

CAPÍTULO

2

Los presupuestos

INTRODUCCIÓN

El presupuesto es un instrumento altamente institucionalizado, en el que se resume la disponibilidad de recursos para prácticamente cada área, unidad y programa del Estado. En palabras del científico político Aaron Wildavsky (1992:2):

En su definición más general, el presupuesto concierne a traducir recursos financieros en propósitos humanos. (...) Dado que los fondos son limitados y tienen que ser divididos de una manera u otra, el presupuesto se transforma en un mecanismo para tomar opciones entre gastos alternativos (...).

El presupuesto es para el Estado lo que el mercado es para la economía privada, pero mientras que a este último solo se le exige eficiencia ex post como resultado de la interacción de miles de agentes económicos diversos, al presupuesto se le exige racionalidad ex ante en función de las prioridades económicas y sociales del país. Donde el mercado es descentralizado, el presupuesto también lo es.

Los presupuestos no existen desde siempre, sino que son producto de la propia evolución de las instituciones públicas en el mundo. En particular, los presupuestos surgieron en el curso del siglo XIX para limitar el poder, las ambiciones y la extravagancia de los monarcas a costa del pueblo. Desde entonces, los presupuestos gubernamentales han ido desempeñando diversos roles a lo largo del tiempo.

En un principio, el presupuesto se concibió como un plan financiero anual a través del cual se establecía la distribución de los recursos públicos y los mecanismos de pago, para su posterior fiscalización. En esta etapa temprana, la mayor parte de los gastos gubernamentales correspondía a la gestión de un número relativamente reducido de instituciones públicas, que cumplían funciones esencialmente administrativas.

Con la ampliación de las funciones del gobierno, el aumento del gasto público y la carga tributaria de mediados del siglo XX, se reconocieron las implicancias económicas del presupuesto, y este pasó a ser percibido como un instrumento fundamental de gestión macroeconómica y de planificación.

A la expansión de las funciones y del tamaño del Estado durante este período le siguieron, durante la década de 1970 y 1980, graves episodios de crisis fiscal en los cuales primaron las necesidades del ajuste macroeconómico. En esta etapa, en aquellos países en los que el presupuesto mantuvo su validez, este fue visto como un mecanismo de disciplina financiera sobre el aparato público.

En años más recientes, algunos países retuvieron la preocupación por un uso más eficiente de los recursos públicos y por contener la expansión del Estado incluso después de haber superado las emergencias fiscales. En tales circunstancias, el presupuesto ha sido visto como un ejercicio comprehensivo de asignación de recursos y gestión pública, donde se debe poner especial énfasis en relacionar costos y desempeño.

Esta evolución de los presupuestos ilustra el hecho de que, a pesar de ser estos instrumentos de carácter esencialmente político e institucional, sobre ellos también se vuelcan responsabilidades en el ámbito económico y gerencial.

LAS FUNCIONES DEL PRESUPUESTO¹

Cuando el gobierno entrega su propuesta de presupuesto público, los economistas analizan la magnitud del déficit fiscal y el crecimiento del gasto, y debaten si este está contribuyendo a un mayor crecimiento o al control de la inflación. El presupuesto es objeto de intensas negociaciones en la Legislatura, donde los parlamentarios buscan asegurar financiamiento para proyectos de su interés o exigir una mejor fundamentación al gobierno sobre sus propuestas. Para los ministerios y organismos públicos la formulación del presupuesto es una instancia clave para el futuro de sus programas, y la ejecución del mismo es seguida con extremo

¹ Esta sección se basa en Marcel (1998).

cuidado ante la posibilidad de que se cometan errores o se incurra en demoras que puedan tener consecuencias sobre los presupuestos futuros.

El hecho de que tantos actores —economistas, ministros, parlamentarios, funcionarios públicos y medios de comunicación— se preocupen por un documento que, a simple vista, parece una interminable e incomprensible lista de números, sugiere que es mucho lo que hay detrás del presupuesto. En lo que sigue argumentaremos que ello ocurre porque el presupuesto cumple varias funciones a la vez, las que se ubican en el ámbito político-institucional, económico y gerencial.

Funciones institucionales

La base del presupuesto público es esencialmente institucional. Su propósito es dar cuenta del uso de los recursos públicos por parte del Ejecutivo y establecer un marco legal para su asignación y desembolso. En la medida en que el Estado obtiene sus recursos de un poder legal para recaudar impuestos, es necesario también un instrumento legal que autorice la distribución de dichos recursos y sirva para fiscalizar su utilización. Esto involucra un proceso de decisión y negociación del presupuesto que cruza al conjunto del Poder Ejecutivo y la Legislatura, y que involucra a cientos de personas.

