K. Castro. 2007. *Os indicadores fiscais tradicionais e a realidade das finanças estaduais no Brasil*. Nota técnica, Federal Senate, Brasília, Brasil.
- Akitoby, B., B. Clements, S. Gupta y G. Enchauste. 2006. Public Spending, Voracity and Wagner's Law in Developing Countries. *European Journal of Political Economy* 22(4): 908-24.
- Alarcón, L. F. 2004. La defensa de la Ley 38 de 1989. En *Debates de Coyuntura Económica* No. 55. Bogotá: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo).
- Albornoz, V. 2000. *Gobierno central, autonomías y finanzas provinciales*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES).
- Alcázar, L., J. R. López-Cálix y E. Wachtenheim. 2003. Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, vaso de leche y educación. Instituto APOYO, Lima, Perú.
- Alesina, A. y S. Ardagna. 1998. Tales of Fiscal Adjustment. *Economic Policy* 27: 489-545.
- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein. 1996. Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. Documento de trabajo NBER No. 5586. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- . 1999. Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. *Journal of Development Economics* 59(2): 253-73.
- Alesina, A. y R. Perotti. 1995. The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers*, marzo 1-31. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- . 1996. Budget Deficits and Budget Institutions. Documento de trabajo NBER No. 5556. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- . 1999. Budget Deficits and Budget Institutions. En James M. Poterba y Jürgen von Hagen, eds., *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- Alesina, A., N. Roubini y G. Cohen. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Alier, M. 2005. Budget Rigidities in Latin America. Documento presentado en el 18° Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, Santiago, Chile.
- Almeida, M. D., V. Gallardo y A. Tomaselli. 2005. Gobernabilidad fiscal en Ecuador. German Development Cooperation (GTZ), Quito. No publicado.
- Alston, L. J., M. A. Melo, B. Mueller y C. Pereira. 2008. On the Road to Good Governance: Recovering from Economic and Political Shocks in Brazil. In Stein et al, eds, *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*. Washington, DC, and Cambridge, MA: BID and Harvard University Press.
- Alston, L. J. y B. Mueller. 2006. Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. *Journal of Law, Economics, and Organization* 22(1): 87-114.
- Alt, J. y R. Lowry. 1994. Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence from the States. *American Political Science Review* 88(4): 811-28.
- Altman, D. 2002. Popular Initiatives in Uruguay: Confidence Votes on Government or Political Loyalties? *Electoral Studies* 4: 617-30.
- Aninat, C., J. Landregan, P. Navia y J. Vial. 2006. Political Institutions, Policymaking Processes y Policy Outcomes in Chile. Documento de trabajo de la Red de Centros R-521. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Aninat, C. y J. Vial. 2005. Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Chile. Manuscrito, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, Chile.
- Arrow, K. J., A. K. Sen y K. Suzumura. 2002. *Handbook of Social Choice and Welfare*, Volume 1. Amsterdam: North-Holland.
- Baldez, L. y J. Carey. 1999. Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution. *American Journal of Political Science* 1: 29-55.

- Baldrich, J. 2003. The Political Economy of Short Run Fiscal Policy under Fund-Supported Agreements: Some Evidence from Argentina. Buenos Aires, Argentina. No publicado.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process. Call for Proposals. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2005. *La Política de las Políticas Públicas. Informe de Progreso Económico y Social* 2006. Mexico, DF: Editorial Planeta.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. Vivir con deuda. Cómo contener los riesgos del endeudamiento público. Informe de Progreso Económico y Social 2007. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC: World Bank Institute.
- . 2002. Sostenibilidad y manejo de la deuda pública venezolana. Washington, DC. No publicado.
- Barnhill, T. M. Jr. y G. Kopits. 2003. Assessing Fiscal Sustainability under Uncertainty. IMF Documento de trabajo No. WP03/79. Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Bawn, K. y F. Rosenbluth. 2006. Short versus Long Coalitions: Electoral Accountability and the Size of the Public Sector. *American Journal of Political Science* 50(2): 251-65.
