



RE3-06-006

**Serie de
Estudios Económicos
y Sectoriales**



**BAHAMAS
BARBADOS
COLOMBIA
ECUADOR
GUYANA
JAMAICA
PERU
SURINAME
TRINIDAD y TOBAGO
VENEZUELA**

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO: EL CASO PERUANO

Luís Carranza
Jorge F. Chávez
José Valderrama

Noviembre 2006

REGION 3

Banco Interamericano de Desarrollo

This document in discussion is not an official publication of the Inter-American Development Bank. The purpose of the Economic and Sector Study is to provide a mechanism for diffusion of selected analytical work undertaken by the department in support of its operational program at the country or sub-regional level. Opinions and judgments expressed in these studies do not necessarily reflect the view of Bank Management or member countries.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO: EL CASO PERUANO *

LUIS CARRANZA
JORGE F. CHÁVEZ
JOSÉ VALDERRAMA

* Este estudio forma parte del proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “A Political Economy Analysis of the Budget Process for the Andean Countries”. El Instituto Peruano de Economía (IPE) es la institución que auspicia el proyecto en el Perú. Este trabajo no habría sido el mismo sin los comentarios de Fidel Jaramillo, Carlos Scartascini y Ernesto Stein, miembros del equipo coordinador del BID, de Enmanuel Abuelafia (OVE/BID), y del intercambio de ideas con los demás participantes de los talleres realizados en las ciudades de Bogotá, Quito y Washington entre enero y julio del 2006. Asimismo, se agradece a Rodolfo Acuña, Rafael Capristán, Julio Mejía, y Juan Muñoz, entre otros funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, que generosamente compartieron su información y conocimientos. También, nuestra gratitud a dos ex Directores Nacionales de Presupuesto Público, José Arista y Nelson Shack, por sus calificadas sugerencias, en entrevistas en Lima y en los talleres antes mencionados.

Prefacio

Durante la última década, la mayoría de los países Andinos ha llevado adelante una serie de reformas para fortalecer su política fiscal y contribuir a la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, a pesar de avances significativos, sus finanzas públicas aún permanecen vulnerables, las políticas fiscales generalmente han sido pro-cíclicas y la sostenibilidad de la deuda continúa siendo un desafío para la región. Adicionalmente a la adopción de reglas fiscales y reformas institucionales, la solución a estas debilidades estriba en un mejor entendimiento de los resultados de las políticas fiscales desde una perspectiva de economía política.

En este sentido, es fundamental analizar el proceso presupuestario como la arena en la cual la sociedad a través de su representación política toma decisiones y enfrenta restricciones en el uso y distribución de recursos públicos escasos. En este proceso intervienen una serie de actores formales e informales que interactúan bajo una serie de reglas, incentivos e instituciones. Entender mejor cómo funciona el proceso presupuestario es clave en la formulación de políticas para mejorar la asignación del gasto y además para incrementar su sostenibilidad, eficacia y representatividad.

Este estudio presenta el caso del Perú. El documento brinda una descripción de los actores principales involucrados en el proceso presupuestario y de sus interacciones. Describe los principales determinantes políticos y económicos del desempeño fiscal y considera el impacto de los arreglos políticos e institucionales que gobiernan el funcionamiento del proceso presupuestario en sus diferentes etapas.

Este estudio forma parte del proyecto “La Economía Política de los Países Andinos” financiado por el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID) y coordinado por Fidel Jaramillo, Asesor Económico Regional del Departamento Regional de Operaciones 3 (RE3), Ernesto Stein, Economista Principal del Departamento de Investigación (RES), y Carlos Scartascini, Economista del Departamento de Investigación (RES).

Este proyecto complementa otros esfuerzos en el área: (i) la práctica del Presupuesto y Revisión de Procedimientos, lanzada por la OCDE y el Banco Mundial con el apoyo del BID y (ii) el Informe sobre el Progreso Social y Económico 2006 (IPES) “La Política de las Políticas Públicas” y (iii) el Proyecto de Redes de Investigación “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes” (PMP).

“La Economía Política del Proceso Presupuestario: el Caso de Perú” fue preparado por un equipo liderado por José Valderrama e integrado por José Carranza y Jorge Chávez, todos ellos investigadores del Instituto Peruano de Economía (IPE) a la fecha de elaboración del estudio. Los autores desean agradecer a Emmanuel Abuelafia, Nelson Shack, José Arista, Miguel Braun y otros participantes en los talleres del BID en Bogotá, Quito y Washington por los comentarios recibidos. Un agradecimiento especial a Jesús Bengoechea (RE3), responsable de la preparación de esta publicación.

Alicia S. Ritchie
Gerente, Departamento Regional de Operaciones 3

Contenido

1	Introducción	2
2	Marco analítico	2
3	La política fiscal en el Perú: principales hechos estilizados	4
4	Características del manejo presupuestal en los últimos 15 años	15
4.1	La Constitución y las leyes generales del presupuesto	15
4.2	Cuatro etapas en la evolución del manejo presupuestal	16
5	Los principales actores en la arena presupuestaria	22
5.1	El Poder Ejecutivo	22
5.2	El Poder Legislativo	29
5.3	El Poder Judicial	37
5.4	Los partidos políticos	38
5.5	Otros actores: los grupos de interés, la sociedad civil y el FMI	39
6	La interacción de los actores en las etapas del proceso presupuestal	41
6.1	Preparación y formulación del proyecto de Presupuesto	42
6.2	Aprobación del presupuesto por el Congreso	46
6.3	Ejecución del Presupuesto	49
6.4	Control y evaluación del Presupuesto	51
7	La intervención de los actores en los cambios al presupuesto, la prociclicidad de la política fiscal y la calidad del gasto público	51
7.1	¿Quién determina la agenda y la mayoría de las decisiones en el proceso presupuestario?	52
7.2	Prociclicidad de la política fiscal peruana: ¿han sido las instituciones suficientes para amenguar este comportamiento?	59
7.3	La mala asignación del gasto público como consecuencia del comportamiento estratégico de los actores	62
7	Conclusiones y recomendaciones de política	69
	Referencias Bibliográficas	73
	Anexo 1. Determinación del tamaño del “rabbit garden” en la etapa de aprobación del presupuesto	76
	Anexo 2. Estimación del déficit estructural	84
	Anexo 3. Los programas con el FMI y la política fiscal	88
	Anexo 4. Modificaciones en detalle a la ley de responsabilidad fiscal	89
	Anexo 5: Marco normativo del presupuesto público en el Perú	92

Recuadros

Recuadro 1: El caso del Vaso de Leche	12
Recuadro 2: Principales reglas y procedimientos de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal	19
Recuadro 3: Los presupuestos participativos	21
Recuadro 4: La descentralización y nuevos actores en el proceso presupuestario	27
Recuadro 5: ¿Juego político con las proyecciones macroeconómicas?	44

Figuras

Figura 1. Resultado económico y primario del sector público no financiero, 1970- 2005	5
Figura 2. Brecha económica y resultados fiscales estructurales del sector público no financiero	6
Figura 3. Gasto no financiero del Gobierno Central antes y después de las elecciones de 1995, 2000 y 2006	7
Figura 4. Impulso fiscal ¹ y cambio en la brecha de producto	8
Figura 5. Deuda del sector público no financiero	9
Figura 6. Gasto no financiero del gobierno general en términos reales	10
Figura 7. Estimados de la rigidez del Presupuesto	11
Figura 8. Vaso de Leche - Pérdida de recursos entre la transferencia inicial y lo que efectivamente recibe la población objetivo	13
Figura 9. Índice de transparencia presupuestaria y participación ciudadana	14
Figura 10. Modificaciones al Presupuesto: por leyes vs. decretos de urgencia	15
Figura 11. Transferencias relacionadas a recursos naturales 2000-2006	28
Figura 12. Transferencias relacionadas a recursos naturales acumuladas en 2003-2006, y pobreza 2004	28
Figura 13. Número de periodos legislativos de permanencia de los congresistas en la Comisión de Presupuesto ²	36
Figura 14. Número de iniciativas legislativas presentadas a la Comisión de Presupuesto	37
Figura 15. Cobertura del Presupuesto del Sector Público	41
Figura 16. Modificaciones al presupuesto de apertura y grado de ejecución	54
Figura 17. Ampliaciones del Presupuesto, según necesidad de autorización del Congreso	55
Figura 18. Grado de ejecución de gastos según si requieren o no de previa autorización por parte del MEF	56
Figura 19. Cambios en la composición del gasto entre etapas del proceso presupuestario, según categorías de gasto	58
Figura 20. Duración efectiva versus duración contratada, basado en una muestra de proyectos de inversión con financiamiento externo	64
Figura 21. Gasto en planillas e inversión en educación básica	67
Figura 22. Gasto por alumno en educación básica y nivel de pobreza, 2004	68
Figura 23. Rendimiento de estudiantes de colegios estatales y gasto público en educación	69

Figura A1.1. Juego en la etapa de aprobación	77
Figura A1.2 Determinación del tamaño del rabbit garden, ante diversas tasas de descuento del Ejecutivo	81
Figura A1.3. Determinación de la estrategia del ejecutivo bajo el juego con más de dos tipos de gobierno y una administración de sólo 2 periodos	83
Figura A2.1. Ingresos fiscales por impuesto a la renta y regalías de las empresas mineras	86
Figura A2.2. Precios promedios de las exportaciones mineras peruanas	86

Tablas

Tabla 1. Estadísticas del proceso presupuestario participativo, año 2005	21
Tabla 2. Duración promedio de algunos Ministros en el Perú	26
Tabla 3. Composición del Congreso de la República del periodo 2001-2006	30
Tabla 4. Composición de los Congresos de la República, 1980 – 2000	31
Tabla 5. Rotación de los miembros del Congreso entre 1978 y 2006	32
Tabla 6. Composición de la Comisión de Presupuesto, por partidos o bancadas, 1992- 2005	35
Tabla 7. Etapas y temporalidad del proceso presupuestario en el Perú	42
Tabla 8. Principales proyecciones de los proyectos de Presupuesto, 1996- 2005	45
Tabla 9. Duración para la aprobación del Presupuesto por el Congreso en América Latina	47
Tabla 10. Estimados complementarios de la reacción fiscal ante la brecha del producto, entre otras variables	61
Tabla 11. Selección de proyectos de inversión del sector Transportes y Comunicaciones	66
Tabla A.2.1. Resultado económico y primario, observado, estructural y cíclico	87

1 INTRODUCCIÓN

El objetivo central del presente estudio es realizar un análisis de la economía política del proceso presupuestario en el Perú. Para ello, se identifican a los principales actores que tienen injerencia sobre el gasto público, los incentivos y restricciones a los cuales se enfrentan, y los mecanismos formales y principalmente los informales a través de los cuales interactúan. El énfasis de este análisis no está tanto en los resultados fiscales que son producto del proceso presupuestario en sí, sino en el proceso de elaboración de políticas que está detrás de este proceso y por ende de estos resultados.

Este estudio no sólo tiene un interés académico, sino que también esperamos sea útil para promover la formulación de políticas que persistan en el tiempo, consistentes con los objetivos de sostenibilidad fiscal, eficiencia y representatividad. Entre otros puntos, creemos que este tipo de análisis nos da luces sobre preguntas como las siguientes: ¿La alta rotación de los principales agentes políticos afecta el presupuesto? ¿Por qué el presupuesto ha tendido a seguir un comportamiento procíclico? ¿Este comportamiento se ha reducido recientemente? ¿Por qué se ha violado sistemáticamente la ley de responsabilidad fiscal, con la anuencia del Congreso? ¿Es posible que con un gobierno con minoría parlamentaria ceda en la disciplina fiscal? ¿Por qué los proyectos de inversión pública demoran tanto en ejecutarse, trayendo costos para la sociedad?

El trabajo se estructura como se describe a continuación. La sección 2 reseña brevemente el marco conceptual a utilizar. En la sección 3 se presentan algunos hechos “estilizados” de la política fiscal peruana, reseñando la evolución de la situación fiscal e intentando diferenciar los factores cíclicos de los factores más dependientes de la política discrecional (usando un análisis del balance estructural)—además de otros indicadores de resultados (las denominadas variables “dependientes”). En la sección 4 presentamos una descripción de las instituciones y prácticas ligadas al manejo presupuestario y su evolución en los últimos 15 años. Ahí se detalla, por ejemplo, el papel jugado por el Comité de Caja y la ley de responsabilidad fiscal, que con otras normas han tratado de institucionalizar el marco macroeconómico en el cual se desarrolla el proceso presupuestario. Del análisis que se presenta en estas dos secciones se desprende la importancia de un estudio sobre los actores, sus roles y sus intenciones, así como de sus interacciones, para tener un mejor entendimiento del proceso presupuestario peruano.

En la sección 5 se presenta una descripción de los actores en general, para presentar en la sección 6 sus interacciones en las diferentes fases del proceso presupuestario, destacando ciertos juegos estratégicos que se presentan en cada fase, donde sobresale el rol del Ejecutivo. En la sección 7, se usa lo antes visto para analizar en detalle tres asuntos concretos sobre el presidencialismo, la prociclicidad, y la relación entre oportunismo y eficiencia. Finalmente, la sección 8 presenta las conclusiones más importantes y algunas recomendaciones de política.

2 MARCO ANALÍTICO

La teoría macroeconómica convencional no da muchas luces acerca de por qué muchos países mostraron un sesgo al déficit e incrementaron el gasto público en buena parte de la segunda mitad del siglo XX, y por qué sólo algunos países han podido adoptar una política fiscal responsable y sostenible mientras otros no. Con el fin de tratar de explicar estos hechos, desde hace más de 10 años han proliferado estudios que analizan el impacto de las instituciones presupuestarias sobre los resultados fiscales, especialmente sus efectos sobre el sesgo al déficit y la permanencia de una política procíclica—pudiendo verse, Scartascini y Filc (2004) para una revisión reciente de este tipo de

análisis. Brevemente, estos estudios tienden a concluir que instituciones fiscales que ayudan a la disciplina fiscal y a reducir el sesgo al déficit incluyen: (i) una mayor jerarquía (mayor poder de decisión del Ejecutivo sobre el Legislativo y del ministro de Economía o equivalente sobre los otros ministros), (ii) una mayor transparencia y rendición de cuentas, y (iii) mayores restricciones *ex-ante*, como reglas fiscales y la prohibición de créditos del banco central al sector público. De igual forma, otros estudios han enfatizado que el proceso de descentralización ha tendido a incrementar el gasto público y el déficit por lo menos transitoriamente, explicado en buena medida por razones del problema del *common pool*.

Asimismo, otras investigaciones tienden a coincidir que el fraccionamiento y la polarización de los partidos en el Congreso, influenciados en sí por las reglas electorales pueden generar efectos fiscales adversos. Estos estudios sugieren que tanto el gasto como el déficit tienden a ser mayores en gobiernos de coaliciones débiles—producto, por ejemplo, de regímenes de representación proporcional en distritos electorales amplios—en relación a administraciones gobernadas por un partido mayoritario, y que estos sesgos son mayores cuanto más sean el número de los partidos necesarios para conformar una mayoría en el congreso.

Sin embargo, es también muy valioso incorporar explícitamente las características propias que moldean a los políticos y otros diferentes actores en cada país en concreto. El presupuesto público es el reflejo financiero de acciones y políticas producto de la interacción entre políticos y otros agentes; es el reflejo de las transacciones políticas entre los distintos actores que intervienen, formal o informalmente, en la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto público. Los resultados a que se llegue en la toma de decisiones están influenciados por la historia y las instituciones que subyacen al proceso de toma de decisiones políticas. En esta visión, el proceso político queda condicionado por los incentivos y las restricciones que enfrentan los distintos actores y por las reglas institucionales que afectan sus interacciones. Así, este marco nos lleva a analizar en detalle a los principales actores que intervienen en el proceso presupuestario, con sus incentivos y sus restricciones. Y, a la vez, entraña analizar las reglas institucionales en las cuales se desarrollan las interacciones, en las fases de preparación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto.

Siguiendo este marco conceptual, Spiller, *et al.* (2003) proponen relacionar las características de las políticas públicas a la capacidad institucional de imponer una solución cooperativa a las transacciones políticas. Así, argumentan que un ambiente que facilite una solución cooperativa en el tiempo probablemente conlleve a resultados políticos más deseables—como, por ejemplo, en el área presupuestal a resultados más eficientes, representativos, con mayor disciplina y a la vez adaptables a cambios de circunstancias. A la vez, sostienen que la obtención de esta solución cooperativa es más probable que se presente si: (i) el número de actores políticos es reducido, (ii) existen fuertes relaciones intertemporales durables entre estos actores, (iii) las acciones políticas son transparentes, (iv) los compromisos se dan dentro de entornos exigibles con confianza mutua, (v) las transacciones se llevan en arenas bien definidas, y (vi) las ganancias de corto plazo por no cooperar no son demasiadas altas, favoreciendo así arreglos de más largo plazo.

Dada la alta fragmentación política y la debilidad de los partidos políticos en el Perú es muy difícil plantear el proceso presupuestario como un juego repetido que ayude a lograr soluciones cooperativas en base a interacciones intertemporales entre los distintos actores políticos—pues la tasa de descuento con la que valoran el futuro tiende a ser muy alta, por la frecuente rotación de los actores y la desconfianza en el cumplimiento de los compromisos. Por el contrario, se tiende a presentar mecanismos donde la resolución de conflictos implica ampliaciones marginales en el presupuesto que tienden a conllevar una política pro cíclica, a perjudicar una buena asignación de

recursos y a acentuar la rigidez del presupuesto para evitar que se reviertan las mayores asignaciones obtenidas, dada la baja confianza entre los actores. En este juego, donde los agentes tienen información asimétrica, se agudiza el problema de “recursos comunes” (*common pool*), que dan lugar a un “comportamiento predatorio” por parte de algunos agentes.

En la etapa de la aprobación del presupuesto—o en las circunstancias donde se dan ampliaciones presupuestales (créditos suplementarios)—por su naturaleza se presenta un juego repetido entre el ejecutivo y el legislativo. En este juego, vemos que las dimensiones de las modificaciones al presupuesto propuestos por el legislativo y aceptadas por el ejecutivo (lo que Rubin [1998] denomina *rabbit gardens*) dependerán del tipo de gobierno (si es fuerte o débil), del poder legal de veto del ejecutivo y del tiempo que queda para el cambio de gobierno, tal como se intenta modelar en el anexo 1.

La forma de interacción de los actores políticos que intervienen en el proceso presupuestario afectarán los resultados obtenidos, pudiendo perjudicar la sostenibilidad fiscal—por ejemplo, con una política oportunista con una visión de corto plazo o por una deficiente asignación de los recursos públicos—si es que actúan con incentivos contrapuestos y con ausencia de mecanismos que impulsan una cooperación prolongada, que asistan en la obtención de adecuadas relaciones intertemporales.

3 LA POLÍTICA FISCAL EN EL PERÚ: PRINCIPALES HECHOS ESTILIZADOS

La política fiscal en el Perú, desde una perspectiva macroeconómica, ha tenido un giro espectacular desde inicios de la década de los noventa. Como se ilustra en la figura 1, el sesgo al déficit se redujo notoriamente al inicio de la referida década y en buena medida se ha mantenido bajo control. Así, el déficit del sector público no financiero que promedió cerca del 6% del PIB en los setenta y que se elevó a cerca de 9% del PIB en la década ochenta, se redujo a 2.4% en los noventa, y a 1.6% como promedio de los últimos 5 años.¹ Este cambio es probablemente el principal factor que explica la sustancial reducción de la inflación a niveles internacionales, creando así un clima más propicio para un crecimiento económico sostenido.

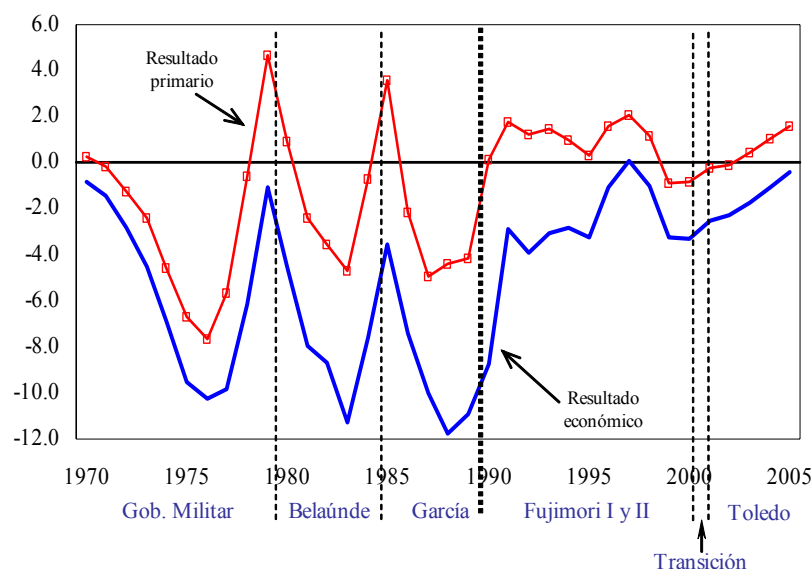
La crisis de los ochenta que se agudizó hacia fines de dicha década—con una contracción en el PIB per cápita acumulada de 30% entre 1988 a 1990 y con la creciente inflación que superó el 7,000% en 1990—ciertamente llevó a un cambio de actitud entre la mayoría no sólo de los técnicos, sino de los políticos y otros actores que influyen las decisiones de política. En línea con lo que venía ocurriendo en otros países dentro y fuera de la región, esta caótica situación incidió a una toma de conciencia de la necesidad de aplicar un manejo más disciplinado de las finanzas públicas.

Al respecto, hay por lo menos dos preguntas que creemos son muy relevantes para tratar de entender posibles desarrollos futuros en el campo fiscal, y que sirve de marco para nuestra discusión más detallada del presupuesto más adelante. Primero, ahora que ya se logró una marcada estabilidad macroeconómica, ¿los agentes políticos bajarán la guardia y se podrá dismantelar este esfuerzo?, o por lo menos ¿perderá fuerza?; o por el contrario, ¿es correcto afirmar que se ha enraizado un manejo fiscal responsable en el sistema político peruano? Segundo, ¿qué posibles costos pudo haber

¹ Si incluimos los déficit cuasi-fiscales de las entidades financieras públicas la diferencia entre los resultados de la década de los ochenta y los posteriores es todavía más grande, pues según algunos estimados éstos superaban el 2% del PIB en buena parte de los ochenta, mientras que en los últimos años han sido prácticamente inexistentes.

traído este manejo en relación a otros objetivos en el área fiscal, como un aumento en la prociclicidad, en su falta de representatividad, o en un manejo menos eficiente de los recursos públicos? Por supuesto, la respuesta a la segunda pregunta puede afectar a la de la primera. En esta sección trataremos de dar algunos elementos preliminares sobre estas preocupaciones, que serán parte del interés de mucho del análisis de las siguientes secciones.

Figura 1. Resultado económico y primario del sector público no financiero, 1970- 2005
(porcentaje del PIB)



Fuente: BCRP

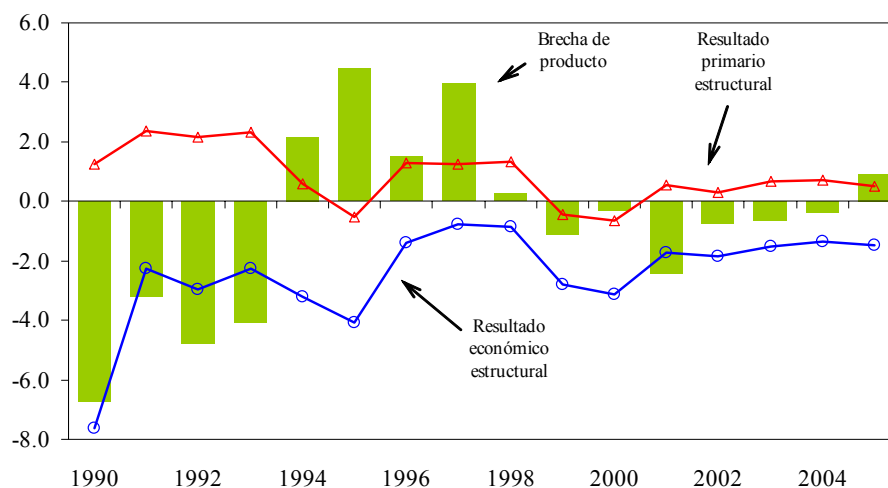
Luego del significativo ajuste en 1990, la situación fiscal aunque con ciertos altibajos se ha mantenido relativamente bajo control, no habiendo evidencia de que se ha producido un deterioro en el sentido de no haberse aumentado el sesgo al déficit. Si bien el déficit fiscal—usando tanto la definición convencional como la estructural—se deterioró a fines de los noventa (debido sólo en parte a las crisis de estos años), los déficit se han vuelto a reducir pasando de 3.3% del PIB en el 2000 a 0.3% en el 2005. Esta mejoría reciente ha estado beneficiada por factores cíclicos: sustanciales mejoras en los precios de los minerales y en la situación dentro del ciclo. Sin embargo, estimados del déficit estructural (cuya metodología se explica en el anexo 2)² señalan que tuvo un ajuste significativo en el 2001 y luego se ha mantenido prácticamente constante en los siguientes años en alrededor de 1.5% del PIB—como se ilustra en la figura 2.³ Aunque creemos que se pudo actuar aún más responsablemente en la época de bonanza de los dos últimos años y reducir el déficit

² En breve, este indicador intenta medir el resultado fiscal que se hubiera dado si la economía se hubiese ubicado en su trayectoria de mediano plazo con precios “normales” de los minerales que el Perú exporta.

³ Para visualizar mejor el esfuerzo fiscal de corto plazo se tiende a usar el resultado primario, antes que el total. Ello es especialmente relevante para el análisis de inicios de los noventa, antes que se concluya con el acuerdo Brady en 1997. Se sabía que los intereses devengados no iban a ser pagados en su totalidad, además de haber un recorte en el saldo de la deuda. En este sentido, sí se dio un cierto deterioro de la situación fiscal entre inicios de los noventa y los siguientes años (por la reducción del superávit primario estructural que se redujo de un 2% del PIB entre 1990 a 1993, a sólo un promedio de 0.5% en los siguientes años).

estructural para estar en línea con el principio de la ley de responsabilidad fiscal, éste no se ha deteriorado significativamente hasta el momento.

Figura 2. Brecha económica y resultados fiscales estructurales del sector público no financiero
(% del PIB)



Fuente: BCR, INEI y elaboración propia (anexo 2).

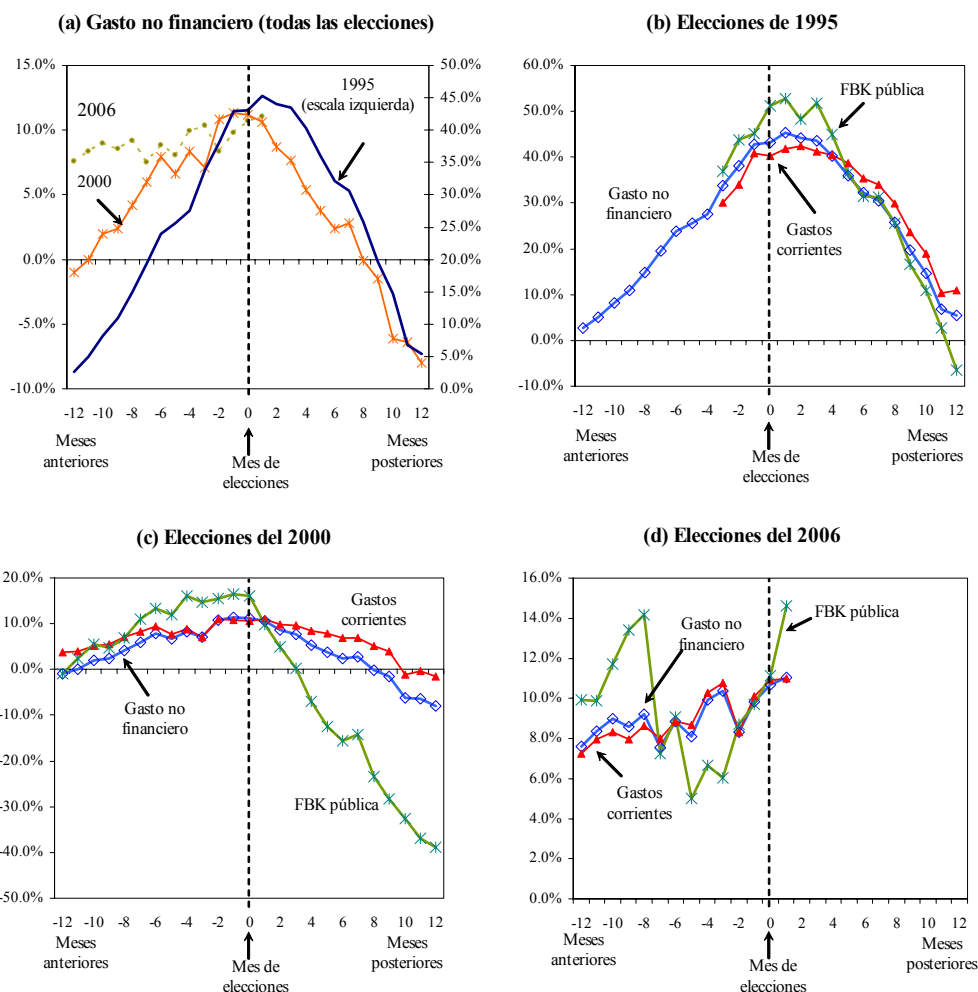
A pesar de que la situación fiscal se ha mantenido relativamente estable en los últimos años, todavía persisten preocupaciones sobre el manejo fiscal y el gasto público. Entre las más relevantes, podemos señalar:

- **Se han observado claros ciclos políticos, aunque parece que éste ha sido algo menor en el período electoral 2006.** Así, el incremento en el gasto no financiero del gobierno central tuvo a acentuarse antes de las elecciones de 1995 y del 2000, y a ajustarse posteriormente, como se ilustra en el panel (a) de la figura 3. Los paneles (b), (c) y (d) desagregan el gasto no financiero y muestran la evolución del gasto corriente y el gasto de capital en formación bruta de capital (FBK) para las elecciones de 1995, 2000 y 2006, respectivamente. Puede notarse cómo el patrón cíclico se produce de manera más pronunciada en las elecciones de 1995—a pesar de que por la falta de información sólo se puede apreciar la evolución de estos gastos 5 meses antes de las elecciones. Por su parte, en el caso de las elecciones del año 2000 (panel b) resalta la menor magnitud de la evolución del gasto, con variaciones menores en magnitud que el año 1995, y el fuerte ajuste de la inversión pública posterior a las elecciones, mucho más pronunciada que el de los gastos corrientes. Finalmente, en el caso de las últimas elecciones (panel c) no parece haber un patrón tan marcado con en las elecciones anteriores, aunque esta situación podría deberse o bien a que el inicio del incremento del gasto se produjo antes de los doce meses anteriores a las elecciones, o bien a que a diferencia de los otros casos, el actual gobierno no buscó la reelección.

Por otra parte, los déficit económicos estructurales aumentaron en los años preelectoral y electoral de los noventa sustancialmente: tanto el primario como el total crecieron en cerca de 2 puntos porcentuales del PIB en 1994-95 y en 1999-2000. En el actual período electoral se ha dado un modesto deterioro en el 2005 respecto al año previo, significativamente menor al de

los dos años preelectorales anteriores (1994 y 1999). Sin embargo, de mantenerse un déficit fiscal de 0.3% del PIB—prácticamente igual a la meta del gobierno—en el 2006, con un crecimiento del producto de más de 5.5% previsto para este año y los extraordinarios precios de los minerales, el déficit estructural se elevaría a un 2% (implicando un deterioro del déficit estructural en estos dos años de alrededor de 0.5% del PIB).

Figura 3. Gasto no financiero del Gobierno Central antes y después de las elecciones de 1995, 2000 y 2006
(promedio móvil de variaciones porcentuales anualizadas)



Notas:

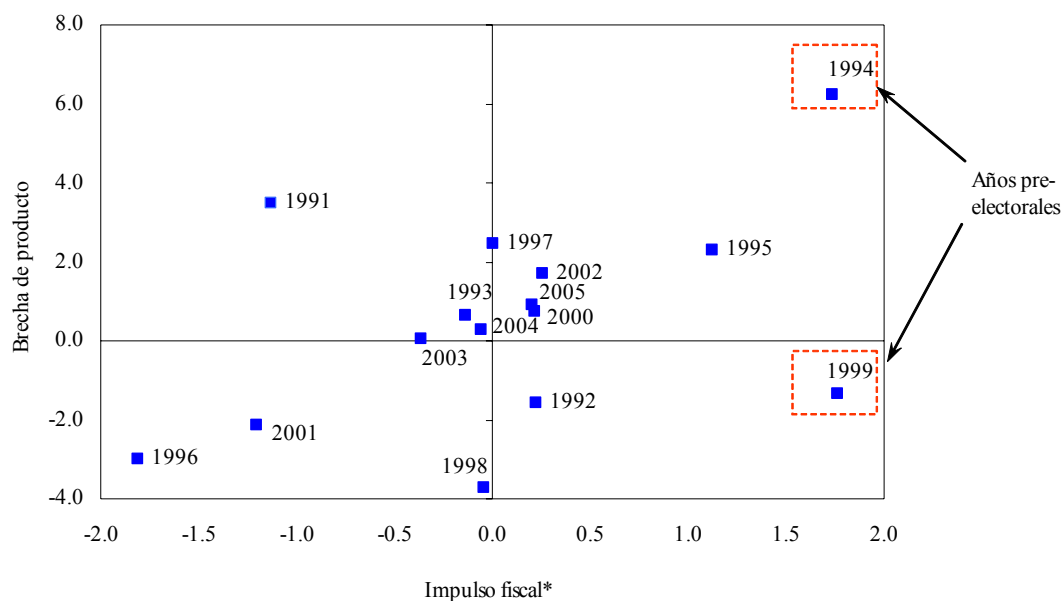
1/ No existe información disponible de la desagregación de los gastos no financieros del gobierno central en frecuencia mensual antes de 1993.

Fuente: BCRP, elaboración propia

Es interesante tener en cuenta que en los ochenta no se observaron estos ciclos políticos, o por lo menos no en la magnitud de los observados en los noventa. Una explicación de ello podría ser la falta de financiamiento por parte de las administraciones de estos gobiernos en los ochenta, luego que sufrieron fuertes periodos de crisis. Otra explicación también evidente, que complementaría más que sustituiría la anterior, es la posibilidad de la re-elección presidencial en las elecciones de los noventa. En esta línea, Schady (1998) demuestra la utilización de las

inversiones realizadas a partir del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) con fines electorales entre 1994 y 1995.⁴ El hecho de que el ciclo político ha sido menos acentuado en esta última elección parece que se puede atribuir a la mayor transparencia, a la presencia de reglas fiscales que sirvieron por lo menos como indicadores (*benchmarks*) y la baja posibilidad de re-elección del partido gobernante.⁵

Figura 4. Impulso fiscal¹ y cambio en la brecha de producto
(puntos porcentuales del PIB)



Nota:

1/ Cambio en el resultado primario.

Fuente: INEI, BCRP y elaboración propia (anexo 2)

- **Estos deterioros en la posición fiscal en años electorales, produjeron la necesidad de correcciones significativas en los años siguientes (como en 1996 y 2001), impulsando una política muy discrecional, que terminó afectando el ciclo económico.⁶** Así, a pesar de haber mejorado la situación financiera—teniéndose ahora abierta las puertas de los mercados de deuda—la política fiscal sigue manteniendo una elevada discrecionalidad, motivada en buena parte por factores políticos. Asimismo, se mantiene una política procíclica como se aprecia en la figura 4, donde la mayoría de años muestra estar en los cuadrantes noreste y sudoeste, reflejando un incremento en el déficit estructural (impulso fiscal positivo)

⁴ El autor concluye que los gastos de FONCODES se incrementaron significativamente antes de las elecciones de 1995 y, en segundo lugar, que los proyectos que financió FONCODES fueron dirigidos mayoritariamente a las provincias en que el impacto electoral favorable al gobierno de Alberto Fujimori sería mayor.

⁵ Desafortunadamente la experiencia peruana aquí reseñada indica claramente que una política fiscal expansiva en épocas electorales ayuda en la reelección de la administración, a diferencia de lo que Brender y Drazen (2005) encuentran en un análisis de corte transversal de distintos países.

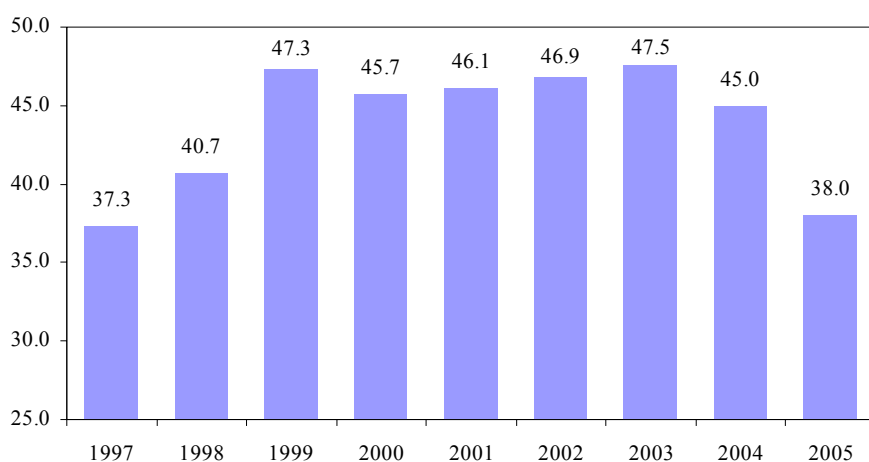
⁶ En ambas ocasiones las autoridades se percataron que el alto déficit era inmanejable, agravado por el alto déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y la crisis mexicana en el primer caso, y por la crisis política interna en el segundo caso. De no haberse adoptado medidas correctivas a tiempo, muy probable la credibilidad se hubiera mermado considerablemente. Ello refleja que una política discrecional motivada por factores políticos reduce el margen de acción posterior, trayendo una política más procíclica como la que se dio en 1996 y 2001 (como se ilustra en la figura 4).

en las buenas épocas (mejoras en la brecha) y tendiendo a una reducción en la brecha en épocas malas. También se puede observar con claridad que los fuertes impulsos fiscales de 1994 y 1999 (años pre-electorales) respondieron al oportunismo político más que a otra intención. Sin embargo, como veremos en uno de los casos que se estudian en la sección 7, la política procíclica se ha reducido a partir de los noventa luego que se introdujo un manejo fiscal sin mayor sesgo al déficit. Es decir, la reducción del sesgo al déficit a partir de los noventa trajo una reducción de la política procíclica respecto al ciclo económico, mas no respecto al ciclo político.