El presupuesto está lejos de ser una institución homogénea. Existe una importante variedad de arreglos institucionales en torno al presupuesto entre un país y otro. Esto se expresa en el grado de centralización de las decisiones del Ejecutivo en la formulación del presupuesto; el poder de la Legislatura para modificar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo; los límites temporales, procedimentales y cuantitativos a la discusión del presupuesto en la Legislatura; el poder de veto del Ejecutivo sobre el presupuesto aprobado por la Legislatura; la flexibilidad con que cuenta el Ejecutivo para ejecutar el presupuesto una vez aprobado; la autonomía del órgano de control externo y los poderes de este para fiscalizar la gestión financiera, y los mecanismos de rendición de cuentas, entre otros. Los arreglos institucionales definen el poder relativo de cada uno de los actores que intervienen en el proceso presupuestario, cómo interactúan entre ellos y cómo se resuelven sus discrepancias en la asignación de recursos.

Desde la década de 1990, varios estudios se han dedicado a analizar la institucionalidad presupuestaria y su efecto sobre los resultados de la política fiscal. En particular, Alesina y Perotti (1995) proponen dos sistemas estilizados definidos en base a qué tipo de actores institucionales concentra el mayor poder de decisión sobre el presupuesto. En los sistemas *colegiados* es la Legislatura y, al interior del gobierno, es el gabinete, o un comité de ministros, el que toma las principales decisiones presupuestarias. En cambio, en los sistemas *jerarquizados* este poder

tiende a concentrarse en autoridades centrales, particularmente el Ejecutivo y al interior de este, en el Ministerio de Finanzas.

No obstante, el carácter jerarquizado o colegiado de la institucionalidad presupuestaria no ocurre en el vacío. Como enfatizan Scartascini, Stein y Tommasi (2010), el presupuesto y sus reglas forman parte de arreglos institucionales más amplios, los que tienen su propia consistencia interna. En países como Estados Unidos, donde el balance de poderes es consustancial al sistema político, lo que es juzgado como un gran poder del presidente en materia política y administrativa es compensado con un mayor poder del Congreso en materia presupuestaria. En sistemas de este tipo, el Congreso es la autoridad presupuestaria dentro del Estado y el Ejecutivo debe solicitar recursos al Congreso para la ejecución de sus programas. Esto requiere que el presidente desempeñe un papel central en la conducción del Ejecutivo durante la preparación y la discusión presupuestaria.

En cambio, en los países con regímenes políticos parlamentarios los gobiernos se constituyen a partir de mayorías en el Parlamento y, por lo tanto, el balance de poderes está incorporado en el origen mismo del Ejecutivo (gobierno). En estos países, el presupuesto y las materias financieras ocupan un lugar menos relevante en el sistema político y la iniciativa legislativa parlamentaria es en la práctica más limitada, pues incluso si el Parlamento cuenta con atribuciones para modificar las propuestas del Ejecutivo, este siempre puede refugiarse en su mayoría legislativa para proteger su propuesta.² En este sistema, el presupuesto es visto como un instrumento ejecutivo del gobierno para llevar a cabo sus políticas, contando con un respaldo político previo. En estos sistemas, la etapa más importante de elaboración del presupuesto se desarrolla al interior del Ejecutivo.

No obstante dichas diferencias, en los distintos países los presupuestos presentan tres características comunes desde el punto de vista institucional: i) constituyen la base para la operación financiera del gobierno; ii) están sujetos a un ciclo regular de formulación, aprobación y ejecución, y iii) requieren aprobación parlamentaria. Por lo tanto, esto significa que el presupuesto siempre constituye un instrumento que, tras su formulación al interior del Ejecutivo y su paso por la Legislatura, resume un amplio espectro de compromisos institucionales y políticos entre actores con intereses muy diversos.

Esto contrasta con las visiones más simplificadas de los economistas que, al analizar la política fiscal, suponen implícitamente que las decisiones económicas son adoptadas por un ente central, con amplio conocimiento y capacidad ejecutiva.

² Esto implica que en muchos regímenes parlamentarios el rechazo del presupuesto se traduzca en una caída inmediata del gobierno.

