



Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario

Carlos Scartascini y Ernesto Stein

LA POLÍTICA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

UN NUEVO ENFOQUE

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

Los actores se encuentran en la escena central

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RECUADRO 1.1 La obra que representan los actores

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

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

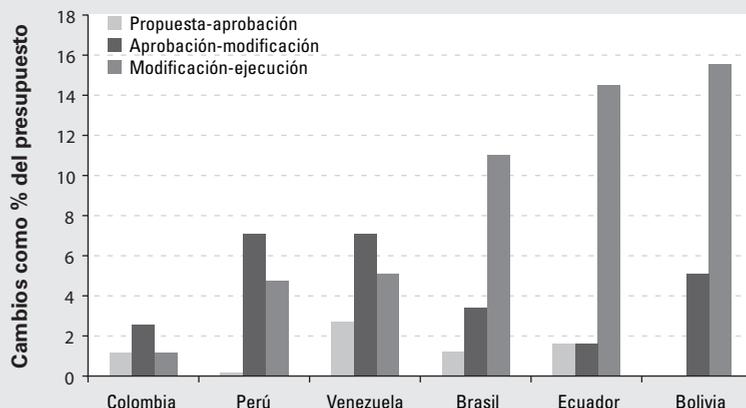
donde B_i es la participación de la partida i en el gasto total presentado en la propuesta del presupuesto del Poder Ejecutivo, y L_i es la participación del renglón i en el gasto total aprobado en la ley del presupuesto. Se utilizan coeficientes similares para las demás etapas (cambios en el presupuesto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

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

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

Cambios al presupuesto en cada etapa

(promedio, 1997-2005)



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

Prácticas reales

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

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

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

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

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

MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO FISCAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DETALLES ESPECÍFICOS DEL PROYECTO

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

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