- **La deuda pública, como porcentaje del PIB, se ha reducido significativamente en los últimos años, pasando de 46% del PIB en el 2001 a menos de 38% en el 2005** (ver figura 5). Sin embargo, este ratio es todavía algo mayor al que existía en 1997 (luego de concluirse el Plan Brady), según la data oficial. Al respecto, se debe tener presente que la deuda pública peruana tiene todavía un alto componente en moneda extranjera, y que la economía peruana ha sido afectada por fuertes y periódicos choques, generando episodios de considerable volatilidad. Por esta razón, las finanzas públicas peruanas todavía deberían ser consideradas vulnerables a choques adversos profundos, y todavía no se puede garantizar la plena solvencia fiscal del país.

Estudios convencionales de sostenibilidad fiscal tienden a sugerir que un superávit primario de aproximadamente 1.2% del PIB (equivalente a un déficit económico de 0.8% del PIB) permite mantener el ratio de la deuda pública en los niveles actuales. Sin embargo, debido a la alta propensión de la economía peruana a choques exógenos, su historia con un elevado número de *defaults*, y la composición de su deuda, consideramos recomendable adoptar metas más ambiciosas, tales como la consecución de un superávit primario cercano al 2% del PIB en el mediano plazo, para reducir la vulnerabilidad fiscal y garantizar su sostenibilidad en el tiempo. Ello permitiría dar espacio para hacer una verdadera política contracíclica—en el sentido usual del término, es decir, en relación a la definición del déficit tradicional y no necesariamente del estructural.

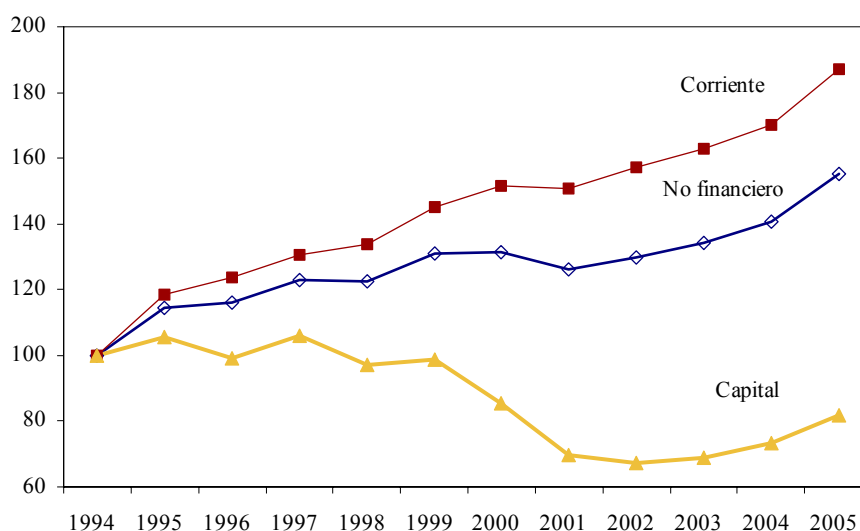
Figura 5. Deuda del sector público no financiero
(puntos porcentuales del PIB)



Fuente: BCRP y MEF

- **La mejoría en el déficit de los últimos años se dio por medidas que aumentaron los ingresos tributarios, además de factores cíclicos.** Dentro de las medidas destacan los aumentos en las tasas de los principales impuestos (IVA⁷ y renta) así como la creación de nuevos impuestos. Estos últimos (ITF⁸ e ITAN⁹) supuestamente son transitorios, pues legalmente deben eliminarse a fines del presente año, representando un costo fiscal anual cercano a 0.4% del PIB. De otro lado, los gastos recurrentes del gobierno se han incrementado fuertemente, acentuándose en los últimos años de bonanza (especialmente en salarios). Es decir, no se ha utilizado los ingresos transitorios únicamente para financiar gastos también transitorios. Como se muestra en la figura 6, los incrementos en los últimos 10 años fueron mayores en los gastos corrientes, mayoritariamente recurrentes.

Figura 6. Gasto no financiero del gobierno general en términos reales
(índice real,¹ 1994 = 100)



Nota:

1/ Usa como deflactor el promedio anual del índice de precios del consumidor de Lima Metropolitana

Fuente: BCRP, INEI

- **La rigidez del presupuesto se ha incrementado en los últimos años.** Se podría suponer que en las épocas de bonanza se incrementen los gastos relativamente flexibles, que se pueden reducir en períodos menos buenos. Sin embargo, en los últimos 5 años se ha acentuado el aumento en remuneraciones y otros gastos corrientes recurrentes. Ello trae una mayor inflexibilidad en los presupuestos para los siguientes años. Por otro lado, los gastos de capital crecieron a un ritmo mucho menor, con lo que su participación en el PIB se ha retraído a un 2.7% del PIB en el 2005. La rigidez del presupuesto de los próximos años también se estaría incrementando puesto que se están otorgando compromisos futuros de gasto, tales como

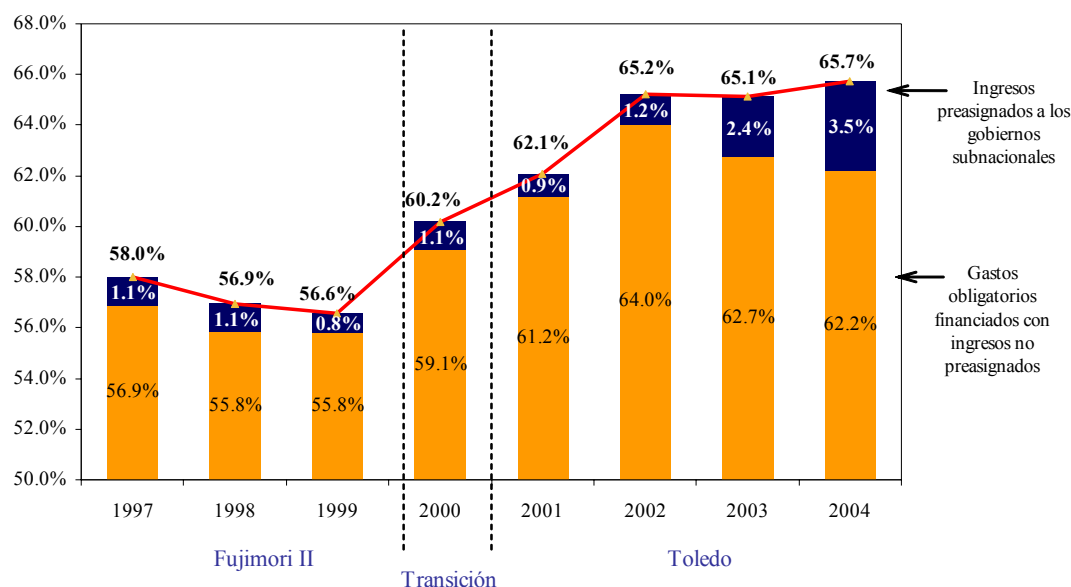
⁷ Denominado Impuesto General a las Ventas (IGV), cuya tasa se aumentó de 18% a 19% en el 2003.

⁸ Impuesto a las Transacciones Financiera, que aplica una tasa de 0.08% a las transacciones pasivas (depósitos y retiros) y activas (créditos).

⁹ Impuesto Temporal a los Activos Netos, cuya tasa es de 0.6% por activos superiores a los 5 millones de soles (unos \$1.5 millones), que sirve a cuenta del pago al impuesto sobre la renta.

homologaciones de sueldos a realizarse gradualmente, y al inicio de grandes proyectos de inversión en los que los gastos a incurrir (principalmente a través de esquemas de asociación público privado) se contabilizan con un desfase.

Figura 7. Estimados de la rigidez¹ del Presupuesto
(en porcentaje del total de gasto neto de amortización de la deuda de la cobertura del Presupuesto)



Nota:

1/ Incluye (a) los ingresos preasignados a los gobiernos subnacionales; y (b) los gastos supuestamente obligatorios (planillas, pensiones, e intereses de la deuda) financiados con ingresos no preasignados. La suma de (a) y (b) se toma como porcentaje del total de gasto (neto de amortización de la deuda) de la cobertura del Presupuesto.

Fuente: DNPP, estimados propios

Aún sin incluir las consecuencias de estos compromisos de gasto para años futuros, la inflexibilidad del gasto presupuestario ha aumentado en los últimos años, a pesar de gozar de un período de bonanza económica. Como una aproximación de esta relativa flexibilidad, que afecta la adaptabilidad ante cambios tanto en las preferencias como en circunstancias exógenas, y siguiendo la metodología propuesta por Alier (2005), consideramos como gasto inflexible y fuera del control del ejecutivo los gastos en planilla, pensiones e intereses; mientras que por el lado de ingresos incluimos como componente rígido los ingresos preasignados a gobiernos subnacionales.¹⁰ Los resultados se muestran en la figura 7, donde se observa cómo desde el año 2000 se viene incrementando progresivamente la rigidez del gasto.¹¹ Los gastos inflexibles así

¹⁰ Los ingresos preasignados (los que se destinan por fórmula explícita) en el Perú comprenden al FONCOMUN, que tiene como recurso principal 2 puntos porcentuales del IVA; el canon, que es el porcentaje del impuesto a la renta de empresas que extraen recursos naturales y se destinan a los gobiernos subnacionales, y un buen porcentaje de las regalías mineras y de hidrocarburos.

¹¹ La aproximación que usamos aquí se puede considerar que se acerca a un mínimo de rigidez (pero teniendo la ventaja que puede usarse más fácilmente para hacerse comparaciones con otros países). Los estimados de rigidez de la Dirección de Presupuesto son mucho más comprensivos, incluyendo muchas de las transferencias sociales, un porcentaje significativo de los gastos en bienes y servicios (considerados como indispensables para la operación y mantenimiento del aparato del estado), y un porcentaje de las inversiones (supuestamente correspondiendo a la planilla estable en estos proyectos). Naturalmente, el estimado del grado de rigidez es mucho mayor usando esta definición operativa, pero también muestra una similar tendencia al

definidos pasaron de 57% entre 1998- 1999 a un 65% entre 2003- 2004. De este aumento de 8 puntos porcentuales, sólo 2 puntos se deben a mayores ingresos dirigidos a gobiernos subnacionales (que solo aumentan fuertemente en los dos últimos años).

- **La calidad de los servicios públicos no ha mejorado a pesar del mayor gasto estatal.** Estimar la eficiencia del gasto público y especialmente su evolución es muy difícil y controversial. Sin embargo, diferentes indicadores revelan que en el Perú ésta es muy baja y no parece haber mejorado en los últimos años, a pesar del fuerte incremento en el gasto. En primer lugar, tal como se analiza en la sección 7, si bien la cobertura de la educación ha mejorado en las últimas décadas parece que la calidad de este servicio no lo ha hecho, e incluso parece haber desmejorado. En segundo lugar, un estudio reciente sobre uno de los programas asistenciales más importantes del Perú—el Vaso de Leche—concluye que alrededor del 30% de los fondos destinados por el gobierno central (alrededor de US\$ 100 millones anuales) se “pierde” entre ineficiencias, arbitrariedades y corrupción, y no llega efectivamente a quienes deberían ser beneficiados. Esta situación—que parece ser común en muchos programas sociales—se produce principalmente por la falta de control por parte de los gobiernos subnacionales, y a lo poco que ha hecho el gobierno central por evitar esta situación (ver recuadro 1). Mejorar la eficiencia del gasto público es crucial en un contexto en que los recursos con los que se dispone son limitados y las necesidades por cubrir, bastante considerables.

Recuadro 1: El caso del Vaso de Leche

El Vaso de Leche (VdL), es un programa social creado para proveer apoyo en la alimentación a través de la entrega de una ración diaria de alimentos a una población considerada vulnerable—infantes y niños pequeños entre 0 a 6 años, así como a madres gestantes y lactantes.^a Creado en 1983, en la actualidad es uno de los programas asistenciales más importantes del Perú, con una cobertura de casi 3.5 millones de beneficiarios.

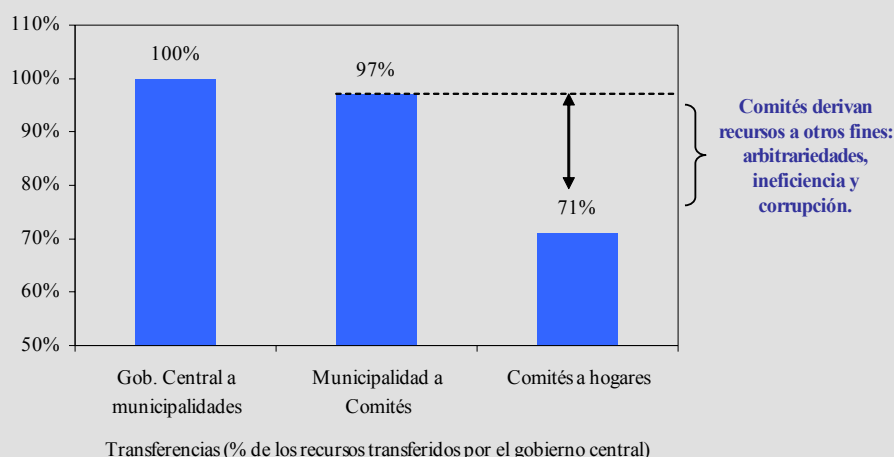
Los recursos para este programa son transferidos del gobierno central a los gobiernos locales (municipales), quienes transfieren estos mismos recursos a los Comités de Madres (CMVdL) conformados por madres de familia de los hogares beneficiados. Estos Comités son lo que finalmente transfieren el producto (leche o sustitutos) a los hogares beneficiados.^b

Dada su ambiciosa cobertura, que intenta abordar a todos los segmentos pobres de la población, las municipalidades no cuentan con los recursos y capacidades necesarios para manejarlo y controlarlo de manera efectiva. Por consiguiente, el programa confía tremendamente en los Comités de Madres, los que con frecuencia no cuentan con los recursos, capacitación y supervisión adecuados y, a pesar de ello, ejercen bastante discreción.^c Aún excluyendo cuestionamientos de filtración, se ha demostrado un serio problema de eficiencia en el manejo de los recursos destinados. Así, Alcázar *et. al.* (2003) encuentran—a través de un estudio de seguimiento del gasto público destinado al VdL—que sólo el 70% de los recursos transferidos por el gobierno central llegan efectivamente a los hogares beneficiados por el programa. Es decir, se pierde casi el 30% de los recursos públicos “en el camino” (ver figura 8).

alza en los últimos años. Excluyendo la amortización de la deuda, los gastos rígidos según esta definición pasa de 84-85% del presupuesto aprobado para los años 2002- 2003, a 91% en 2004, y a 94-95% para los años 2005- 2006.

Recuadro 1: El caso del Vaso de Leche

Figura 8. Vaso de Leche - Pérdida de recursos entre la transferencia inicial y lo que efectivamente recibe la población objetivo
(en % de la transferencia inicial)



Fuente: Alcázar et al. (2003)

Notas:

^a Sin embargo, la ley también señala que una vez que se haya cubierto a esta población objetivo, se podrá incluir a niños de 7 a 13 años, adultos mayores y personas infectadas de tuberculosis.

^b El proceso de transferencia es el siguiente: (a) La municipalidad recibe la transferencia del gobierno central. (b) Se elige el producto (leche o sustitutos) y, luego al proveedor mediante licitación pública. (c) Se prepara un padrón de todos los beneficiarios de cada CMVdL con el de que la municipalidad determine la asignación del producto para cada comité. Este proceso debería ser supervisado por la municipalidad, pero efectivamente no lo es. (d) La municipalidad distribuye el producto a los CMVdL. (e) Las madres (o el beneficiario) recogen su(s) ración(es) en la sede CMVdL.

^c Los CMVdL deciden discrecionalmente sobre el tipo de producto que la municipalidad comprará (leche, sustitutos o complementos) así como sobre el padrón de beneficiarios sobre la base del cual la municipalidad determina qué cantidad de producto debe repartir a cada CMVdL.

Fuente: Alcázar, *et al.* (2004)

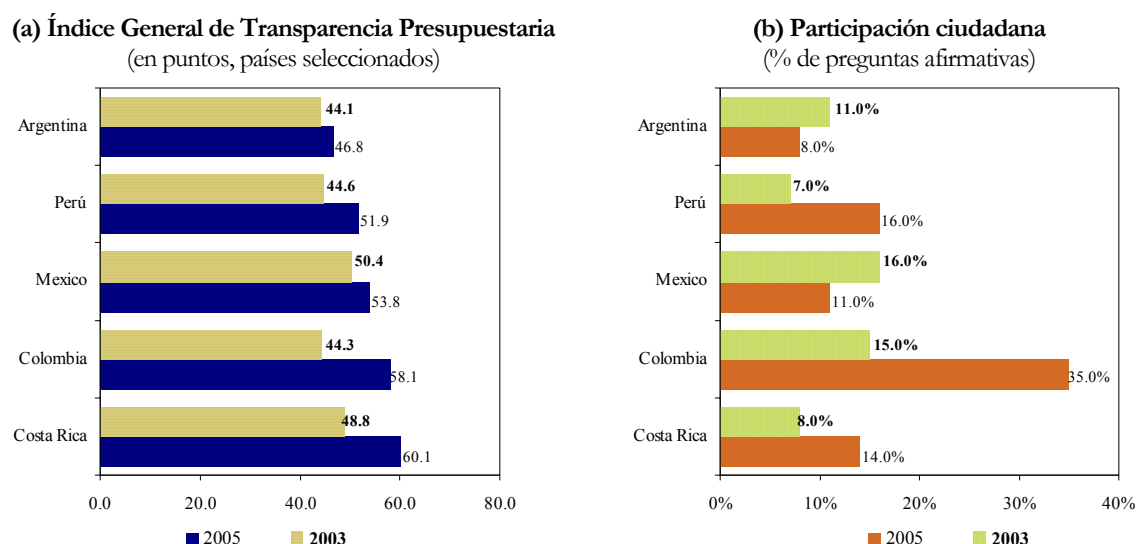
- Finalmente, la transparencia y la representatividad en las decisiones presupuestarias ha estado mejorando últimamente. Así, como se muestra en el panel (a) de la figura 9, la percepción de transparencia en el presupuesto peruano se ha incrementado entre el 2003 y el 2005, según el último Índice de Transparencia Presupuestaria (ITP) construido por el International Budget Project (2005).¹²

Asimismo, la reciente introducción del presupuesto participativo, como una herramienta que incentiva una asignación presupuestaria en las inversiones regionales y locales, parece que está permitiendo una mejora en la participación ciudadana, y así en la representatividad del presupuesto, particularmente en los recursos asignados a proyectos de alcance local y regional—como se detalla en la sección 4.2. La introducción de este mecanismo parece que ha

¹² Este índice se construye a partir de una encuesta de percepciones que se realiza a los supuestos expertos, incluyendo legisladores, periodistas, académicos y representantes de la sociedad civil. Si bien el cuestionario contiene 70 preguntas, el índice denominado general que se usa en el gráfico adjunto se basa en la respuesta a las dos principales preguntas sobre el nivel de transparencia en una escala subjetiva que va del 1 al 100, en donde 1 es igual a nada transparente y 100 es muy transparente.

influenciado en el significativo incremento en la percepción por parte de los funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil encuestados para construir el ITP sobre la participación ciudadana, tal como se ilustra en el panel (b) de la figura 9.

Figura 9. Índice de transparencia presupuestaria y participación ciudadana

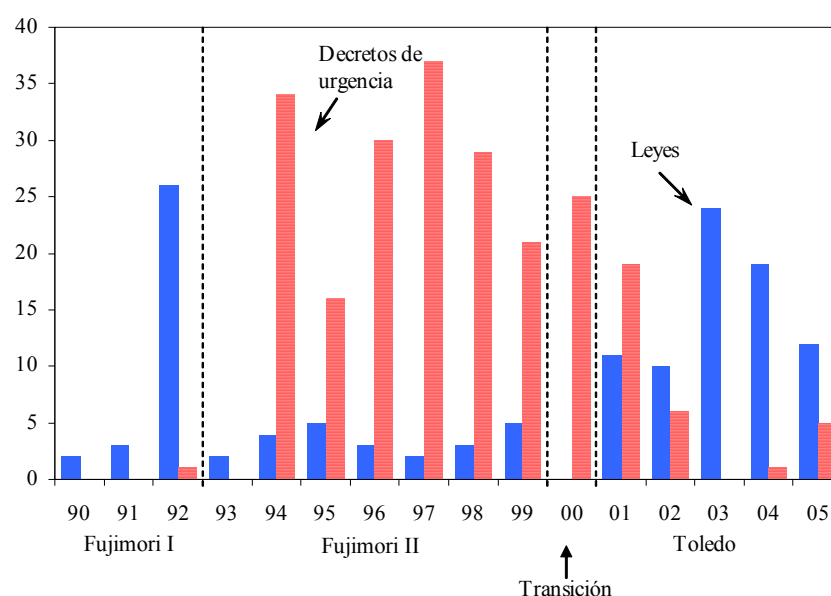


Fuente: International Budget Project (2005)

Otro indicador de la representatividad que parece relevante en el caso peruano—y cuya importancia se discute con mayor detalle más adelante—es el número de las modificaciones a los presupuestos aprobados que no pasan por una previa autorización del Congreso. En la década de los noventa (a pesar de tener mayoría parlamentaria) se hizo un uso intensivo de los “decretos de urgencia” para realizar modificaciones al presupuesto—tanto para ampliar el presupuesto (otorgar créditos suplementarios) como para efectuar transferencias entre pliegos. Estos decretos los emite el Ejecutivo—sólo con cargo a dar cuenta al Congreso posteriormente, lo que los hace más difícil de modificar.¹³ Uno podría argumentar que este tipo de modificaciones afecta la representatividad del presupuesto, toda vez que responden a las decisiones del poder central (las preferencias del Ejecutivo) y no del Congreso como representante de los ciudadanos en general. En años recientes esta tendencia ha cambiado drásticamente, como se ilustra en la figura 10), y nuevamente se utiliza normalmente la vía legislativa para obtener la aprobación de las modificaciones que requieren de autorización, y en este sentido se ha mejorado la representatividad.

¹³ Según la Constitución (inciso 19 del artículo 118), el Congreso tiene la facultad de modificar o derogar los referidos decretos de urgencia. Pero en la práctica muy rara vez ha usado esta facultad.

Figura 10. Modificaciones al Presupuesto: por leyes vs. decretos de urgencia
(número de normas por año)



Fuente: Archivo General del Congreso de la República

De este modo, en esta sección hemos presentado algunos de los resultados fiscales que se derivan del proceso presupuestario. Estos son los que podemos denominar las variables dependientes que se tratarán de explicar por las instituciones y los procesos de decisión política que se adoptan en el quehacer presupuestario, cuyo análisis será la labor de las siguientes secciones. En resumen, se ha visto que la mayor disciplina y el menor sesgo al déficit si bien ha venido acompañado por una menor prociclicidad al ciclo económico, todavía parecen no haberlo eliminado, y todavía persisten intenciones oportunistas en relación al ciclo político. Si bien ha habido mejoras en la transparencia y hay algunos indicios sobre una mejora en la representatividad del presupuesto, no parece haber ocurrido lo mismo con la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, a pesar del notorio incremento en su monto en los últimos años.

4 CARACTERÍSTICAS DEL MANEJO PRESUPUESTAL EN LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS

Para enmarcar mejor los roles de los distintos actores, sus incentivos y sus interrelaciones en el proceso presupuestario consideramos útil reseñar el entorno institucional en el que se ha estado desarrollando la política fiscal. Aquí no sólo se va a reseñar el entorno legal sino se intenta transmitir la práctica presupuestal y las modificaciones que ésta ha sufrido en los últimos 15 años.

4.1 LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES GENERALES DEL PRESUPUESTO

El cambio de Constitución en 1993 no introdujo mayores cambios en las reglas de juego del proceso presupuestario: tanto la Constitución de 1979 como la de 1993 le otorgaron un rol preponderante al poder Ejecutivo en la preparación, formulación y ejecución del Presupuesto de la República, a la vez que restringieron el grado de discrecionalidad por parte del Congreso en la etapa

de su aprobación. Así, ambas constituciones establecen que el Legislativo no tiene iniciativa de gasto, con lo que no pueden aumentar el monto total del proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo, pero sí puede modificar su asignación.¹⁴ De igual manera, en ambos textos se especifica que si el Legislativo no aprueba un Presupuesto dentro del plazo previsto (15 de diciembre según la Constitución de 1979 y 30 de noviembre según la Constitución de 1993) automáticamente entra en vigencia el proyecto presentado del Ejecutivo. Asimismo, la legislación permite modificaciones al presupuesto por decreto del Ejecutivo, teniendo bastante discrecionalidad tanto el Ministerio de Economía (MEF) como los *pliegos presupuestarios*¹⁵ en efectuar reasignaciones entre proyectos o actividades.

Sin embargo, la Constitución de 1993 introdujo un cambio drástico y efectivo en términos del manejo fiscal: la prohibición que el banco central (BCRP) otorgue créditos al sector público.¹⁶ Anteriormente era práctica usual que cualquier faltante en el presupuesto sea financiado de manera casi automática por el BCRP. Incluso, en la práctica, ello representaba una donación, pues también era usual que la ley anual del Presupuesto ordenara la refinanciación de estos créditos a una tasa simbólica de 0.1% anual, y pagadera en cien años, trayendo ello fuertes pérdidas al BCRP.

Por otro lado, si bien hasta 1992 rigió una ley marco del Presupuesto dada en la década de los sesenta (Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República del Perú), en la práctica las leyes anuales especificaban todos los aspectos relevantes a tomar en cuenta para el proceso presupuestario de dicho año—conllevando ello incertidumbre y dañando la toma de decisiones de largo plazo. Para remediar esta situación, en 1992 se introdujo una nueva ley marco, que en buena medida recogió las prácticas usuales contenidas en las últimas leyes anuales de presupuesto. Esta ley marco fue modificada en los años 1996, 1999 y 2004, tal como se detalla en el Anexo 4. A pesar que intentaron incorporar en la legislación supuestamente permanente las prácticas presupuestarias, su continuo cambio y la persistencia de incluir normas específicas en las leyes anuales han traído inseguridad y menor transparencia presupuestal (IMF, 2004).¹⁷

4.2 CUATRO ETAPAS EN LA EVOLUCIÓN DEL MANEJO PRESUPUESTAL

(a) Antes de los noventa

Si bien el MEF tenía cierto poder tanto en relación al monto total como a su asignación, era usual que los distintos pliegos y unidades ejecutoras efectuaran gastos menos prioritarios con los recursos asignados con la finalidad de obtener incrementos posteriores, en un ambiente donde no prevalecía una fuerte restricción presupuestaria. El MEF trataba de conciliar las demandas mensuales de los

¹⁴ Como excepción, el Legislativo tiene facultad para determinar el tamaño del Presupuesto de su institución, el cual no llega al 1% del total del Presupuesto desde 1992 (Santiso y García, 2004).

¹⁵ Los *pliegos* son las entidades públicas que reciben créditos o partidas presupuestarias según la ley de presupuesto, incluyendo a los ministerios, los otros poderes, y las principales entidades y agencias. Siguiendo la clasificación institucional, en el Perú existen 26 sectores (además de los gobiernos regionales), 142 pliegos, y 593 unidades ejecutoras.

¹⁶ Esta prohibición se incluyó en la Constitución de 1993, cuyo artículo 84 señala: "... El Banco [BCRP] está prohibido de conceder financiamiento al erario, salvo la compra, en el mercado secundario, de valores emitidos por el Tesoro Público, dentro del límite que señale su Ley Orgánica." La ley orgánica del banco central ratifica esta prohibición de todo tipo de financiamiento o incluso aval al sector público, excepto por compras de bonos y otros títulos del gobierno en el mercado secundario para su manejo monetario de operaciones en mercado abierto, y limitando las compras netas anuales de estos títulos a no más de 5% de la base monetaria de fin del año anterior (artículos 61 y 77).

¹⁷ La ley marco más reciente (Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley 28411) forma parte de la una "ley paraguas" que regula el presupuesto, el endeudamiento, la tesorería y contabilidad (Ley SAFI). Sin embargo, esta ley paraguas es muy general, y existen limitaciones al coexistir varias leyes con diferentes definiciones operativas y coberturas poco claras.

pliegos, con el tope presupuestal (que era en buena medida muy flexible con constantes ampliaciones) y la presión del BCRP a limitar su nuevo crédito.

En las reuniones mensuales del Comité de Caja—que antes de los noventa era una institución informal—se trataba de conciliar estas diferencias pero sin restricciones fuertes ni mandatos claros, como se ilustra por los continuos cambios en los flujos de caja que allí se elaboraban. Ello demandaba continuas ampliaciones presupuestales, que se daban sin mayor problema al tenerse amplia mayoría en el Congreso. Las altísimas inflaciones así como la reducción sustancial de los ingresos de fines de los ochenta hicieron que con las pocas disponibilidades sólo se atendiera los gastos más apremiantes, a pesar de la continuación de fuertes créditos del BCRP.

(b) Periodo de 1990 a 1993

En 1990 se rompió con el entonces tradicional financiamiento ilimitado con recursos del banco central, reduciendo así sustancialmente el déficit fiscal. Como ya se mencionó, estas limitaciones se instituyeron formalmente al incluirse esta prohibición tanto en la Constitución de 1993 como en la ley orgánica del ente emisor. Asimismo, el denominado Comité de Caja comenzó a jugar un papel decisivo a partir de 1990 al limitar el gasto a las disponibilidades financieras de caja, que en los primeros años de los noventa se circunscribían a unos magros ingresos tributarios y algunos desembolsos oficiales. Este manejo era consistente con las metas fiscales establecidas en los programas negociados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que en esos años consistía en que el financiamiento doméstico no fuera positivo, y ayudó enormemente a introducir una disciplina fiscal y reducir la altísima inflación reinante. Sin embargo llevaba ciertas limitaciones severas, pues al estar basada en la capacidad financiera tendía a una política fiscal bastante procíclica, permitiendo autorizar gastos en función de los ingresos disponibles en base caja. Adicionalmente, lo aprobado en el Presupuesto anual era prácticamente irrelevante en estos años—siendo lo relevante el monto del “calendario”¹⁸ que era aprobado mensualmente en el Comité de Caja—trayendo una fuerte inseguridad a las unidades ejecutoras sobre los recursos con los que podían contar aun en un breve horizonte.

El Comité de Caja, cuya organización y composición no ha cambiado desde inicios de los noventa, está formado por funcionarios dentro del entorno del MEF.¹⁹ Se reúne por lo menos una vez al mes y establecía el tope mensual (en la actualidad establece los topes mensuales del trimestre que se inicia) del monto total de compromisos financiados con los recursos ordinarios del Presupuesto (el grueso de los ingresos fiscales), además de otras decisiones sobre el servicio de la deuda y tesorería. En base al tope establecido mensualmente, la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) distribuye el monto entre los distintos pliegos (y a la vez la Dirección Nacional del Tesoro Público instruye las autorizaciones de pago para que los entes puedan cumplir con las siguientes etapas del gasto: devengar y pagar dentro de estos topes).

Así, en estos años el manejo de la ejecución presupuestaria era claramente dominado por los funcionarios del MEF con amplios márgenes de discrecionalidad *de jure* pero con serias restricciones *de facto* por las limitaciones financieras, y con una visión de muy corto plazo, donde lo aprobado en el

¹⁸ Por “calendario” se entiende el monto máximo que los pliegos pueden autorizar a gastar en el respectivo mes, sobre el cual después pueden devengar y efectuar el pago.

¹⁹ El Comité de Caja está integrado por el Vice Ministro de Hacienda (quien lo preside), el Director de Presupuesto, el Vice Ministro de Economía, y los gerentes generales del banco central y del Banco de la Nación. Formalmente el Comité de Caja se crea por un artículo de la ley anual de presupuesto para el año 1991, que se reglamentó en 1992 (RM 325-92-EF/11).

Presupuesto anual era en buena medida irrelevante. En este período el papel de los programas con el FMI jugaban un rol preponderante en el manejo presupuestal, dada la limitación financiera y baja credibilidad existente. Su influencia fue disminuyendo paulatinamente luego de este período.²⁰

(c) Período 1994- 1999

La mecánica descrita anteriormente tuvo que ajustarse especialmente con la entrada de fuertes ingresos de capital producto de las privatizaciones—además de los mayores ingresos tributarios ligados a la recuperación de la economía y la reforma tributaria adoptada. Ahí, el énfasis estuvo en restringir el gasto máximo que se podía dar con los fondos de privatización, limitando el porcentaje de estos fondos que se podía usar dentro de gastos no financieros regulares del presupuesto, y así decidiendo en el monto que se debía atesorar (destinándose un monto importante a compromisos ligados a la reforma pensionaria cuyas erogaciones se efectivizaban en un futuro distante).

En este contexto, a fines de 1996 se aprobó una nueva ley de gestión presupuestaria con la intención de mejorar la formulación y ejecución presupuestaria y darle un mayor rol al presupuesto en sí, especialmente tratando de que éste sirva mejor en la asignación presupuestal y permita un mejor manejo de los recursos por las unidades ejecutoras, permitiéndoles mayor flexibilidad para adaptarse a imprevistos y un mayor horizonte para reforzar su planificación y la eficacia en el gasto. En este período se inicia un intento más serio para que la formulación del presupuesto tenga una relación más consistente con el programa macroeconómico, no sólo en relación a los supuestos generales sino también a los objetivos generales macroeconómicos. Sin embargo, esta relación en este período era totalmente informal.

(d) Período 2000 en adelante

Luego de lo que algunos consideran un abuso de una política anticíclica para responder a las crisis internacionales y los efectos de El Niño, a fines de 1999 se aprobó una ley de responsabilidad fiscal (Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal). De un lado, esta ley introdujo reglas fiscales tanto en relación al déficit como al incremento anual al gasto no financiero, además de normas para los años de elecciones y un fondo de estabilización. De otro lado, introdujeron normas sobre la aprobación del presupuesto (introduciendo un marco presupuestal multianual que debe ser aprobado con anterioridad a la discusión y aprobación del presupuesto en sí) así como algunas normas sobre el control y su monitoreo luego de su aprobación.

Esta ley fue complementada por una norma sobre transparencia y acceso ciudadano a la información fiscal (al estilo de las normas *sunshine* estatales en EE.UU.) dada en el 2001, y fue modificada en el 2003—para adecuarla al proceso de descentralización que comenzaba, introducir una mayor gradualidad en sus primeros años y en los ajustes en épocas de crisis, pero en la cual también intentaba poner en marcha un sistema de monitoreo más continuo dentro del año fiscal. El recuadro 2 resume las principales reglas y procedimientos de la ley de responsabilidad fiscal como está ahora vigente luego de las modificaciones del 2003, y en el anexo 4 se detallan las modificaciones introducidas a la ley original.

²⁰ El papel del FMI sobre la política fiscal peruana se describe en el anexo 3 del presente informe.

Recuadro 2: Principales reglas y procedimientos de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal

I. **Principio general:** déficit fiscal cero o superávit en el mediano plazo (promedio del ciclo).

II. **Reglas fiscales:**

- Déficit fiscal del sector público no financiero no mayor al 2% del PIB en el 2003, al 1.5% en el 2004 y al 1% a partir del 2005.
- Incremento en el gasto no financiero del gobierno general no mayor de 3% real anual.
- Restricciones en años electorales: gasto no financiero de los primeros 7 meses no excederá del 60% del presupuestado para el año, y el déficit del sector público del primer semestre no será mayor al 40% del anual previsto.
- Para los gobiernos subnacionales, se establecen las siguientes reglas: (i) prohibición de endeudarse externamente excepto con aval del gobierno central; (ii) limitar el saldo de la deuda al 100% de sus ingresos corrientes; (iii) limitar el servicio de la deuda al 25 % de sus ingresos corrientes; y (iv) el promedio del resultado primario de los 3 últimos años no podrá ser negativo. Cabe señalar que la Ley Orgánica de Municipalidades establece que el servicio de la deuda para los gobiernos locales no puede superar el 30% de sus ingresos, contradiciendo lo establecido en el punto iii anterior. La Ley de Descentralización Fiscal establece normas adicionales sobre deuda de corto plazo, sin garantía del gobierno, incremento del gasto, y aumento en gastos corrientes en el año electoral.

Se contempla como situaciones de excepción, donde es posible pedir dispensas: (i) cuando hay un decrecimiento del PIB real, en las que el déficit puede subir hasta un 2.5% del PIB, y (ii) otros casos de emergencia declarado por el Congreso a pedido del Ejecutivo.

III. **Fondo de Estabilidad Fiscal (FEF):** Se ahorra con el 10% de los ingresos de privatizaciones y concesiones que reciba el Tesoro y cuando exista superávit fiscal (i.e., con las modificaciones introducidas, este fondo no recibirá fondos adicionales, excepto montos muy pequeños). Se permite desahorrar—prioritariamente en gastos focalizados de alivio a la pobreza—cuando los ingresos corrientes del Tesoro son menores en 0.3 por ciento del PIB al promedio de los 3 años anteriores o en los casos de excepción de las reglas fiscales (emergencia declarada por el Congreso o caída del PIB real).