Función gerencial

El presupuesto constituye uno de los elementos definitorios del marco en que se desarrolla la gestión pública. Establece, por un lado, los recursos con que operarán los organismos gubernamentales durante el año y, por otro, los límites financieros a dicha gestión. Por estas razones, la preparación del presupuesto es un proceso que requiere una fuerte interacción entre los organismos públicos y la autoridad presupuestaria, en la que se establecen compromisos mutuos, responsabilidades y obligaciones.

El proceso de negociación y compromiso en torno a los presupuestos reemplaza, en la gestión pública, el rol que en el sector privado desempeña el mercado como asignador de recursos, y con ello completa el circuito de relaciones entre ciudadanía y Estado descrito en el capítulo anterior.

Para los organismos públicos con funciones muy variadas y resultados poco medibles, que no venden sino que proveen gratuitamente servicios, que no compiten sino que ejercen poder monopolístico al amparo de la ley, lo que mejor establecido está dentro de su gestión es su presupuesto. Este último provee la única esfera a partir de la cual los ejecutivos públicos pueden generar con terceros obligaciones mutuas similares a las que el sector privado establece a través del mercado.

De este modo, la estabilidad de los presupuestos es un elemento clave para la gestión pública. Un presupuesto muy inestable en el corto plazo dañará la capacidad para producir los bienes y servicios comprometidos con los usuarios, y en el mediano y largo plazo generará incertidumbre, alentando la búsqueda de mecanismos para reducirla, como las afectaciones de impuestos o los pisos legales de gastos.

Por otra parte, los presupuestos se preparan, aprueban y ejecutan en base a reglas, roles y procedimientos, que se repiten cada año. Dado que el presupuesto no se establece a través de un intercambio de mercado ni de una fórmula preestablecida, sino que surge a partir de un proceso de negociación que tiene como referencia el comportamiento de los actores durante la ejecución, puede caracterizarse como un juego repetitivo, de cuyas reglas y pautas de comportamiento los *jugadores* pueden aprender a maximizar su beneficio.

Así, por ejemplo, si los gestores públicos sectoriales observan que cuando queda parte de su presupuesto sin ejecutar a fin de año no solo no pueden trasladar los recursos sobrantes al ejercicio siguiente, sino que son penalizados con una menor asignación presupuestaria, entonces se preocuparán de gastar hasta el último centavo antes del término del año, independientemente de su justificación o rendimiento. Del mismo modo, si se observa que la autoridad siempre cubre los faltantes de gastos imprescindibles que se producen durante el año, es probable que los gestores sectoriales prioricen otros ítems en su petición presupuestaria y

subestimen sus necesidades en estos ítems en la expectativa de que al final los déficits serán cubiertos por la autoridad central.

De este modo, dentro de las limitaciones naturales de la gestión gubernamental, los presupuestos proveen a los organismos públicos no solo de una base financiera de programación de su gestión y un sistema de obligaciones mutuas e incentivos para orientar sus decisiones, sino también de una pauta de funcionamiento que los funcionarios informados pueden utilizar para su propio beneficio o el de sus usuarios.

Función económica

En su dimensión microeconómica, el presupuesto refleja la asignación de recursos públicos entre usos alternativos y competitivos, y guarda una relación directa con los aspectos de gestión analizados en el punto anterior. En el campo macroeconómico, el presupuesto constituye una instancia de definición de la política fiscal.

A través de los años, el espacio para el manejo de las finanzas públicas con un criterio macroeconómico ha ido sufriendo transformaciones. Mientras que las funciones del Estado estaban restringidas a la defensa, el resguardo del orden, la administración de la justicia y las relaciones internacionales, el principio central de la administración financiera fue el de mantener un presupuesto equilibrado. El auge del keynesianismo y la expansión del Estado transformaron a las finanzas públicas en un instrumento para asegurar el balance de la economía en torno a una senda estable de crecimiento (Wildavsky, 1992). Pese a la posterior declinación del keynesianismo, y al surgimiento de grandes desequilibrios fiscales a partir de los años setenta, la política fiscal ha continuado siendo concebida como un instrumento de estabilización macroeconómica, en buena medida porque es uno de los pocos instrumentos de los que pueden disponer directamente los gobiernos.

El presupuesto constituye una de las principales instancias de formulación de la política fiscal. De hecho, dadas las formalidades requeridas en su preparación, el presupuesto es la instancia más clara y organizada de formulación de dicha política.