- Berensztein, S., L. Ortiz y M. Peña. 2000. Transparencia, instituciones y reforma: la economía política del proceso de ejecución y ajuste presupuestario. *Revista Internacional de Presupuesto Público Año 27(44)*: 61-94.
- Bergara, M., A. Pereyra, R. Tansini, A. Garcé, D. Chasquetti, D. Buquet y J. A. Moraes. 2006. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay. Documento de trabajo de la Red de Centros No. R-510. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Berreta, N. 2006. Government Strategic Planning Systems and Determination of Budget Priorities. Program to Implement the External Pillar of the Mid-Term Action Plan for Development Effectiveness (PRODEV). Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo.
- Blanchard, O. 1990. Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. Economics and Statistics Department. documento de trabajo No. 79. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París.
- Bohn, H y R. P. Inman. 1996. *Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States. Serie de conferencias sobre políticas públicas Carnegie-Rochester* 45: 13-76.

- Borchardt, M., I. Rial y A. Sarmiento. 1998. Sostenibilidad de la política fiscal en Uruguay. Documento de trabajo R-320, Red de Centros, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Braun, M. y L. di Gresia. 2003. Towards Effective Social Insurance in Latin America: The Importance of Countercyclical Fiscal Policy. Documento de trabajo No. 487. Departamento de investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Braun, M. y M. Tommasi. 2002. Fiscal Rules for Subnational Governments: Some Organizing Principles and Latin American Experiences. Documento de trabajo de Economía No. 0410004. Archivo en Washington University en San Luis, MO.
- Bruno, M. y J. Sachs. 1982. Energy and Resource Allocation: A Dynamic Model of "Dutch Disease". *Review of Economic Studies* 49(5): 845-59.
- Buchanan, J. y R. Wagner. 1977. *Democracy in Deficit*. Nueva York: Academic Press.
- Buquet, D. 2004. Encuesta Uruguaya de Elites. Study conducted for the Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Buquet, D., D. Chasquetti y J. Andrés Moraes. 1998. Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario? Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Cain, B. E., J. A. Ferejohn y M. P. Fiorina. 1987. *The Personal Vote*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Calvo, G., A. Izquierdo y E. Talvi. 2002. Sudden Stops, The Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. No publicado.
- Cárdenas, M., R. Junguito y M. Pachón. 2008. *Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution*. En Stein *et al*, eds. *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*. Washington DC, and Cambridge MA: IDB and Harvard University Press.
- Carranza, L., J. Chávez y J. Valderrama. 2007. La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano. Documento de trabajo No. Cs-I02. Regional Operations Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Castiblanco, R. 2005. Incidencia de las negociaciones entre la rama legislativa y ejecutiva y/o de las externalidades en el presupuesto de inversión de la nación e inercia presupuestaria en Colombia 1995-2003. Departamento de Economía, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.
- Cetrángolo, O. y J. P. Jiménez. 2003. Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile. No publicado.



- Comisión Independiente del Gasto Público. 2007. Reporte. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), Bogotá, Colombia. Disponible en <http://www.fedesarrollo.org/includes/scripts/open.asp?ruta=/images/dynamic/articles/537/informe.pdf>
- CONAPRI (Venezuelan Council for Investment Promotion). 2002. El Costo Venezuela: Opciones de política para mejorar la competitividad. CONAPRI, Caracas, Venezuela.
- Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI). 2006. *Patrones de comportamiento y desempeño institucional, gobernabilidad y corrupción en el sector público en Paraguay*, 2005. Programa de Apoyo al CISNI– Convenio ATN/SF 8962. Asunción, Paraguay: CISNI.
- Cox, G. y M. McCubbins. 2001. Structure and Process: The Political Economy of Institutions. En S. Haggard y M. McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments y Policy*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Cox, G. y S. Morgenstern. 2001. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics* 33(2): 171-90.
- Crisp, B., D. Levine y J. Rey. 1995. The Legitimacy Problem. En J. McCoy et al., eds., *Venezuelan Democracy under Stress*. Edison, NJ: Transaction Publishers.
- Cukierman, A. 1992. *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cukierman, A., S. Webb y B. Neyapti. 1992. The Measurement of Central Bank Independence and Its Effect on Policy Outcomes. *World Bank Economic Review* (6 septiembre): 439-58.