IV. **Normas de transparencia:** Se introducen criterios de transparencia establecidos en el *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* del FMI, como la elaboración de un marco presupuestal multianual —que incluye principios como los de: (i) aprobación del presupuesto en dos etapas para diferenciar la decisión sobre el monto del presupuesto de las sobre las asignaciones o reparto del total, (ii) plurinualidad para analizar la viabilidad fiscal, (iii) cobertura amplia, y (iv) declaración de compromisos, donde se especifican las metas de política fiscal y principales supuestos. Asimismo, se introduce la obligación de elaborar y publicar informes semestrales de seguimiento y una declaración de cumplimiento sobre los resultados obtenidos y posibles medidas correctivas. En la Ley de Transparencia y de Acceso Ciudadano se detalla la información periódica a publicarse y el procedimiento a seguir para acceder a otra información sobre las finanzas públicas. Asimismo, se añadió la obligación de elaborar un informe pre-electoral para los siguientes 5 años. También, se obligó a incorporar un análisis sobre riesgos fiscales y gastos tributarios en el marco presupuestal, a efectuar un análisis del impacto de toda modificación en los gastos fiscales, y a elaborar un informe trimestral listando las ampliaciones presupuestales y analizando sus implicancias sobre el marco macro.

Fuente: Principalmente las leyes 27958 y 27245, pero también las 27806, 27867 y el Decreto Legislativo 955.

Si bien la ley parece que ha servido como un *benchmark* que ha limitado abusos en la política fiscal, sus reglas fiscales no han sido respetadas en estricto en todos los años de su aplicación. Así, luego de un fuerte incumplimiento en la meta del déficit en el 2000, el Congreso aceptó el pedido del Ejecutivo de dispensar el límite sobre el déficit en los años 2001 y 2002. A la vez que introducía su relanzamiento en el 2003, el Ejecutivo solicitaba al Congreso y obtenía la dispensa para la meta del aumento del gasto, que se ha repetido en los tres años siguientes. Así, luego del 2000, la ley se ha cumplido pero sólo formalmente pues siempre el Congreso aprobó el pedido de dispensa que le presentaba el Ejecutivo—haciéndose un uso abusivo de la cláusula de excepción.²¹ A pesar del incumplimiento estricto de las reglas, su introducción probablemente tuvo un efecto favorable en evitar desvíos más significativos en relación al déficit y al gasto. Como se desprende de Drazen (2004), la presencia de una regla formal puede servir para hacer visible un desvío y por lo menos reducir el margen de incumplimiento, y gracias a ello creemos que la introducción de las reglas fiscales y las normas de transparencia en el Perú ha jugado un papel positivo importante en el manejo fiscal.

Una amplia mayoría de las entidades políticas y gremiales consideran que debe mantenerse esta ley en el futuro, e incluso solicitan mecanismos para reforzar su cumplimiento. Sin embargo es plausible que se vaya a necesitar una nueva modificación (o por lo menos nuevas dispensas) en los próximos años, especialmente si la economía pasa a una coyuntura desfavorable en forma abrupta. A pesar del cierto consenso en tener una ley que refuerce el cumplimiento, una nueva modificación podría afectar la percepción de su permanencia y eficacia. Por eso, antes de introducir nuevas modificaciones en forma apresurada sería recomendable incorporar en su discusión a los diferentes actores para que internalicen y hagan propia las consecuencias de los desvíos a estas reglas.

En los últimos tres años se han introducido modificaciones en otras dos direcciones que afectan al presupuesto. Primero, se ha iniciado un proceso de descentralización con la elección de autoridades regionales a fines del 2002 y por la dación de una serie de normas, muchas de las cuales afectan el proceso presupuestario y pueden influenciar la política fiscal. Dentro de estas normas, destacan para nuestros propósitos las que crean los presupuestos participativos a nivel subnacional, que incentiva un mecanismo de abajo hacia arriba para la asignación presupuestaria en las inversiones regionales y locales, como se desarrolla en el recuadro 3; la ley de descentralización fiscal, sobre ingresos, transferencias y límites al endeudamiento de los entes subnacionales; la ley sobre acreditaciones y planes anuales de transferencia de funciones; y la ley sobre incentivos para la unificación de regiones.

Segundo, se aprobó una ley marco sobre la administración financiera del gobierno, para que luego se promulguen leyes específicas que regulen el presupuesto, el endeudamiento, la tesorería y la contabilidad. Tanto la descentralización con nuevos actores así como la nueva estructura legal del manejo presupuestal con una nueva serie de normas (con posibles conflictos y dificultades de interpretación) probablemente van a cambiar las reglas de juego y la importancia de los actores, las cuales debemos tener presente.

²¹ La ley de responsabilidad fiscal es desafortunadamente una ley ordinaria, que puede ser modificada por mayoría simple. Por ello, muchos hemos recomendado que la norma tenga una jerarquía mayor y que el uso de la regla de excepción requiera de una mayoría calificada. Aún si por consideraciones legales no es posible que la ley tenga una jerarquía mayor (como concuerdan los abogados consultados), el solicitar una amplia mayoría (por ejemplo, de dos tercios) podría reducir el abuso de esta cláusula, por el mayor costo reputacional que trae. Un mayor compromiso sobre el cumplimiento de las metas fiscales por el Ejecutivo, y su monitoreo por entes independientes, puede ayudar en esta dirección.

Recuadro 3: Los presupuestos participativos

El Perú inició en el año 2003, después de algunos intentos fallidos, un proceso de descentralización creando los gobiernos regionales y llevando a cabo elecciones para sus autoridades. Una de las características este proceso es intentar la activa participación ciudadana y el desarrollo de espacios de diálogo y concertación entre los distintos actores involucrados: Gobierno Nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales, representantes de la sociedad civil, y de la cooperación internacional.

Los presupuestos participativos intentan fortalecer las relaciones entre el estado y la sociedad, estableciendo prioridades sobre las acciones a implementar en el nivel de gobierno regional o local, así como sobre la asignación de los recursos entre diferentes proyectos de inversión, tratando de generar compromisos de los actores públicos y privados.

De este modo, la introducción de un proceso participativo en la elaboración del presupuesto no sólo constituye un cambio en la operatividad presupuestaria, sino que intenta una reforma en la cultura organizacional de las instituciones públicas respecto a cómo planear y asignar los recursos presupuestados en el marco de un proceso abierto y participativo. El proceso participativo intenta lograr consensos entre los distintos actores respecto a las prioridades de inversión en condiciones de escasez y contribuye a acercar las preferencias de la ciudadanía y las prioridades del gasto público, tratando de brindar de esta manera una mayor legitimidad al presupuesto.

Tabla 1. Estadísticas del proceso presupuestario participativo, año 2005

Nivel de gobierno	Número de gobiernos Participantes ¹	% del total	Monto (en soles)	Número de proyectos	Número de agentes participantes ²
Gobiernos regionales	26	100.0	842,831,606	1,488	2,392
Municipalidades provinciales	111	57.2	731,155,284	2,737	6,997
Municipalidades distritales	664	40.6	1,028,803,187	8,248	20,672
Total	801		2,602,790,077	12,473	30,061

Nota:

1/ Gobiernos subnacionales.

2/ Los agentes participantes son quienes participan, con voz y voto, en la discusión y/o toma de decisiones en el proceso de planeamiento y del presupuesto participativo. Están integrados por los miembros de los Consejos de Coordinación Regional, Consejos Coordinación Local, Consejos Regionales, Concejos Municipales, los representantes de la sociedad civil y los representantes de las entidades del gobierno nacional que desarrollan acciones en el ámbito de la región, provincia o distrito y son designados para estos fines. También participa, con voz pero sin voto, un equipo técnico del MEF con el fin de brindar soporte al proceso.

Fuente: Shack (2005)

La importancia del proceso del presupuesto participativo radica en institucionalizar decisiones en base a acuerdos formales de la comunidad, que posteriormente supuestamente serán considerados en los presupuestos institucionales a ser aprobados por los gobiernos regionales o locales.

Fuente: Shack (2005)

Así, resumiendo esta sección, hemos presentado el desarrollo de las principales instituciones que afectan la política presupuestaria y fiscal en general. Al inicio de la década de los noventa, las restricciones financieras eran las que dominaban el manejo diario del gasto presupuestario, siendo prácticamente irrelevantes los montos totales—y en buena medida también las asignaciones—aprobados en el presupuesto inicial, los cuales tendían a ser bastante mayores a los ejecutados. Pero,

si bien ello ayudó a la disciplina fiscal, conllevó a una política procíclica y a costos en eficiencia ligados a la incertidumbre de los montos del presupuesto a recibir aún dentro del mismo año.

Con la mayor confianza de los mercados, los mayores ingresos tributarios, los ingresos por las privatizaciones y el mayor acceso al mercado crediticio luego de concluirse el plan Brady a inicios de 1997, la política fiscal estuvo menos ligada a limitaciones financieras e intentó seguir una visión macroeconómica de más largo plazo. El manejo presupuestal trataba de ir más acorde con las metas fiscales del programa anual, que en gran medida eran las negociadas con el FMI. Pero todavía se percibe un tímido manejo contracíclico en ciertos años, y todavía existía un manejo oportunístico-electoral (a pesar de la vigilancia del FMI, pues en 1995 se cumplieron con las todas las metas acordadas). También, en esta etapa se comienza a darle algo de más importancia a lo establecido en el presupuesto, otorgando una cierta mayor seguridad sobre los fondos a recibir por cada unidad ejecutora dentro del año, e incluso algunos programas sociales comenzaron a ser protegidos.

La primera década del nuevo siglo se caracterizó por la introducción de reglas fiscales y otros procedimientos de transparencia, con lo que se ha tratado de disminuir el grado de oportunismo por parte del Ejecutivo en un sistema en el cual goza de amplios poderes. Así, a pesar de los avances en años recientes, todavía hay camino para mejorar tanto los aspectos macroeconómicos, como los de asignación y la eficiencia en el manejo presupuestario. Perfeccionar las instituciones puede ayudar a ello, pero para visualizar el posible éxito de nuevas reformas es pertinente ver cómo ellas afectarían a los intereses de los actores y la interrelación entre ellos.

5 LOS PRINCIPALES ACTORES EN LA ARENA PRESUPUESTARIA

Tal como se desprende de Rubin (1998), dada la escasez de recursos frente a las amplias necesidad de gasto y los costos—tanto políticos como económicos—de incrementar las cargas tributarias, las relaciones entre los actores que participan del proceso presupuestario están plagadas de conflicto. Teniendo esta particularidad en mente, realizamos una descripción detallada de los principales actores políticos que intervienen en el proceso presupuestario, poniendo énfasis en las instituciones o poderes del estado, pero sin perder de vista—en casos concretos—la existencia de las personas que están detrás de dichas instituciones o poderes. Especialmente se debe tener en cuenta que los intereses de los individuos agrupados en un mismo poder o sector muchas veces entran en conflicto entre sí, con importantes implicancias en la distribución de recursos y en la aplicación de las políticas públicas. Por esta razón es fundamental analizar los objetivos y restricciones de cada actor para visualizar el tipo de comportamiento estratégico que seguirá, el cual tendrá efecto sobre el monto total a gastar, su distribución y la eficiencia del gasto.

En el caso peruano, consideramos la existencia de 10 tipos de jugadores (al desagregar 3 grupos dentro del propio Ejecutivo) los cuales se encuentran en cuatro esferas: el poder Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial y la sociedad civil. A continuación presentamos una descripción de los principales rasgos de cada una de estas esferas, los agentes que se encuentran en éstas y las características que adoptan en el proceso de elaboración de políticas (PMP).

5.1 EL PODER EJECUTIVO

Para nuestros propósitos, descompondremos al Ejecutivo de una manera muy general entre la Presidencia, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y las distintas unidades ejecutoras de

gasto, cada una con sus respectivos titulares como cabeza de los respectivos grupos. Si bien es cierto que, en principio, existen objetivos centrales comunes del Ejecutivo que se plasman en el marco presupuestal (Marco Macroeconómico Multianual), los planes sectoriales (Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales, PESEM) y que tienen su correlato financiero en el presupuesto público, los individuos encargados de llevar a cabo estos planes—particularmente los titulares de los pliegos—tienen objetivos de carácter personal o institucional que no necesariamente están en línea con los del gobierno central como un todo. De este modo, en caso de existir conflictos entre los objetivos de estos agentes, pueden darse situaciones de fricción. En la práctica, la mayoría de estos conflictos se han manejado “al interior del presupuesto institucional,” reconociéndose que en general el pliego tiene un mayor control al tal tener mayor información que el MEF.

El régimen político peruano, consagrado en la Constitución, es de carácter presidencialista,²² donde la figura presidencial es investida de fuertes poderes. Dentro del régimen constitucional peruano, el Presidente tiene amplios *poderes legislativos*, tales como vetar proyectos de leyes aprobadas por el Congreso, emitir leyes *de facto* vía Decretos de Urgencia, además de regulaciones; y *poderes no legislativos*, tales como nombrar a los ministros, definir las prioridades de su gobierno, entre otros. Asimismo, los presidentes pueden solicitar al Congreso la delegación de la autoridad para legislar, la cual se da en distintas formas y grados, incluyendo la extensión constitucional de la autoridad formal y la delegación temporal.²³ En Payne *et al.* (2002) se realiza una comparación de los poderes legislativos de los presidentes en un buen número de países latinoamericanos, concluyendo que el sistema presidencial peruano es uno de los más fuertes de la región, junto con los de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Panamá.

Algunas reglas electorales vigentes en el Perú—en particular la simultaneidad de las elecciones legislativas con las presidenciales—han favorecido a que el partido del Presidente tenga mayoría relativa en el Congreso o que le haya sido relativamente fácil constituir alianzas que le permitan una mayoría en el Congreso.²⁴ Ese ha sido el caso desde 1980, con la excepción del gobierno de Fujimori en el periodo 1990-1992, que justamente culminó con la disolución del Congreso en abril de 1992. Sin embargo, por la multiplicidad y la debilidad de los partidos, esta situación podría cambiar en un futuro próximo—como puede ser el caso con el nuevo Congreso elegido este año.

Como señalan Morón y Sanborn (2005), el Presidente mantiene un significativo control sobre las finanzas públicas en el Perú al tener la iniciativa en el proceso presupuesto, y al haber ejercido *de facto* el Ejecutivo la autoridad para crear, modificar y eliminar impuestos, mediante la ya referida delegación de facultades. De esta manera, el Ejecutivo es quien domina jerárquicamente sobre el legislativo en estos temas, y—como ya se mencionó—en caso de incapacidad del Congreso para aprobar un presupuesto hasta el 30 de noviembre, el proyecto de presupuesto del Ejecutivo empieza a regir desde el 1º de enero siguiente. Aunque formalmente el Legislativo tiene la opción de aprobar un presupuesto con diferentes asignaciones en relación al proyecto del Ejecutivo, en la práctica existen razones de debilidad institucional y de manejo estratégico que hacen que en la etapa de

²² Morón y Sanborn (2005) señalan que a pesar de los constantes cambios en las constituciones políticas, ha habido una tradición política dominante de una alta concentración del poder en el Ejecutivo y un ejercicio (muchas veces) arbitrario y personalista de éste. En particular, la figura del caudillo ha sido muy importante tanto en gobiernos democráticos como en periodos dictatoriales, llevando a que la confianza se centre más en individuos que en instituciones.

²³ Esta delegación de poderes ha sido práctica usual en el Perú. Son más frecuentes en los primeros años de un nuevo gobierno o para introducir cambios técnicos complejos, incluyendo modificaciones tributarias o la creación de nuevos impuestos (algo que entalla un costo político que los congresistas prefieren evitar).

²⁴ Según Payne *et al.* (2002), los regímenes con voto plural y elecciones legislativas concurrentes con elecciones presidenciales tiende a generar mayor apoyo del Congreso al Presidente.

aprobación, el Congreso usualmente se limite a aprobar el proyecto del Ejecutivo con sólo ligeras modificaciones (como se discute con mayor profundidad más adelante).

La figura del Presidente puede ser interpretada como la de un actor que tiene como objetivo maximizar su aceptación popular y la sostenibilidad política de su gobierno, para lo cual tiene el incentivo a incrementar el gasto en aquellos sectores con mayores poderes de presión política y con más apoyo de la opinión pública (o a otorgar beneficios tributarios a estos sectores, reduciendo así los ingresos fiscales totales). La maximización de estos objetivos está sujeta a restricciones de carácter económico-financieras y de carácter institucional.

Por un lado, los mayores gastos (o menores ingresos) tienen que ser financiados de alguna manera, pero con mercados de capitales volátiles y sensibles y con bases impositivas poco amplias (debido a la alta informalidad y la evasión), la restricción económica-financiera impide un incremento exagerado de los gastos en épocas normales; y la reasignación del gasto es limitada dado que la estructura de gastos es bastante rígida. Estas restricciones se dieron con mayor fuerza en los primeros años de los noventa en el caso peruano, por estar cerrados los mercados crediticios y al darse un consenso de no recurrir al impuesto inflacionario luego de la experiencia de fines de los ochenta, en un escenario de bajos ingresos tributarios.

Además de esta restricción económica-financiera, el Presidente enfrenta una restricción de carácter institucional. En los noventa la necesidad del cumplimiento de los acuerdos con el FMI fue un elemento importante en esta dirección. En años más recientes los límites al déficit fiscal y al incremento anual del gasto de la ley de responsabilidad fiscal están reemplazando a los de los programas con el FMI como instrumentos para limitar las posibilidades del Presidente de incrementar el gasto y el déficit—ello en adición al mandato constitucional que prohíbe los créditos del banco central. La restricción institucional aumenta el costo político de ampliar en forma significativa el presupuesto público a lo largo del año, por lo menos por la pérdida de confianza que implica un incumplimiento exagerado, especialmente en relación a la meta del déficit.²⁵

Sin embargo, los rezagos en manifestarse las consecuencias de estas restricciones conllevan a que en épocas electorales el Ejecutivo tenga el incentivo a incrementar más el gasto, generándose un “ciclo económico electoral oportunista,” según la denominación de Nordhaus (1975). Como vimos en la sección 3, este comportamiento “oportunista-electoral” en el presupuesto fue evidente en el caso peruano, en las elecciones presidenciales de mediados y fines de los noventa. Es importante recordar que éste comportamiento se dio con mayor fuerza en los noventa en relación a los ochenta, lo que atribuimos a que la restricción financiera disminuyó en los noventa de un lado y a la posibilidad de la reelección del otro lado. Tampoco se puede descartar la presencia de un comportamiento “oportunista-cíclico”²⁶ que implica que si se presentan mayores ingresos fiscales (por un *boom* económico) todavía hay un incentivo a incrementar el gasto en mayor porcentaje al usual.

²⁵ Si bien un “excesivo” déficit puede afectar a la economía y al Presidente por el mercado y la opinión pública, en general la experiencia parece revelar que este efecto se da sólo bajo situaciones claramente “excesivas” y muchas veces tardíamente. Por lo menos, obligar a divulgar al gobierno su meta de déficit y de incremento de gasto con antelación—además de reglas— trae un estándar sobre el cual el mercado puede medir el grado de cumplimiento y por ende le permite reaccionar ante ello más prontamente y así supuestamente menos desordenadamente.

²⁶ Este tipo de comportamiento genera una ampliación del ciclo económico y se puede lograr en un modelo *à la* Nordhaus, donde los individuos no tienen información completa o no son completamente racionales (miopía de corto plazo), por lo que es popular la expansión del gasto aunque signifique una mayor vulnerabilidad fiscal futura. Hay una multitud de explicaciones que se han desarrollado más recientemente para explicar este evento bastante común no sólo en países en desarrollo (al respecto, ver por ejemplo, Alesina y Tabellini [2005])

El segundo actor dentro del Ejecutivo es el MEF, del que se puede decir que tiene como objetivo central la sostenibilidad de las cuentas fiscales.²⁷ Operativamente se puede conceptualizar al MEF como si tuviera la intención de cumplir con lo estipulado en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, y especialmente con los objetivos y compromisos que asume en el marco presupuestal, sujeto a las presiones existentes de otros sectores del Ejecutivo (incluido el mismo Presidente) y de otros actores políticos para incrementar el gasto. Es evidente que en la etapa de la elaboración del Presupuesto, así como en la etapa de ejecución especialmente cuando se esperan ingresos mayores a los estimados, el responsable del MEF debe resolver el problema de “recursos comunes” (*common pool*) que surge entre los otros Ministros. Este problema se da debido a que cada uno de los responsables de pliegos de gasto tendrá el incentivo de apropiarse de la mayor cantidad de recursos para su sector en la fase de aprobación y también a lo largo del proceso de ejecución presupuestal, por medios formales (presentación de demandas dentro de un crédito suplementario²⁸) o por medios más informales, como asegurar que todo el tope presupuestal aprobado para su sector sea efectivamente otorgado. Por ello, no es de extrañar que el MEF haya tendido continuamente a apoyar la puesta de candados que lo apoyen con este objetivo, por medio de impulsar un rol más jerárquico en relación a las decisiones sobre los montos de gastos, mayor transparencia que ayude a ser más evidente las incompatibilidades con un manejo fiscal responsable y en algunos casos la adopción de reglas que justifiquen su negación ante las demandas de los otros actores (especialmente cuando ve que está en una posición débil en relación a los otros principales actores, particularmente con el Presidente).

El tercer grupo de actores que componen el Ejecutivo está representado por los responsables de los pliegos con capacidad de ejecución de gasto. Estos tienen como objetivo incrementar los gastos en su sector puesto que son evaluados fundamentalmente en función a las mayores obras que puedan realizar, a los mayores servicios que puedan brindar y a las mejoras económicas que otorgue a los servidores públicos de su sector, siendo su principal limitante la restricción presupuestaria. Estos actores usan especialmente la discusión bilateral con el MEF en la etapa de la formulación, de ser posible con el apoyo del Presidente,²⁹ para que se le incremente su asignación con la esperanza de que sus demandas sean atendidas con recursos adicionales. En general evitan competir explícitamente entre sí por las asignaciones con los otros sectores. También tienden a usar una negociación bilateral en la etapa de ejecución, tanto para recibir todo el monto asignado en el presupuesto ya aprobado así como con la esperanza de ampliar su presupuesto. Asimismo, han comenzado a proliferar negociaciones bilaterales donde se definen compromisos presupuestales de años futuros con algunos sectores—tales como atender en forma gradual las demandas por homologaciones salariales,³⁰ y los proyectos a través de asociaciones públicas privadas con contratos difíciles de revertir—dándose así una especie de “predación intertemporal” del marco presupuestal.³¹

²⁷ En el Perú de los últimos 25 años, la duración promedio de los ministros de economía ha sido de unos 14 meses, similar a la de los ministros de otros sectores, pero con una desviación estándar algo mayor que la de sus colegas en otras carteras. Ciertamente muchos factores explican la relativa permanencia de un ministro, aunque en el periodo 1980 – 2005 existe una correlación leve positiva (0.2) entre el desempeño fiscal (medida por un menor déficit) y la permanencia en el cargo.

²⁸ Un crédito suplementario es una ampliación al presupuesto total, diferenciándose así de una transferencia o reasignación entre partidas, en que el total no cambia.

²⁹ El apoyo del Presidente depende del peso político del titular del sector en el entorno presidencial.

³⁰ Una homologación salarial es la acción de igualar la remuneración de un trabajo, respecto de otro de similar nivel o status dentro de la administración pública.

³¹ El concepto de “predación” fue presentado por Grossman y Kim (1996) y es aplicado a una serie de temas, entre ellos los derechos de propiedad y la acumulación de capital, entre otros.

Uno esperaría que en la medida que los ministros de entes ejecutoras tengan ambiciones políticas propias de corto plazo o tengan una baja rotación (alta permanencia) los aumentos de gasto que demanden o puedan obtener sean mayores. En los últimos 25 años en el Perú, la permanencia promedio de los ministros (dentro de un grupo de ministerios que se detalla en la tabla 2) ha sido de aproximadamente 14 meses, aunque con una alta dispersión. Para los últimos 8 años (para los cuales se tiene la información de gasto desagregada por sectores) se perciben correlaciones positivas—aunque no significativas—entre un lado la permanencia en el cargo del ministro y del otro tanto el grado de ampliación presupuestal obtenido como el grado de ejecución en relación a lo programado (0.1 y 0.3, respectivamente). Pero, como ya mencionamos, las razones de la permanencia en el cargo responden a diversos factores y sólo se debería esperar una relación tenue al respecto. Asimismo, es de esperar que en sectores con mejor y más permanente equipo técnico burocrático la rotación de los ministros sea menos importante. Desafortunadamente, no se cuenta con elementos cuantitativos que ayuden a verificar esta apreciación, que sí es compartida por anteriores directores de presupuesto.

Tabla 2. Duración promedio de algunos Ministros en el Perú
(en meses de duración y en número de Ministros)

Periodos presidenciales	Agricultura		Relaciones Exteriores		Trabajo y promoción social	
	Duración promedio (meses)	# de ministros	Duración promedio (meses)	# de ministros	Duración promedio (meses)	# de ministros
1980 – 1985	20.6	3	15.2	4	n.a	0
1985 – 1990	15.2	4	20.3	3	n.a	0
1990 – 2000	19.7	6	15.1	9	17.4	7
Jul. 2000 - Jul 2001	6.6	2	6.6	2	6.6	2
2001 – 2005	12.1	5	12.1	5	10.1	6
Todo el periodo	15.7	20	14.4	23	13.0	15
Desv. Estándar	12.6		8.8		10.9	
Máximo	48.6		34.0		40.4	
Mínimo	2.7		0.2		1.4	

Periodos presidenciales	Educación		Salud		Economía y Finanzas	
	Duración promedio (meses)	# de ministros	Duración promedio (meses)	# de ministros	Duración promedio (meses)	# de ministros
1980 – 1985	12.4	5	20.3	3	15.5	4
1985 – 1990	15.2	4	12.2	5	10.1	6
1990 – 2000	12.5	10	15.7	8	20.1	6
Jul. 2000 - Jul 2001	6.6	2	6.6	2	6.6	2
2001 – 2005	15.2	4	15.2	4	12.1	5
Todo el periodo	12.8	25	14.6	22	13.8	23
Desv. Estándar	9.1		9.7		13.3	
Máximo	33.5		36.4		65.9	
Mínimo	3.0		3.3		2.0	

Fuente: Ministerios, IPE

Una discusión más colegiada sobre la asignación relativa entre sectores no es práctica usual, aunque legalmente tanto el marco presupuestal como el proyecto de presupuesto se aprueban por el Consejo de Ministros en pleno, donde están presentes los titulares de los principales pliegos del Ejecutivo. Si bien acá hemos agregado dentro de un mismo grupo a todas las unidades ejecutoras hay ciertas diferencias entre éstas, especialmente entre las que son legalmente más independientes del Ejecutivo—donde destacan las del Poder Judicial y los gobiernos subnacionales (ver recuadro 4)—de las que son parte inherente del mismo. Estas últimas tienen por lo general como cabeza a un ministro, que en principio ha aprobado en forma colectiva el proyecto de Presupuesto del Ejecutivo. Por ello es de esperar que sus demandas en temas presupuestarios sean en general menos abierta al público, como de hecho sucedió en los noventa. Sin embargo, más recientemente incluso los ministros tienden a manifestar abiertamente su insatisfacción por las asignaciones a su sector y demandan mayores recursos en sus presentaciones ante la Comisión de Presupuesto del Congreso, entre otros foros públicos.

Recuadro 4: La descentralización y nuevos actores en el proceso presupuestario

En nuestro esquema hemos incluido dentro de la categoría de unidades ejecutoras a los gobiernos regionales y locales. En el año 2002 se inicia un proceso de descentralización política con la creación de los gobiernos regionales, sobre la base de la antigua demarcación departamental y de los denominados Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR). El marco normativo que regula la descentralización política se compone de la ley marco denominada Ley de Bases de la Descentralización y por distintas leyes que regulan el funcionamiento y las principales competencias de los gobiernos subnacionales, la descentralización fiscal, los presupuestos participativos, y las que definen incentivos por la unión de regiones, entre otras. La rapidez con que las se promulgaron estas leyes explica las inconsistencias y las áreas grises existentes en cuanto a la demarcación de las competencias y funciones de estos niveles de gobierno y las interrelaciones con el gobierno central.

Téngase presente que prácticamente todos los recursos de los nuevos gobiernos regionales provienen de transferencias del gobierno central—muchos de ellos predeterminados, como por ejemplo para sufragar los sueldos en educación donde el gobierno central mantiene el control sobre el salario y el número de profesores. Así mismo, cerca del 50% de los recursos de los gobiernos locales provienen de transferencias del gobierno central.*

Este marco normativo adicionalmente se complementó con modificaciones en la ley anual de presupuesto, donde además de las fuentes de financiamiento separadas para los gobiernos subnacionales provenientes del canon y similares, se crearon otras especiales para estos estratos con el uso de recursos ordinarios del Tesoro. Estas nuevas fuentes de no ser utilizados (devengados) en un año permanecen como *saldo de balance* para el siguiente año en forma automática. Ello a diferencia de los recursos otorgados a otras unidades ejecutoras, que de no devengarse reierten al Tesoro al final de año.

Hasta el momento, el proceso de descentralización iniciado en el 2003 no ha presionado hacia a un mayor déficit fiscal, en parte atribuible al gradualismo del proceso y en parte a la coyuntura particular. En particular, los altos precios internacionales de los minerales (además de cambios en la participación que reciben de los ingresos por impuestos) han hecho que las transferencias por canon y regalías mineras a los gobiernos subnacionales se incrementen considerablemente en los últimos años. Como se ilustra en la figura 11, las transferencias efectivas relacionadas a recursos naturales del gobierno central a los gobiernos subnacionales pasaron de poco más de unos 530 millones de soles

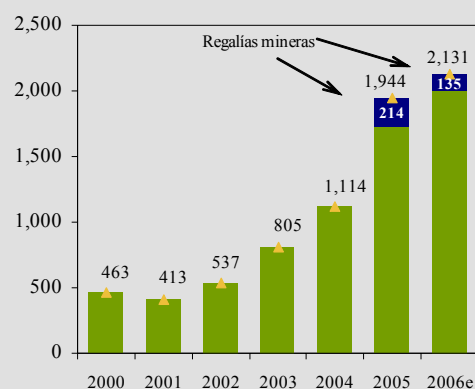
Recuadro 4: La descentralización y nuevos actores en el proceso presupuestario

(0.3% del PIB) en el 2001 a más de 1,900 millones (0.75% del PIB) en 2005. Esta tendencia a crecer se debe mantener en el 2006, donde el estimado oficial de estas transferencias asciende a más de 2,100 millones de soles (cerca de 0.8% del PIB).

El fuerte aumento de estos recursos, su limitación en el uso (básicamente para inversiones), su concentración en las zonas con recursos mineros y de hidrocarburos, y la posibilidad de desfasar su gasto (y en algunos casos la dificultad de generar proyectos que pasen el control de calidad que impone el SNIP) han hecho que estos gobiernos subnacionales obtengan elevados superávit, acumulando depósitos por más del equivalente de 0.7% del PIB en los dos últimos años. De esta manera, estas entidades han servido para generar espacio fiscal para mayor gasto fiscal del gobierno central en estos años.

Esta situación, sin embargo, es posible que se pueda revertir en este y los siguientes años, en la medida que estos gobiernos comiencen a gastar más (motivados en parte por las próximas elecciones de autoridades subnacionales en noviembre del 2006) o a que los ingresos disminuyan a consecuencia de cambio en los precios internacionales. Asimismo, estas transferencias producto del canon está trayendo fuertes desbalances horizontales, pues son las regiones con que cuentan con recursos naturales las que reciben más de estos recursos, que no necesariamente son las que de mayor pobreza (ver figuras 12).

Figura 11. Transferencias relacionadas a recursos naturales¹ 2000-2006²
(millones de soles)

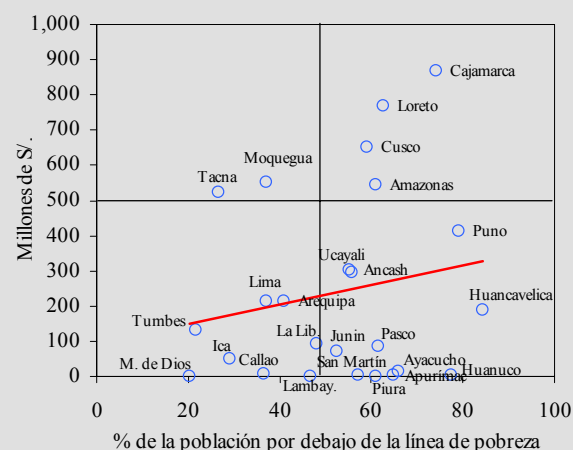


1/ Incluye canon minero, forestal, de hidrocarburos y pesquero. Adicionalmente se incluyen las regalías mineras.

2/ El dato del 2006 es estimado.

Fuente: MEF

Figura 12. Transferencias relacionadas a recursos naturales acumuladas en 2003-2006, y pobreza 2004
(millones de soles y % de la población)



Fuente: MEF

* La mayoría de las transferencias a los gobiernos locales se hacen en función de porcentajes determinados de algunos impuestos a nivel del gobierno central, en particular corresponden a 2 puntos porcentuales del IVA para el FONCOMUN y al 50% de los ingresos a la renta de empresas que extraen recursos naturales (denominado canon) y sus regalías. En contraste, la mayoría de los recursos que se transfieren a los gobiernos regionales provienen de partidas discrecionales incluidas en el Presupuesto de la República, posibles de modificar año a año. Se ha aprobado que cuando los actuales gobiernos regionales se unan en regiones más amplias tendrán derecho a recibir un monto más importante de transferencia sobre los ingresos que supuestamente se generan en sus jurisdicciones (50% del IVA, de los impuestos selectivos y de la renta a personas naturales).

Tradicionalmente, en la literatura se realza el conflicto entre el Ejecutivo y el poder legislativo— y en algunos países entre el Ejecutivo y los principales entes regionales. Si bien es importante la relación entre el Ejecutivo y el Congreso (y muy posiblemente en un futuro las interacciones con los gobiernos subnacionales se vuelvan más significativas), en el caso peruano es más importante resaltar los conflictos *dentro* del mismo Ejecutivo, como ya lo hemos estado presentando. Muchos de los grandes problemas y los incentivos perversos se encuentran y son explicados por el comportamiento de actores al interior del Ejecutivo en el caso peruano.

5.2 EL PODER LEGISLATIVO

Tras su disolución en 1992 y el cambio de constitución en 1993, el poder legislativo peruano es unicameral³² y cuenta con 120 miembros elegidos en un sistema electoral de representación proporcional mediante listas abiertas (con voto preferencial). En la década de los noventa, los congresos elegidos tenían representación nacional (elegidos bajo distrito único). A partir del 2001, se retornó a un sistema de distrito múltiple,³³ dividiendo al país en 25 distritos electorales, uno por departamento (incluida la provincia constitucional del Callao).

La labor legislativa se organiza en comisiones de trabajo que son grupos cuya función principal es el estudio y dictamen de proyectos de ley y la absolución de consultas en asuntos especializados. El Pleno del Congreso aprueba anualmente el cuadro de las comisiones dentro de los cinco días hábiles posteriores a la instalación del período anual de sesiones a fines del mes de Julio. Ningún congresista puede pertenecer a más de tres comisiones.³⁴ Cabe señalar que de acuerdo al BID (2005), un congresista peruano participa en promedio en 2.4 comisiones, nivel superior al promedio de países de la región, y que denotaría un bajo nivel de especialización.

(a) El sistema electoral y el Congreso peruano

Si bien, tal como mencionamos en la sección anterior, el Congreso ha tendido a estar dominado por el partido del Ejecutivo, aunque no necesariamente con mayoría absoluta, las características propias de la política nacional (como la debilidad de los partidos) hacen que este apoyo partisano no sea incondicional y que exista una relación llena de conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esta situación puede ser mejor entendida si se tiene en cuenta las reglas electorales vigentes en el Perú.

La existencia de una única cámara de representantes, elegidos bajo un sistema proporcional con listas abiertas favorece la representatividad de múltiples grupos políticos en el Congreso pero a su vez incentiva el voto hacia la persona en desmedro del voto al partido³⁵. Así, tal como se menciona

³² Después de 12 años de gobierno militar, los congresos elegidos en 1980, 1985 y 1990 estuvieron conformados (siguiendo la tradición) por dos cámaras: de diputados y de senadores. Cabe mencionar que la Constitución de 1979 estableció que tanto los diputados como los senadores fueran elegidos por regiones. Sin embargo, al no concluirse el proceso de regionalización, las elecciones de senadores en realidad se dieron por distrito único mientras que los diputados sí se elegían por departamento.

³³ El número de asientos asignados a cada distrito es básicamente función del número de electores con derecho a voto, pero castigando a Lima (que cuenta con 35 asientos) y permitiendo que cada departamento tenga al menos un representante.

³⁴ Existen tres clases de comisiones: (i) ordinarias, que son las encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, donde se encuentra la de Presupuesto y Cuenta General de la República (comisión de Presupuesto en adelante); (ii) de investigación, que están encargadas de dictaminar sobre asuntos puestos en su conocimiento (por lo general denuncias específicas); y (iii) especiales, constituidas con fines protocolares o ceremoniales o para la realización de cualquier estudio especial o trabajo conjunto.

³⁵ Cabe señalar que a partir de las elecciones del 2006 entró en vigencia la denominada “valla electoral” que determina que sólo pueden tener representación parlamentaria aquellos grupos que alcancen como mínimo el 5% de la votación nacional. Transitoriamente, para la elección del 2006 la valla fue del 4%.

ampliamente en Hallerger y Marier (2004), Scartascini y Crain (2001) y Whytock (2006), estas reglas favorecen la fragmentación del legislativo e incentivan prácticas de *pork barrel politics*. Los partidos terminan invitando a figuras públicas (artistas, deportistas, etc.) a participar en las elecciones con el fin de “jalar votos”, por lo que el Congreso peruano se ha caracterizado por tener “figuras públicas que hacen labor política” y no “políticos que hagan labor pública”. Asimismo, proliferan propuestas parlamentarias por el deseo de ser reelegido o figurar, acentuando la dación de normas populistas—con beneficios geográfica o sectorialmente concentrados—que tienen impacto en el presupuesto público e impiden la formación de políticas constructivas de largo plazo.³⁶

En el Perú ha predominado una alta volatilidad en la composición y recomposición de los partidos y grupos políticos al interior del Congreso. Así, la tabla 3 ilustra el alto número de renunciaciones a los partidos por los que salieron elegidos, y su posterior agrupación en bancadas parlamentarias durante los últimos 5 años. La tabla 4, de otro lado, muestra la fuerte rotación de partidos en el Congreso desde 1980 al 2000.