Sin embargo, el presupuesto presenta fuertes asimetrías en su composición. Mientras que por el lado de los ingresos no contiene sino una estimación basada en supuestos respecto del comportamiento de las bases tributarias y otros parámetros, los gastos presupuestados representan compromisos que, aun en los casos en los que no están respaldados por obligaciones legales, son difíciles de revertir.

De este modo, el presupuesto está formado por dos componentes: i) un componente de política fiscal, expresado en la combinación de agregados fiscales programada a partir de las metas macroeconómicas que la autoridad espera alcanzar con ayuda de las finanzas públicas, y ii) un componente coyuntural o transitorio,

expuesto a influencias exógenas, pero que en la formulación del presupuesto se expresa en supuestos y estimaciones sobre lo que efectivamente ocurrirá.

Una tarea fundamental de la preparación del presupuesto es combinar el componente de política fiscal y los factores exógenos que operan sobre las finanzas públicas de manera de hacer que las metas y los supuestos macroeconómicos básicos sean consistentes. Dicha consistencia debe surgir de la compatibilización entre el programa fiscal y el monetario, así como también de la consistencia de las proyecciones de gasto de los diversos sectores de la economía, ambos aplicados sobre un horizonte de corto y mediano plazo.

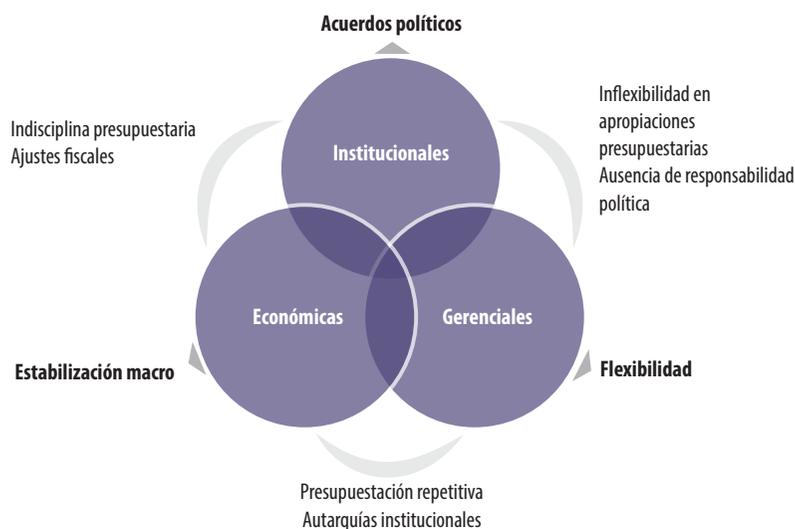
ARTICULACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL PRESUPUESTO

Relación entre las funciones del presupuesto

Cuando un único instrumento gubernamental cumple varias funciones a la vez, necesariamente se enfrenta a dilemas y opciones. El presupuesto no es una excepción. El gráfico 2.1 ilustra estos dilemas, destacando que cada una de las funciones del presupuesto tiene un norte diferente. Mientras que las funciones

GRÁFICO 2.1

FUNCIONES DEL PRESUPUESTO Y SUS CONFLICTOS



institucionales se orientan hacia la búsqueda de acuerdos políticos, las funciones económicas priorizan la lógica de la política fiscal en la búsqueda de estabilización macroeconómica y, por último, las funciones gerenciales lo hacen respecto de la flexibilidad. En tales condiciones, las contradicciones son inevitables, aunque existen también áreas de posible convergencia.

En todos los países, la aprobación de un presupuesto requiere acuerdos y compromisos, pero mientras más sean los actores involucrados y más variados sus intereses, más difícil será lograr dichos acuerdos. La dificultad para lograr acuerdos en torno al presupuesto no solo amenaza la posibilidad de llevar una política fiscal a la práctica, sino que vuelve la gestión pública más incierta e inestable. El recurrente conflicto entre la Administración y el Congreso de Estados Unidos durante la década de 1980 y parte de los años noventa por la aprobación del presupuesto federal ha sido una manifestación clara de este tipo de problemas.³

Sin embargo, privilegiar la función política del presupuesto también puede acarrear dificultades para las funciones gerenciales y económicas. Osborne y Gaebler (1992) documentan ampliamente las dificultades que genera la forma de aprobar el presupuesto en Estados Unidos. En particular, esto involucra la asignación de gastos con un gran nivel de detalle, mandatos muy específicos de gasto y muchas dificultades para reasignar fondos. Estas exigencias provienen del fuerte control que ejerce el Congreso sobre el presupuesto, no solo durante su aprobación, sino también en la ejecución del mismo. Sin embargo, como el presupuesto se prepara con gran anticipación al año fiscal, es evidente que ni el Congreso ni la Administración tienen la capacidad para anticipar todos los eventos, dificultades, contingencias y oportunidades que se presentarán durante su ejecución. Así, un presupuesto muy detallado posiblemente responderá a la demanda de los actores políticos de un control más estricto sobre la asignación de gastos, pero dificultará considerablemente la gestión de los organismos públicos.