- Chasquetti, D. y J. A. Moraes. 2000. Hipótesis para una teoría del ciclo político uruguayo. En J. Lanzaro, ed., *La segunda transición en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Cheibub, J. 2006. Presidentialism, Electoral Identifiability and Budget Balances in Democratic Systems. *American Political Science Review* 100: 353-68.
- Díaz Alvarado, C., A. Izquierdo y U. Panizza. 2004. Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries with an Application to Ecuador. Documento de trabajo No. 511. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Dixit, A. 1996. The Making of Economic Policy. A *Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Drazen, A. 2000. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 2002. Fiscal Rules from a Political Economy Perspective. University of Maryland. No publicado.

- Echeverry, J. C., J. A. Bonilla y A. Moya. 2006. Institutional Rigidities and Budget Flexibility: Origin, Motivation and Effects on the Budget. Facultad de Economía Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Echeverry, J. C., L. Fergusson y P. Querubín. 2004. La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal. Documento de trabajo No. CEDE 2004-01. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Departamento de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Eichengreen, B. 1992. The Political Economy of Fiscal Policy after EMU. Center for International and Development Economics Research (CIDER), Documento de trabajo C92-004, University of California, Berkeley.
- Fanelli, J. y D. Heymann. 2002. Monetary Dilemmas: Argentina in MERCOSUR. Serie Estudios y Perspectivas. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Fernández, G. y C. Lara. 1998. Los shocks exógenos y el crecimiento económico del Ecuador. Nota Técnica No. 48. Banco Central del Ecuador.
- Filc, G., C. Scartascini y E. Stein. 2005. La Decentralización, los Procesos Presupuestarios y los Efectos de Retroalimentación. En BID, *La Política de las Políticas Públicas*. Informe de Progreso Económico y Social 2006. México, DF: Editorial Planeta.
- Filc, G. y C. Scartascini. 2006. Instituciones presupuestarias, resultados fiscales y el rol del Congreso en el proceso presupuestario. En M. Braun, G. Uña y L. Díaz Frers, eds., *El Congreso y el Presupuesto Nacional en Argentina*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- . 2007. Instituciones Presupuestarias. En Eduardo Lora, ed., *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Filgueira, F., H. Kamil, F. Loernzo, J. A. Moraes y A. Rius. 2002. Fiscal Discipline in Subnational Governments: The Bailout Problem in Uruguay. Documento de trabajo de la Red de Centros No. R-459. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Filgueira, F. y J. A. Moraes. 1999. Political Environments, Sector Specific Configurations y Strategic Devices: Understanding Institutional Reform in Uruguay. Documento de trabajo de la Red de Centros No. R-351. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional. 2004. Stabilization and Reforms in Latin America: A Macroeconomic Perspective of the Experience since the 1990s. Western Hemisphere Department, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC. No publicado.

- Francke, P., J. Castro, R. Ugaz y J. Salazar. 2003. Evaluación del proceso presupuestario peruano, con énfasis en su transparencia. Proyecto Análisis Independiente del Presupuesto Público, Lima, Perú.
- Frieden, J. A. 2006. *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*. Nueva York: Norton.
- Gallardo, J. 2001. Reforma fiscal. Ministerio de Economía y Finanzas, Quito. No publicado.
- García, G., R. Rodríguez, L. Marcano, R. Penfold y G. Sánchez. 1997. La sostenibilidad de la política fiscal en Venezuela. Serie de documentos de trabajo No. R-317. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Goldfajn, I. y E. R. Guardia. 2003. Fiscal Rules and Debt Sustainability in Brazil. Banco Central do Brasil, Notas técnicas, No. 39. Banco Central do Brasil, Brasília.
- González, C., D. Rosenblatt y S. Webb. 2002. Stabilizing Intergovernmental Transfers in Latin America: A Complement to National/Subnational Fiscal Rules? Documento de investigación de políticas del Banco Mundial No. 2869. Banco Mundial, Washington, DC.
- González, L. E. 1991. *Political Structures and Democracy in Uruguay*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Grilli, V., D. Masciandaro y G. Tabellini. 1991. Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. *Economic Policy* 13: 341-92.