Tabla 3. Composición del Congreso de la República del periodo 2001-2006
(número de congresistas por agrupación política)

Partido, alianza o bancada	Inicio Julio 2001	Fin Julio 2006
<i>Partidos ligados al Ejecutivo:</i>		
Perú Posible	45	32 ¹
Frente Independiente Moralizador (FIM)	11	7
<i>Partidos de oposición:</i>		
APRA	28	28
Unidad Nacional	17	12 ²
UPP- SI	6	
Somos Perú	4	
Acción Popular	3	
Cambio 90- Nueva Mayoría	3	
Otros (1 cada uno)	3	
<i>Bancadas parlamentarias:</i>		
Unión Parlamentaria Descentralista		11
Alianza Nacional		8
Concertación Parlamentaria		7
Perú Ahora – Independientes		6
No agrupados		9 ³
Total	120	120

Notas:

1/ Incluye un congresista elegido por otro partido que se ha unido a Perú Posible.

2/ Dentro de los cuales, un congresista está suspendido de funciones.

3/ Incluye a Martha Chávez, congresista a la que a inicios del 2006 se le levantó una larga suspensión, y a Leoncio Torres Calla, suspendido recientemente.

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones y Congreso de la República

³⁶ La facultad de los legisladores a presentar iniciativas (proyectos de ley) a título personal, sin el necesario respaldo de su partido o bancada política, ha sido un factor que contribuyó a estos resultados negativos. Recientemente se ha eliminado esta facultad, haciendo obligatoria la aprobación previa de la bancada del legislador. Uno supondría que cuanto mayor sea la fragmentación parlamentaria y menor la disciplina de la misma, el número de iniciativas que se propongan en el Congreso sea mayor. Ello explicaría el fuerte incremento en el número de proyectos en años recientes que pasan por distintas comisiones, incluida las de la Comisión de Presupuesto (como se ilustra en la figura 13).

Tabla 4. Composición de los Congresos de la República, 1980 – 2000*
(número de congresistas por agrupación política)

Partido o movimiento político	1980		1985		1990		1995		2000	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
Acción Popular (AP)	98	54.44	10	5.56	26	14.44	4	3.33	3	2.50
Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)	58	32.22	107	59.44	53	29.44	8	6.67	6	5.00
Izquierda Unida (IU) ²	10	5.56	48	26.67	16	8.89	2	1.67		
Partido Popular Cristiano (PPC)/Convergencia Democrática (CODE) ¹	10	5.56	12	6.67	25	13.89	3	2.50		
Convergencia Democrática (CODE) - País Posible							5	4.17		
Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FNTIC)	4	2.22	1	0.56	3	1.67				
CAMBIO 90					32	17.78	67	55.83		
Movimiento Libertad (ML)					9	5.00				
Frente Independiente Moralizador (FIM)					7	3.89	6	5.00	9	7.50
Izquierda Socialista (IS)					4	2.22				
Solidaridad y Democracia (SODE)					2	1.11				
Unión por el Perú (UPP)							17	14.17	3	2.50
Movimiento Renovación							3	2.50		
Movimiento Cívico Nacional Obras							2	1.67		
Frente Popular Agrícola							1	0.83	2	1.67
Perú al 2000 ⁴							1	0.83		
Movimiento Independiente Agrario (MIA)							1	0.83		
Perú 2000									52	43.33
Perú Posible									26	21.67
Somos Perú									8	6.67
Solidaridad Nacional									5	4.17
Avancemos									4	3.33
Listas Independientes					2	1.11	3	1.67	2	1.67
Total	180	100.00	180	100.00	180	100.00	120	100.00	120	100.00

Notas:

* Los datos de 1980, 1985 y 1990 corresponden a la Cámara de Diputados (cámara baja) que fue la única elegida mediante distrito múltiple. Los congresos de 1995 y 2000 fueron elegidos por distrito único.

1/ Convergencia Democrática (CODE) era una alianza para las elecciones de 1985 incluyendo al Partido Popular Cristiano (PPC) y al Movimiento de Bases Hayistas (MBH), un subgrupo de pasado aprista.

2/ En 1985, Izquierda Unida (IU), incluía a la Unión de Izquierda Revolucionaria (UNIR), Unidad Democrática Popular (UDP), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Unidad de Izquierda (UI), Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular (FOCEP), y Acción Política Socialista (APS) in 1985. En 1990 IU incluyó al Partido Comunista Peruano (PCP), Partido Unificado Mariateguista (PUM), Unión de Izquierda Revolucionaria (UNIR), Movimiento de Avanzada Socialista (MAS), Acción Política Socialista (APS), y el Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular (FOCEP).

3/ FREDEMO incluía a Acción Popular (AP), PPC/CODE, al Movimiento Libertad (ML) y a Solidaridad y Democracia.

4/ En 1995, Perú al 2000 se alió con FNTIC.

Fuente: Payne *et al.* (2002), Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Congreso de la República.

Un punto adicional que es relevante para entender el funcionamiento de los legisladores peruanos es la relativa corta duración de la carrera parlamentaria. Según Muñiz y Gallardo (2004), la duración promedio de un congresista en el cargo en el periodo de 1978 al 2001 fue de tan sólo 5.5 años—considerando que desde 1980 los Congresos deberían tener una duración de 5 años, aunque tuvieron una menor a ella las asambleas constitucionales de 1978 y 1992, los electos en 1990 por el “autogolpe” de 1992 y los electos en el 2000 por la vacancia del Presidente. Como se ilustra en la tabla 6, en las 8 elecciones legislativas que se dieron en ese período, el porcentaje de congresistas nuevos fue en promedio 69 por ciento del total, mientras que los congresistas inmediatamente reelectos alcanzaron únicamente el 27 por ciento y el restante lo constituye congresistas con reelección pero no inmediata³⁷. Otra manera de ver la alta rotación de los congresistas es considerar su experiencia previa, es decir el número de años anteriores a su elección en los que se desempeñó como legislador. Este indicador ha sido de tan sólo 2.19 años como promedio en el periodo 1980 – 2001, como se ilustra en la última fila de la tabla 5.³⁸

Tabla 5. Rotación de los miembros del Congreso entre 1978 y 2006

(número de congresistas y % del total, según se indica)

Congresos	1978	1980	1985	1990	1992	1995	2000	2001	2006	Promedio
Número total de legisladores	100	240	240	240	80	120	120	120	120	
Número de legisladores nuevos	71	176	168	169	57	67	77	73	98	
Participación de legisladores nuevos (%)	71.0 %	73.3%	70.0%	70.4%	71.3%	55.8%	64.2%	60.8%	81.7%	68.7%
Número de legisladores inmediatamente reelectos ¹	-	38	62	60	19	37	35	35	18	
Participación de legisladores inmediatamente reelectos (%)	-	38.0%	25.8%	25.0%	7.9%	46.3%	29.2%	29.2%	15.0%	27.0%
Duración previa promedio (años de experiencia)	2.33	1.54	2.26	2.42	1.75	2.28	2.83	2.09	n.d.	2.19

Nota:

1/ La diferencia entre el total y la suma de legisladores nuevos más los inmediatamente reelectos corresponde a parlamentarios que participaron anteriormente

Fuente: Gallardo y Muñiz (2004). Año 2006 estimado a partir de información de ONPE.

³⁷ Llama la atención el fuerte incremento de legisladores nuevos en el congreso (81.7%) recientemente elegido para el periodo 2006-2011. Esta situación reafirma la sospecha de tener una alta fragmentación legislativa, con una menor posibilidad de tener políticas de calidad.

³⁸ Existen algunas caídas marcadas de este indicador en tres periodos específicos, respondiendo a factores concretos y coyunturales. En primer lugar, el Congreso de 1980 fue elegido con un total de 240 representantes (más del doble que la anterior Asamblea Constituyente de 1978), luego de un periodo de 12 años de dictadura militar. En segundo lugar, tras la disolución del Congreso en 1992, varios partidos tradicionales y políticos “de carrera” se negaron a participar en las elecciones legislativas convocadas para la conformación del denominado Congreso Constituyente Democrático por considerarlo ilegítimo. Finalmente, tras el destape de los actos de corrupción en el gobierno de Alberto Fujimori hubo un cambio fuerte de representantes, por el quiebre del anterior grupo mayoritario como por el triunfo de un partido antes poco representativo.

Así, en la medida en que la elección de un congresista dependa más de su propia imagen pública y menos de su militancia partidaria, existe mayor propensión que se produzcan cambios de bancada, y por la reducida expectativa de permanencia es plausible que se vean más influenciados por los grupos de interés y por el *lobby* legislativo.³⁹ Más aún, la alta rotación del cargo de congresista reduce los beneficios de entablar cualquier relación de cooperación intertemporal. En este contexto, los actores preferirán asegurar su beneficio individual más inmediato en lugar de buscar la cooperación con los demás congresistas y el ejecutivo que le reditúa beneficios en el largo plazo.

Si bien en línea con la literatura tradicional, tal como se presenta en Austen-Mith (1997) o Snyder (1991), se considera que la influencia legislativa se da a nivel básicamente “microeconómico,” afectando mercados o proyectos específicos con poco efecto a nivel macro, en el caso del Perú se han dado casos con implicancias fiscales macroeconómicas. Presiones de congresistas para ampliar exoneraciones tributarias (gastos tributarios) y para aprobar legislación que indirectamente impacta el Presupuesto al conllevar mayores gastos futuros (especialmente en contratación de personal y homologación de remuneraciones) han sido frecuentes, a pesar de la prohibición constitucional de iniciativa de gasto. Esto ha llevado al Ejecutivo a objetar una cantidad históricamente alta de propuestas legislativas del Congreso,⁴⁰ pero curiosamente no ha acudido al Tribunal Constitucional para evitar esta práctica.

En términos de la teoría de “costos de transacción políticos” (Dixit, 1996; North, 1990), la existencia de un Congreso fragmentado y con bajas expectativas de los congresistas a ser reelectos hacen más costosas las transacciones políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo. Dada las limitaciones legales sobre aumentos del gasto del Congreso y los problemas de inconsistencia dinámica, la desconfianza favorece la adopción de medidas que reduzcan la flexibilidad en el manejo presupuesto, al incrementar por ejemplo los ingresos preasignados o dando mayor autonomía a los pliegos o sectores sobre los recursos directamente recaudados. Si bien es cierto que esto resuelve muchas veces el conflicto entre Ejecutivo-Legislativo, vulnera el principio de caja única, y muchas veces ha generado un gasto excesivo en determinados sectores o rubros, y en otros la existencia de saldos ociosos. Así tenemos que la fuente de recursos ordinarios (que son los ingresos al Tesoro de amplia disponibilidad), que representaban cerca del 80% del presupuesto aprobado a inicios de la década, han pasado a ser sólo cerca del 50% en el presupuesto aprobado del 2005, por el aumento de fuentes de financiamiento especiales con destinos más específicos. Otros ejemplos que reflejan esta tendencia incluyen la creación de un fondo destinado exclusivamente a defensa en el 2004 (con fondos directamente derivados de los recursos de regalías del gas de Camisea), la ampliación de la participación en ingresos tributarios de los recursos naturales para los gobiernos subnacionales, y la creación de fideicomisos para financiar gastos regionales a partir de los recursos de nuevas concesiones mineras.

³⁹ Hay determinados congresistas que representan grupos de interés en todas las tiendas políticas, tales como: Mercedes Cabanillas (APRA), que promueve los pedidos del sindicato de maestros (SUTEP); Iván Calderón (SAUT), que promueve los intereses de la Federación Médica; Luis Negreiros (APRA) que promueve los intereses de los trabajadores portuarios; Xavier Barrón (UN) que promueve los intereses de los pensionistas, y la lista podría seguir.

⁴⁰ De acuerdo con Morón y Sanborn (2004), el actual Presidente ejerció su poder de veto en poco más del 30% de la legislación aprobada por el parlamento entre el 2001 y el 2004, mientras que en el periodo 1995 – 2001 esta proporción sólo alcanzó el 12%.

(b) La Comisión de Presupuesto

El proyecto de ley de Presupuesto presentado por el ejecutivo a fines de agosto de cada año es materia de análisis de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (en adelante, Comisión de Presupuesto), la cual elabora su dictamen y lo presenta al pleno el 15 de noviembre de cada año. En estos 2 meses y medio se reúne con los diferentes titulares de pliegos, funcionarios del MEF y de otras instituciones públicas que puedan aportar a la discusión. No obstante, como señalan Francke (2003), Santiso y García (2004), y Schack (2005), esta comisión enfrenta una seria restricción de capacidad técnica, toda vez que no cuenta con un equipo de asesores permanentes y suficientemente especializados en temas presupuestales ni, en general, sobre temas fiscales.⁴¹ Para realizar cualquier cambio en la estructura del proyecto de presupuesto, dependen de la asistencia de los funcionarios de la DNPP.

Al igual que todas las comisiones ordinarias del Congreso, la Comisión de Presupuesto se recompone todos los años como resultado de un proceso de negociación entre las diferentes bancadas. Sin embargo, hay unos pocos miembros que muestran cierta permanencia en la Comisión, en algunos casos incluso en distintos gobiernos, aunque no necesariamente de manera consecutiva. De hecho, la tendencia de los congresistas a mantenerse en la Comisión ha aumentado recientemente como se observa en la figura 13, que muestra el número de congresistas que ha sido miembro activo de la Comisión de Presupuesto, según el número de años en el que participó. Puede observarse que, a diferencia del periodo 1995 – 1999, en el periodo 2001 – 2006 el número de congresistas que ha participado más de 3 años ha sido mayor.⁴²

En el Perú, la participación de congresistas en la Comisión de Presupuesto—como en el resto de comisiones ordinarias—es, en principio, proporcional al número de integrantes de cada bancada. La bancada mayoritaria ha tendido a presidir la Comisión de Presupuesto, lo cual revela la importancia que se le da, como se aprecia en la tabla 6.⁴³ En el periodo 1992 – 2000, la Comisión de Presupuesto estuvo ampliamente dominada por miembros del partido de gobierno (con una participación de 60% en promedio) y los cambios en la etapa de aprobación presupuestal eran prácticamente inexistentes. Por otra parte, durante el gobierno de 2001 – 2006 al sólo contarse con una mayoría parlamentaria precaria y un congreso altamente fragmentado, el partido de gobierno (con su aliado el FIM) no mantuvo mayoría (en promedio su participación fue de 40%) y a la vez se incrementó el número de miembros de la comisión.⁴⁴

⁴¹ A inicios de la década de los noventa existía una Oficina Presupuestal Congresal con alrededor de 200 asesores. Esta dependencia fue cerrada al momento de la disolución del Congreso en 1992 y dejada de lado en la reforma de los noventa. A pesar del alto número de su personal, esta oficina no era ni técnica competente ni imparcial, limitándose a replicar el análisis contable del MEF, sin aportar valor agregado significativo (Morón y Gonzales del Valle [2001]).

⁴² Las Comisiones ordinarias se constituyen para el periodo de agosto a julio de cada año.

⁴³ Excepto en el 2000 luego del desmoronamiento del régimen de Fujimori y en la legislatura del 2004 cuando la oposición tuvo control del Congreso, la Presidencia de la Comisión de Presupuesto ha estado en manos del partido del Ejecutivo, por lo menos desde 1992.

⁴⁴ El número de miembros activos de esta comisión pasó de un promedio de 15.2 en el periodo 1995 – 1999 a 18.4 congresistas en el periodo 2001 – 2006. El número de miembros suplentes (accesitarios) pasó de 3.2 en el primer periodo a 9.4 en el segundo.

Tabla 6. Composición de la Comisión de Presupuesto, por partidos o bancadas, 1992- 2005

Cargo	1992 ^a	1994 ^a	1995 ^b	1996 ^b	1997 ^b	1998 ^b	1999 ^b	2000 ^c	2001 ^d	2002 ^d	2003 ^d	2004 ^d	2005 ^d
Presidente	Cambio 90 - N. Mayoría	Cambio 90 - N. Mayoría	Cambio 90 - N. Mayoría	Cambio 90 - N. Mayoría	Cambio 90 - N. Mayoría	Cambio 90 - N. Mayoría	Cambio 90 - N. Mayoría	Con Fuerza Perú	Perú Posible	Perú Posible	Perú Posible	Alianza Nacional	Perú Posible
Vicepresidente	Cambio 90 - N. Mayoría	-	Cambio 90 - N. Mayoría	Cambio 90 - N. Mayoría	Cambio 90 - N. Mayoría	Cambio 90 - N. Mayoría	Cambio 90 - N. Mayoría	-	Frente Independiente Moralizador	Partido Arista Peruano	Partido Arista Peruano	Perú Posible	Partido Arista Peruano
Secretario	-	-	Cambio 90 - N. Mayoría	Cambio 90 - N. Mayoría	Cambio 90 - N. Mayoría	Cambio 90 - N. Mayoría	Cambio 90 - N. Mayoría	Vamos Vecino	Partido Arista Peruano	No agrupado	Frente Independiente Moralizador	Partido Arista Peruano	Alianza Nacional
total miembros	10	10	16	18	18	19	21	15	22	24	29	29	35
¿Presidente fue miembro o presidente anteriormente?	-	No	Activo (I), Ppte (I)	Activo (I), Ppte (2)	No	Ppte (I)	Activo (I), Ppte (3)	No	Activo (I)	Activo (I)	No	Activo (2)	Activo (4)
ctivos	9	9	16	16	15	15	14	15	18	17	18	19	20
<i>Partido u alianza de gobierno</i>	5	5	9	9	9	9	10	5	8	7	7	7	7
	55,6%	55,6%	56,3%	56,3%	60,0%	60,0%	71,4%	33,3%	44,4%	41,2%	38,9%	36,8%	35,0%
<i>Resto</i>	4	4	7	7	6	6	4	10	10	10	11	12	13
	44,4%	44,4%	43,8%	43,8%	40,0%	40,0%	28,6%	66,7%	55,6%	58,8%	61,1%	63,2%	65,0%
ccesitarios^e	1	1	0	2	3	4	7	0	4	7	11	10	15
<i>Partido u alianza de gobierno</i>	1	1	0	1	1	3	5	0	2	2	4	0	4
	100,0%	100,0%	n.a	50,0%	33,3%	75,0%	71,4%	n.a	50,0%	28,6%	36,4%	0,0%	26,7%
<i>Resto</i>	0	0	0	1	2	1	2	0	2	5	7	10	11
	0,0%	0,0%	n.a	50,0%	66,7%	25,0%	28,6%	n.a	50,0%	71,4%	63,6%	100,0%	73,3%

Notas:

 Los años del 2000 (durante el gobierno transitorio) y 2004 fueron las dos únicas legislaturas en donde el partido de gobierno no tuvo la presidencia de la Comisión.

a/ Asamblea constituyente CCD, entre 1992 – 1994

b/ Congreso bajo la presidencia del fujimori segundo período, 1995 – 1999, donde la alianza de gobierno Cambio 90 – Nueva Mayoría tenía mayoría.

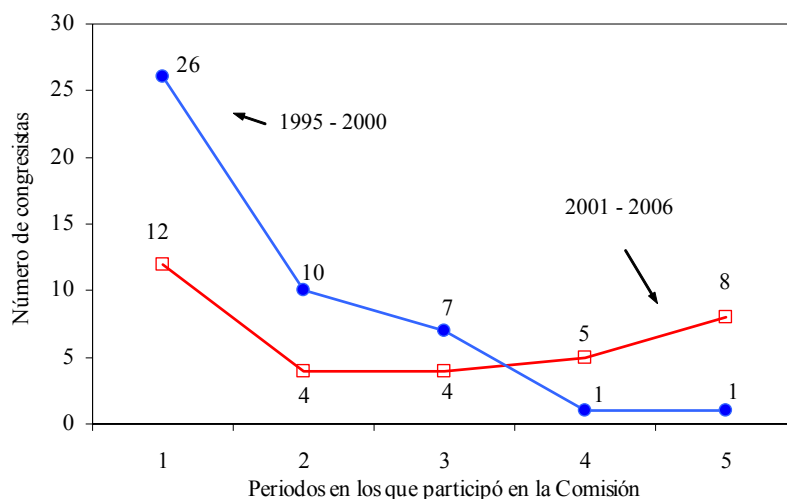
c/ Congreso básicamente del gobierno de Transición, 2000, donde el Presidente era miembro de un partido minoritario (Acción Popular).

d/ Congreso bajo la presidencia de Toledo: 2001 – 2005/2006, cuyo partido Perú Posible, tuvo como aliado al Frente Independiente Moralizador.

e/ Miembros suplentes.

Fuente: Congreso de la República

Figura 13. Número de periodos legislativos¹ de permanencia de los congresistas en la Comisión de Presupuesto²
(número de miembros activos)



Nota:

1/ Cada periodo abarca 12 meses, de agosto a julio del año siguiente.

2/ No necesariamente de manera consecutiva.

Fuente: Congreso de la República

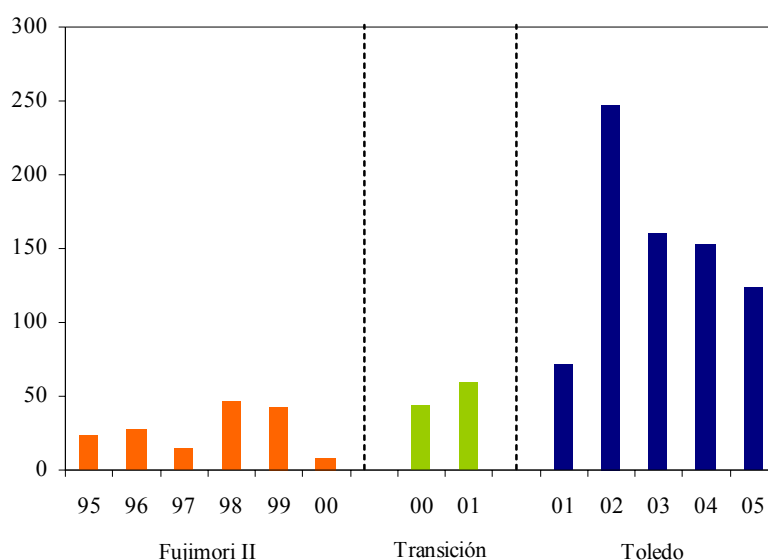
Esta situación trajo como consecuencia un mayor poder a la comisión, la necesidad del Ejecutivo de comenzar a otorgar ciertas recompensas a sus miembros con el fin de alcanzar un acuerdo común, y a la vez hizo más apetecible ser miembro de esta comisión. Ello, como ya se adelantó, podría explicar la mayor propensión a quedarse más de un periodo en ella y a la demanda por incrementar el número de sus miembros.⁴⁵ A pesar de ello, y como se verá con mayor detalle en la sección 7, las prebendas han sido bastante limitadas inclusive en los últimos años. A modo de ejemplo, para la aprobación de la fuerte ampliación presupuestaria (crédito suplementario) de mediados del 2005, el Ejecutivo incluyó proyectos especiales solicitados por congresistas, pero éstos representaron sólo cerca del 5% de la ampliación solicitada. El grueso de la ampliación fue para incrementos salariales que habían sido negociados con antelación por el Ejecutivo y anunciados—y sobre los cuales no había congresista que quisiera aparecer como contrario a ellos al representar un grupo de votantes potenciales importantes. La discusión entre congresistas y miembros del ejecutivo por lo tanto se centró en el monto a un nuevo programa del Ejecutivo (Juntos). Al final se le redujo en algo su asignación, compensándolo con la inclusión de pequeños proyectos a nivel regional propulsados por los miembros de la Comisión.

La fragmentación partidaria del Congreso del 2001 – 2006, y la precaria mayoría ejercida por la alianza de gobierno entre Perú Posible y el Frente Independiente Moralizador explicarían también el

⁴⁵ Una hipótesis que podría ayudar a explicar la mayor permanencia de los congresistas en la comisión y el mayor número de miembros podría ser que el ya referido cambio en el sistema electoral de distrito único a distrito múltiple en el 2001 que influye en la necesidad del legislador de estar más cerca de la “repartición de la torta” o participar en la asignación del *rabbit garden*.

notable incremento del número de iniciativas de proyectos de ley referidos a temas presupuestales que han pasado por la Comisión (ver figura 14).

Figura 14. Número de iniciativas legislativas presentadas a la Comisión de Presupuesto
(unidades)



Fuente: Congreso de la República

5.3 EL PODER JUDICIAL

De acuerdo con el último IPES (BID, 2005), el poder judicial en los distintos países latinoamericanos puede desempeñar distintos papeles en el proceso de formación de políticas, sea como un jugador con papel de veto à la Tsebelis (*veto player*), un regulador imparcial de las transacciones políticas (*impartial referee*), un jugador político (*policy player*), o un representante de la sociedad (*societal representative*).

En el caso peruano, si bien el Tribunal de Garantías Constitucionales encajaría en la definición de lo que Tsebelis califica como un jugador con poder de “veto”, toda vez que tiene la capacidad de vetar decisiones de política por razones de interpretación constitucional en realidad, el sistema judicial peruano está diseñado para que en su conjunto cumpla la función de un regulador imparcial.

Sin embargo existen algunos factores externos e internos que han impedido que esto sea así, y por el contrario, han determinado que tenga un rol más político y que sus fallos tengan impactos adversos en los presupuestos públicos. Dentro de los factores internos destacan los problemas de la corrupción y de la poca especialización en temas presupuestarios y económicos de los jueces, con lo cual se han dictaminado fallos que han afectado indebidamente el presupuesto público—teniendo como ejemplo los fallos que obligan a reponer a trabajadores despedidos a pesar de haberse seguido los procedimientos apropiados, y los fallos sobre homologaciones salariales. Dentro de los factores

externos, destaca fundamentalmente la intención de los partidos políticos de copar este poder público, a través del nombramiento de jueces y fiscales (por intermedio del ente pertinente⁴⁶) y a través de nombramientos en el Congreso de los vocales del TC y al Defensor del Pueblo. Además de esta politización del “regulador político,” los principales miembros del poder judicial, debido a la debilidad institucional de los partidos políticos, se han vistos tentados de participar en la vida política, con lo cual sus fallos tienden a estar en función de la corriente mayoritaria dentro de la opinión pública. Todo ello evidentemente limita la imparcialidad del Poder Judicial y por ende ha impedido que tenga un rol efectivo en la promoción de la cooperación intertemporal entre los agentes y como contrapeso al poder ejercido por el Ejecutivo

5.4 LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El objetivo principal de los partidos políticos es ejercer el poder político para así influenciar directamente en la dación de las políticas públicas. Las restricciones aparecen una vez que ejercen efectivamente el poder y encuentran que existe un gran divorcio entre lo que proponían antes de ser electos y lo que efectivamente se puede hacer dadas las restricciones de carácter institucional y de carácter económico. La debilidad institucional de los partidos políticos ha llevado muchas veces a una situación de falta de cooperación en la dación de políticas públicas, favoreciendo fuertes vaivenes en las políticas y así evitando que se llegue a un consenso nacional sobre políticas de estado—aunque con excepciones.

No es el objetivo de este trabajo investigar las causas de la debilidad institucional de los partidos políticos, pero sí entender que ella debilita la posibilidad de alcanzar a una coordinación entre los políticos intertemporalmente. Estamos lejos de poder plantear los modelos tradicionales de ciclos económicos partisanos (*à la Hibbs* o *à la Alesina*). Dado que no se puede plantear el problema como uno de juegos repetidos (o, en todo caso, se tiene que aplicar tasas de descuentos muy altas) el mecanismo de interacción intertemporal que es fundamental para generar reputación, credibilidad y coordinación política no existe o es muy débil.

En ese contexto, aprobar reformas estructurales con altos beneficios futuros pero con ciertos costos inmediatos resulta bastante difícil, porque mientras que el costo de corto plazo es rápidamente calculado los beneficios de largo plazo no son percibidos.⁴⁷ Así, por ejemplo, ante una expansión no esperada y temporal de los ingresos fiscales se requiere ser responsables con el gasto y reducir el déficit fiscal o incrementar el superávit. Pero para que ello se adopte se requiere que los partidos (o sus líderes) tengan una clara idea del beneficio futuro de mantener una política responsable que no incremente la deuda en demasía. La experiencia peruana revela que, por el contrario, se prefiere proponer y de ser posible aprobar medidas de incremento de gasto para recibir el beneficio actual, aunque ello debilita la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

⁴⁶ Consejo Nacional de la Magistratura.

⁴⁷ La reciente reforma pensionaria de la ley 20530 fue una excepción. Se logró con el apoyo de los partidos políticos en el Congreso luego de una fuerte campaña de casi 2 años en los medios de prensa que mostraba las absurdas inequidades existentes en este régimen. Pero, se tuvo que negociar con el Congreso un aumento de las pensiones más bajas, por lo que el costo de la reforma fue de S/. 140 millones anuales al inicio, pero se tuvo un ahorro en términos actuariales de cerca de US\$ 4,500 millones.

5.5 OTROS ACTORES: LOS GRUPOS DE INTERÉS, LA SOCIEDAD CIVIL Y EL FMI

Los grupos de interés, a diferencia de los partidos políticos, intentan afectar las decisiones de políticas públicas, pero sin participar directamente en el gobierno. Estos grupos defienden intereses gremiales, sectoriales, regionales, etc., y lo hacen a través de métodos directos como el lobby (conversación directa con líderes políticos) o tratando de influir a través de métodos indirectos, tales como marchas, huelgas, o usando a los medios de prensa para conseguir el apoyo de la opinión pública y forzar a una solución a sus reclamos. En estos grupos es donde más se nota el problema de recursos comunes (*common pool*) por el cual grupos particulares intentan obtener altos beneficios cuyos costos están dispersos en el conjunto de ciudadanos o contribuyentes), y que el gobierno debería resolver en su conjunto y de manera cohesionada. En la práctica, lo que ocurre es que los grupos de interés tienen aliados políticos (congresistas o incluso ministros) que interactúan con ellos y presionan dentro del Ejecutivo o el Congreso al MEF para obtener mayores recursos o mayores exoneraciones. Cuando se percibe que existen mayores ingresos fiscales, hay una tendencia a proliferar estos pedidos. Uno esperaría que esta práctica (que va en contra de un manejo responsable de las finanzas públicas) sea más extendida en una economía como la peruana debido a la poca institucionalidad y a la facilidad con que se cambian las reglas de juego y a la visión miope de la opinión pública y sus gobernantes.

La fuerza relativa de los diferentes gremios, sin embargo, ha ido cambiando a lo largo del tiempo, quizás en forma más drástica pero con igual tendencia que en el resto de la región. Así, la reforma de la legislación laboral a principios de los noventa (que básicamente consistió en flexibilizar los despidos y redujo los costos relativos no salariales del empleador para trabajos temporales), y la necesidad de competir en un mundo más globalizado, llevó a la recomposición de la estructura laboral, implicando una reducción drástica de la fuerza laboral sindicalizada, con lo cual las “centrales de trabajadores” y los sindicatos en general perdieron bastante poder. El número de huelgas disminuyó notablemente en los noventa, y aunque se incrementado recientemente no llega a los niveles de los años ochenta.⁴⁸ Los sindicatos de empleados públicos también se vieron afectados, aunque en menor medida los del sector educación y salud que tienen regímenes laborales especiales. Estos dos últimos gremios han sido los que mayores aumentos salariales han recibido en los últimos años por parte del Poder Ejecutivo. De otro lado, los gremios empresariales aumentaron su poder al centralizarse sus acciones más en una confederación de empresarios generales (CONFIEP) con demandas menos sectoriales, influenciados por la crisis de los ochenta. Sin embargo, en los últimos años su cohesión y poder están algo en declive.

La opinión pública es parte importante del proceso político porque, tal como se ha visto, las decisiones de políticas con impacto presupuestal se toman en general teniendo en cuenta la reacción del público. El problema que existe, desde el punto de vista de tener políticas óptimas, es que la opinión pública tiene las siguientes características:

⁴⁸ Las horas hombre perdidas disminuyeron a través de los noventa. Si bien éstas han aumentado en los últimos 4 años, son menores al 5% de las que en promedio se dieron en el período 1987-1990. Desafortunadamente, esta información es sólo para el sector privado, no habiendo similar información para el sector público. Sin embargo, información informal sugiere una similar tendencia para el sector público.

- Es fuertemente influenciada por los medios de prensa, los cuales pueden sesgar su opinión a favor de grupo de interés o partido político.
- Tiene fuertemente desarrollada la idea de un estado paternalista, y de que se deben optar por políticas “justas”—considerándose como tales aumentos de sueldos, nombramientos, subsidios, y exoneraciones tributarias.
- No tiene interiorizado el problema de la restricción presupuestaria (aunque si se percibe como una mala política el tener altos déficit o alta inflación) con lo que se facilita el comportamiento estratégico de algunos jugadores políticos.
- Existe un desconocimiento sobre las restricciones intertemporales (miopía de corto plazo) o una altísima tasa de descuento.

Por su parte, el papel del FMI ha venido perdiendo peso en el tiempo, a medida que la restricción financiera se debilitó. A principios de los noventa, luego de la reinserción del Perú en la comunidad financiera internacional, el papel del FMI fue fundamental para: (i) dar credibilidad a los programas económicos implantados para lograr la estabilización macroeconómica luego de la hiperinflación de los ochenta, (ii) ayudar en la aprobación de créditos y refinanciaciones con diversos acreedores (en particular los oficiales), y (iii) dar un peso político mayor al MEF en su objetivo de disciplinar el presupuesto.

Luego de la estabilización macroeconómica, en una segunda etapa, los programas con el FMI continuaron sirvieron para “comprar” credibilidad, tanto en el mercado doméstico como en el mercado internacional, pero sin la urgencia que existía en años anteriores. Las metas del gobierno tanto en inflación como en resultado fiscal eran divulgadas a través de la publicación de la carta de intención firmada con el FMI. Es decir, que incluso era el canal que utilizaba el gobierno para comunicar sus metas de política macroeconómica a los agentes económicos. Este rol de compra de credibilidad y de canal de comunicación se hizo más necesario durante la crisis financiera a finales de los noventa.

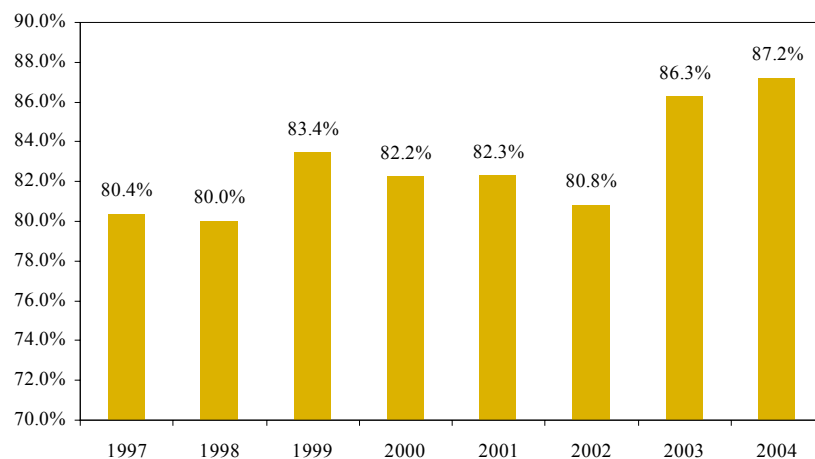
En una tercera etapa, luego de promulgada la Ley de prudencia y Transparencia Fiscal en 1999, y luego, con la adopción formal del esquema de meta inflacionaria por el banco central en el 2002, este rol jugado por el FMI se fue haciendo cada vez más irrelevante. Sin embargo, con la elección de Alan García como Presidente—en cuyo primer mandato se llegó a tener una altísima inflación y se rompió con la comunidad internacional—el rol del FMI como soporte de credibilidad puede aumentar.

6 LA INTERACCIÓN DE LOS ACTORES EN LAS ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTAL

Los distintos y variados intereses crean conflictos sobre la asignación de los escasos recursos públicos y afectan el presupuesto. En esta sección, presentamos una descripción de cómo los principales actores interactúan y la forma como intentan solucionar los conflictos que se presentan en cada una de las etapas del presupuesto en el caso peruano.

Cabe señalar que en esta sección nos referiremos al Presupuesto que formalmente aprueba el Congreso. Si bien el marco presupuestal (Marco Macroeconómico Multianual) intenta ser amplio en su cobertura, donde la meta del déficit cubre todo el sector público no financiero y la meta de aumento de gastos cubre todo el gobierno general, la cobertura de lo que se aprueba a través del Presupuesto de la República es menor. No obstante, esta cobertura ha estado cambiando en los años, con una tendencia a ser más amplia, como se ilustra en la figura 15. La mayor cobertura a partir del 2003 refleja básicamente el hecho de haberse incluido las transferencias a través del FONCOMUN a las municipalidades dentro del total (0.4% del total de gastos no financieros del gobierno general en el 2004). Anteriormente, aunque se calculaban, eran excluidas del Presupuesto formalmente aprobado. Como veremos más adelante, este incremento en la cobertura no aumenta el poder de decisión del Legislativo, pues tanto el tope como la asignación aprobada con estos fondos (entre otros) son sólo referenciales ya que los gobiernos locales tienen autonomía para su asignación y el tope se aumenta en forma automática si los ingresos son mayores.

Figura 15. Cobertura del Presupuesto del Sector Público
(gastos ejecutados¹ del Presupuesto como % del gasto no financiero del gobierno general)



1/ Para estimar esta cobertura se quitó al total del presupuesto los gastos correspondientes al pago del servicio de la deuda.