³ Durante este período se produjeron importantes desequilibrios fiscales cuyo origen puede hallarse en las rebajas de impuestos aprobadas durante la Administración del Presidente Reagan. Algunos congresistas intentaron limitar estos desequilibrios mediante restricciones y normas especiales para la aprobación del presupuesto, como la llamada Ley Gramm-Rudman-Hollings, de 1985, que impuso límites a los desequilibrios fiscales en la aprobación de los presupuestos, con sanciones en el caso de no cumplirse. El uso de resquicios legales y la acción de los Tribunales impidió el funcionamiento de estos mecanismos, y el problema se extendió a la Administración del Presidente Bush. Esta situación recién se resolvió bajo la primera Administración del Presidente Clinton y luego de que la Administración forzara el cierre del gobierno federal por no contar con un presupuesto aprobado. Para un recuento de los conflictos de este período y de las diversas normas procesales y legales propuestas para terminar esta dinámica, véanse Gramlich (1990), Schick (1990) y Wildavsky (1992).

Además, la búsqueda de acuerdos políticos puede generar prácticas reñidas con la eficiencia en la asignación de recursos y la estabilidad macroeconómica. Entre las primeras se destaca la práctica de entregar poder a los parlamentarios para asignar directamente una fracción sustantiva del presupuesto, por ejemplo: a través de los *auxilios parlamentarios*, que han sido parte de la historia política colombiana, o el *pork barrel* (fondos que benefician a un grupo) en Estados Unidos. Del mismo modo, existen múltiples ejemplos de cómo la búsqueda de equilibrios o acuerdos políticos ha conducido a una política fiscal insostenible desde el punto de vista macroeconómico, por ejemplo: a través del aumento del supuesto de inflación en la discusión de los presupuestos en Chile a comienzos de la década de 1970.

Privilegiar la función económica del presupuesto tampoco es una solución a los problemas presupuestarios. Scartascini, Stein y Tommasi (2010) destacan que el presupuesto no puede ser visto como un ejercicio puramente técnico sin exponer su flanco institucional. En efecto, la imposición de ajustes fiscales drásticos puede derrumbar el soporte político del presupuesto, así como también interferir seriamente sobre la gestión de los organismos públicos. Esto ocurre no solo cuando se realizan ajustes para reducir gastos, sino también cuando se producen incrementos repentinos. En efecto, una institución que administra programas públicos necesita un horizonte temporal para ordenar sus decisiones, especialmente cuando ello requiere, como se comentó en el capítulo 1, conciliar objetivos difusos, múltiples y contradictorios. Las reducciones repentinas de recursos evidentemente alteran este horizonte, como también lo hacen los incrementos drásticos, pues las organizaciones públicas no cuentan en general con la capacidad para escalar automáticamente sus operaciones o administrar nuevos programas por exigencias de predictibilidad y transparencia.

Los *paquetes* fiscales, las rondas de recortes de gastos previamente autorizados, los suplementos de recursos y el conjunto de ajustes presupuestarios demandados por la emergencia, hicieron que en América Latina los presupuestos perdieran validez como punto de referencia para la gestión financiera del gobierno durante el año. En su reemplazo, se extendió la práctica de lo que Caiden y Wildavsky (1974) denominaron *presupuestación repetitiva*, según la cual el presupuesto es hecho y rehecho en el transcurso del año de acuerdo con las disponibilidades estimadas de recursos y las necesidades coyunturales.

Esto resulta especialmente complejo cuando las restricciones económicas se expresan en una prolongada restricción de liquidez. Este tipo de situaciones, observadas en países con una muy limitada capacidad de acumulación de activos financieros y escaso acceso a los mercados financieros, pueden llevar a que la distribución de fondos y la emisión de pagos sustituyan por completo al presupuesto como mecanismo de asignación presupuestaria. En estos casos, no importa lo que

diga el presupuesto, pues el manejo del Tesoro y de la caja fiscal terminan resolviendo qué pagos se hacen y cuáles no.