- Hallerberg, M. 2003. Fiscal Rules and Fiscal Policy. En B. Guy Peters y Jon Pierre, eds., *Handbook of Public Administration*, 393-401. Londres: Sage.
- Hallerberg, M. y P. Marier. 2004. Executive Authority, the Personal Vote y Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries. *American Journal of Political Science* 48(3): 571-87.
- Hallerberg, M., R. Strauch y J. von Hagen. 2009. *Forms of Fiscal Governance: Evidence from Europe*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Hansen, J. M. 1998. Individuals, Institutions y Public Preferences over Public Finance. *American Political Science Review* 92(3): 513-31.
- Hausmann, R. y A. Velasco. 2002. Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA. No publicado.
- Herrera, S. y G. Pang. 2005. Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach. Documento de trabajo sobre investigación de políticas, del Banco Mundial No. 3645. Banco Mundial, Washington, DC.

- Hidalgo, J., V. Albornoz y F. Hurtado. 2007. *Las finanzas provinciales del gobierno central*. Cuadernos de Descentralización. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES).
- Hombres, R. 1996. Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia. Documento de trabajo RES No. 317. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Hurtado, O. 2006. *Los costos del populismo*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES).
- International Budget Partnership. 2005. *Latin American Index of Budget Transparency, a Comparison of Eight Countries*. Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities.
- Jones, M. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame. IN: University of Notre Dame Press.
- . 2001. Political Institutions and Public Policy in Argentina: An Overview of the Formation and Execution of the National Budget. En S. Haggard y M. D. McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Jones, M., S. Saiegh, P. Spiller y M. Tommasi. 2001. Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System. *American Journal of Political Science* 46(3). Julio: 656-69.
- Kanter, A. 1972. Congress and the Defense Budget: 1960-1970. *The American Political Science Review* 66(1) 129-143.
- Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton. 1999. Aggregating Governance Indicators. Documento de trabajo sobre investigación de políticas No. 2195. Banco Mundial, Washington, DC.
- Karl, T. L. 1987. Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela. *Latin American Research Review* 22(1): 63-94.
- . 1999. The Perils of Petroleum: Reflections on the Paradox of Plenty. En *Fueling the 21st Century: The New Political Economy of Energy*, edición especial del *Journal of International Affairs*, 53(1).
- Kingdon, J. 1984. *Agendas, Alternatives y Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kontopoulos, Y. y R. Perotti. 1999. Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries. En J. Poterba y J. von Hagen, eds., *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, 81-102. Chicago: University of Chicago Press.
- Koolhas, N. 2002. Disciplina partidaria y presupuestos en Uruguay. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Kopits, G. 2004. *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Washington, DC: Palgrave Macmillan.

- Kornblith, M. y D. Levine. 1995. Venezuela: The Life and Times of the Party System. En S. Mainwaring y T. Scully, eds., *Building Democratic Institutions*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Landau, D. 2001. Policy or Pork? Presidential Strategy Choice and the Legislature in Ecuador. Tesis para el BA, Department of Government, Harvard University, Cambridge, MA.
- Laakso, M. y R. Taagapera. 1979. Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.
- Latin American Index of Budget Transparency. 2003. The International Budget Project. Washington, DC. Disponible en <http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA03.htm>.
- Latinobarómetro. 2007. Informe-Resumen. Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, J. y A. Valenzuela. 1994. *The Failure of Presidential Democracy in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lizzeri, A. y N. Persico. 2001. The Provision of Public Goods Under Alternative Electoral Incentives. *American Economic Review* 91(1): 225-39.
- Lora, E. 2001. Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It. Documento de trabajo del Departamento de Investigación, No. 466. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Llanos, M. 2002. El bicameralismo en América Latina. Documento presentado en el Tercer Congreso Internacional de Latinoamericanistas en Europa (CEISAL), julio 3-6, Amsterdam.
- Lora, E. y C. Scartascini. 2009. *Consecuencias Imprevistas de la Constitución de 1991. La influencia de la política en las políticas económicas*. Bogotá, Colombia: Alfaomega y Fedesarrollo.