Fuente: DNPP, BCRP

Los gastos no financieros incluidos en el proyecto de Presupuesto para el 2006 representan un 85% de los gastos no financieros del gobierno general estimados en el Marco. La parte del gobierno

general no cubierta en el Presupuesto comprende las operaciones de ESSALUD (organismo de seguridad social en salud), los recursos de los gobiernos subnacionales que no son transferencias del gobierno central (los ingresos propios que básicamente corresponden a las municipalidades), y menos importante cuantitativamente las operaciones de los organismos reguladores y supervisores con ingresos propios (grupo en el cual algunas de las normas de regulación presupuestales sí se aplican).⁴⁹

Cada ciclo del proceso presupuestario peruano se inicia con la publicación del Marco Macroeconómico, a fines del mes de mayo del año anterior del presupuesto que se formula, y finaliza casi tres años después con la certificación de la cuenta pública por parte del legislativo (ver tabla 7).

Tabla 7. Etapas y temporalidad del proceso presupuestario en el Perú

Fase	Entidad responsable	Fechas
Año previo		
Marco Macroeconómico Multianual	Ejecutivo, Consejo de Ministros	31 Mayo
Formulación	Ejecutivo (DNPP – MEF)	30 Mayo – 30 Ago
Proyecto	Ejecutivo (MEF, Consejo de Ministros)	30-Ago
Revisión y dictamen	Legislativo (Comisión de Presupuesto)	1 Sep - 15 Nov
Aprobación	Legislativo (Pleno)	30-Nov
Año actual		
Ejecución	Pliegos ejecutores	1 Enero – 31 Diciembre
Año siguiente		
Rendición de cuentas	Ejecutivo (MEF, Contraloría Pública de la Nación)	30-Ene
Declaración de cumplimiento del Marco	Ejecutivo (MEF)	31 Mayo
Auditoría	Contraloría General de la República	Segundo semestre
Presentación de cuentas públicas	Ejecutivo	15-Nov
Año subsiguiente		
Opinión sobre cuentas públicas	Legislativo (Comisión de Presupuesto)	15-Feb
Certificación de cuentas públicas	Legislativo (Pleno)	15-Mar

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

6.1 PREPARACIÓN Y FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

En el Perú, a fines de mayo el Consejo de Ministros aprueba el marco presupuestal elaborado en el MEF (denominado Marco Macroeconómico Multianual), luego de obtener la opinión técnica

⁴⁹ Téngase presente que la DNPP ahora también elabora un presupuesto para instituciones más autónomas (denominadas ETEs), y el FONAFE (el *holding* de las empresas públicas del gobierno nacional) aprueba los presupuestos de las empresas públicas y monitorea su consolidado. El Ministro de Economía es el Presidente del Directorio del FONAFE y tiene bastante control sobre dicha institución.

favorable del banco central. Este Marco contiene no sólo los principales supuestos para la elaboración del Presupuesto del siguiente año, sino las principales metas a las que se comprometen el MEF con el visto bueno de todo el Ejecutivo (déficit, incremento del gasto, aumento del endeudamiento) para el próximo año. Se presenta dentro de un ejercicio plurianual para dar una indicación de las repercusiones sobre sostenibilidad de las políticas que se incorporarían en el Presupuesto. Pero no reporta sobre la capacidad de nuevas iniciativas en relación a los compromisos existentes (excepto por deuda y pensiones). Tampoco las metas fijadas en años anteriores restringen en algo las nuevas metas que se establecen (excepto en que se tienen que cumplir con las reglas) no requiriéndose presentar justificación por las modificaciones presentadas. Como ven éste es un documento elaborado básicamente dentro del ministerio de economía, pero el cual recibe la cierta conformidad por parte del Ejecutivo en su conjunto el ser aprobado por el Consejo de Ministros. A diferencia de ejercicios similares en otros países, en el Perú este marco presupuestario no es aprobado o ratificado por el Congreso en esta etapa. La razón de la aprobación y publicación de este Marco con antelación es intentar definir primero el tope general del presupuesto para posteriormente entrar en la discusión de la distribución de este monto total entre funciones y pliegos (aprobación del presupuesto en dos etapas separadas). La ley ha tratado de dar un rol muy jerárquico al MEF en esta parte del proceso de formulación del presupuesto. Prácticamente la discusión del Marco la lidera el MEF, no presentándose mayor resistencia ni negociaciones por parte del Presidente ni de los otros ministerios en esta parte del proceso. La publicación del Marco sirve como una cierta ancla al monto del déficit y al tope del presupuesto, aunque no en forma estricta como veremos posteriormente.

Inmediatamente luego de la publicación del Marco, la Dirección de Presupuesto (DNPP) del MEF emite directivas señalando los procedimientos por los cuales los distintos pliegos presentarán sus demandas, dentro de topes prefijados para cada sector por la propia DNPP, consistentes con los objetivos macroeconómicos del Marco. En buena medida estos topes sectoriales reflejan lo otorgado en los años anteriores, y de ahí su carácter inercial. Los pliegos presentan sus requerimientos específicos dentro de estos parámetros hacia fines de junio y hay una serie de discusiones bilaterales entre la DNPP y los representantes del pliego entre fines de junio y julio. Si bien buena gran parte de la discusión toma como parámetro el tope establecido por la DNPP, y ésta tiene un rol preponderante sobre el techo, los representantes de los pliegos tratan no sólo de priorizar los recursos existentes sino que el mecanismo incentiva la introducción de nuevos proyectos pero con gastos mínimos en el corto plazo, con la intención de que el presupuesto del sector se incremente en el siguiente ejercicio presupuestal (o incluso en el actual, al tener más posibilidades de recibir más fondos en eventuales ampliaciones presupuestarias durante el período de ejecución).

Así, si bien formalmente la DNPP tiene un buen control sobre los topes y la asignación entre sectores, no se debe minimizar la capacidad de maniobra de los sectores. Los sectores (pliegos) en esta fase tratan de influenciar los montos en las siguientes etapas o ejercicios usando a su favor su mayor información sobre el sector. Así, se conoce de casos donde los pliegos han subestimado los gastos necesarios en actividades que el gobierno en su conjunto y la sociedad consideran muy prioritarios (como el gasto en combustible para el patrullaje de la policía) para así incorporar otros

gastos menos prioritarios dentro del presupuesto a aprobar, sabiendo que tendrán más opción de recibir créditos suplementarios en actividades prioritarias en la etapa de la ejecución presupuestaria.⁵⁰ Naturalmente, la DNPP sabe de este tipo de acciones, y las intenta detectar con estimados usuales de costos y en el largo plazo ejerce una estricta presión para que los sectores internalicen estos errores. Con un gobierno fuerte como el de los noventa, estas prácticas disminuyeron sustancialmente. En la actualidad hay indicios (en base a las opiniones de funcionarios de la DNPP) que esta práctica nuevamente se está presentando, pero en buena medida todavía es limitada en relación a la observada en los ochenta.

Luego de este ejercicio de reuniones bilaterales con los pliegos, la DNPP consolida la información y la presenta al Ministro de Economía. Posteriormente, un primer borrador del presupuesto es presentado al Presidente de la República a inicios de agosto.

Recuadro 5: ¿Juego político con las proyecciones macroeconómicas?

En el cuadro de este recuadro, comparamos los principales supuestos usados en los proyectos de Presupuesto, presentados en agosto del año anterior al año de ejecución, con los resultados obtenidos *ex post*, en los últimos 10 años, y en el segundo panel la comparación con estimados de analistas (para los últimos 4 años solamente, por ser los únicos años disponibles para el Perú). De esta información se desprenden los siguientes puntos:

Si bien hubo en los primeros años una cierta tendencia a sobre valorar el crecimiento del PIB (optimismo), estas diferencias reflejaron básicamente los años de bajo crecimiento producto de las crisis internacionales y la incertidumbre política del 2000, los cuales son más difíciles de prever. Las mayores diferencias se dan en estos períodos y en particular cuando el crecimiento del PIB real refleja un cambio drástico de rumbo (*turning points*). Además, se nota una clara tendencia a reducirse la diferencial en los últimos años, con crecimientos mayores a los previstos reflejando el período expansivo reciente. Así, es difícil sostener que se dio un sesgo particular, por lo menos uno acentuado. La mayor divulgación de proyecciones privadas (desde el 2001 por el *Consensus Forecast* y por el BCRP desde el 2002) puede haber ayudado a la reducción de esta diferencia, aunque también puede haber sido coyuntural donde el natural optimismo (observado en otros países) coincidió con un período de bonanza.

En relación a la inflación, las diferencias incluso son menores, y disminuyendo a medida que la inflación se redujo a niveles internacionales.

Finalmente, sí parecería darse una cierta sobreestimación en el tipo de cambio. Uno podría argumentar que parte de esta sobreestimación se pudo deber al deseo de poder tener más campo de maniobra en los gastos no financieros, al ser algo menor el servicio de la deuda con un precio del sol más fuerte. Sin embargo, una parte importante de la diferencia entre lo previsto y lo realizado se debe a la apreciación de la moneda local reciente que era bastante difícil de predecir (y que se dio también en las proyecciones de analistas independientes).

⁵⁰ Uno de los casos más llamativos fue el del Ministerio de Defensa, el que dentro de su presupuesto para el 2003 consignó como consumo de combustible anual el equivalente al uso normal de sólo unas semanas, destinando el resto del techo presupuestal a otras actividades y proyectos. Estas otras actividades y proyectos se efectivizaron en forma bastante rápida en el período de ejecución, y así se generaron fuertes presiones para ampliar el presupuestal.

Recuadro 5: ¿Juego político con las proyecciones macroeconómicas?**Tabla 8. Principales proyecciones de los proyectos de Presupuesto, 1996- 2005**

(a) Pronósticos del proyecto de ley de presupuesto

Años	PIB real (cambio %)			Inflación (fin de año)			Tipo de cambio (\$/. por \$)		
	Proyecto [1]	Realizado [2]	Diferencia [1] – [2]	Proyecto [1]	Realizado [2]	Diferencia [1] – [2]	Proyecto [1]	Realizado [2]	Diferencia (en % de [1])
1996	6.0	2.5	3.5	8.5	11.8	-3.3	2.40	2.45	2.3%
1997	5.0	6.8	-1.8	9.0	6.5	2.5	2.70	2.66	-1.3%
1998	5.0	-0.7	5.7	8.0	6.0	2.0	2.90	2.93	1.0%
1999	6.0	0.9	5.1	6.5	3.7	2.8	3.10	3.38	9.2%
2000	5.0	2.9	2.1	4.0	3.7	0.3	3.60	3.49	-3.1%
2001	5.5	0.2	5.3	3.0	-0.1	3.1	3.68	3.51	-4.7%
2002	5.5	4.9	0.6	2.0	1.5	0.5	3.65	3.52	-3.6%
2003	4.0	4.0	0.0	2.5	2.5	0.0	3.56	3.48	-2.3%
2004	4.0	4.8	-0.8	2.0	3.5	-1.5	3.56	3.41	-4.1%
2005	4.5	6.7	-2.2	2.5	1.5	1.0	3.48	3.30	-5.3%

(b) Respecto de pronósticos de consenso*

Años	PIB real (cambio %)			Inflación (fin de año)			Tipo de cambio (\$/. por \$)		
	Proyecto [1]	Consensus [3]	Diferencia [1] – [3]	Proyecto [1]	Consensus [3]	Diferencia [1] – [3]	Proyecto [1]	Consensus [3]	Diferencia (en % de [1])
2002	5.5	4.2	1.3	2.0	3.1	-1.1	3.65	n.a	n.a
2003	4.0	3.4	0.6	2.5	2.2	0.3	3.56	3.7	3.9%
2004	4.0	3.7	0.3	2.0	2.1	-0.1	3.56	3.6	1.1%
2005	4.5	4.1	0.4	2.5	2.3	0.2	3.48	3.52	1.1%

* En el caso del PIB y de la inflación se obtuvo los pronósticos del reporte *Latin American Consensus Forecasts* del Consensus Economics. En el caso del tipo de cambio, se utilizó el reporte *LatinFocus Consensus Forecasts*. En todos los casos, se muestran los pronósticos de las variables para el año siguiente, publicados en los meses de agosto.

Fuente: Proyectos de Presupuestos, Consensus Economics, LatinFocus Consensus Forecasts, INEI y BCRP.

Pero, en lo que si parece que se está dando un cierto manejo deliberado de sesgar los estimados es en el referente a un conservadorismo en los ingresos fiscales, especialmente en los dos últimos años de bonanza. Ello se da tanto entre el Marco aprobado en mayo con el proyecto de presupuesto, para poder dar cabida a ciertas mayores demandas que salen de la negociación con el Presidente (que se presentan en la siguiente sub-sección), y entre lo previsto en el proyecto y lo realizado, para atenuar las presiones para aumentar más los gastos en años recientes.

Así, resumiendo, no hemos encontrado indicios suficientes para afirmar con contundencia que el Ejecutivo haya tratado en forma sistemática de sesgar los supuestos macroeconómicos para tener un mayor manejo presupuestal, con excepción quizás de un cierto conservadorismo en los ingresos fiscales y una cierta sobreestimación en el tipo de cambio.

Constitucionalmente el Ejecutivo tiene que aprobar—vía Consejo de Ministros—y remitir al Congreso el proyecto de Presupuesto del siguiente año antes de finalizado el mes de agosto (presentando también los proyectos de las leyes de endeudamiento y de equilibrio fiscal). En la práctica (tanto en los noventa como recientemente) la mayor discusión se da en la primera quincena de agosto en una o más reuniones informales entre el Presidente y altos funcionarios del MEF (donde a veces también participa el Presidente del Consejo de Ministros y muy ocasionalmente algún otro ministro). Si bien existe alguna discusión sobre posibles cambios en la asignación, el pedido del jefe de Estado usualmente se concentra en demandar incrementos en ciertas partidas específicas con alto valor político. Aunque menos importante, algunos ministros—dependiendo de su poder—presentan ya sea a través del Presidente, bilateralmente, o con menos frecuencia en una sesión del Consejo de Ministros pedidos adicionales de gasto.

La propuesta del MEF no contempla formalmente ninguna partida para estas tradicionales nuevas demandas (la reserva de planificación), pero en la práctica llevan implícito ciertos márgenes de negociación (asignaciones usualmente incluidas en el pliego del MEF que saben que luego se puede recortar sin alterar en el fondo el Presupuesto). Sin embargo, a pesar de lo reiterado de estos juegos, estos márgenes contemplados por la DNPP han sido menores a lo que al final tienen que ceder ante la presión especialmente del Presidente (y menos importante de algunos ministros) y así ha sido normal incrementar el total de gastos del presupuesto en esta fase—básicamente justificándose con mayores ingresos fiscales y así no afectando la meta del déficit.

Para incorporar estas nuevas demandas, el MEF tiene que revisar sus proyecciones y a fines de agosto emite usualmente un Marco revisado, pues el proyecto de Presupuesto tiene que ser consistente con dicho marco. Las diferencias entre el tope establecido en el Marco inicial y el revisado luego de estas negociaciones ha promediado el equivalente de 0.3% del PIB en los 5 años en que se ha elaborado (incluyendo el correspondiente al 2006). Esta variación es mucho más significativa que las variaciones que se introducen en la etapa de aprobación del presupuesto en la que interviene el Congreso (septiembre a noviembre).

La discusión colegiada sobre la distribución del proyecto de presupuesto es muy limitada, prefiriendo los distintos ministros esperar una ocasión más propicia para tener una ocasión bilateral más propicia (con el Presidente o el Ministro de Economía) para intentar aumentar nuevos gastos de su sector, y no en este ambiente colegiado. Así, la aprobación del proyecto en el Consejo de Ministro que sesiona para ello es más bien una formalidad.

6.2 APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO POR EL CONGRESO

El proyecto del Presupuesto es enviado al Congreso a fines de agosto, y este último tiene 3 meses para discutirlo y aprobarlo. Cabe señalar que este periodo es similar al de los otros países de la región, como se ilustra en la tabla 9.

Tabla 9. Duración para la aprobación del Presupuesto por el Congreso en América Latina

País	Sistema parlamentario	Autoridad que aprueba el presupuesto	Días para la revisión de la propuesta del Ejecutivo
Argentina	Bicameral	Ambas cámaras	n.d.
Bolivia	Bicameral	Ambas cámaras	60
Brasil	Bicameral	Ambas cámaras	100
Colombia	Bicameral	Ambas cámaras	90
Chile	Bicameral	Ambas cámaras	60
Paraguay	Bicameral	Ambas cámaras	90
República Dominicana	Bicameral	Ambas cámaras	Máximo 90
Uruguay	Bicameral	Ambas cámaras	90
Venezuela	Bicameral	Ambas cámaras	n.d.
México	Bicameral	Cámara de Diputados	30
Costa Rica	Unicameral	Asamblea Legislativa	90
Ecuador	Unicameral	Congreso Nacional	90
El Salvador	Unicameral	Asamblea Legislativa	90
Guatemala	Unicameral	Congreso de la República	120
Honduras	Unicameral	Congreso Nacional	105-120
Nicaragua	Unicameral	Asamblea Nacional	n.d.
Panamá	Unicameral	Asamblea Legislativa	90
Perú	Unicameral	Congreso de la República	90

Fuente: Santiso y García (2004)

Al ingresar al Congreso, y luego de su inmediata presentación en el pleno por el Ministro de Economía y el Presidente del Consejo de Ministros, éste es enviado a la Comisión de Presupuesto del Congreso, que tiene hasta el 15 de noviembre para la presentación de su dictamen al pleno del Congreso. Esta comisión invita a los titulares de los distintos pliegos, además de los otros entes técnicos recaudadores y de conocimiento del tema (pero todos del sector público). Se ha hecho común que los representantes de los distintos pliegos, incluyendo últimamente también a los mismos ministros que aprobaron el proyecto de Presupuesto en Consejo de Ministros, soliciten mayores demandas en estas reuniones, haciéndose aquí públicas las demandas insatisfechas de los distintos pliegos. El propósito es revelar las demandas insatisfechas para que tengan más posibilidad que se tomen en cuenta en los casos que haya mayores ingresos fiscales y se presente un crédito suplementario o por lo menos en los siguientes presupuestos.

Por norma constitucional, el Congreso no tiene iniciativa de gasto, y por consiguiente sólo tiene potestad para modificar la distribución de las asignaciones presupuestarias, sin alterar el techo del gasto agregado. En la práctica, tanto en el dictamen de la Comisión como en la discusión del Pleno se introducen cambios relativamente marginales en la asignación—pero en la aprobación del Presupuesto para el 2006 involucraron también una presión a incrementar el total, previa negociación con el Ejecutivo por la restricción legal antes mencionada. Aunque en casos recientes las demandas de cambio y los que se aprueban traen complicaciones severas para la DNPP por el alto componente rígido del gasto, estos cambios son significativamente menores a los que obtiene el

Presidente de la República en la anterior negociación—donde recordemos se altera el monto total y no sólo la asignación.

Desde hace algunos años, los cambios propuestos por la Comisión se negocian en una reunión informal entre los miembros de la Comisión y el Director de Presupuesto (quien algunas veces va acompañado del Vise Ministro de Hacienda), que se realiza cerca de la fecha límite de presentar el dictamen, y en donde el presidente de la comisión presenta las principales propuestas de cambio. El Ejecutivo, representado básicamente por la DNPP, negocia con algunos miembros de la Comisión, así como con otros congresistas con influencia política, ciertas asignaciones en proyectos con impacto local con el fin de asegurar la aprobación por mayoría de una propuesta común. Así, los cambios que se introducen en el Congreso usualmente están coordinados con el Ejecutivo.⁵¹

Cabe señalar que estas modificaciones han sido bastante marginales, pero se han incrementado en los últimos años. Incluso en la discusión de la aprobación del Presupuesto para el 2006, la Comisión de Presupuesto planteó cambios significativos en algunas partidas agregadas (y no sólo entre proyectos o actividades concretas) especialmente para incorporar parte de una mayor demanda del Poder Judicial, lo cual conllevó para mantener realista el presupuesto que el Ejecutivo proponga incrementar el Presupuesto financiado con el mantenimiento de la tasa del impuesto a las transacciones financieras, la que debía disminuir según ley y lo que estaba programado. En particular, ante un gobierno débil y al acercarse las nuevas elecciones es de esperar que estas “dádivas” aumenten, como ha sucedido en estos últimos años en el Perú. Sin embargo, aún los cambios en la aprobación del Presupuesto del 2006 se pueden considerar relativamente pequeños: se incrementó el presupuesto en 170 millones de soles (0.06% del PIB)—a la vez que prácticamente se eliminó la reserva de contingencia, por debajo del 1% del presupuesto establecida por la ley general de presupuesto.⁵²

La razón de esta baja influencia del Congreso en la fase de aprobación del presupuesto se debe a tres factores. En primer lugar, como ya se mencionó, existe una marcada debilidad técnica del Congreso en general y de la Comisión de Presupuesto en particular. El nivel del cuerpo de asesores es relativamente bajo, carecen de los medios informáticos necesarios para poder analizar con detalle el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo, existiendo fuertes asimetrías de información entre el Ejecutivo y el Congreso. Con estas características de debilidad técnica, y dado que no pueden realizar incrementos del gasto por razones legales, las modificaciones pueden implicar recortar gastos a sectores que pueden ser muy sensibles o pueden colapsar su operatividad. Ante esta duda, el Presidente de la Comisión de Presupuesto tiende a respaldarse en los técnicos de la DNPP para realizar modificaciones, los cuales tratan de minimizarlos. En segundo término, se encuentran las razones de orden político, donde el partido del Ejecutivo usualmente ha tenido una

⁵¹ En por lo menos los últimos 15 años, el Congreso no ha revisado los estimados de los gastos claramente incluíbles (como el servicio de la deuda o la planilla) para así asignar mayores recursos a gastos que ellos prioricen, práctica que parece se ha usado en otros países de la región.

⁵² Téngase presente que incluso cambios pequeños complican la labor presupuestal por la alta rigidez del gasto. Asimismo, en la etapa de aprobación se introducen complicaciones en el manejo presupuestario al cambiar el texto y no sólo las asignaciones. Una comparación de los proyectos de leyes con la versión aprobada revela que en esta etapa se tienden a introducir (i) exoneraciones a normas de austeridad a sectores particulares, y (ii) el nombramiento de personal contratado temporalmente. Estas modificaciones traen presiones a mayores gastos en la etapa de ejecución del presupuesto y en futuros años.

cierta mayoría en la Comisión de Presupuesto y puede lograr más fácilmente un dictamen en mayoría que luego es aprobado por el Pleno sin mayores cambios. Finalmente, dado que las normas presupuestarias permiten una gran discrecionalidad al Ejecutivo en la etapa de ejecución presupuestaria, los congresistas prefieren utilizar mecanismos más informales para lograr modificaciones posteriores en la composición del gasto, a través del lobby directo con los Ministros responsables o directamente con el Ministro de Economía o con el Presidente de la República.

Todo lo anterior, ha hecho que la etapa de aprobación sea una etapa bastante formal. Sin embargo, los hechos mencionados revelan que en los últimos años la injerencia del Congreso y de la Comisión de Presupuesto está aumentando, aunque de un nivel muy bajo. Esta mayor injerencia parece que está influenciada por la falta de una mayoría del partido del Ejecutivo en el Congreso, la debilidad de los partidos, y la introducción de distritos múltiples (que favorecen la insistencia en introducir proyectos regionales que favorezcan las posibilidades de reelección de los congresistas involucrados).

6.3 EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

En el Perú, el período de ejecución presupuestal coincide con el año calendario. Antes del inicio del año, cada unidad ejecutora presenta sus demandas mensualizadas, consistentes con los topes anuales aprobados en el Presupuesto (denominado Presupuesto Institucional de Apertura, PIA). El MEF, a través del Comité de Caja, aprueba el monto total del gasto por mes del trimestre que se inicia, aunque en las siguientes reuniones permite ciertas modificaciones en el monto total para los dos siguientes meses, por lo general aumentando el tope. Este monto total lo distribuye la DNPP entre los entes ejecutores (montos denominados “calendario”) con lo cual las unidades ejecutoras tienen su tope para comprometer, y luego poder devengar y pagar gastos de su pliego, para cada mes del trimestre. Los pliegos, y dentro de ellos las unidades ejecutoras, tienen cierta flexibilidad en la asignación de los gastos dentro del tope asignado (sólo requiriendo notificar la modificación por norma del pliego o la unidad ejecutora), con la excepción de reasignaciones entre grupos genérico de gasto (es decir, básicamente entre gastos de inversión y consumo, y dentro de éstos últimos entre remuneraciones y el resto de gasto corriente) o de reasignaciones con diferente fuente de financiamiento. Además, mayores ingresos directamente recaudados por el sector o una de sus unidades ejecutoras se pueden gastar en forma prácticamente automática, sin necesidad de solicitar autorización del Congreso.

El MEF también tiene cierto grado de libertad para reasignar ciertos gastos entre unidades ejecutoras del mismo sector, requiriendo sólo la autorización expresa del Congreso para la reasignación de gastos entre distintos pliegos o fuentes de financiamiento, o para aumentar el tope presupuestal total (crédito suplementario). Incluso el Ejecutivo puede hacer algunas de estas reasignaciones o aumentos presupuestarios haciendo uso de los Decretos de Urgencia (que sólo con posterioridad deben ser ratificados por el Congreso) y la nueva ley general permite ciertas de estas reasignaciones en el mes de diciembre con sólo la autorización de la DNPP—por un monto total que no supere el 1% de los fondos financiados con recursos ordinarios del año.

Además, es poco probable que el Congreso se oponga a una propuesta de crédito suplementario que le presenta el Ejecutivo. La razón es que el Ejecutivo en gran medida ya ha negociado el aumento del gasto y lo ha anunciado, con lo cual los congresistas difícilmente se pueden oponer a solicitudes de incrementos puntuales que afectan a un grupo determinado de gente (por ejemplo, aumentos salariales, nuevas contrataciones, aumento en gasto para la operatividad de la policía, algún programa social específico, algunas inversión con impacto regional). Ello por el costo político que le traería negar este beneficio a este sector específico, sabiendo que el costo económico lo paga una población más etérea. Finalmente, en las épocas de menor bonanza lo usual ha sido recortar implícitamente el Presupuesto, al “calendarizar” menos de lo ahí estipulado, afectando especialmente los gastos de inversión.

Los montos de las calendarizaciones y el ritmo del gasto aumentan a un mayor ritmo en la segunda mitad del año, en parte por factor de precaución, por si hay menores ingresos a los previstos, y también para intentar limitar los aumentos en gasto vía ampliaciones presupuestarias— además de las dificultades de devengar en los primeros meses por la incertidumbre de recibir la respectiva calendarización y por rezagos operativos de diversa índole.

Es en la fase de ejecución presupuestal donde se presentan las mayores modificaciones en el Presupuesto (tanto en su composición como en el monto total). Las mayores diferencias entre el presupuesto de apertura y el que incorpora las modificaciones (PIM) se dan en las épocas de bonanza, como era de esperar. Ellas responden a pedidos del Ejecutivo, algunos por iniciativa directa (por ejemplo, intentar cumplir promesas de la campaña electoral), mientras otras reflejan presiones (vía marchas, paros, y similares) de grupos específicos que influyen al Ejecutivo. Si bien la nueva ley general de presupuesto establece que se debe apartar 1% del gasto presupuestado como reserva de contingencia, como ya se mencionó no se ha respetado ello en su primer año de vigencia. Anteriormente era usual que este monto se destine rápidamente para atender las primeras demandas y así no cumplía con su función, o se limitaba a financiar los aguinaldos a los servidores públicos que eran costumbre y por ende no contingentes.

En la fase de ejecución es realmente donde se presentan los conflictos en su mayor dimensión y donde salen a relucir con mayor fuerza los comportamientos estratégicos de los actores. Estos conflictos, aunque no están ausentes otros actores políticos, se dan fundamentalmente entre entidades del Ejecutivo. Principalmente es entre la unidad ejecutora, o el grupo de presión que está detrás de ella, de un lado y de otro el MEF, pudiendo cumplir el Presidente y su entorno presión, especialmente a favor de la unidad ejecutora. Este es un juego estratégico entre el MEF y el resto de pliegos en el día a día, donde al sector le favorece tratar de desviarse y realizar modificaciones al interior de su pliego para tener más probabilidades de aumentar su asignación. Esto no sólo lleva a una tendencia a incrementar el gasto, sino muchas veces a una mala asignación de recursos al interior del presupuesto institucional. Como veremos en la siguiente sección, la forma como se soluciona estos conflictos es por una menor ejecución en los proyectos de inversión trayendo un costo para la sociedad por la mayor duración que toman en terminarse.

6.4 CONTROL Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO

Gracias al sistema de administración financiera (SIAF) se registran rápidamente las distintas etapas de gasto (compromiso, devengado, girado y pagado) de las distintas principales unidades ejecutoras. Asimismo, los estimados globales del gobierno central se conocen dentro del mes siguiente, con reportes relativamente comprehensivos elaborados tanto por el banco central como más recientemente por el MEF, y los resultados del sector público en su conjunto se conocen trimestralmente con un retraso no mayor de dos meses. Sin embargo, los registros contables estándares tardan mucho más y son consolidados en efecto sólo anualmente—con un rezago de unos 6 meses.

El rol de control lo ejerce la Contraloría de la República, supuestamente una entidad autónoma (cuyo jefe es designado por el Presidente pero ratificado por el Congreso) que en esencia hace evaluaciones ex post sobre la legalidad de las operaciones—controlando por la eficacia y no necesariamente la eficiencia de los gastos. Esta institución no tiene capacidad para efectuar una evaluación algo rigurosa en términos económicos. Es un talón de Aquiles en las evaluaciones sobre transparencia del proceso presupuestario (como lo señalan el informe sobre transparencia fiscal del FMI para el Perú, y el *Latin American Index of Budget Transparency* 2005).

La legislación moderna enfatiza el poderoso papel que puede cumplir el Congreso como ente de supervisión (*oversight*) del presupuesto, pues la experiencia demuestra que un exceso de discrecionalidad por el Ejecutivo puede ser perjudicial tanto en los aspectos macroeconómicos como en los referentes a eficiencia, además de poder perjudicar la representatividad. La importancia de que este rol de supervisión sea reforzado lo desarrollan Santiso y García (2004). Para poder cumplir con este rol la capacidad técnica del Congreso debería aumentar.

El informe anual sobre la rendición de cuentas en relación al cumplimiento de las reglas fiscales y las metas del marco presupuestal no ha sido nunca elaborado o por lo menos hecho público. Ello básicamente porque el ministro de Economía sabe que puede ser interpelado en la reunión que por la ley de transparencia debe asistir al Congreso. Así, ello se da no por vacíos legales, sino por desinterés de los actores—tanto del Ejecutivo como del Legislativo (recordando que los desvíos en relación a las metas iniciales o a las reglas fiscales han tenido la correspondiente dispensa por parte del Congreso, vía el uso de la cláusula de excepción).

7 LA INTERVENCIÓN DE LOS ACTORES EN LOS CAMBIOS AL PRESUPUESTO, LA PROCICLICIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL Y LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO

En esta sección trataremos de aplicar lo ya visto en las secciones anteriores, para analizar tres temas más específicos con mayor profundidad.⁵³ En primer lugar, y consistente con la visión presidencialista del sistema político peruano, trataremos de mostrar la predominancia del Ejecutivo a lo largo de todo el proceso en forma rigurosa. En segundo término, trataremos de ver si los cambios

⁵³ Estas son 3 hipótesis que presentamos en los borradores anteriores de este informe.

institucionales que explican la reducción del sesgo al déficit producidos en los últimos 15 años también ha reducido la prociclicidad de la política fiscal peruana, o por el contrario ha existido una disyuntiva entre estos posibles resultados difícil de remediar. Finalmente, trataremos de ilustrar cómo una mala asignación del gasto público puede ser una de las consecuencias del comportamiento estratégico de los actores y de las instituciones vigentes—tratando de ilustrarlo en los gastos en proyectos de inversión y en educación, dos áreas donde la calidad del gasto ha sido seriamente cuestionada.

7.1 ¿QUIÉN DETERMINA LA AGENDA Y LA MAYORÍA DE LAS DECISIONES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO?

Los estudios de Morón y Sanborn (2005) y de Payne *et al.* (2002) destacan el rol preponderante que juega el Ejecutivo en determinar la agenda y los procesos de decisiones en las políticas nacionales en general. Creemos que este rol preponderante se da con especial fuerza en el proceso presupuestario, delegando al Legislativo un rol muy secundario. Para verlo con el debido rigor, primero hacemos una comparación internacional haciendo uso de la encuesta de la OECD y el Banco Mundial, luego vemos los cambios en los totales del Presupuesto en las distintas etapas tratando de diferenciar aquellos que se derivan de decisiones del Ejecutivo de los que podrían emanar del Legislativo, y finalmente vemos esa misma diferenciación pero en relación a los cambios en la composición del Presupuesto.

(a) Comparación internacional

Usando las preguntas relevantes de la encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestales diseñada por la OECD y el Banco Mundial, uno puede concluir que el Perú se agrupa con los de regímenes presidencialistas y los semi presidencialistas, con una amplia separación entre los dos poderes—con un puntaje de 7 tomando como base las 7 preguntas sobre este tema, no muy diferente del promedio de 9 para los países con regímenes presidencialistas incluidos en la muestra de Lienert (2005). En cambio, los indicadores del grado de control del Ejecutivo por el Legislativo señalan un índice relativamente bajo para el Perú (con un puntaje de 2, mientras el promedio en los países de régimen presidencialistas es de 5), confirmando ello el alto poder formal del Ejecutivo en el diseño de políticas en general. Más relevante para nuestro análisis, el Perú clasifica en términos muy bajos (con un puntaje que hemos estimado de 3) en relación a un índice sobre la autoridad del legislativo sobre el presupuesto. El Perú se clasifica dentro de los que tienen una muy baja autoridad del legislativo en asuntos presupuestales, casi tan baja como los países con un régimen *Westminster*,⁵⁴ y claramente con un índice menor en relación a los países desarrollados presidencialistas (notoriamente menor que EEUU). Entre los países latinoamericanos, el Perú junto con Chile

⁵⁴ En los países desarrollados se observa que los gobiernos con régimen parlamentario, en particular de estilo *Westminster*, donde no hay clara separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, se tiene un mayor control del primero sobre el segundo en los asuntos presupuestales. En cambio, la separación de poderes es mayor bajo otros regímenes—especialmente el presidencialista puro—y a la vez se observa que a mayor separación de poderes tiende a ser mayor el poder presupuestario del Legislativo, aunque con notorias diferencias entre países con un mismo régimen político (Lienert).

clasifica como uno de los que tiene la menor autoridad del legislativo en la toma de decisiones presupuestarias.

(b) Cambios en el monto total del Presupuesto

En los últimos 11 años (para los presupuestos de los años 1997 al 2006), el total de gastos del proyecto presentado por el Ejecutivo en agosto fue modificado durante el período septiembre a noviembre en sólo 5 años—4 a la baja y 1 al alza—y por un monto promedio de 0.5% del presupuesto aprobado. Debemos tener presente que en varios casos estas variaciones se dan por presiones del propio Ejecutivo antes que por aquéllas ejercidas desde el Congreso.⁵⁵

A pesar de no existir información oficial disponible acerca del cambio en los montos totales resultantes de la negociación al interior del Ejecutivo, anterior a la presentación del proyecto de presupuesto al Legislativo,⁵⁶ diferentes participantes en estos eventos reconocen que la modificación en esta fase ha sido mucho mayor—tanto en los noventa como recientemente—que la que se da en la fase de aprobación entre septiembre y noviembre donde participa el Congreso. Indicadores obtenidos de conversaciones con funcionarios y de información que se deriva de las diferencias entre el Marco original de mayo y el revisado en agosto (ver recuadro 6 de la sección anterior) señalan que los cambios dentro del Ejecutivo antes de enviar el proyecto al Congreso representaron en promedio 1.5% del proyecto aprobado en los tres ejercicios correspondientes a los presupuestos del 2004 al 2006, mientras el cambio luego de enviado el proyecto sufrió sólo 0.3% del proyecto aprobado.⁵⁷ Así, pues, en las etapas de formulación y aprobación del Presupuesto, las variaciones en los totales reflejan en mayor medida decisiones dentro del Ejecutivo (antes de presentar el proyecto al Congreso), destacando dentro de ellas las decisiones del propio Presidente, mientras las que derivan de presiones del Legislativo son muchos menos significativas.

Los cambios en el período de ejecución son mucho más sustanciales que los que se dan en el período de aprobación en el Perú. Así, entre 1993 al 2004, el presupuesto modificado (PIM) ha sido en promedio 11.9% mayor al originalmente aprobado (ver figura 16). De otro lado, la ejecución fue menor a la presupuestada (incluyendo todas las modificaciones) en un promedio de 10.3%—compensando en buena medida el efecto anterior, pero en buena medida por razones diferentes. Como era de esperarse, las mayores ampliaciones presupuestarias se dan en los años de bonanza y cuando se incrementó el déficit en 1999 y 2000, básicamente por factores políticos. La alta

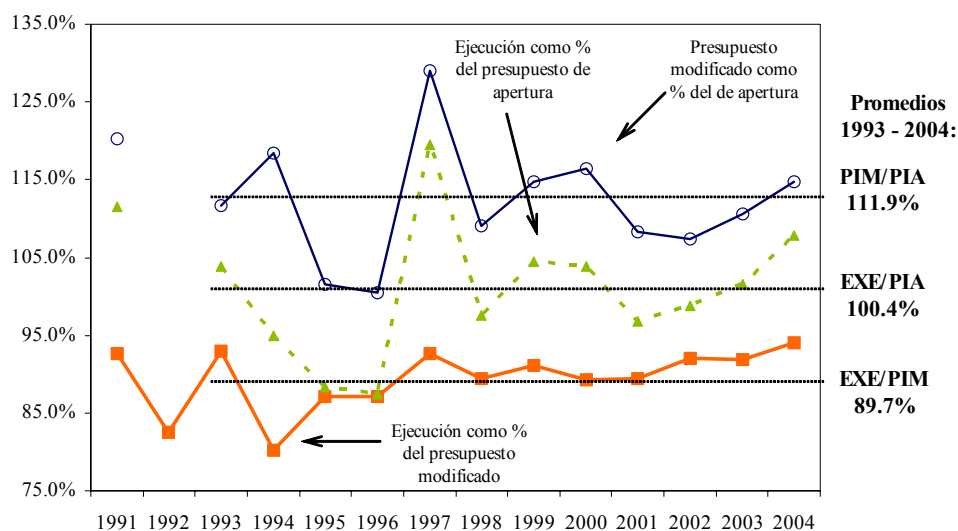
⁵⁵ Así, se tiene como ejemplo la modificación al presupuesto para el año 1999, que resultó de la repercusión de la crisis rusa y de cambios tributarios (exoneraciones a la selva) introducidos a iniciativa del Ejecutivo.