Por último, el predominio de las funciones gerenciales del presupuesto involucra en buena medida un desconocimiento del fundamento político de las asignaciones presupuestarias y de la necesidad de sostenibilidad macroeconómica. Esto ocurre, por ejemplo, cuando parte importante de los organismos públicos gozan de gran autonomía administrativa y presupuestaria, quedando fuera del escrutinio parlamentario o del propio centro del Ejecutivo, como en el caso de los fideicomisos mexicanos. En estos casos, no solo no existe garantía de que los recursos se dirigirán al logro de las prioridades definidas por el proceso político, sino que la transparencia y la flexibilidad macroeconómica se pueden ver resentidas.

Gobernabilidad fiscal

No parece haber una solución a estos problemas distinta que buscar los medios para reconciliar el presupuesto con las necesidades de la política fiscal. Recuperar el papel del presupuesto en la política fiscal no solo es central para que esta última realmente exista, sino también para sostener la base institucional y política de la gestión financiera del Estado y la gestión de los organismos públicos.

La gobernabilidad fiscal puede definirse como la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo su política fiscal de modo sostenible y creíble, con el mínimo costo posible para las demás áreas de la política pública. La gobernabilidad fiscal demanda armonía entre las funciones institucionales, gerenciales y económicas del presupuesto.

No existe gobernabilidad fiscal cuando los arreglos institucionales o los conflictos políticos impiden el logro de acuerdos duraderos en torno a las finanzas públicas. Aun si el Ejecutivo logra imponer medidas fiscales a costa de un conflicto institucional, la existencia de dicho conflicto creará dudas entre los agentes económicos con respecto a la sostenibilidad de los logros alcanzados, comprometiendo su efectividad.

No existe tampoco gobernabilidad fiscal si las metas financieras se logran a costa de paralizar al sector público. El frecuente recurso de rebajar las remuneraciones de los empleados públicos, o la reducción drástica de inversiones en infraestructura como parte de programas fiscales, involucra grandes costos cuyas consecuencias se extienden más allá de la emergencia fiscal.

Este concepto de gobernabilidad fiscal reconoce una cierta preeminencia a los aspectos económicos del presupuesto. Esta no es una cuestión de preferencias personales, sino la lección principal de innumerables experiencias de desequilibrio fiscal. Si estos últimos no se previenen a tiempo, los ajustes posteriores terminan

siendo enormemente perjudiciales para el conjunto de las relaciones políticas, institucionales y administrativas construidas en torno a las finanzas públicas.

Sin embargo, la experiencia también indica que lograr los objetivos prioritarios de la política fiscal requiere responder de alguna manera a las demandas que sobre el presupuesto formula el sistema político y gerencial del Estado. Para lograr un buen desempeño fiscal en democracia, es necesario que la política y la gestión administrativa también tengan un buen desempeño. Dicho equilibrio no ocurre espontáneamente, sino que depende del marco institucional en que se desenvuelve el presupuesto y de la forma en que la disponibilidad de recursos públicos esté integrada a la gestión de los organismos gubernamentales.

Instituciones presupuestarias para la gobernabilidad fiscal

En el contexto estadounidense, ya en la década de 1960 se estudiaba cómo los procedimientos de aprobación legislativa afectan el resultado final del proceso presupuestario. El modelo *incrementalista*, que surgió como una descripción del proceso de formulación y aprobación del presupuesto, pronto derivó en conclusiones normativas. Si, de acuerdo con esta visión, el alto grado de centralización del presupuesto federal hacía que este cambiara poco y no permitiera grandes opciones entre los usos alternativos de los recursos, entonces la búsqueda de un proceso más racional debía conducir a una descentralización del proceso presupuestario.

En años más recientes, el estudio del proceso de aprobación presupuestaria ha derivado en análisis cada vez más detallados sobre los procedimientos de votación. Estos han buscado identificar de qué manera tales procedimientos llevan a concentrar la iniciativa en determinados legisladores y hasta dónde ello permite hacer converger la discusión presupuestaria hacia los agregados fiscales perseguidos o a apartarse de ellos. Este análisis, fuertemente centrado en el sistema legislativo estadounidense, donde toda la iniciativa reside en los parlamentarios, ha corrido en paralelo con la incorporación de nuevos votos al interior de la Legislatura, los cuales buscan, precisamente, reconciliar el proceso macro y micro de aprobación presupuestaria.