- Mainwaring, S. 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. y T. Scully, eds. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. y M. Shugart, eds. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Marió, E. G., A. Silva-Leander y M. Carter. 2004. Paraguay: Social Development Issues for Poverty Alleviation. Documentos de desarrollo social del Banco Mundial, No. 63. Banco Mundial, Washington, DC.

- McCoy, J. y W. Smith. 1995. From Deconsolidation to Reequilibration? Prospects for Democratic Renewal in Venezuela. En J. McCoy *et al.*, eds., *Venezuelan Democracy under Stress*. Edison, Nueva Jersey: Transaction Publishers.
- Mejía Acosta, A. 2006. Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case. En G. Helmke y S. Levitsky, eds., *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mejía Acosta, A., M. C. Araújo, A. Pérez-Liñán y S. Saiegh. 2008. Veto Players, Fickle Institutions, and Low-Quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador. En E. Stein, M. Tommasi, C. Scartascini y P. T. Spiller, eds., *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Cambridge, MA: DRCLAS-Harvard University.
- Melo, M. A. 2002. Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro, Revan.
- . 2004. Social policy and the Transformation of Brazilian Federalism. Documento presentado en la 25th International Congress of the Latin American Studies ASA Meeting, octubre 5-7, Las Vegas.
- . 2007. O controle externo na América Latina. Documento de trabajo. Instituto Fernando Henrique Cardoso, São Paulo, Brasil.
- Melo, M. A., C. Pereira y C. M. Figueiredo. Forthcoming. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. *Comparative Political Studies* 42(9).
- Meltzer, A. y S. Richard. 1980. A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy* 89(5): 914-27.
- . 1981. Test of a Rational Theory of the Size of Government. *Public Choice* 41(3): 403-18.
- Mendoza, E. G. y J. D. Ostry. 2008. International Evidence on Fiscal Solvency: Is Fiscal Policy "Responsible"? *Journal of Monetary Economics* 55: 1081-93.
- Milesi-Ferretti, G., R. Perotti y M. Rostagno. 2002. Electoral Systems and Public Spending. *Quarterly Journal of Economics* 117(2): 609-57.
- Molinas, J., A. Pérez-Liñán y S. Saiegh. 2004. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay. *Revista de Ciencia Política* 24(2).
- Monaldi, F., R. González, R. Obuchi y M. Penfold. 2006. Political Institutions, Policymaking Process, and Policy Outcomes in Venezuela. Documento de trabajo de la Red de Centros No. R-507. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

- Moraes, J. A. 2008. Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay. En P. Siavelis y S. Morgenstern, eds., *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*. University Park, PA: Penn State University Press.
- Moraes, J. A., D. Chasqueti y M. Bergara. 2005. The Political Economy of the Budgetary Process in Uruguay. Economic and Social Studies Series REI-05-009. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Moraes, J. A. y S. Morgenstern. 1998. Instituciones y política pública: el proceso político presupuestario en el Uruguay. En Gerardo Caetano y Romeo Pérez Antón (eds.), *Parlamento y presupuesto*. Montevideo: CLAEH/OAS.
- Morgenstern, S. 2001. Organized Factions and Disorganized Parties: Electoral Incentives in Uruguay. *Party Politics* 2: 235-56.
- Morgenstern, S. y B. Nacif, eds. 2002. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Morón, E. y C. Sanborn. 2006. The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game. Documento de trabajo de la Red de Centros No. R-511. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Mussa, M. 2002. *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*. Policy Analyses in International Economics 67. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Neto, A. O. y H. Borsani. 2004. Presidents and Cabinets: The Political Determinants of Fiscal Behavior in Latin America. *Studies in Comparative International Development* 39(1): 3-27.
- Nicolini, J. P., J. Posadas, J. Sanguinetti, P. Sanguinetti y M. Tommasi. 2002. Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-national Governments, and the Bailout Problem: The Case of Argentina. Documento de trabajo de la Red de Centros No. R-467. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Nordhaus, W. 1975. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies* 42: 169-90.