⁵⁶ Es decir, sobre la diferencia entre el ante-proyecto elaborado por la DNPP que se le presenta al Presidente a inicios de agosto y el proyecto del Presupuesto aprobado por el Consejo de Ministros y remitido al Congreso a fines de dicho mes.

⁵⁷ La variación para el presupuesto del 2005 reflejó la disminución de los gastos con el fin de adecuarse a los menores ingresos que implicaban una reciente decisión del Tribunal Constitucional, y el incremento en el presupuesto aprobado para el 2006 se hizo para incorporar parte de un mayor presupuesto solicitado por el Poder Judicial. Con ello, el Congreso trataba de limar las asperezas con este poder, que reclama una mayor autonomía en la preparación y aprobación de su presupuesto (luego que el Tribunal Constitucional diera un fallo algo ambiguo al respecto). Dado el impedimento de iniciativa de gasto por el Congreso, la Comisión negoció con el Ejecutivo para que su proyecto se reformule e incluya mayores ingresos con el cambio en la tasa tributaria que debía regir para el impuesto a las transacciones financieras y así atendiera ciertos gastos adicionales sin variar la meta del déficit.

modificación en el Presupuesto del año 1997 es básicamente contable y engañosa, motivada por el registro del plan Brady que culminó en dicho año, donde la deuda atrasada con los acreedores comerciales se reconoció formalmente. Ello implicó mucho mayores amortizaciones y pagos de intereses pasados en buena medida financiados con recursos frescos desembolsados para dicho propósito. Todo ello se registró vía aumentos presupuestarios.⁵⁸

Figura 16. Modificaciones al presupuesto de apertura y grado de ejecución
(presupuesto modificado como % del presupuesto aprobado de apertura¹, y presupuesto ejecutado como % del modificado²)



Notas:

1/ No se tiene información del presupuesto modificado para el año 1992.

2/ PIA: Presupuesto de apertura. PIM: Presupuesto institucional modificado. EXE: Presupuesto ejecutado.

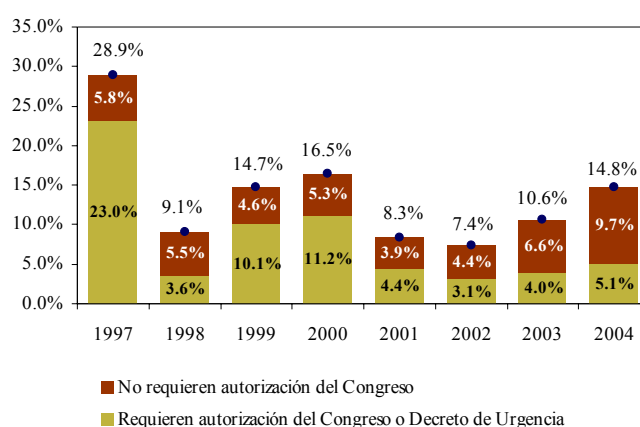
Fuente: DNPP, Instituto Cuánto

Se debe tener presente que una buena parte de las ampliaciones al presupuesto no necesitan de la aprobación legal del Congreso. Así, los mayores ingresos directamente recaudados y los que están destinados a los gobiernos subnacionales en base a fórmulas preestablecidas (participación de los ingresos en ciertos impuestos) se pueden gastar en forma prácticamente automática por decisiones de las propias unidades ejecutoras u otros entes dentro del Ejecutivo. En la figura 17 se puede observar que, excluyendo 1997 (año fuertemente distorsionado por el efecto del acuerdo Brady), la mitad de la diferencia entre el presupuesto modificado y el de apertura se atribuye a estos mayores autorizaciones de gasto que no necesitan pasar por el Congreso—y con una tendencia de su participación a crecer con el tiempo. Sólo la otra mitad de los aumentos necesita, en teoría, contar

⁵⁸ A través del Plan Brady se reestructuró deudas por un total de más de 10,500 millones de dólares, entre intereses y principal ambos en atraso. El gobierno compró deuda usando 950 millones de dólares (financiados en su gran mayoría por préstamos de las tres entidades financieras multilaterales además de Japón) y la emisión de bonos por casi 5,000 millones de dólares. El registro de estas operaciones (vía modificaciones presupuestarias) trajo las altas modificaciones del año 1997 que se registran en las figuras 15, 16 y 18.

con la autorización del Congreso: aquellos rubros que se financian vía mayores recursos ordinarios o mayores endeudamientos (internos y externos).⁵⁹ Estos últimos incrementos presupuestarios son otorgados por el Congreso a iniciativa del Ejecutivo, o son directamente otorgados por el Ejecutivo vía decretos de urgencia. Una revisión de estos incrementos revela que entre 1997 al 2000 prácticamente todos estos se dieron vía decretos de urgencia emitidos por el Ejecutivo—e incluso hubo 5 de ellos secretos no publicados, según Mostajo (2002).

Figura 17. Ampliaciones del Presupuesto, según necesidad de autorización del Congresos
(diferencia entre el modificado [PIM] y el de apertura [PIA], en puntos porcentuales del PIA)



1/ Las fuentes de financiamiento cuya ampliación requiere de la aprobación por el Congreso, vía leyes, o decretos de urgencia son: recursos ordinarios, y las operaciones de crédito interno y externo. Las demás fuentes comprenden los recursos directamente recaudados (incluyendo los de la ONP), canon y participación por renta de aduanas.
Fuente: DNPP, estimados propios

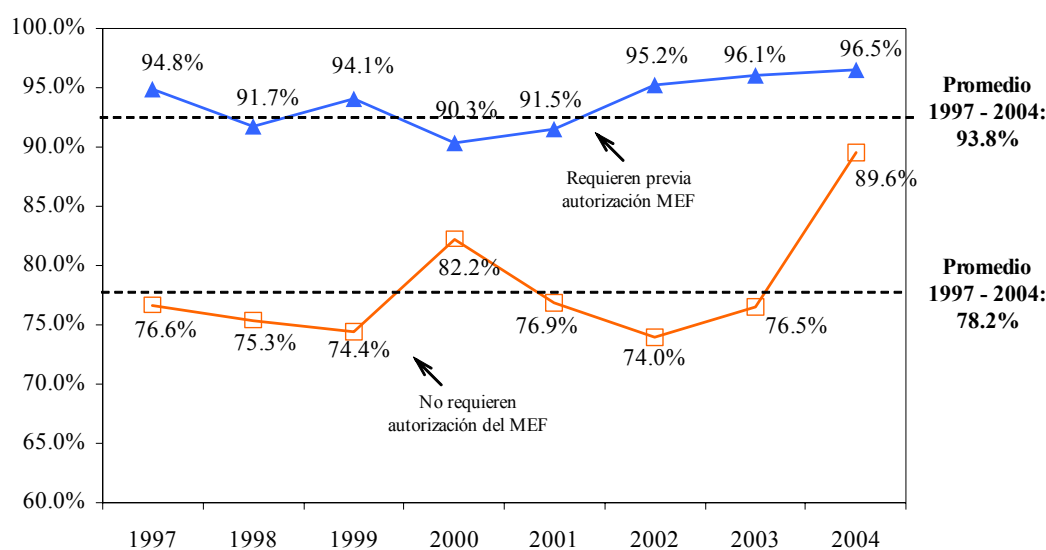
En el 2001 hubo un cambio radical en el uso de estos procedimientos. Así, entre el 2002 a la fecha el uso de los decretos de urgencia han sido mucho muy moderados (limitados supuestamente a instancias donde se requiere celeridad), y la buena mayoría de las créditos suplementarios fueron tramitados regularmente por el Congreso. Ello, sin lugar a dudas, ha mejorado la transparencia y el papel de supervisión del Congreso, aunque como vimos en la sección anterior, ello no significa que el poder de decisión dependa sustancialmente ahora más del Legislativo. En primer lugar, la iniciativa tiene que venir del Ejecutivo legalmente; y, segundo y más importante, en gran medida

⁵⁹ Por razones legales, el desembolso de un préstamo no concertado antes de elaborar el presupuesto no puede ser incluido en éste, con lo que son numerosos los créditos suplementarios por nuevos desembolsos a pesar que se tenían previstos, y muchos de ellos por montos pequeños.

responden a negociaciones ya efectuadas y anunciadas por el Ejecutivo, con lo que el campo de acción del Congreso es bastante limitado—tanto para decidir el total como su composición.⁶⁰

Una parte de la diferencia entre el monto total presupuestado (incluyendo modificaciones) y el ejecutado se puede deber a una falta de “calendarización” (autorización para comprometer otorgada por el MEF), así como a otras ineficiencias y problemas logísticos que puedan enfrentar las unidades ejecutoras. Si bien no hay información oficial que delimite estrictamente entre estos dos factores, datos informales provistos por funcionarios de la DNPP sugieren que la falta de calendarización por lo menos en los últimos años no ha sido el factor preponderante y más bien la menor ejecución se deriva de dificultades de ejecución en las propias unidades ejecutoras. Para intentar corroborar esta apreciación, diferenciamos los tipos de gasto cuyos topes requieren explícitamente de calendarización por parte de la DNPP (aquellos financiados con recursos ordinarios o de operaciones de crédito) de los que no lo requieren.

Figura 18. Grado de ejecución de gastos según si requieren o no de previa autorización por parte del MEF
(en % del subtotal de presupuesto modificado de cada agregación)



1/ Los gastos financiados con recursos ordinarios y operaciones de crédito internos o externos requieren tener la autorización previa (calendario) por parte de la DNPP. En cambio, aquéllos financiados con recursos directamente recaudados, canon y participación por renta de aduanas se pueden comprometer, devengar y pagar sin previa autorización.

Fuente: DNPP, estimados propios

⁶⁰ Por lo menos en los años recientes, nunca el Congreso ha rechazado un crédito suplementario presentado por el Ejecutivo. Como ya ilustramos, la discusión y negociación entre Ejecutivo y el Congreso se da básicamente entre funcionarios de la DNPP y los miembros de la Comisión de Presupuesto (teniendo un rol protagónico el presidente de dicha comisión), e involucra un cambio en la asignación del proyecto del Ejecutivo de relativo poco monto. En general, el dictamen de la Comisión de Presupuesto se aprueba sin mayor discusión por el pleno del Congreso.

Como se observa en la figura 18, las mayores diferencias entre lo ejecutado y lo presupuestado se han dado en los rubros que se financian con recursos propios y cuya modificación no requiere de autorización previa (calendarización) por parte de la DNPP (recursos directamente recaudados y con destino específico). Ello estaría confirmando la apreciación de los funcionarios de la DNPP, en el sentido que por lo menos en los últimos 10 años la razón fundamental que explica los menores montos ejecutados en relación a los presupuestados estriba en factores más ligados a dificultades logísticas de las propias unidades ejecutoras. Sin embargo, también se debe tener presente que los recursos directamente recaudados así como los que se destinan a gobiernos subnacionales (como, canon y FONCOMUN) no necesariamente revierten al Tesoro si no se gastan en el año fiscal, a diferencia de los derivados de recursos ordinarios. Este es un factor que explicaría el menor grado de ejecución de los que no requieren calendarización previa del MEF.

(c) Cambios en la composición del Presupuesto

Dado que legalmente el Congreso no tiene iniciativa de aumento de gasto—pero si puede modificar su composición—es especialmente relevante analizar los cambios en la estructura del presupuesto entre las distintas etapas del proceso y tratar de entender el rol relativo de cada poder. Para estimar la magnitud relativa de estos cambios, calculamos tres indicadores propuestos por Abuelafia *et al.* (2005). Estos buscan sintetizar en un único número los cambios en la composición del presupuesto, entre cada una de las etapas de aprobación y ejecución. Así se tiene:

[1] Cambios entre el proyecto de ley enviado al legislativo y la ley aprobada por éste:

$$C_t^{BL} = \frac{\sum_{i=1}^N |B_{it} - L_{it}|}{2}$$

donde B_{it} es la participación del ítem i en el gasto total presentado por el ejecutivo al legislativo (proyecto de ley) y L_{it} es la participación del ítem i en el gasto total aprobado (ley de presupuesto), ambos en el periodo t .

[2] Cambios entre la el presupuesto de apertura (PIA) y el presupuesto institucional modificado de fin de año (PIM):

$$C_t^{LV} = \frac{\sum_{i=1}^N |L_{it} - V_{it}|}{2}$$

donde V_{it} es la participación del ítem i en el PIM en el periodo t .

[3] Cambios entre el PIM y el presupuesto ejecutado:

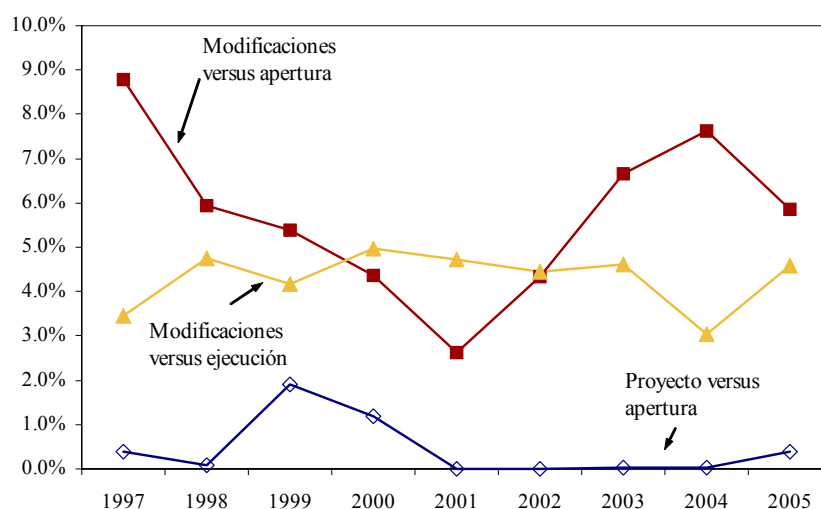
$$C_t^{VD} = \frac{\sum_{i=1}^N |V_{it} - D_{it}|}{2}$$

donde D_{it} es la participación del ítem i en gasto total ejecutado el periodo t .

Los coeficientes C_t^{BL} y C_t^{LV} representan los cambios anuales en la composición del gasto en las fases de aprobación y ejecución, respectivamente. Por su parte, C_t^{VD} es un indicador imperfecto de la eficiencia en el presupuestado, dado que mide el grado de ejecución del presupuesto a nivel de grupo.⁶¹

La figura 19 muestra estos indicadores calculados para el periodo 1997 – 2005, sobre la base de la desagregación del presupuesto por tipo de gasto (clasificación económica a nivel genérico, que comprende 10 ítems). Se puede apreciar con claridad que los cambios más significativos en la composición del presupuesto no se dan en la etapa de su aprobación por el Congreso, sino cuando por medio de créditos suplementarios, traspasos y otras modificaciones se introducen variaciones al presupuesto inicialmente aprobado en el período de ejecución, así como a las diferencias entre el presupuesto así modificado y lo que finalmente se ejecuta.⁶² Por tanto, los cambios en la composición del presupuesto se dan en las etapas donde el Ejecutivo tiene mayor injerencia y es menor el rol del Congreso. Incluso, con la nueva ley general de presupuesto se permite a la DNPP introducir cambios en la composición entre grupos genéricos en diciembre de cada año por montos que en conjunto no superen el 1% del total de recursos ordinarios.

Figura 19. Cambios en la composición del gasto entre etapas del proceso presupuestario, según categorías de gasto *
(porcentajes)



Fuente: Estimados propios en base a información de la DNPP.

⁶¹ Realmente, no intenta medir la “ineficacia” total, sino la relativa entre grupos. Más aún, este indicador está muy asociado a la discrecionalidad dentro del Ejecutivo en su poder de modificar la composición del Presupuesto, con lo que es un indicador muy imperfecto de ineficiencia.

⁶² Una similar conclusión se obtiene si uno desagrega los grupos por fuente de financiamiento, por funciones, por pliegos e incluso a un nivel mucho más desagregado donde se desagrega por actividades y proyectos específicos.

Entre los mayores cambios en la composición del presupuesto resaltan las variaciones en las inversiones, tanto cuando se compara los cambios entre el presupuesto inicialmente aprobado con el modificado, como al examinar las diferencias entre el presupuesto modificado y el ejecutado—corroborando así como el gasto en este componente es en cierto grado un “residuo,” que depende de los recursos en general y de los cambios introducidos en decisiones en otras áreas. Pero, también hay cambios significativos en la participación de las remuneraciones (incluyendo transferencias a regiones donde se incluyen los gastos de los maestros), fruto de los incrementos salariales.

Así, resumiendo, tenemos que la percepción del rol preponderante del Ejecutivo en el Presupuesto a nivel internacional se corrobora tanto por la preeminencia de las decisiones del Ejecutivo tanto en el monto agregado como en la composición del mismo. Entonces cabe la pregunta de por qué dentro de un régimen presidencialista se le da, desde las propias normas constitucionales hasta la práctica diaria, tanta predominancia al Ejecutivo en asuntos presupuestarios. Una posible explicación podría ser que conscientes de la fragmentación política y del deseo de mantener un régimen de votación proporcional y con voto preferencial, los políticos saben de la dificultad de obtener claras mayorías parlamentarias y la posible obstrucción al Ejecutivo, que prefirieron darle este rol preponderante a este poder.

7.2 PROCICLICIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL PERUANA: ¿HAN SIDO LAS INSTITUCIONES SUFICIENTES PARA AMENGUAR ESTE COMPORTAMIENTO?

En un régimen político como el peruano, al no existir un entorno favorable a interacciones intertemporales cooperativas, se tiende a incentivar políticas oportunistas en las que los actores intentan beneficiarse en el corto plazo, en desmedro de orientaciones de más largo plazo. Estas políticas como consecuencia son más difíciles de mantener en el tiempo y tienden a revertirse más fácilmente. Consistente con ello, uno esperaría una tendencia a una política procíclica por alicientes políticos, en las que en épocas de bonanza cuando abundan fuentes de financiamiento y los ingresos fiscales son mayores se incrementan más fuertemente los gastos (o disminuyan los impuestos) a pesar que los mayores ingresos son sólo temporales, pudiendo traer dificultades financieras en las épocas más malas.

En este contexto, intentamos ver si con la introducción de instituciones fiscales que han limitado la indisciplina fiscal, y reducido la discrecionalidad, se ha podido amenguar este comportamiento procíclico o si lo ha eliminado por completo. Luego de la crisis de los ochenta, desde inicios de los noventa han estado presente distintos elementos que han tratado de apoyar la disciplina fiscal (reducir el sesgo al déficit): primero, con la continua “auditoría” del FMI, cuyos programas no se han limitado a períodos de crisis, sino han sido constantes en los últimos 14 años; segundo, por la reforma constitucional que introdujo la prohibición al banco central a otorgar créditos al sector público; y tercero, por la introducción de la ley de responsabilidad fiscal, que incluye no sólo reglas fiscales sino también procedimientos para una mayor transparencia y mayor compromiso en los programas macroeconómicos.

Para tratar de verificar esta apreciación, se intenta ver si se ha presentado una mayor o menor prociclicidad en el período de mayor disciplina fiscal desde inicios de los noventa del correspondiente a años anteriores. Siguiendo a Catão y Sutton (2002) y Alesina y Tabellini (2005) entre otros, se estima una ecuación que puede ser interpretada como una función de reacción de la política fiscal, donde el cambio en el resultado fiscal expresado como porcentaje del PIB, (ΔS_t) es función de la brecha del producto sobre la tendencia (GDP_t^{GAP}), de la desviación de los términos de intercambio respecto de su tendencia, aproximada usando un filtro HP (TOT_t^{GAP}) y del propio resultado económico rezagado:⁶³

$$\Delta S_t = \alpha + \beta GDP_t^{GAP} + \gamma TOT_t^{GAP} + \theta S_{t-1} + \varepsilon_t \quad (A)$$

Un valor negativo del coeficiente para la variable GDP_t^{GAP} implica que un *boom* cíclico está asociado a una reducción del resultado fiscal, implicando que el comportamiento de la política fiscal es claramente procíclico.⁶⁴

Usando información desde 1970, trataremos de verificar si el coeficiente de la brecha (β) es menos negativo (o positivo) luego de 1990 en comparación con el correspondiente al de las décadas anteriores.⁶⁵ Para ello se realizaron algunas estimaciones de la ecuación (A) considerando controles adicionales. En particular, se introdujo cuatro variables dicotómicas: una que permita discriminar la relación entre el déficit y la brecha de producto en el periodo 1991 – 2005 (Dum_{GDP}^{91-05}), una segunda que tome el valor de 1 en aquellos años en que la brecha de producto sea positiva y cero de otro modo ($Dum_{GAP>0}$), y finalmente otras dos que recojan el efecto del Fenómeno del Niño de los años 1983 y 1998, y la fuerte crisis con hiperinflación del periodo 1988-1990. Las dos primeras variables son introducidas de manera multiplicativa, de manera que la especificación más completa es:

$$\Delta S_t = \alpha + \beta GDP_t^{GAP} + \delta (Dum_{GAP>0} \times GDP_t^{GAP}) + \lambda (Dum_{GDP}^{91-05} \times GDP_t^{GAP}) + \gamma TOT_t^{GAP} + \theta S_{t-1} + \pi Dum^{Niño} + \rho Dum_{88-90}^{Crisis} + \varepsilon_t \quad (B)$$

⁶³ La siguiente especificación es una versión específica de una función más general que puede incorporar otras variables como el nivel de la deuda, entre otras. De acuerdo con Manasse (2006), una función de este tipo fue introducida por primera vez por Bohn (1988), para analizar la solvencia fiscal.

⁶⁴ Téngase presente que un valor positivo del coeficiente β no implica necesariamente una política “contracíclica,” por lo menos en el sentido que lo hemos usado en la sección 3 de este informe. Así, ante un incremento en la brecha económica se puede presentar una pequeña reducción del déficit producto del incremento en los ingresos (endógenamente) con lo que el coeficiente puede ser positivo a pesar que venga acompañado de un cierto incremento discrecional en el gasto, con lo que el déficit estructural es mayor. (Para una clarificación detallada de estos concepto, véase el cuidadoso análisis de Kaminsky, *et.al*) Desafortunadamente no se cuenta con una serie larga de los ingresos fiscales ligados a la minería por lo que no ha sido posible calcular el déficit estructural para un período largo. En esta especificación, tratamos de aproximar este efecto de los precios de los minerales usando el estimado de los términos de intercambio.

⁶⁵ Dado que una variación del resultado fiscal puede afectar la brecha económica, se trató de ver la existencia de un problema de endogeneidad entre la primera diferencia del déficit fiscal y la brecha de producto estadísticamente significativo. Para ello, se realizó una prueba de *causalidad a lo Granger* con 2 y 3 rezagos. En ambos casos se rechazó la hipótesis nula de que el déficit *no granger-cause* a la brecha de producto, pero si se acepta la causalidad en el otro sentido (la brecha causa al déficit).

Las variables multiplicativas nos permiten diferenciar la relación entre la variable dependiente y la brecha de producto en aquellos años en que esta última es positiva, y para el periodo 91 – 2005 (una manera alternativa de diferenciar los dos periodos).

Los resultados de estas estimaciones se presentan en la tabla 10. La primera especificación (ecuación 1) discrimina únicamente entre el periodo 1970-1990 y 1991 – 2005. Puede verse que el valor del coeficiente asociado a la brecha es negativo y significativo al 5% para el primer periodo, pero en el periodo 1991 – 2005 el valor del coeficiente, tomando en cuenta la interacción de la brecha de producto con la variable dicotómica de periodo, indica que aunque sigue siendo negativo es considerablemente menor en valor absoluto. El estimado de la variable dicotómica es significativo, sugiriendo un comportamiento diferente entre los dos periodos, confirmando de esta manera que luego de 1990 el comportamiento procíclico es menor al que prevalecía antes, aunque no se puede decir que se ha eliminado.

Tabla 10. Estimados complementarios de la reacción fiscal ante la brecha del producto, entre otras variables

Variable	Ecuación 1		Ecuación 2		Ecuación 3	
	Estimado	t-stat.	Estimado	t-stat.	Estimado	t-stat.
C	-1.07	-2.59*	-1.25	-2.79*	-1.30	-3.01*
GDP_t^{GAP}	-45.04	-5.26*	-51.18	-2.46*	-66.34	-4.03*
$Dum_{GDP > 0} \times GDP_t^{GAP}$			22.36	0.80	33.86	1.50
$Dum_{GDP}^{91-05} \times GDP_t^{GAP}$	38.34	1.89**			42.10	1.98**
TOT_t^{GAP}	2.89	0.60	5.85	1.19	3.50	0.73
S_{t-1}	-0.30	-3.21*	-0.25	-2.42*	-0.25	-2.48*
$Dum^{Niño}$	-7.44	-8.56*	-7.39	-6.15*	-8.27	-8.44*
Dum_{88-90}^{Crisis}	-2.97	-2.75*	-2.88	-2.98*	-3.28	-2.66*
R^2	0.62		0.57		0.64	
R^2 ajustado	0.54		0.48		0.55	
Prob (F-statistic)	0.00		0.00		0.00	

Muestra: 1969 - 2005 (36 observaciones). Estadísticos T obtenidos a partir de errores estándar robustos (White)

* Significativo al 5%.

** Significativo al 10%.

Fuente: BCRP, y estimados propios.

En la segunda especificación (ecuación 2), se controla por aquellos periodos en que el producto estuvo por encima de su nivel tendencial (brecha positiva). Se puede ver que para aquellos años donde la brecha del producto es negativa, su relación con la variación del déficit es altamente negativa (-51.2) indicando una alta prociclicidad en estas etapas del ciclo para los 37 años en su

conjunto. Tomando en cuenta la variable dicotómica multiplicativa, la relación es también negativa cuando la brecha es positiva, aunque con un valor absoluto menor ($-51.2 + 22.4 = -28.8$). Hay que tener presente que la relación entre esta variable dicotómica y el cambio del déficit no es estadísticamente significativa, rechazándose así una simetría en la respuesta entre las diferentes etapas del ciclo.⁶⁶

Finalmente, la tercera especificación (ecuación 3), introduce ambas variables dicotómicas juntas. Los resultados son muy similares a los de las especificaciones anteriores: no es posible concluir que existe asimetría en la respuesta de la política fiscal a situaciones en donde la brecha de producto es positiva, y en general, el periodo 1991 – 2005 muestra evidencia de una menor prociclicidad de la política fiscal.

De esta manera se evidencia que la política fiscal ha pasado a tener un comportamiento menos procíclico con la mayor disciplina fiscal introducida desde inicios de los noventa— relacionada a la introducción de una restricción presupuestal más fuerte, hecha posible gracias a instituciones fiscales que ayudaron a darle mayor jerarquía al MEF, mayor transparencia sobre las políticas a seguir y restricciones *ex ante*. Así, la mayor disciplina (menor sesgo al déficit) no tiene que venir acompañada de una política más procíclica sino que por el contrario quizás sea un elemento absolutamente necesario para hacer posible políticas menos procíclicas—especialmente al disminuir la reducción fuerte en la credibilidad y así hacer imposible una política fiscal que amengüe la situación en épocas recesivas. Sin embargo, la evidencia también indica que la política fiscal todavía no es totalmente contracíclica, existiendo todavía incentivos para que los políticos aprovechen las ventajas de los periodos de bonanzas en políticas que le reditúan beneficios oportunistas de corto plazo (o podrían usar una política fiscal muy contracíclica en épocas recesivas, justificando así otros propósitos políticos como parece que ocurrió en 1999). De hecho el análisis presentado indicaría que las restricciones fiscales actuales no eliminan por completo la tendencia a una política procíclica, pero si han logran atenuarla en los últimos 15 años.

7.3 LA MALA ASIGNACIÓN DEL GASTO PÚBLICO COMO CONSECUENCIA DEL COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO DE LOS ACTORES

Como hemos visto, el Ejecutivo en general tiene amplios poderes para manejar el presupuesto, especialmente para modificar su composición en la etapa de ejecución y variar el total cuando los ingresos fiscales son diferentes a los previstos.⁶⁷ Estos poderes—aunque dentro de las restricciones totales (especialmente el evitar ser visto como que aumentan el déficit en demasía) y las limitaciones en cambios en la composición que traen los gastos rígidos—brindan posibilidades de adaptación a

⁶⁶ Así, estos resultados no concuerdan con los encontrados por Manasse (2006) para un conjunto de países desarrollados y en desarrollo. Según sus estimados, prevalece un comportamiento procíclico en las épocas buenas mientras tiende a ser a-cíclico en las épocas malas. En el caso peruano, por supuesto, no se puede soslayar los argumentos políticos para explicar el comportamiento procíclicos en las buenas épocas y además refuerzan la endeble situación fiscal que ha prevalecido en por lo menos buena parte del periodo que ha hecho que la restricción financiera haya jugado papel tan importante en las malas épocas.

⁶⁷ De acuerdo a información proporcionada por la DNPP, el total de operaciones que varían el total del Presupuesto y modifican la composición superaron las 20 mil como promedio por año entre 1997 y el 2005, si incluimos todos los cambios hasta nivel de proyecto y actividades—siendo mayores en los periodos de bonanza (1997 y 2004- 2005).

diversos cambios en el entorno, los que en general son deseables dentro de un manejo presupuestario moderno. No obstante, también posibilitan el uso de este manejo discrecional para sacar provecho de oportunidades políticas, muchas de ellas con una visión de corto plazo.

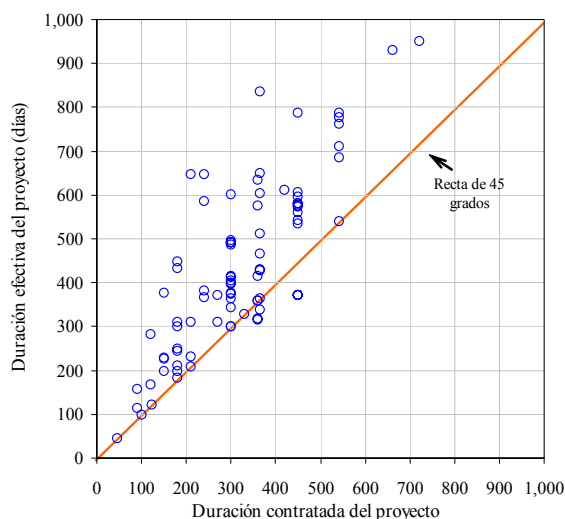
Se puede considerar que el Presidente tiene como objetivos centrales el deseo de ser considerado “competente,” tratando de ser reconocido por haber hecho posible el mayor número de proyectos apreciables, y a la vez ser percibido como cumplidor con la mayoría de sus promesas electorales. Ambos deseos presionan por lo general a demandar más gasto. Los titulares de los entes ejecutores también tienen el deseo de realizar el mayor número de proyectos posibles y atender a los grupos de interés ligados a su sector. Dado estos deseos u objetivos, hay una tendencia normal a presionar por mayores gastos dentro del propio Ejecutivo. Sin embargo, dada las restricciones económicas, financieras e institucionales, la mayor presión por “realizar obras” o atender otras demandas puede traer también una mayor ineficiencia en el uso de los recursos público. Para ver la relevancia de este punto, en esta parte del informe se analizan dos casos particulares. Primero, en el Perú es usual que el Ejecutivo acepte la inclusión y el inicio de un gran número de proyectos especialmente de alcance regional (*pork*) que van más allá de las posibilidades financieras y de los topes en el gasto total, con lo que el período que toman terminar estos proyectos es mucho mayor al requerido por razones técnicas, generándose así un costo fiscal considerable. Aquí, se ilustrará la importancia de este punto examinando proyectos de transporte. Segundo, la presión por cumplir con las promesas electorales muchas veces conlleva a incrementar el gasto en ciertos ítems sin poder hacerlo de una manera que aumente los servicios o su calidad, lo cual lo ilustraremos con lo ocurrido en el sector de educación.

(a) El caso de los proyectos en el sector de transporte

Para ver la mayor demora en la ejecución de los proyectos de inversión, se tomó una muestra de 87 proyectos de inversión desarrollados entre 1992 y el 2000 en el sector transporte, todos financiados con préstamos de organismos oficiales internacionales.⁶⁸ Estos proyectos debieron haber tenido una duración promedio de ejecución de algo más de un año según lo estipulado en el contrato de financiamiento. En promedio, sin embargo, estos proyectos demoraron en concluir un 41% más de tiempo que lo ahí establecido, como se desprende de la figura 20. Se debe tener presente que estos proyectos han sido de bajo monto y supuestamente de buen diseño al estar financiados por medio de estos organismos. Aunque sin contar con datos precisos, los funcionarios del MEF que monitorean los proyectos de inversión señalan que en el caso de las obras de mayor envergadura la demora ha sido mayor a la técnicamente esperada en más de 60% a 70%.

⁶⁸ Los organismos multilaterales que financiaron estos proyectos fueron el BID, el Banco Mundial, y el JBIC.

Figura 20. Duración efectiva versus duración contratada, basado en una muestra de proyectos de inversión con financiamiento externo
(días de duración del proyecto)



Fuente: Dirección Nacional de Programación Multianual del MEF

Asimismo, se ha obtenido información de 816 partidas presupuestarias de proyectos de inversión del sector transporte, con datos del presupuesto originalmente planteando, sus modificaciones y su grado de ejecución para los años 1997- 2005. Esta información revela que la ejecución de estos proyectos en promedio representó sólo un 70% de lo aprobado inicialmente, monto relativamente alto que sugiere que la demora en la ejecución de la inversión no se debe sólo a imprevistos macroeconómicos o de índole logístico. Para visualizar lo antes dicho, en la tabla 11 se incluye una submuestra de estos proyectos—en la cual el nivel de no ejecución alcanza el 46%.

Muchas de estas bajas ejecuciones son consecuencia de decisiones políticas que conllevan a la inclusión de nuevos proyectos originalmente no contemplados en el presupuesto, los cuales, dada la restricción presupuestal, determinan una reducción en el monto presupuestado de los proyectos originalmente incluidos. También revela la intención de incluir un gran número de proyectos por parte de las unidades ejecutoras para presionar por aumentos de gastos en períodos futuros, como vimos en la sección 6.

Estos desfases en la ejecución traen un significativo costo administrativo, financiero y de oportunidad. Así, de acuerdo a una muestra de 19 proyectos relativamente pequeños con financiamiento externo desarrollados entre 1991 y el año 2001,⁶⁹ el costo efectivo de las obras superó en 30% en promedio a lo originalmente previsto en los contratos. De acuerdo a información provista por el MEF, en proyectos de mayor envergadura, estos costos adicionales pueden superar fácilmente el 50%.

⁶⁹ Estos proyectos forman parte de una base de datos provista por la Dirección Nacional de Programación Multianual del MEF. Los proyectos en su totalidad fueron financiados con recursos externos y fueron seleccionados por ser los que disponían de la información necesaria para este análisis.

Así, el hecho de introducir un mayor número de proyectos por parte de los entes ejecutores en su intento por aumentar su presupuesto más adelante, por influencia de grupos de presión—habiéndose proliferado recientemente las denominadas “actas de compromisos” firmadas por funcionarios del Ejecutivo con representantes locales con el fin de romper huelgas y otras manifestaciones en las calles donde se establecen compromisos en nuevos proyectos locales—y el deseo de satisfacer del Presidente y otros actores de congraciarse con los pobladores en las visitas que efectúan, hacen que estos proyectos se ejecuten con una inusual demora y con el consiguiente mayor costo.