En los últimos años, estos enfoques han dado lugar a diversos modelos basados en el conflicto entre los aspectos distributivos y macroeconómicos de los presupuestos. Cuando la atención se ha centrado en las políticas, programas y organismos sectoriales, el análisis se ha dirigido a los conflictos distributivos y en cómo estos pueden retrasar decisiones cruciales de política fiscal. Cuando la atención se ha centrado en la distribución geográfica de los recursos, el análisis se ha dirigido a la forma en que el sistema político refleja los intereses de los electorados

locales. Cuando se ha considerado cómo los desequilibrios fiscales afectan la disponibilidad de recursos para futuros gobiernos o futuras generaciones, se han desarrollado modelos basados en el interés de un gobierno por alterar la agenda del gobierno siguiente o en la capacidad de una generación para maximizar su bienestar a costa de la siguiente.

El común denominador de estos modelos es la visión de un sistema de decisiones presupuestarias con dos tipos de actores que tienen motivaciones diferentes. Por un lado se encuentran aquellos cuyos intereses están directamente ligados a componentes específicos de las finanzas públicas: remuneraciones, empleos, subsidios, prestaciones sociales, inversiones, impuestos, tarifas. Como cada uno de estos actores tiene una valoración de esos componentes distinta de la que expone la sociedad en su conjunto, ellos aspiran a maximizar su bienestar incrementando la provisión de dichos bienes y traspasando los costos a terceros. Por lo tanto, la atención de estos actores se centra en las consecuencias distributivas del presupuesto. Del otro lado se encuentra la autoridad económica, preocupada fundamentalmente por los aspectos macroeconómicos del presupuesto. Tanto los enfoques keynesianos como los surgidos del principio de la *equivalencia ricardiana*, desarrollado por Barro (1974), sugieren una política fiscal óptima, centrada en balancear el presupuesto fiscal a lo largo del ciclo, y que genere superávits en períodos de auge para financiar los déficits de los períodos de recesión. Por consiguiente, en la gestión de la autoridad económica no existe espacio para una acumulación sistemática de déficits o superávits, y la distribución de recursos debe adecuarse a estos límites.

Así, en función de los actores considerados y del contexto institucional implícito, el resultado de su interacción puede ser un incremento del tamaño del sector público, una situación de desequilibrios fiscales o un pronunciado ciclo económico-político.

Es precisamente este tipo de soluciones *de equilibrio* lo que ha despertado las mayores sospechas sobre este tipo de modelos. Como señalan Alesina y Perotti (1995), en todos los países existen agentes con intereses diversos y, por lo tanto, los mismos problemas de compatibilización presupuestaria. Entonces, ¿por qué en la práctica se observan tantas diferencias en el desempeño fiscal de los países? ¿Por qué, mientras algunos países desarrollados han mantenido una situación presupuestaria razonablemente equilibrada a lo largo de los últimos 20 años, otros han sufrido sostenidos y a veces violentos desequilibrios fiscales?

La búsqueda de respuestas para estas preguntas ha trasladado la atención hacia las instituciones presupuestarias.

Si, como hemos visto, los países difieren significativamente en sus instituciones y prácticas presupuestarias, y si estas determinan en buena medida la

influencia de los diversos grupos de presión y de la autoridad económica sobre la formulación del presupuesto, entonces es posible que en las primeras se encuentre la respuesta a las diferencias en el desempeño fiscal de los países. Del estudio de estas relaciones podría desprenderse una identificación de las instituciones presupuestarias *correctas*, que permitirían asegurar un buen desempeño fiscal.

Milesi-Ferretti (1996) clasifica los estudios sobre la influencia de la institucionalidad presupuestaria sobre la política fiscal en dos grandes categorías. De un lado se cuentan aquellos que concentran su atención sobre las reglas fiscales, como la exigencia constitucional de un presupuesto equilibrado propuesta para Estados Unidos o la regla de convergencia para la incorporación de los países a la Unión Monetaria Europea, contenida en el tratado de Maastrich. Estos estudios destacan la utilidad de dichas reglas para eliminar un sesgo sistemático en los balances presupuestarios y forzar la convergencia de la discusión presupuestaria a un resultado deseado de política fiscal.

Del otro lado están los estudios que se han focalizado en los procedimientos presupuestarios y en cómo estos asignan mayor iniciativa y control a los actores que integran los intereses del conjunto de la comunidad, vis-à-vis aquellos que representan intereses parciales en cada una de las etapas por las que debe atravesar el presupuesto.