- North, D. 1990. A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics* 2(4): 355-67.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Pangrazio, M. A. 2000. *Historia Política del Paraguay*. Vol. 2. Asunción: Intercontinental Editora.

- Panizza, U. 1999. Why Do Lazy People Make More Money? The Strange Case of the Public Sector Wage Premium. Documento de trabajo del BID No. 403. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Paredes, R. 2001. *Los opositores y la transición*. Asunción: Grafía Press.
- Payne, J. M., D. Zovatto G., F. Carrillo Flórez y A. Allamand Zavala. 2002. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Nueva York: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Pedersen, M. 1983. Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems: Explorations in Explanation. En Hans Daadler y Peter Mair, eds., *Western European Party Systems: Continuity and Change*. Londres: Sage.
- Peltzman, S. 1980. The Growth of Government. *Journal of Law & Economics* 23(2): 209-87.
- Penfold, M. 1999. Institutional Electoral Incentives and Decentralization Outcomes: Comparing Colombia and Venezuela. Tesis doctoral, Columbia University, Nueva York.
- Pereira, C. 2000. What Are the Conditions for the Presidential Success in the Legislative Arena? The Brazilian Electoral Connection. Tesis doctoral, The New School, Nueva York.
- Pereira, C. y B. Mueller. 2004. The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process. *Comparative Political Studies* 37(7): 781-815.
- Pereira, C. y L. Rennó. 2003. Successful Re-election Strategies in Brazil: The Electoral Impact of Distinct Institutional Incentives. *Electoral Studies* 22: 425-48.
- Pereira, C. y S. Singh. 2008. Economic Performance and Political Coordination in the Portuguese "Dry" Political System. Michigan State University, East Lansing, MI. No publicado.
- Persson T. y G. Tabellini. 1999. The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians. Conferencia Marshall 1998. *European Economic Review* 43: 699-735.
- . 2000. *Political Economy: Explaining Economic Policy*. Cambridge: MIT Press.
- . 2003. *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge: MIT Press.
- Porto, A. y P. Sanguinetti. 1993. Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino. Serie Política Fiscal No. 45. Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ GTZ, Santiago, Chile.
- Poterba, J. M. 1997. Do Budget Rules Work? En A. Auerbach, ed., *Fiscal Policy: Lessons from Empirical Research*. Cambridge, MA: MIT Press.



- Puente, J. 2005. The Political Economy of the Budget-Making Process in Venezuela, 1974-1999. Tesis para doctorado, Oxford University.
- Puente, J., A. Daza, G. Ríos y A. Rodríguez. 2007. The Political Economy of the Budget Process in the Andean Region: The Case of Venezuela. Documento de trabajo No. CS-103. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Rial, I. y L. Vicente. 2004. Fiscal Sustainability and Vulnerability in a Small Open Economy: The Uruguayan Experience. Taller sobre finanzas públicas, Banca d'Italia, Research Department.
- Rice, S. A. 1925. The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement. *Political Science Quarterly* 40(1): 60-72.
- Ríos, G. 2003. Sostenibilidad fiscal en un contexto de alta volatilidad. Corporación Andina de Fomento, Caracas, Venezuela.
- Rocha, P. 1997. Congresso nacional e orçamento público: o processo decisório da fase legislativa do ciclo orçamentário ampliado. Tesis para maestría, University of Brasilia, Brasil.
- Rodríguez, J. y A. Bonvecchi. 2004. El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina. Serie Macroeconomía para el desarrollo No. 32. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ross, M. 2001. Does Oil Hinder Democracy? *World Politics* 53: 325-61.
- Rubin, I. 1999. Understanding the Role of Conflict in Budgeting. En R. Meyers, ed., *Handbook of Government Budgeting*. San Francisco: Jossey Bass.
- Santiso, C. y A. García Belgrano. 2004. Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems. Documento de trabajo SAIS No. WP01-04. Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Washington, DC.
- Scartascini, C. y M. Crain. 2002. The Size and Composition of Government Spending in Multi-party Systems. Documentos de trabajo en Economía. George Mason University, Fairfax, VA.