Tabla 11. Selección de proyectos de inversión del sector Transportes y Comunicaciones
(en nuevos soles y en %)

Año	Descripción del proyecto		PIA (1)	PIM (2)	Ejecución (3)	Recorte o ampliación [(2) - (1)] / (1)	Grado de NO ejecución [(2) - (3)] / (2)
1997	2 01013	CONSTRUCCION, REHABILITACION Y MEJORAMIENTO DE AEROPUERTOS	34,817,918	21,357,455	9,460,780	-38.7%	55.7%
1997	2 01560	CONSTRUCCION, AMPLIACION Y REUBICACION DE INSTALACIONES PORTUARIAS	33,259,766	20,334,605	14,602,425	-38.9%	28.2%
1997	2 17040	CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA DE PEAJES Y PESAJES	31,254,374	36,328,007	15,493,871	16.2%	57.4%
1997	2 01206	SEÑALIZACION DE CARRETERAS	5,280,000	9,971,507	2,918,216	88.9%	70.7%
1998	2 00445	REHABILITACION DE CARRETERAS	434,927,128	358,470,009	185,800,000	-17.6%	48.2%
1998	2 00450	REHABILITACION Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA	24,714,000	21,746,624	12,778,124	-12.0%	41.2%
1998	2 00128	CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA DE PEAJES Y PESAJES	44,441,019	49,494,799	25,157,046	11.4%	49.2%
1999	2 00134	CONSTRUCCION, AMPLIACION Y REUBICACION DE INSTALACIONES PORTUARIAS	49,000,000	28,736,251	3,309,769	-41.4%	88.5%
1999	2 00526	REHABILITACION Y RECONSTRUCCION-FENOMENO EL NIÑO	109,039,320	26,973,436	23,475,819	-75.3%	13.0%
2000	2 00137	CONSTRUCCION, REHABILITACION Y MEJORAMIENTO DE AEROPUERTOS	15,800,000	15,833,461	8,723,024	0.2%	44.9%
2003	2 01339	CONSTRUCCION EMBARCADERO FLUVIAL TAMSHIYACU	1,000,000	14,190	10,735	-98.6%	24.3%
2003	2 02172	AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DEL AEROPUERTO DE HUANCABAMBA	1,500,000	2,000,000	100,000	33.3%	95.0%
2003	2 00712	CONSTRUCCION Y REHABILITACION DE EMBARCADEROS	816,486	1,418,263	56,994	73.7%	96.0%
2003	2 01358	CONSTRUCCION PUENTE LA BALZA	2,108,235	244,036	220,002	-88.4%	9.8%
2003	2 01669	INFRAESTRUCTURA DE MANTENIMIENTO VIAL	900,000	445,000	105,609	-50.6%	76.3%
2003	2 00677	MEJORAMIENTO DE LAS HIDROVIAS NAVEGABLES	599,946	1,678,197	72,806	179.7%	95.7%
2003	2 01175	CONSTRUCCION CARRETERA IZCÚCHACA - HUANCABELICA	712,000	158,268	111,215	-77.8%	29.7%
2003	2 02049	REHABILITACION PUENTE STUART	18,780,501	5,457,735	4,264,492	-70.9%	21.9%
2003	2 02027	REHABILITACION DE CARRETERA PUENTE RICARDO PALMA LA OROYA	45,436,038	31,113,676	26,989,418	-31.5%	13.3%
2003	2 01178	CONSTRUCCION CARRETERA OLLANTAYTAMBO - ABRA MALAGA - ALFAMAYO	22,927,941	22,877,308	14,421,132	-0.2%	37.0%
2003	2 02060	REHABILITACION Y MEJORAMIENTO DE CARRETERA TINGO MARIA - AGUAYTIA - PUCALLPA	172,188,520	170,067,430	114,200,000	-1.2%	32.9%
2003	2 00128	CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA DE PEAJES Y PESAJES	6,600,000	13,243,192	4,586,718	100.7%	65.4%
2004	2 01752	MEJORAMIENTO DE CAMINOS DE HERRADURA	10,243,932	3,551,486	3,335,231	-65.3%	6.1%
2004	2 02060	REHABILITACION Y MEJORAMIENTO DE CARRETERA TINGO MARIA - AGUAYTIA - PUCALLPA	116,639,185	62,112,361	62,097,387	-46.7%	0.0%

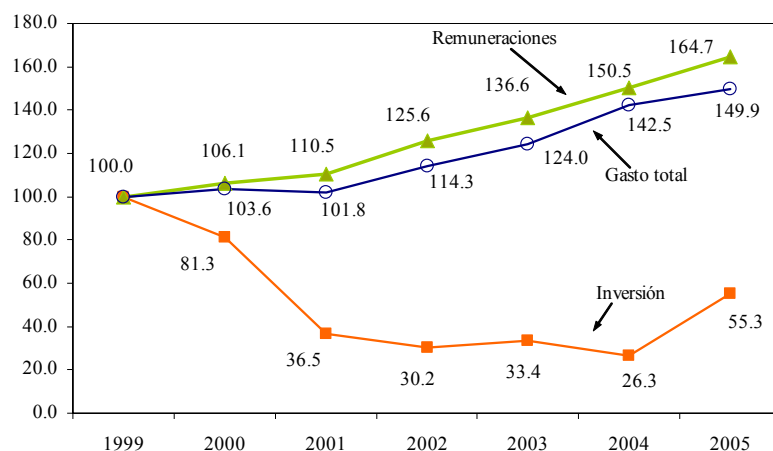
Fuente: DNPI.

(b) El caso del gasto en educación

La educación peruana está atravesando por una crisis severa. Si bien se ha ampliado significativamente la cobertura del servicio educativo—como la universalización de la educación primaria⁷⁰—su calidad, medida por el rendimiento de los alumnos, ha venido mostrando un progresivo deterioro desde la segunda mitad del siglo XX. La baja calidad de la educación pública en el Perú se debe a una política sin norte claro que promovió la expansión de la cobertura del servicio educativo con el costo de reducir considerablemente los estándares de calidad (como se desprende de Cotlear [2006]). Esta situación ha llevado a que los estudiantes peruanos se encuentren con los resultados más bajos en las pruebas estándares de rendimiento llevadas a nivel internacional (Du Bois, *et al.* 2004).

Una parte de estos bajos rendimientos es consecuencia de una inadecuada asignación del gasto público en educación. En particular, si bien el gasto destinado a este sector se ha incrementado en los últimos 6 años en 31% en términos reales, el aumento en remuneraciones lo ha hecho en 44%. Con ello, el presupuesto de este sector se ha “salarizado” aún más, a tal extremo que actualmente cerca del 90% del presupuesto total del sector se destina al pago de planillas, minimizando así el gasto en bienes y servicios (como el mantenimiento de locales y las compra de útiles) y la inversión—como se desprende de la figura 21.

Figura 21. Gasto en planillas e inversión en educación básica¹
(en índices, 1999 = 100)



Notas:

1/ Educación básica = niveles inicial, primaria y secundaria

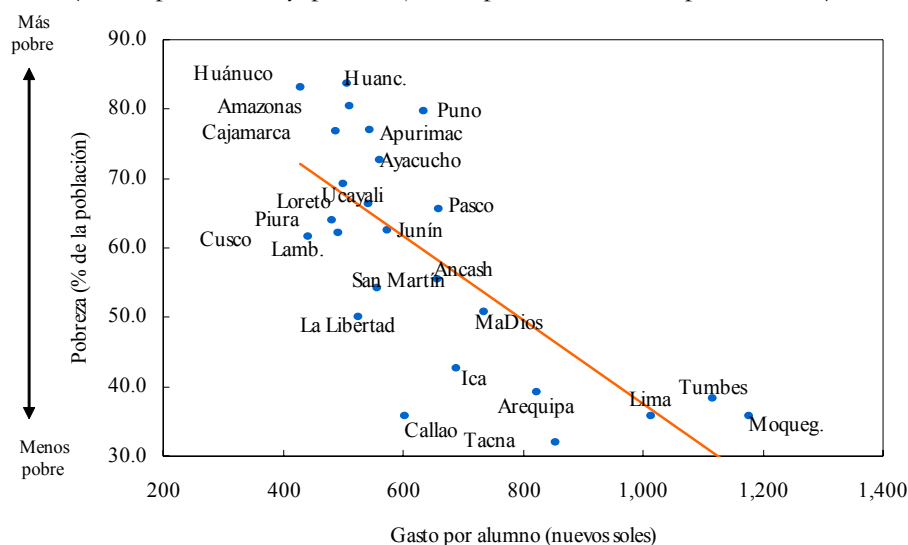
Fuente: SIAF – Ministerio de Economía y Finanzas del Perú

Un resultado evidente, a la luz de la “salarización” del gasto público en la educación escolar, es que la asignación del gasto por regiones se da en función del número de profesores y no sobre la

⁷⁰ En general, el problema de la educación pública peruana no es de cobertura. De hecho, los niveles de matrícula en el Perú son superiores a los de otros países de la región, incluyendo algunos cuyo nivel de ingresos por habitante es superior al peruano.

base del número de alumnos, como podría pensarse debería ser. Esta situación lleva a que existan serias disparidades en la relación entre los gastos en educación y el número de alumnos entre las distintas regiones del país, restándole equidad al presupuesto. La asignación del gasto no se realiza sobre la base del requerimiento efectivo de maestros. Son las regiones con más pobres las que tienen menor gasto por alumno, lo que le da un carácter regresivo—como se ilustra en la figura 22.⁷¹

Figura 22. Gasto por alumno en educación básica y nivel de pobreza, 2004¹
(en S/. por alumno y porcentaje de la población total, respectivamente)



1/Educación básica incluye educación inicial, primaria y secundaria.
Fuente: INEI, MINEDU

Lo que más nos interesa destacar aquí es que a pesar del significativo incremento los gastos en educación escolar los indicadores del rendimiento escolar en las escuelas públicas no muestran una mejoría en los últimos 6 años—y aún muestran un cierto deterioro en los resultados a los exámenes lógico matemático.⁷² Así, la evaluación en el área de lógica-matemática (básicamente resolver problemas) fue menor en el 2004 respecto de 1998—siendo la diferencia estadísticamente significativa al 1%—tanto para los alumnos del último año de primario como los del último año de secundaria. Si bien se mostró una ligera mejoría en el área de comunicación verbal (básicamente comprensión de textos), ésta no fue significativamente diferente a la de 1998, para ambos grupos de alumnos evaluados. Los resultados se presentan en la figura 23.

Así, pues, a pesar del fuerte incremento del gasto en términos reales en el sector educación entre 1998 y 2004 no se visualiza mejoría en la calidad de este servicio. Téngase presente que el aumento en estos gastos correspondió básicamente a sucesivos incrementos en la remuneración de los profesores. Estos ajustes salariales se dieron por fuertes presiones del sindicato de profesores del

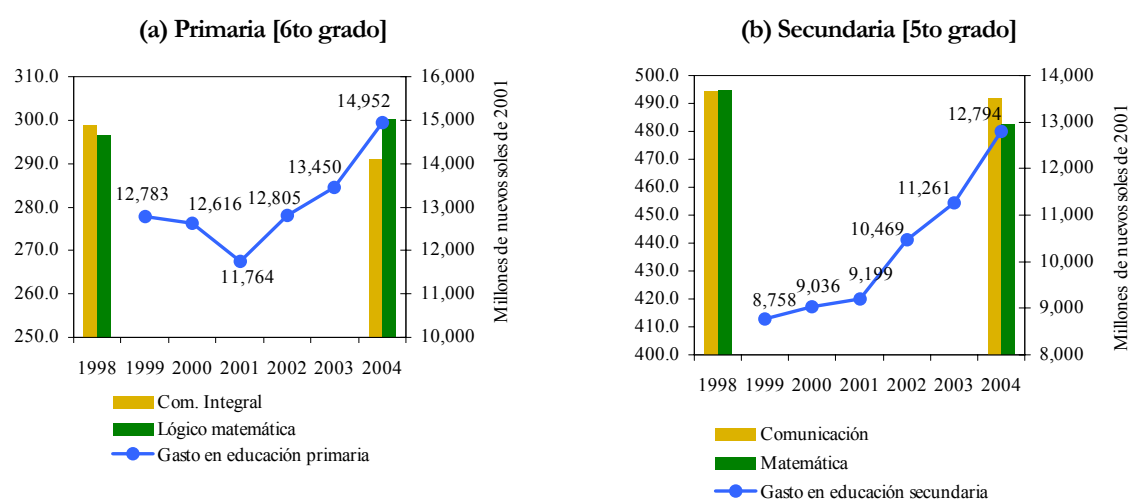
⁷¹ Para un mayor desarrollo de este tema véase, en particular, Saavedra y Suárez (2002), y Banco Mundial (2001).

⁷² Estos resultados se basan en la Evaluación Nacional 2004 elaborada por el Ministerio de Educación, cuyos resultados son metodológicamente compatible con los de la encuesta anterior hecha para el año 1998.

sector público (SUTEP), en un contexto en que se tenía como precedente la promesa electoral del Presidente Toledo de duplicar el sueldo de los maestros durante su mandato. Por el alto deseo del Presidente de cumplir con esta promesa, estos incrementos se produjeron incondicionalmente, sin requerir ningún tipo de compromiso por parte de los docentes para mejorar el rendimiento de los alumnos.⁷³ En este caso, se usaron los mayores ingresos presupuestales (que tienen un importante componente cíclico) para mejorar los sueldos de los maestros escolares, pero dada la presión que trae el compromiso asumido en la campaña electoral, éstos se dieron sin exigir cambios que ayuden a una mejor calidad del servicio.

Figura 23. Rendimiento de estudiantes de colegios estatales y gasto público en educación

(en puntajes y millones de nuevos soles del 2001, respectivamente)



Notas:

1/ Los datos de 1998 corresponden a la prueba CRECER 1998, mientras que los datos del 2004 fueron publicados en la Evaluación Nacional 2004, en donde se tomaron preguntas similares a la prueba CRECER 1998 para fines comparativos.

2/ Las diferencias del rendimiento estudiantil en ambos años es estadísticamente significativa al 1 por ciento en el caso de la capacidad Lógico-Matemática. En cambio, en la capacidad de Comunicación Integral, la diferencia no es significativa.

Fuente: Unidad de Medición de la Calidad (del Ministerio de Educación)

7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El régimen político peruano en general es claramente presidencialista. Nuestra descripción del proceso presupuestario muestra en forma quizás más notoria la preponderancia del Ejecutivo en general, y del Presidente en particular, en la determinación de la agenda y la toma de decisiones en las diversas fases de este proceso.

Posiblemente los políticos (al elaborar las constituciones, pero también en el día a día) han delegado en el Ejecutivo esta alta discrecionalidad conscientes de la necesidad de la gobernabilidad en un país con un sistema político bastante fragmentado, donde predomina la debilidad de los

⁷³ De hecho existe una fuerte oposición por parte de este sindicato a la evaluación objetiva de las capacidades de los docentes.

partidos, y donde prevalecen reglas electorales que pueden conducir a gobiernos con minorías en el Congreso (o débiles en general, por la falta de disciplina e independencia de sus miembros). Pero a la vez, esta alta discrecionalidad incentiva el uso de políticas oportunistas—particularmente por parte del Ejecutivo que es el que ejerce el mayor poder—que se acentúa por la alta rotación de las autoridades políticas y por tanto el incentivo que tienen en mostrar resultados atractivos en el corto plazo (es decir, por la alta tasa de descuento de las políticas de más largo aliento).

Al respecto, el Presidente tiene un claro interés de presentarse como “competente” ejecutando obras y ampliando servicios, a la vez que intenta cumplir con sus promesas electorales, todo ello para mantener el apoyo de la población. Dadas las debilidades de las instituciones políticas en el caso peruano, un cierto apoyo popular es necesario no sólo para intentar que su partido continúe teniendo representación en las siguientes administraciones, sino incluso para poder mantenerse en el poder hasta el final de su mandato. Todo lo anterior, por lo general trae una fuerte presión a incrementar el gasto público y el monto del presupuesto—presión que ejerce junto a las autoridades de los entes ejecutores, algunos congresistas y grupos de interés con intereses particulares.

Por supuesto, el Presidente trata de maximizar estos objetivos, pero estando sujeto a las restricciones tanto financiera-económicas como institucionales. Luego de la crisis de los ochenta, ya hay una cierta conciencia bastante generalizada de la importancia de mantener la disciplina fiscal, y el Presidente dentro de sus restricciones ha internalizado la necesidad de evitar altos déficit, puesto que estos incrementan la probabilidad de una crisis a breve plazo. Sin embargo, como hemos visto, todavía ha persistido el deseo de aprovecharse de beneficios oportunistas de corto plazo, a pesar de ser consciente del costo a más largo plazo (y en general con la anuencia del Congreso). Entre estos beneficios se incluyen aprovechar los mayores ingresos en períodos de bonanza, el retraso del impacto de las políticas para expandir el gasto en las etapas preelectorales, y los de incrementar los compromisos que se registran contablemente en períodos posteriores (trayendo más rigidez presupuestal en el futuro) pero reditúan políticamente a los que las plantean e inician.

Así, dado este fuerte poder discrecional que se le ha otorgado al Presidente, y al Ejecutivo en general, se han introducido contra pesos institucionales que limitan la alta flexibilidad que tienen estos actores en el quehacer presupuestario. En particular, se han acentuado mecanismos que hagan al sistema más transparente (para evitar excesos con el uso de la opinión pública y de otros actores), una mayor jerarquía para el MEF (pues es el ente que internaliza mejor la responsabilidad fiscal), y con el uso de limitaciones externas, como la prohibición de crédito del banco central, el monitoreo bajo parámetros preestablecidos con programas con el FMI y las reglas fiscales.

Dado que medidas en esta dirección ya se han adoptado, y así mismo una cierta disciplina fiscal ha imperado en los últimos años, algunos cuestionan introducir modificaciones significativas al actual esquema, que en cierto grado ha estado funcionando, argumentando que es posible caer por perfeccionistas en situaciones peores. Creemos que algo de cierto hay en lo anterior. Sin embargo hay ciertos retos que se van a tener que afrontar y que van a requerir de decisiones políticas:

- (i) Si bien el déficit fiscal y la deuda han disminuido en los últimos años, al menos una parte de esta disminución se atribuye a factores que parecen cíclicos. El Perú todavía es un país altamente endeudado y sujeto a fuertes vaivenes económicos, con lo que todavía es recomendable implementar una mayor disciplina fiscal y así alejar el problema de solvencia

fiscal—ello en consistencia con el principio de la actual ley de responsabilidad fiscal que plantea un déficit fiscal de cero como promedio en el ciclo, mientras el déficit estructural del año pasado fue significativamente mayor, mayor a 1% del PIB. Sin este margen de acción, difícilmente se puedan evitar políticas fiscales procíclicas.

- (ii) La calidad de los servicios públicos y la atención a los más necesitados están cuestionadas, y en buena medida se reflejaron en las recientes elecciones presidenciales. Ello probablemente va a implicar mayores presiones a gastos, especialmente sociales y de infraestructura, teniéndose que velar para que no se desmorone la sostenibilidad fiscal y se realicen los gastos en forma eficiente para maximizar su impacto.
- (iii) La próxima administración no va a tener mayoría parlamentaria, y de hecho va a enfrentar un Congreso más fragmentado que el actual, con lo cual necesariamente tendrá que formar alianzas para alcanzar cierta gobernabilidad. Con este fin, muy probablemente se necesite mayores compensaciones (*rabbit gardens*) a las actuales y va a ser necesario (y conveniente) darle un rol mayor al Congreso en las tomas de decisiones, incluyendo las presupuestarias.
- (iv) La descentralización, que recién ha comenzado, seguramente va a traer nuevos actores con demandas de gasto (especialmente teniendo en cuenta que las regiones actuales no recaudan tributos), además de una mayor presión a una mayor equidad horizontal de los recursos actuales.

Estos retos definitivamente van a trastocar el proceso presupuestario, no sólo en sus resultados sino también en el proceso de toma de decisiones. Así, finalmente a partir del análisis de todo el proceso presupuestario desarrollado a lo largo de este estudio nos permitimos presentar unas cuantas recomendaciones de política en las siguientes áreas:

- *Refuerzo en las instituciones fiscales:* En el Perú de hoy, existen pedidos para reforzar la ley de responsabilidad fiscal, especialmente en dos direcciones: (i) exigiendo mayor exigibilidad (*enforcement*) con la introducción de sanciones, y (ii) introduciendo una regla en función del déficit estructural y/o reintroduciendo la operatividad del fondo de estabilización (cuya capacidad de ahorro fue prácticamente eliminado con la revisión de la ley en el 2003). Sin querer explayarnos demasiado sobre aspectos técnicos de estas propuestas, si vale la pena plantear algunas sugerencias en relación a ellas. En primer lugar, acerca de la propuesta de sanciones, es importante que los posibles responsables tengan el suficiente poder para hacer efectivo su cumplimiento y haya una clara definición de responsabilidades, pues de lo contrario se dilata la responsabilidad haciéndola difícil de hacerla operativa. Asimismo, sería recomendable que la cláusula de excepción se utilice en casos de real emergencia. Para ello, sería deseable que la ley tenga un rango legal elevado que permitiría que sólo una mayoría calificada pueda declarar este estado de emergencia. En segundo término, sobre la propuesta del déficit estructural, téngase presente que la actual ley al limitar el incremento al gasto intenta hacer menos cíclico el manejo fiscal. La dificultad en continuar haciendo una política fiscal algo procíclica estriba en la decisión de los actores, que decidieron darle una dispensa a la regla de gasto. Un cambio en la ley de responsabilidad fiscal en la dirección de usar el déficit estructural no elimina el incentivo a solicitar dispensas. Además, continuos cambios a una ley

hace menos creíble su cumplimiento en años posteriores, pues hace pensar en nuevas modificaciones en el futuro.

- *Rendición de cuentas del MEF:* Si bien creemos en la necesidad de una alta jerarquía para el MEF en las decisiones macro fiscales, ésta debe venir acompañada por una clara rendición de cuentas, la cual hay que reforzar—como en cualquier buena relación agente-principal. En particular, se debe respetar lo establecido en la ley sobre transparencia en el sentido que el Ministro sustente en el Congreso y al país la denominada Declaración de Cumplimiento, comparándola en forma explícita con los compromisos que asume en el Marco Macroeconómico Multianual y explicando cualquier desviación en relación a él.
- *Calidad del gasto y contraprestaciones por incrementos en gasto:* Si bien es aconsejable desarrollar gradualmente un sistema completo de evaluación y monitoreo de los gastos públicos, el análisis del caso de educación nos revela con claridad la conveniencia de restringir los aumentos presupuestales a la contraprestación de acciones concretas de las unidades ejecutoras. De igual forma, los mayores recursos a los gobiernos subnacionales deben venir acompañados con mayores responsabilidades—y por ende con disminuciones de recursos al gobierno central—dentro de un proceso de descentralización fiscalmente neutral.
- *Rol del Congreso:* Ante la necesidad de mayor negociación con el Congreso, se necesita dotarle de mayores poderes, especialmente en el área de supervisión (*oversight*) del presupuesto. En esta línea, se debe reforzar los incentivos de la Comisión de Presupuesto para que tenga un rol más activo en la supervisión y en una debida rendición de cuentas del Ejecutivo, incluyendo el de supervisar el posible cumplimiento en las normas fiscales de la ley de responsabilidad fiscal (con asistencia de instituciones del sector privado, además del BCR y la Contraloría). Para que pueda realizar mejor sus nuevas funciones, sería útil reforzar a la Comisión de Presupuesto con personal técnicamente competente y relativamente estable. La experiencia en otros países latinoamericanos—a diferencia del *Congressional Budget Office* de EE. UU.—refleja la importancia que este equipo no sólo sea técnicamente competente sino también no partidario.
- *Rol de la burocracia:* Finalmente, dado el alto nivel de rotación de los políticos, aspecto que difícilmente creemos se va a revertir en un horizonte cercano, es conveniente reforzar al elemento estable de la burocracia técnicamente competente a través de una reforma de la carrera pública, consistente y con incentivos claros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] Alcázar, L.; E. Wachtenheim y J. R. López-Cálix (2004). “Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, vaso de leche y educación”. Instituto APOYO.
- [2] Alesina, A. y G. Tabellini (1990). “A Positive Theory of Budget Deficits and Government Debt,” *Review of Economic Studies* 57, 403-414.
- [3] Alesina, A. y R. Perotti (1999). “Budget Deficits and Budget Institutions”, en Poterba, J. and J. von Hagen (1999) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. National Bureau of Economic Research.
- [4] Alesina, A. y G. Tabellini (2005). “Why is fiscal policy often procyclical?” NBER working paper, Julio.
- [5] Alier, M. (2005). “Budget Rigidities in Latin America”. Presentación realizada en ECLAC - 18th Fiscal Policy Regional Seminar. Santiago, Chile.
- [6] Austen-Smith, D. (1987). “Interest Groups, Campaign Contributions and Probabilistic Voting”, *Public Choice* 54, 123-139.
- [7] BID (2005). *The Politics of Policies, Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report*, IPES, noviembre.
- [8] BID y Banco Mundial (2002). *Peru - Restoring fiscal discipline for poverty reduction: a public expenditure review*.
- [9] Bohn, H., 1998, “The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113 (August), pp. 949–63.
- [10] Brender, A. y A. Drazen (2005). “How do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Cross-Section of Countries,” NBER Working Paper, diciembre.
- [11] Brixi, H. y A. Schick (2002). *Government at Risk*. The World Bank, Washington DC.
- [12] Brixi, H y A. Mody (2002). “Dealing with Government Fiscal Risk: An Overview”, en Brixi, H. y A. Schick editors, *Government at Risk*, The World Bank, Washington DC.
- [13] Catão, L. y B. Sutton (2002). “Sovereign Defaults: The Role of Volatility.” IMF Working Papers WP/02/149, septiembre.
- [14] Chari V. y H. Cole (1993). “A Contribution to the Theory of Pork-Barrel Spending”, Research Department Staff Report 156, Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- [15] Cho I. y D. Kreps (1987). “Signaling Games and Stable Equilibria,” *Quarterly Journal of Economics* 102, 179-221.
- [16] Cotlear, D. (2006). *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Banco Mundial.
- [17] Cox, G y M. McCubbins (2001). “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, en Haggard y McCubbins, ed., *Presidents, Parliaments and Policy*,
- [18] Crabtree, J. *Alan García en el Poder: Perú 1985 – 1990*. Editorial PEISA.
- [19] Du Bois, F., J. Chávez y A. Cusato (2004). “Programas sociales, salud y educación el Perú: Un balance de las políticas sociales.” Instituto Peruano de Economía.
- [20] Drazen, A. (2004). “Fiscal rules from a political economy perspective”, en Kopitz, G. (2004) *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*, Palgrave & International Monetary Fund.
- [21] Drazen, A. (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press.

- [22] Dixit, A. (1996). *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*, The MIT Press.
- [23] Francke, P., J. Castro, R. Ugaz y J. Salazar (2003). “Evaluación del proceso presupuestal peruano, con énfasis en su transparencia”. Proyecto Análisis Independiente del Presupuesto Público 2003.
- [24] Filc, G. y C. Scartascini (2004). “Budget institutions and fiscal outcomes. Ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department”. Paper prepared for presentation at the Research Department 10th Year Anniversary Conference. Office of Evaluation and Oversight. *Inter-American Development Bank*.
- [25] Fundenberg, D. y E. Maskin (1986). “The Folk-Theorem in Repeated Games with Discounting and with Incomplete Information,” *Econometrica*, 54: 533-556.
- [26] Fundenberg D. y J. Tirole (1992). *Game Theory*, MIT Press.
- [27] Green, J. y R. Porter (1984). “Non-cooperative Collusion Under Imperfect Price Information”, *Econometrica*, 54:975-94
- [28] Grossman H. y M. Kim (1996). “Predation and Accumulation,” *Journal of Economic Growth* 1, 333-351.
- [29] Hagemann, R. (1999), “The Structural Budget Balance: The IMF’s Methodology,” IMF working paper.
- [30] Haggard S. y M. McCubbins (2001). *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press.
- [31] Hallerberg, M. & P. Marier (2004). “Executive Authority, the Personal Vote and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries”. *American Journal of Political Science*. Vol. 48, No. 3, July 2004. pp. 571 – 587.
- [32] Instituto Peruano de Economía- IPE (2003). *La brecha en infraestructura. Servicios públicos, productividad y crecimiento*. IPE y ADEPSEP, septiembre.
- [33] International Budget Project (2005). *Latin American Index of Budget Transparency, a Comparison of 8 Countries*.
- [34] International Monetary Fund (2004). “Peru: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”, IMF Country Report No. 04/109.
- [35] Kaminsky, G., C. Reinhart, y C. Végh (2004). “When it Rains it Pours: Procylical Capital Flows and Macroeconomic Policies, NBER working paper, septiembre.
- [36] Lienert, I. (2005). “Who controls the budget: the legislative or the executive?” IMF Working Paper 05/115.
- [37] Martner, R. y V. Tromben (2004). “Tax Reforms and Fiscal Stabilization in Latin American Countries,” CEPAL Serie de Gestión Pública 45, junio.
- [38] Manasse, P. (2006). “Procylical Fiscal Policy: Shocks, Rules, and Institutions—A View From MARS,” IMF Working Paper WP/06/27, enero.
- [39] Meyers, R. (1999). *Handbook of Government Budgeting*, Jossey Bass, San Francisco.
- [40] Morón E. y C. Sanborn (2005). “The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game”. Research Network Working Paper #R-511. Banco Interamericano de Desarrollo.
- [41] Mostajo, R. (2002). “El Sistema Presupuestario en Perú”. *Serie Gestión Pública*, 17. CEPAL.
- [42] Muñoz, D. y C. Gallardo (2004). “Análisis de la carrera legislativa en el Perú: estrategias para permanecer en el cargo”. Mimeo.
- [43] Nordhaus, W. (1975). “The Political Business Cycle,” *Review of Economic Studies*, 42, 169-190.
- [44] North, D. (1990). “A Transaction Cost Theory of Politics,” *Journal of Theoretical Politics*, 2 (4): 355-367.

- [45] Payne, M., D. Zovatto, F. Carrillo y A. Allamand (2002). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. IADB Publications.
- [46] Pereira, C. & B. Mueller (2004). "The cost of governing. Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process". *Comparative Political Studies*. Vol. 37, No. 7, 781-815 (2004).
- [47] Ríos, B. (2004). "Perú, ¿camino hacia la sostenibilidad fiscal," en F. Jaramillo y M. Castilla (eds.) , *Sostenibilidad fiscal en la región andina, Políticas e instituciones*, Corporación Andina de Fomento, julio.
- [48] Rubin, I. (1999). "Understanding the Role of Conflict in Budgeting," en Meyers, R. ed., *Handbook of Government Budgeting*, Jossey Bass, San Francisco.
- [49] Santiso, C. y A. García Belgrano (2004). "Politics of Budgeting in Perú: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems". Nitze School of Advance International Studies (SAIS) Working Paper No. WP01-04.
- [50] Santiso, C. (2005). "Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process". Paper prepared for the XVII Regional Seminar on Fiscal Policy. United Nations Commission for Latin America (ECLAC).
- [51] Scartascini, C. & M. Crain (2001). "The size and composition of government spending in multi-party systems". Paper prepared for the Public Choice Society Meeting.
- [52] Shack, N. (2005). "Presupuestar en el Perú," documento de trabajo preliminar.
- [53] Schady, N. (1998). "Seeking votes: the political economy of expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991 – 1995". Paper presented at the Northeast Universities Development Conference held at Yale University, octubre de 1998. World Bank.
- [54] Scharpf, F. (1997). "Games Real Actors Play," en *Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press.
- [55] Schick, A. (2002). "Budgeting for Fiscal Risk", en Brixi, H. y A. Schick editors, *Government at Risk*, The World Bank, Washington DC.
- [56] Schick, A. (2002). "Fiscal institutions versus political will", en Kopitz, G. (2004) *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*, Palgrave & International Monetary Fund.
- [57] Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. (2003). "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions Framework," IDB Working Paper.
- [58] Snyder, J. (1991). "Campaign Contributions as Investments: The US House of Representatives 1980-86", *Journal of Political Economy*, 98, 1125-1227.
- [59] The International Budget Project (2005). "Latin American Index of Budget Transparency 2005. A comparison of 8 countries". Center on Budget and Policy Priorities.
- [60] Tsebelis, G. (2001). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press.
- [61] Tuesta, F. (1997). "El impacto del sistema electoral sobre el sistema político peruano". En Tuesta, F. (editor). *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*.
- [62] Tuesta, F. (2001). *Perú Político en Cifras 1821-2001*. 2a. ed. Lima: Fundación Friedrich.
- [63] Valderrama, J. (2002). "Perú– Propuesta de reforma a las reglas fiscales." Consultoría para el BID, febrero.
- [64] Whytock, C. (2006). "The economic consequences of Constitutions: Executive-legislative relations and the government spending in the world's democracies". Mimeo.

ANEXO 1. DETERMINACIÓN DEL TAMAÑO DEL “RABBIT GARDEN” EN LA ETAPA DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

En el presente anexo se analiza el juego estratégico que ocurre entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la etapa de la aprobación presupuestal. Si bien es cierto que los mayores cambios ocurren en la etapa de ejecución del presupuesto, en vista del modelo de presupuesto programático imperante en la mayoría de países, y de la característica inercial en la elaboración del Presupuesto, la aprobación del presupuesto de apertura es fundamental, pues se constituye en la base para el presupuesto del próximo año, y las nuevas actividades y proyectos o los nuevos montos aprobados son la base sobre la cual se empieza la elaboración del presupuesto en el próximo año. De allí que, tanto en la etapa de elaboración al interior del Ejecutivo como en la etapa de aprobación del presupuesto en el Congreso, se generen ciertos niveles de tensión antes de concordar el presupuesto de apertura. En la etapa de aprobación en el Congreso y dado el relativo poder de veto que ejerce el Ejecutivo sobre las reformas que pueda imponer el Congreso al proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo, se establece un juego de información asimétrica de múltiples etapas y múltiples periodos entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Al formarse un nuevo gobierno, con la elección del presidente, se empieza un nuevo ciclo del juego de aprobación presupuestal entre el Congreso y el Ejecutivo que dura T años (los años de la nueva administración). Cuando el Ejecutivo envía su proyecto al Congreso se da inicio al juego, que se repetirá por T años. El Congreso tiene la facultad de modificar el Presupuesto y en una segunda etapa el Ejecutivo puede objetar la propuesta del Legislativo (veto) o puede “hacer suyo” el proyecto de ley del Congreso y promulgar la respectiva ley anual de Presupuesto (acepta). Si no existe un proyecto de ley aprobado antes de determinada fecha, entra a regir el proyecto de ley del Ejecutivo, aunque evidentemente conllevará un costo político para el Ejecutivo de operar con un proyecto “sin legitimidad”, esto es, que no haya sido refrendado y avalado con la aprobación congresal.

Si el proyecto enviado al Congreso es aprobado sin cambios, se considera que el Ejecutivo recibe una utilidad de 1, si el presupuesto es aprobado con modificaciones, la utilidad del Ejecutivo es $1 - q_t$ donde q_t es el grado de modificación impuesta por el Congreso en el periodo t . Por otro lado, si el Ejecutivo veta la propuesta del Congreso, entonces su utilidad sería $1 - \varepsilon_g$, donde ε_g refleja el costo político del gobierno. Un gobierno débil tendrá un alto costo político, mientras que un gobierno fuerte tendrá un costo político bajo. Se asume que ε_g es información privada tal que $\varepsilon_g \in \{\varepsilon_1, \varepsilon_2, \dots, \varepsilon_N\}$ y $0 < \varepsilon_i < 1, \forall \varepsilon_i$. Asimismo, existe una distribución inicial de probabilidades no condicionada sobre el tipo de gobierno que satisface las propiedades usuales. Esto es:

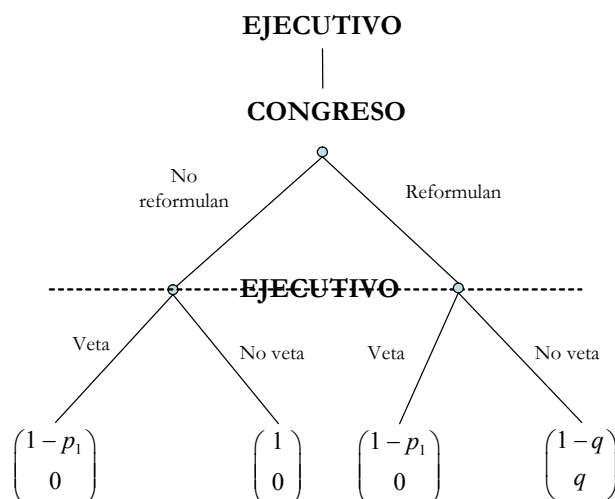
$$\text{Prob}(\varepsilon_g = \varepsilon_i) = \pi_0(\varepsilon_i)$$

donde $0 \leq \pi_0(\varepsilon_i) \leq 1$, $\forall \pi_0(\varepsilon_i)$ y $\sum_{i=1}^N \pi_0(\varepsilon_i) = 1$

Al inicio de cada nueva administración el Congreso desconoce el tipo de gobierno, y conforme el gobierno va tomando acciones, el Congreso va actualizando las probabilidades iniciales, en particular, si el gobierno acepta q_t entonces revela que en la nueva distribución de probabilidades la

probabilidad de que ε_g sea menor a q_t es 0. La utilidad del Congreso será 0 si la ley de presupuesto vigente es la del Ejecutivo o será q_t si logra que el Ejecutivo acepte la propuesta de reforma. En la figura A1.1 se presenta la forma extensiva del juego para un periodo en particular.

Figura A1.1. Juego en la etapa de aprobación



Análisis de casos

Este juego se inscribe dentro de la clase de juegos repetidos con acciones observadas y con información imperfecta. Para hallar la solución del juego utilizaremos el concepto de equilibrio bayesiano perfecto. En la definición básica del equilibrio bayesiano perfecto, las estrategias de los jugadores son óptimas dada las creencias que se tienen sobre los tipos y estas creencias se obtienen de las estrategias de equilibrio y de las acciones observadas.⁷⁴

Se analizará la solución de este juego para dos casos particulares, uno con $N = 2$ y T grande, y el segundo caso con $N = 3$ y $T = 2$. La principal conclusión que se obtiene es que el grado de modificación presupuestal que se realiza en el Congreso (el tamaño del "rabbit garden") dependerá del tipo de gobierno y del tiempo que tiene la administración. Así, para el caso de un gobierno débil a medida que transcurre el tiempo, el tamaño del "rabbit garden" irá aumentando en la medida que la ganancia reputacional del gobierno débil va disminuyendo.

⁷⁴ Ver Fundenberg y Tirole (1992), capítulo 8, para una descripción de esta clase de juegos.

(a) Caso con $N = 2$ y T grande

En lo que sigue nos vamos a concentrar en estrategias puras.⁷⁵ En este caso sólo tenemos dos tipos de gobierno, uno fuerte con costo ε_1 y uno débil con costo ε_2 . Es evidente que si $q > \varepsilon_1$, un gobierno fuerte vetaría la propuesta. Sea π_0 la probabilidad inicial que el Ejecutivo sea fuerte. Entonces es evidente si el juego no fuese repetido que la estrategia óptima del Legislativo sería:

- El Congreso propone $q = \varepsilon_2$ si $\pi_0 < \frac{\Delta\varepsilon}{\varepsilon_2}$
- El Congreso propone $q = \varepsilon_1$ si $\pi_0 > \frac{\Delta\varepsilon}{\varepsilon_2}$

donde $\Delta\varepsilon = \varepsilon_2 - \varepsilon_1$, que será la ganancia en utilidad de un gobierno débil confundido como un gobierno fuerte.