- Scartascini, C. y M. Olivera. 2003. Political Institutions, Policymaking Process and Political Outcomes: A Guide to Theoretical Models and Possible Empirics. Documento de diseño 2. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Scartascini, C. y E. Stein. 2003. The Bolivian Budget (1990-2002): A Year-Long Bargaining Process. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. No publicado.
- Schick, A. 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: World Bank Institute.
- Scott, G. 1995. New Zealand's Fiscal Responsibility Act. *Agenda* 2(1): 3-16.

- Secretaria de Orçamento Federal. 2003. Vinculações de Receita dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discrecional de Alocação de Recursos do Governo Federal –Vol. 1, No. 1, p. 6. Secretaria de Orçamento Federal, Brasília.
- Serra, J. 1994. *Orçamento no Brasil: raízes da crise*. São Paulo: Atual Press.
- Shack, N. 2005. Presupuestar en el Perú. Documento de trabajo preliminar. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Shugart, M. S. y J. M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Snyder, R. y D. Samuels. 2001. Devaluing the Vote in Latin America. *Journal of Democracy* 12(1): 146-59.
- Spiller, P., E. Stein y M. Tommasi. 2008. *Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction*. In Stein *et al*, eds. *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*. Washington DC, and Cambridge, MA: BID y Harvard University Press.
- Spiller, P. y M. Tommasi. 2003. The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina. *Journal of Law, Economics, and Organization* 19(2): 281-306.
- Stein, E., E. Talvi y A. Grisanti. 1998. Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. Documento de trabajo NBER No. 6358. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- . 1999. Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. En: J. M. Poterba y J. von Hagen, eds. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- Stein, E. y M. Tommasi. 2007. The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America. En F. Bourguignon y B. Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics, Regional: Beyond Transition*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Stein, E., M. Tommasi, P. Spiller y C. Scartascini. 2008. *Policymaking in Latin America How Politics Shapes Policies*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Cambridge, MA: DRCLAS-Harvard University.
- Stigler, G. J. 1970. Director's Law of Public Income Redistribution. *Journal of Law and Economics* 13(1): 1-10.
- Strøm, K. 2000. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research* 37(3): 261-89.
- Tommasi, M. 1998. Instituciones y resultados fiscales. *Desarrollo Económico* 38(149): 409-38.
- Tornell, A. y P. Lane. 1998. Voracity and Growth. Documento de trabajo NBER No. W6498. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- Tsebelis, G. 2001. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tsebelis, G. y J. Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Umansky, I. 2006. Planificar y presupuestar en Uruguay: los avatares de un presupuesto quinquenal. Serie de Gestión Pública, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, Chile.
- Uña, G. 2004. Análisis del proceso presupuestario. Documento de antecedentes para la Institutional and Governance Review, Banco Mundial, Asunción, Paraguay.
- Vargas, J. E. 1999. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En M. Gandourand y L. B. Mejía, eds., *Hacia el rediseño del Estado*. Bogotá: Tercer Mundo/DNP.
- Velloso, R. 2004. Ajuste do gasto público e retomada do crescimento. Federation of Industries of the State of Rio de Janeiro (FIRJAN), Río de Janeiro.
- Von Hagen, J. 1992. Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. Documento económico No. 96. Comisión de la CE, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Bruselas.
- . 2006. Fiscal Institutions. En B. Weingast y D. Wittman, eds., *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Von Hagen, J. y I. Harden. 1995. Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *European Economic Review* 39(3-4): 771-79.
- Webb, S. 2004. Fiscal Responsibility Laws for Sub-national Discipline: The Latin American Experience. Serie de documentos de trabajo sobre investigación de políticas 3309. Banco Mundial, Washington, DC.
- Wehner, J. 2008. Constitutions, Executive Authority y Fiscal Policy. Documento de trabajo, London School of Economics.
- Weingast, B. R., K. A. Shepsle y C. Johnson. 1981. The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political Economy* 89: 642-64.
- Weyland, K. 2005. Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics* 57: 262-95.
- Yläoutinen, S. 2004. Fiscal Frameworks in the Central and Eastern European Countries. Documento para discusión No. 72. Economics Department, Ministry of Finance, Helsinki, Finlandia.