Si existen juegos repetidos, el gobierno tiene posibilidad de ganar reputación, por lo que puede seguir un comportamiento estratégico, que en el corto plazo implica menor utilidad, pero que en el largo plazo lleva a una mayor utilidad. Como se mencionó anteriormente nos enfocaremos en un concepto de equilibrio bayesiano perfecto.⁷⁶

Las creencias del Legislativo sobre el tipo de gobierno se actualizan en función de la distribución de probabilidades anterior, las estrategias y las acciones observadas. En este caso, con $N=2$, es fácil verificar que si se acepta la propuesta del legislativo con $q > \varepsilon_1$, el gobierno será débil, con lo que

$$\text{Prob}(\varepsilon_g = \varepsilon_1 / \text{aceptó } q > \varepsilon_1) = 0$$

El Congreso tendrá que escoger entre dos estrategias:

- (i) Proponer $q_t = \varepsilon_1$, para todo t (estrategia segura)
- (ii) Proponer $q_t = q^* > \varepsilon_1$, que es el nivel crítico que hace al gobierno débil aceptar la oferta.

Es fácil demostrar que cualquier otra estrategia del Congreso será dominada por una de estas dos.⁷⁷

⁷⁵ De esta forma evitamos tener equilibrios híbridos, donde el gobierno débil escoge una estrategia mixta entre el “pooling” y el “separating” equilibrium.

⁷⁶ Se puede demostrar que cuando existen juegos con información imperfecta que el requerimiento que las estrategias de los agentes formen un equilibrio de Nash en cada subjuego es muy débil, porque hay pocos subjuegos en modelos con información imperfecta.

⁷⁷ Por ejemplo, si se escoge q' , tal que $\varepsilon_1 < q' < q^*$, se obtiene la misma reacción del gobierno y se pierde $(q^* - q')$ en el periodo, por lo que q^* domina a q' . Por otro lado, si se escoge q'' , tal que $q^* < q'' \leq \varepsilon_2$, se puede ver que ambos tipos rechazan y no se obtiene información, perdiéndose como mínimo ε_1 . La estrategia $q_t = \varepsilon_2$ para todo t no es óptima pues la expectativa de ganancia reputacional por parte del débil lo hará rechazar siempre la propuesta.

Determinación endógena del tamaño de los “rabbit gardens”

La propuesta q_t de ser aceptada, viene a ser interpretada como esa parte del Presupuesto que el Ejecutivo le permite al Legislativo manipular, es decir, viene a ser el “rabbit garden”. Antes de determinar el valor de q^* , veremos la estrategia óptima del gobierno tipo fuerte.

La utilidad de un gobierno fuerte será siempre:

$$U_1 = \sum_{t=0}^T \beta^t (1 - \varepsilon_1)$$

Donde β es el factor de descuento del Ejecutivo. Un gobierno fuerte siempre rechazará cualquier propuesta $q_0 > \varepsilon_1$. Por el lado del gobierno débil, si recibe una propuesta $q_0 > \varepsilon_1$, la utilidad de aceptar la propuesta será:

$$U_2 = (1 - q_0) + \sum_{t=1}^T \beta^t (1 - \varepsilon_2)$$

En este caso, al aceptar la propuesta, el Legislativo descubre el verdadero tipo del Ejecutivo y a partir de allí las propuestas serán $q_0 = \varepsilon_2$, sin posibilidad de ganancia reputacional, dado que su tipo es de conocimiento común en el juego. Por otro lado, si el gobierno débil rechaza la propuesta, el Ejecutivo tiene un costo alto al principio (ε_2) pero obtiene el beneficio reputacional futuro, esto es:

$$U_2 = (1 - \varepsilon_2) + \sum_{t=1}^T \beta^t (1 - \varepsilon_1)$$

Por lo tanto, para discriminar entre los dos tipos, el Congreso deberá proponer q_t^* tal que: el gobierno fuerte rechaza, mientras que el gobierno débil acepte. Donde $q_t^* = \varepsilon_2 - \sum_{t=1}^T \beta^t \Delta \varepsilon$, resolviendo la sumatoria tenemos:

$$q_t^* = \varepsilon_2 - \frac{\beta(1 - \beta^T) \Delta \varepsilon}{(1 - \beta)}$$

Para que exista algún tipo de equilibrio, la estrategia pura del Congreso debe ser consistente con las acciones del Ejecutivo. Por un lado, si el Congreso decide seguir la “estrategia segura”, no podrá obtener información, por lo que su utilidad será:

$$U^L = \sum_{j=0}^T \delta^j \varepsilon_1$$

donde δ es el factor de descuento del Legislativo. Por otro lado, si decide seguir la estrategia discriminadora, a partir del periodo t , entonces su utilidad será:

$$U^L = (1 - \pi_0) \left\{ q_t^* + \sum_{j=t+1}^T \delta^{j-t} \varepsilon_2 \right\} + \left(\pi_0 \sum_{j=t+1}^T \delta^{j-t} \varepsilon_1 \right)$$

Esto es, la utilidad esperada será igual a la probabilidad de que se acepté la propuesta (probabilidad de que el gobierno sea débil) por la ganancia presente más la futura (que será ε_2 dado que con

certeza se anticipa que sea un gobierno débil), más la probabilidad de ser rechazado por la ganancia futura (que será de ε_1 , dado que se actualizan las expectativas).

Entonces, para proponer q^* , se debe tener que la utilidad esperada del Legislativo sea mayor a la utilidad de proponer una estrategia segura $q_t = \varepsilon_1$ para todo t , asumiendo que una vez que se observa la acción del Ejecutivo las creencias posteriores serán reformuladas. El costo esperado de obtener información sobre el tipo del Ejecutivo sería: $\varepsilon_1 - (1 - \pi_0)q^*$, mientras que el beneficio futuro estaría dado por el flujo futuro de $(1 - \pi_0)(\Delta\varepsilon)$. Despejando la ecuación anterior y aplicando para $t = 0$, llegamos a:

$$\pi_0 < 1 - \frac{\varepsilon_1(1 - \delta)}{(1 - \delta)q_0^* + \delta(1 - \delta^T)\Delta\varepsilon}$$

Si las tasas de descuentos son iguales entre Congreso y Ejecutivo, $\delta = \beta$, la condición anterior se reduce a:

$$(1 - \pi_0)\varepsilon_2 > \varepsilon_1$$

Esto es:

$$\pi_0 < 1 - \frac{\varepsilon_1}{\varepsilon_2}$$

Esta es exactamente la misma condición que hay para el juego en un solo periodo para el Congreso. Si la probabilidad de que el gobierno sea fuerte es suficientemente baja, entonces tendremos que el Congreso propondría q^* , donde las acciones de los dos tipos de gobierno serían diferenciadas (“separating equilibrium”), mientras que si la probabilidad no es baja, el Congreso se queda con la estrategia segura y tendremos que ambos gobiernos aceptan la propuesta (“pooling equilibrium”).

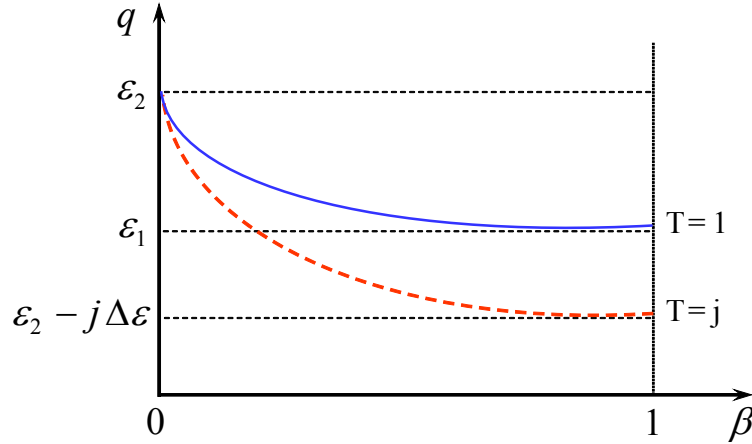
Caracterización de los Equilibrios

Las variables importantes son T , $\Delta\varepsilon$ y β . Respecto a T , si estamos lejos de la elección será más difícil distinguir entre los dos tipos de gobierno, por lo que en los primeros años de gobierno podríamos tener un “pooling equilibrium”, mientras que conforme nos acercamos al final del gobierno tendríamos un “separating equilibrium”, con gobierno débil aceptando q_t y con gobierno fuerte vetando la propuesta del Congreso. Una vez que ocurre esto, los siguientes periodos se hace una actualización de las probabilidades y siempre tendremos “separating equilibrium”, donde $q = \varepsilon_2$, si el gobierno era débil o $q = \varepsilon_1$ si el gobierno es fuerte.

Las mismas conclusiones son válidas para β . Mientras más alto sea β , tendremos más tiempo “pooling equilibrium”, mientras si más cercano a cero es β , tendremos más tiempo “separating equilibrium”.

Por otro lado, mientras mayor sea $\Delta\epsilon$ mayor será la posibilidad de tener un “pooling equilibrium” (aumenta la ganancia reputacional de un gobierno débil). Ver figura A1.2.

Figura A1.2 Determinación del tamaño del rabbit garden, ante diversas tasas de descuento del Ejecutivo



En conclusión este modelo nos arroja una explicación de la determinación del “rabbit garden”, la parte del presupuesto que es manipulada por el Congreso con el consentimiento del gobierno, que en principio tiene un poder de veto. La principal caracterización de estos equilibrios es que el tamaño del “rabbit garden” tenderá a crecer conforme nos acerquemos al final del periodo de gobierno.

(b) Caso con $N = 3$ y $T = 2$

Al ampliar los tipos de gobierno, la solución se vuelve más compleja debido a la naturaleza “forward looking” de la solución del problema. Para simplificar la solución consideremos una caracterización de los parámetros del modelo.

En primer lugar, consideremos una distribución inicial de probabilidades de la siguiente forma:

$$\pi_0(\epsilon_1) = \pi_0(\epsilon_3) = \pi, \quad \pi_0(\epsilon_2) = k\pi$$

donde k es un número positivo, por lo que podemos aproximar una distribución uniforme si $k = 1$, o una distribución que se aproxime a una normal, para $k > 1$, o una distribución binomial si k es cercana a cero.

Asimismo, asumamos por simplicidad que los costos (o tipos) del gobierno varían en proporción constante, esto es:

$$\frac{\epsilon_j - \epsilon_{j-1}}{\epsilon_{j-1}} = \alpha$$

donde α es un número positivo.

El Congreso tendrá en este caso, tres tipos de estrategias:⁷⁸

- i. **Estrategia segura (E1):** La propuesta del Congreso es en ambos periodos ε_j .
- ii. **Estrategia de discriminación del tipo fuerte (E2):** El Congreso propone en el primer periodo q_1^* , tal que $\varepsilon_1 < q_1^* < \varepsilon_2$ y en el segundo periodo, dependiendo de los parámetros y de las acciones propone: $q_2^* = \varepsilon_1$ si se rechaza la oferta inicial; ó $q_2^* = \varepsilon_2$ si se acepta la oferta inicial y $k > \alpha$; ó $q_2^* = \varepsilon_3$, si se acepta la oferta inicial y $k < \alpha$.
- iii. **Estrategia de discriminación del tipo débil (E3):** El Congreso propone en el primer periodo q_1^{**} , tal que $\varepsilon_2 < q_1^{**} < \varepsilon_3$ y en el segundo periodo, dependiendo de los parámetros y de las acciones propone: $q_2^{**} = \varepsilon_3$ si aceptó la oferta inicial; ó $q_2^{**} = \varepsilon_2$ si rechazó la oferta inicial y $k\alpha > 1$; ó $q_2^{**} = \varepsilon_1$, si se acepta la oferta inicial y $k\alpha < 1$.

Por su parte el Ejecutivo, tendrá la siguiente estrategia:

- a. Si $\varepsilon_g = \varepsilon_1$, entonces se rechaza todas las propuestas mayores a ε_1 .
- b. Si $\varepsilon_g = \varepsilon_2$, en el periodo inicial sólo se aceptan las propuestas $q \leq q_1^*$ y en el periodo siguiente sólo se aceptan las propuestas menores o iguales a ε_2 .
- c. Si $\varepsilon_g = \varepsilon_3$, en el periodo inicial sólo se aceptan las propuestas $q \leq q_1^{**}$ y en el periodo siguiente sólo se acepta cualquier propuesta.

Dada la parametrización realizada, las creencias iniciales serán:

$$\pi_0(\varepsilon_1) = \pi_0(\varepsilon_3) = \frac{1}{k+2}, \quad \pi_0(\varepsilon_2) = \frac{k}{k+2}$$

Una vez que se actualiza la información en el periodo siguiente la estructura de probabilidades será:

$$\pi_1(\varepsilon_j) = \frac{1}{k+1}, \quad \pi_1(\varepsilon_2) = \frac{k}{k+1}$$

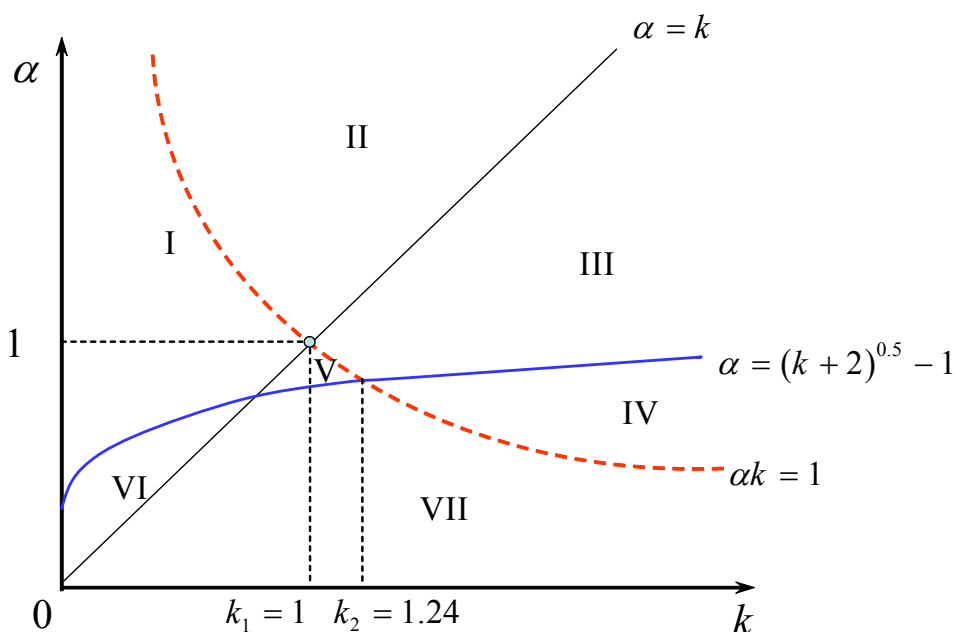
donde ε_j es ε_j si se sigue la estrategia E2 o ε_j es ε_3 si se sigue la estrategia E3.

Los valores relativos de los parámetros α , k y β , determinaran el tipo de equilibrio bayesiano perfecto que tendremos. Para poder graficar en 2 dimensiones asumiremos que $\beta = 1$. En ese caso, como se puede ver en la figura A1.3, tenemos 7 zonas que surgen de las intercepciones de las utilidades del Legislativo según los parámetros. En las zonas I, II, III, y V, la estrategia que es un EBP esta dada por E3 (discriminación del tipo débil), mientras que en la zona VI y VII, la estrategia dominante será E1 (estrategia segura, donde la ganancia por tratar de ganar información es muy

⁷⁸ Se puede demostrar que estas estrategias dominan a cualquier otra con la parametrización escogida. Estas estrategias surgen de comparar las utilidades de los agentes tomando en cuenta los distintos valores de los parámetros y la actualización de las probabilidades, que se derivan a su vez de las acciones observadas. Asimismo, nótese que no se consideran los casos en los que los parámetros son iguales y que podrían llevar a estrategias mixtas y equilibrios híbridos.

pequeña y no compensa la pérdida esperada inicial). Finalmente, en la zona IV se sigue la estrategia E2 (discriminación del tipo fuerte).

Figura A1.3. Determinación de la estrategia del ejecutivo bajo el juego con más de dos tipos de gobierno y una administración de sólo 2 periodos



De esta forma, asumiendo que las asignaciones presupuestarias realizadas por el Congreso son ineficientes debido a un mayor contenido político que las realizadas por el Ejecutivo, debemos tener presente que:

- Un gobierno débil al final del periodo tiende a ser más permisible de permitir cambios en las asignaciones presupuestarias debido al alto costo político involucrado y a la poca ganancia reputacional de actuar como si fuese un gobierno fuerte. Por lo tanto es recomendable incrementar ex-ante el tamaño del “rabbit garden” del Congreso, sin que esta señal pueda interpretarse como un signo de excesiva debilidad del Ejecutivo.
- De esta forma, el beneficio de seguir una estrategia segura por parte del Congreso se incrementa (aceptar el “rabbit garden”) mientras que los beneficios de extraer información sobre el verdadero tipo del gobierno disminuyen claramente.
- Es importante que el tamaño de desvío presupuestal sea acordado ex-ante y no durante la discusión presupuestal en el Congreso porque de esa manera se puede minimizar el tamaño del desvío.

ANEXO 2. ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT ESTRUCTURAL

Para intentar diferenciar el resultado atribuible a políticas discrecionales de los ligados a factores cíclicos, en este anexo presentamos un análisis convencional del resultado (superávit o déficit) estructural. A diferencia de estudios anteriores hechos para el Perú, aquí se toma en cuenta dentro de los factores cíclicos el impacto de los precios internacionales de minerales que el Perú exporta, además de las variaciones de los ingresos fiscales en general por la posición en el ciclo.⁷⁹

Como es usual en este tipo de ejercicio, se descompone el balance fiscal (B) entre un componente cíclico (B_C) y uno estructural (B_S):

$$B = B_C + B_S$$

Este último intenta medir el resultado que hubiese existido si la economía se hubiera ubicado en su trayectoria de mediano plazo, reflejando así mejor las decisiones discrecionales de política. Recordemos que tanto B_C como B_S no son observables, sino calculados a partir de ciertos supuestos y procedimientos analíticos, y por lo mismo pueden ser discutibles. Por consiguiente, deben considerarse sólo como una aproximación de lo que analíticamente intentan medir.

En relación a la cobertura, usaremos el resultado del sector público no financiero—en el que además del gobierno general se incluye el resultado de las empresas no financieras—calculándose tanto el resultado económico total como el primario. Esta amplia cobertura es la que usualmente se utiliza en el Perú, especialmente para evaluar la política fiscal.

Siguiendo el análisis convencional, se descomponen los ingresos (que operativamente son los ingresos corrientes del gobierno general) entre los cíclicos (supuestamente temporales) y los estructurales. Pero, antes de ello, para el caso peruano consideramos relevante descomponer estos ingresos entre los correspondientes a las regalías y el impuesto a la renta de las empresas mineras (incluyendo hidrocarburos) de un lado, y los demás ingresos fiscales del otro. Ello pues los primeros han aumentado exponencialmente en los últimos años (gráfico A2.1), en buena parte debido a los aumentos sustanciales en los precios de los minerales y petróleo (gráfico A2.2). Así, definimos:

$$I = I_g + I_m$$

donde I_m son los ingresos por el impuesto a la renta de las empresas más regalías mineras (y de hidrocarburo) e I_g son los otros ingresos del gobierno general. Tanto los I_g como los I_m tienen elementos cíclicos y estructurales.

Para el cálculo del ingreso general estructural se toma el procedimiento usual (Hagemann [1999]):

⁷⁹ Estimados anteriores para el Perú incluyen Valderrama (2002), BID y Banco Mundial (2002), y Ríos (2004). Sin embargo, la introducción del efecto de los precios de los minerales sólo se pudo hacer para antes del 2008, por no haber dato oficial sobre la recaudación del sector minería.

$$I_{gs} = I_g \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^\varepsilon$$

y por consiguiente, el ingreso general transitorio es:

$$I_g^c = I_g - I_g^* \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^\varepsilon$$

donde $\left(\frac{Y^*}{Y} \right)$ es la brecha entre el producto tendencial (potencial) y el actual, y ε es la elasticidad de ingreso de los impuestos en relación al ingreso. Para el cálculo del producto potencial, necesario para obtener la brecha se usa una función de producción calculada en un IPE (2003).⁸⁰ Para el cálculo anual del producto potencial se filtran tanto el stock de capital como la productividad total de los factores usando el método de Hodrick-Prescott (pero con un valor del parámetro λ igual a 6.25). Para la elasticidad producto de los ingresos fiscales se usó el resultado estándar de estudios pasados: 1.14. (Véase BID y Banco Mundial [2002], Ríos [2004], y Martner y Tromben [2004], mientras un estimado usado por el BCR es algo menor: 1.09).

Para el cálculo del ingreso de la minería, se estima el factor cíclico como:

$$I_{mc} = 0.30\mu(P - P^*)Q$$

donde la tasa impositiva es de 30% (ésta ha variado en el tiempo pero por los convenios de estabilidad esta tasa se puede continuar usando como la más representativa), μ es la utilidad por los ingresos transitorios (que como primera aproximación debería ser cercana a 1 en el corto plazo, excepto por la participación de los trabajadores en las utilidades que en el Perú está dado por ley, siendo la efectiva de 0.7%), P^* es el precio tendencial y Q es un indicador del volumen físico.

Para este ejercicio, consideramos que los ingresos cíclicos se van en su mayoría a utilidades en base a observación estadística de estos ocho años, con lo que usamos $0.30\mu = 0.25$. Asimismo, como estimado de Q se usa un estimado del volumen de producción minera del año 1998 según el cálculo del instituto oficial de estadística (INEI) corregido para los años subsiguientes por el crecimiento real del PIB del sector minería usando la misma fuente, P^* se aproxima por el precio promedio de los últimos 8 años y para P se ha construido un índice promedio de los precios de las exportaciones mineras y de hidrocarburos.

⁸⁰ La función de producción se deriva de un estudio convencional de contabilidad de crecimiento para el período 1950- 2005 donde el crecimiento es función del capital, trabajo y la productividad. Este estudio contempla un coeficiente del capital de 0.49, y una tasa de depreciación de 4.4%.

Por tanto, usando estos supuestos se tiene:

$$I_{mc} = 0.25(P - P^*)Q$$

y consecuentemente:

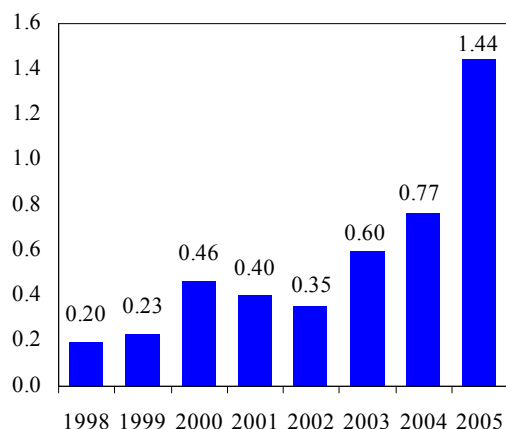
$$I_{ms} = I_m - 0.25(P - P^*)Q$$

Así, el balance estructural se calcula como:

$$B_s = I_g \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^\varepsilon + I_m - 0.25(P - P^*)Q$$

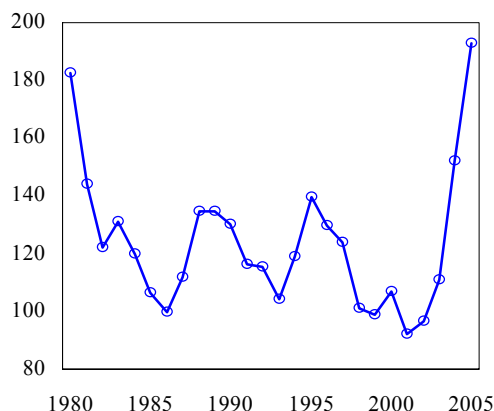
y por ende, $B_c = B - B_s$

Figura A2.1. Ingresos fiscales por impuesto a la renta y regalías de las empresas mineras
(en % del PIB)



Fuente: SUNAT y BCRP. Elaboración: IPE.

Figura A2.2. Precios promedios de las exportaciones mineras peruanas
(promedio 2001-2003 = 100)



Fuente: BCRP. Elaboración: IPE.

Estos conceptos se han usado para calcular el déficit estructural de los últimos 8 años. Desgraciadamente no se cuenta con datos de ingresos a la renta por sectores anteriores a 1998. Así, este análisis es viable de aplicar sólo para los últimos 8 años, siendo por ello relevante para analizar la política reciente, pero no para un análisis más largo. Y ello explica el por qué usamos una aproximación más general en nuestro análisis de más largo plazo para la sustentación de nuestro análisis en la sección 7. Pero téngase presente que los efectos significativos por los precios de los minerales son en los años recientes (pues han fluctuado más y los principales proyectos han entrado en plena etapa productiva con pagos significativos de impuestos).

En los estimados del cuadro siguiente, se ha incorporado el elemento cíclico por variaciones de precios de minerales sólo desde el año 1998.

Tabla A.2.1. Resultado económico y primario, observado, estructural y cíclico
(como porcentaje del PIB)

	Resultado económico del SPNF			Resultado primario del SPNF		
	Observado	Estructural	Cíclico	Observado	Estructural	Cíclico
1990	-8.7	-7.6	-1.1	0.2	1.3	-1.1
1991	-2.9	-2.3	-0.6	1.8	2.4	-0.6
1992	-3.9	-3.0	-1.0	1.2	2.2	-1.0
1993	-3.1	-2.3	-0.8	1.5	2.3	-0.8
1994	-2.8	-3.2	0.4	1.0	0.6	0.4
1995	-3.2	-4.1	0.9	0.3	-0.5	0.9
1996	-1.1	-1.4	0.3	1.6	1.3	0.3
1997	0.1	-0.8	0.8	2.1	1.3	0.8
1998	-1.0	-0.9	-0.1	1.2	1.3	-0.1
1999	-3.2	-2.8	-0.4	-0.9	-0.4	-0.4
2000	-3.3	-3.1	-0.2	-0.8	-0.7	-0.2
2001	-2.5	-1.7	-0.8	-0.2	0.6	-0.8
2002	-2.3	-1.9	-0.4	-0.1	0.3	-0.4
2003	-1.7	-1.5	-0.2	0.4	0.7	-0.2
2004	-1.1	-1.4	0.3	1.0	0.7	0.3
2005	-0.4	-1.5	1.1	1.6	0.5	1.1

Fuente: BCRP y estimados propios

ANEXO 3. LOS PROGRAMAS CON EL FMI Y LA POLÍTICA FISCAL

Con la crisis de 1982 el Perú comenzó a refinanciar y luego a incumplir unilateralmente con sus pagos de deuda con distintos acreedores. Esta situación se agudizó en 1985 cuando el gobierno decidió limitar los pagos incluso a los organismos multilaterales. Naturalmente, ello trajo como consecuencia la paralización de nuevos desembolsos y que el Perú fuera declarado inelegible por el FMI.

Hacia fines de la década de los ochenta el Perú reinicia pagos parciales a estos organismos, y con la nueva administración en 1990 se entra en un proceso de comenzar a limpiar los atrasos existentes y pagar los intereses devengados corrientes para no incrementar estos atrasos.

El Perú ha mantenido programas con el FMI en forma prácticamente continua desde 1991 hasta muchos después de concluidos los arreglos con los principales acreedores—con los organismos multilaterales, cuyos atrasos se eliminaron en 1993, con las instituciones bilaterales (básicamente a través del Club de París, con arreglos de refinanciación en 1991, 1993 y 1996) y con la banca comercial, donde el arreglo tipo Brady concluyó en 1997.

Así, entre 1991 y 1992, se tuvo un programa RAP (*Right Accumulation Program*) donde el Perú todavía mantenía atrasos con los organismos multilaterales. Entre 1993-95, 1996-1998 y 1999-01 se acordaron tres consecutivos programas EFFs (*Extended Fund Facility*), el último de los cual abortó luego del fin del régimen de Fujimori a fines del 2000. Entre el 2001 hasta la fecha se ha convenido dos SBAs (*Stand-By Arrangement*), el último de los cuales cubre del 2004 hasta agosto del 2006. Excepto en los años 1999 y 2000, las distintas metas incluyendo las fiscales se cumplieron a cabalidad.

Especialmente luego de 1995, la insistencia en mantener estos programas formales con el FMI ha partido del deseo de los funcionarios del MEF y el BCRP de explicitar el programa macroeconómico (donde la práctica era la publicación de la carta de intención como documento que refleje el programa), de tener un ente que “auditará” dicho programa y así diera confianza al mercado, y finalmente como un instrumento que ayude a controlar las demandas de mayor gasto por parte de las unidades ejecutoras y así evitar desviaciones significativas del programa trazado. El papel del FMI ha ido perdiendo preponderancia en los años más recientes, por la introducción explícita del programa en el Marco Macroeconómico Multianual (y en los Reportes de Inflación del BCRP), la introducción de reglas fiscales, y las menores necesidades de financiamiento ante organismos oficiales extranjeros.

ANEXO 4. MODIFICACIONES EN DETALLE A LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La Ley 27958 de mayo del 2003 modifica la Ley 27245 (Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal) de diciembre de 1999, en los siguientes puntos:

Reglas fiscales

Meta del déficit: Se amplía la definición al sector público no financiero a la definición tradicional, al no excluir a los gobiernos locales (y sus entidades y empresas) y la Superintendencia de Banca y Seguros. De otro lado, al limitar la cobertura al sector público no financiero, excluye posibles déficit casi fiscales de empresas financieras estatales (pero teniendo presente que antes el BCR estaba excluido).

Meta del incremento del gasto: Se incrementa el tope del incremento anual real de 2% a 3% por año. Se calcula el incremento real en base al deflector implícito del PIB en lugar del índice de precio al consumidor (modificación que conlleva a una política más pro cíclico por el impacto de los términos de intercambio sobre el deflector implícito). El gobierno general (cobertura para este límite) ahora incluye a EsSalud, las reguladoras y entidades locales, haciéndola consistente con la cobertura internacional. Pero, en la versión anterior se incluía toda garantía como gasto, pudiendo ahora presentarse algunos gastos contingentes sin la debida transparencia y fuera de esta restricción.

Reglas para los años electorales: Se incrementa una de las dos restricciones, aunque sólo muy ligeramente. El déficit máximo del primer semestre no podrá superar el 40% del previsto para el año, disminuyendo de 50%. Todavía estos topes son muy amplios para el gobierno saliente, tomando en cuenta la estacionalidad normal del gasto y los altos ingresos por regularización del impuesto a la renta entre marzo y abril.

Regímenes de excepción: Se aclara que por emergencia el Congreso puede suspender hasta por 3 años cualquiera de las reglas fiscales, y hay la obligación de que el Ejecutivo establezca en su pedido los topes numéricos a aplicarse en el período de excepción para las reglas de déficit y de aumento del gasto. Para la segunda causal de excepción—la referente al caso de un decrecimiento del PIB—se permite incrementar el déficit hasta el 2.5% del PIB (antes 2%) hasta por 3 años. Sin embargo, para desviaciones en la regla del déficit, bajo cualquier causal, se precisa que éste se deberá reducir anualmente en por lo menos 0.5 % del PIB hasta llegar al límite de 1%.

Reglas subnacionales: Se introducen reglas para los gobiernos subnacionales (que luego fueron complementadas por otras más específicas en la Ley de Descentralización Fiscal):

- (i) Se ratifica la prohibición para gobiernos regionales de endeudarse externamente, excepto con el aval del Estado, los que deberán además destinarse exclusivamente a gastos de inversión en infraestructura pública;
- (ii) Los avales del Estado (externos y supuestamente internos) se darán en concordancia con ley anual de endeudamiento, incluyendo demostración de capacidad de repago de dichos créditos y bajo las condiciones del SNIP (sistema que supervisa la calidad de la inversión);

- (iii) El saldo de la deuda no podrá superar el 100 % de los ingresos corrientes de los gobiernos subnacionales (supuestamente incluyendo las transferencias del gobierno central);
- (iv) El servicio de la deuda no podrá superar el 25 % de los ingresos corrientes de los gobiernos subnacionales; y
- (v) El promedio del resultado primario de los últimos 3 años de los gobiernos subnacionales no podrá ser negativo. Además señala que los Planes de Desarrollo Regionales Anuales se deben elaborar en concordancia con las proyecciones del Marco.

Al respecto, hay que señalar que la Ley de Descentralización Fiscal introduce adicionales reglas para los gobiernos subnacionales, complicando aún más su monitoreo y posible cumplimiento. Estas incluyen reglas sobre topes a la deuda de corto plazo, topes a la deuda de más de un año pero sin garantía del gobierno central y su servicio, límite al incremento al gasto no financiero anual (3% en términos reales, luego de nuevas asignaciones de responsabilidades), y prohibición de incrementar el gasto corriente en el último año de cada administración.

Fondo de Estabilización Fiscal

Se limitan severamente las circunstancias en las que se debería depositar en este fondo: (i) se sustituye una causal objetiva (fuera de control del gobierno) existente en la versión anterior (un aumento de los ingresos por encima de 0.3% del PIB limpiando por medidas tributarias adoptadas) por una causal subjetiva (existencia de superávit fiscal); (ii) se reducen los porcentajes a depositar en este fondo por privatizaciones y concesiones en forma significativa (de 75 y 50% a sólo 10%). De otro lado, se exige depositar 30% de los recursos obtenidos por nuevas regalías (pero como se demuestra con la ley que crea las regalías mineras en el 2004, *de facto*, los recursos a destinar a este fondo serán cero).

Se reduce el tope acumulable en el fondo, de 3% del PIB a 2% del PIB.

Se especifica la publicación en el primer trimestre del año los ingresos y gastos en detalle del fondo (requisito contemplado en el reglamento de la ley anterior, artículo 17).

Marco Macroeconómico Multianual

En la Declaración de Principios de Política Fiscal se añade que se deben reportar los estimados de los resultados diferenciando el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, y las empresas públicas.

En las previsiones a presentar en el Marco, se añaden la necesidad de presentar: (i) la composición de los gastos, (ii) proyecciones de ingresos y gastos de gobiernos regionales y locales, también descomponiendo los gastos, y (iii) indicadores que evalúen sostenibilidad fiscal (aunque estos se requerían por artículo 2 del reglamento). En relación a la información de inversiones, se excluye la separación antes requerida entre existentes y nuevas, pero se exige una relación de los principales proyectos.

Se añade que el Marco que se remita al Congreso—con las leyes de presupuesto y endeudamiento, con las que debe haber compatibilidad—es para su aprobación. No especifica fecha requerida para esta aprobación, pero supuestamente debería ser a fines de noviembre, junto con la aprobación de las mencionadas leyes, con lo que lo aprobaría más de 6 meses después de ser publicado inicialmente (y pudiendo ser modificado por Ejecutivo, pero no quedando claro si también por el legislativo).

Medidas correctivas

Se establece un régimen de seguimiento y corrección de desviaciones trimestrales. Para ello, primero se necesita trimestralizar los gastos e ingresos. Luego, cuando los ingresos corrientes acumulados sean menores en 1.5 % en relación de los previstos, se ajustarán los gastos en igual monto o adoptar medidas tributarias correctivas. Se exceptúa de la necesidad de este ajuste cuando el crecimiento del PIB real de los 4 últimos trimestres es menor al 2 por ciento (pero requiriendo siempre ser consistente con los topes de las reglas fiscales). Si bien se fija una fecha de 30 días para hacer la evaluación y de 45 días para su presentación al Congreso de concluido el trimestre, no se fija plazo para su aprobación por el Congreso (ni incluso se habla sobre la necesidad de su aprobación por el Congreso).

Se imponen sanciones a los gobiernos subnacionales (no al central) por el incumplimiento de las reglas, incluyendo restricciones en las transferencias a través del FONCOR y FONCOMUN reorientando estos recursos al pago de obligaciones, y el no otorgamiento de fondos del FIDE. (Por Decreto Supremo, con opinión del CND, se establecerá la forma y el monto de las restricciones.) Cuando la ejecución de los gobiernos subnacionales comprometa el cumplimiento del Marco y las reglas macro de esta ley, el Ejecutivo puede adoptar medidas de intervención para estabilizar la gestión de los entes subnacionales.

ANEXO 5: MARCO NORMATIVO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL PERÚ

Constitución y leyes generales sobre presupuesto y afines

- Constitución Política del Perú, 1993.
- Ley No 14816—Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República del Perú.
- Ley No 25875—Ley Marco del Proceso Presupuestario.
- Ley No 26703—Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, 1996, modificada por Ley No 26884 de 1997.
- Ley No 27209—Ley de Gestión Presupuestal, 1999
- Ley No 27658—Ley Marco de Modernización de Gestión del Estado
- Ley No 28112—Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, 2003.
- Ley No 28411—Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, 2004.
- Ley No 28563—Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, 2005.
- Ley No 28693—General del Sistema Nacional de Tesorería, 2006.

Normas anuales de presupuesto (referentes al 2005)

- Ley No 28423—Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2005.
- Ley No 28425—Ley de Racionalización de los Gastos Públicos.
- Ley No 28426—Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005.
- Ley No 28427—Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005.
- Resoluciones Directorales que aprueban directivas para el proceso de formulación y ejecución presupuestales en las distintas entidades del sector público, distintos años.

Responsabilidad fiscal y transparencia

- Ley No 27245—Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, diciembre 1999.
- Ley No 27958—Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, que modifica la Ley No 27245, mayo 2003.
- Ley No 27806—Ley de Transparencia y Acceso Ciudadano a la Información Pública (que complementa el Decreto de Urgencia 035-2001 sobre transparencia en asuntos fiscales), modificada por Ley 27927, y concordada por D.S. 072-2003-PCM.

Descentralización fiscal

- Ley No 27783—Ley de Bases de Descentralización, 2002.
- Ley No 27867—Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley No 27972—Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley No 28056—Ley Marco de Presupuesto Participativo.
- Decreto Legislativo No 955-Descentralización Fiscal, febrero 2004
- D.S. No 171-2003-EF—Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo.
 - Resolución Directoral No 006-2005-EF/76.01 que aprueba el Instructivo del Proceso de Presupuesto Participativo.