Ambos tipos de hipótesis han sido testeados empíricamente. Las estimaciones de Von Hagen (1990) para Estados Unidos indican que aquellos estados de la Unión que someten a sus presupuestos a algún tipo de regla fiscal tienen, a priori, mayores probabilidades de equilibrarlos que aquellos que no cuentan con dichas reglas. En Alesina et al. (1996), a partir de una muestra de 20 países latinoamericanos, se concluye que aquellos con instituciones más jerarquizadas han logrado en general mejores resultados fiscales en el período 1980–92 que aquellos con instituciones más colegiadas. Von Hagen y Harden (1994) obtienen evidencia favorable para la efectividad, tanto de las reglas fiscales como de los procedimientos presupuestarios sobre el desempeño fiscal en los países de la Unión Europea.

Sin dudas, de estos estudios se desprenden claras conclusiones normativas. Para lograr un buen desempeño fiscal no basta con tener una autoridad económica con buena capacidad de análisis y definición de políticas; es necesario, además, contar con las instituciones adecuadas. Tales instituciones son aquellas capaces de darles preeminencia al Ministro de Finanzas y al Ejecutivo durante el proceso presupuestario o, en su defecto, capaces de imponer restricciones a priori sobre dicho proceso. Aunque las reformas correspondientes sean difíciles de implementar, el esfuerzo bien vale la pena, pues el premio es uno de los logros más preciados de las economías en la actualidad: un control fuerte y estable de los desequilibrios fiscales.

Estabilidad y sostenibilidad

¿Cómo se puede contribuir a la gobernabilidad presupuestaria desde las dimensiones económicas y gerenciales del presupuesto?

La principal contribución que puede hacer la gestión económica para la gobernabilidad fiscal es producir estabilidad. La volatilidad presupuestaria tiene efectos devastadores sobre los acuerdos políticos que sostienen las políticas públicas y la asignación de recursos, sobre la gestión pública y sobre la efectividad de las políticas públicas. Si bien en un mundo globalizado abundan los shocks externos y la política fiscal debe ser capaz de responder a ellos, existen diversos mecanismos a través de los cuales la política fiscal puede contribuir a estabilizar el gasto. Las reglas fiscales, los fondos de compensación y los marcos financieros de mediano plazo tienen precisamente un propósito estabilizador.

No obstante, existe a este respecto un *trade-off* entre la estabilización macroeconómica y la estabilización del gasto público. La estabilización macroeconómica, a través de la política fiscal, puede requerir ajustes importantes de ingresos y gastos, con lo cual se eleva la volatilidad fiscal. Posiblemente el escenario más favorable para la estabilidad del gasto tenga lugar cuando se permite operar a los *estabilizadores automáticos* del presupuesto. La capacidad para reducir la volatilidad fiscal depende, sobre todo, del acceso a la liquidez y de la capacidad para acumular recursos y credibilidad durante las etapas de expansión.

Por su parte, la función gerencial puede contribuir a la gobernabilidad presupuestaria, fortaleciendo la responsabilidad y la rendición de cuentas por el logro de resultados. Es precisamente en el plano de los resultados donde se define buena parte de los mandatos políticos sobre la gestión pública. El logro de resultados también ayuda a la gestión económica, al elevar el rendimiento de los recursos fiscales y reducir las presiones sobre un mayor gasto. Un Estado ineficiente en el logro de resultados está particularmente expuesto a presiones por aumentar el gasto para cubrir demandas que la aplicación de recursos no ha logrado resolver.

Este es, en buena medida, el origen de la NGP, la cual —como se comenta en el capítulo 1— se ha levantado en los últimos 20 años como un nuevo paradigma en materia de gestión pública. Sin lugar a dudas, el gran aporte de la NGP ha sido la preocupación por los resultados, en términos de medición, de compromiso y de rendición de cuentas, y el hecho de requerir mayores niveles de flexibilidad en la gestión de recursos. La gestión orientada a resultados y el presupuesto basado en desempeño (PBD) pueden considerarse, en este sentido, un aporte fundamental a la gobernabilidad fiscal.

HACIA UNA BUENA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Componentes de una buena gestión presupuestaria

Entonces, la cuestión es cómo pueden orientarse, desde el presupuesto, las funciones económicas, institucionales y gerenciales para fortalecer la gobernabilidad fiscal en el sentido descrito en la sección anterior. En otras palabras, no se trata solo de saber si la gestión económica, institucional y gerencial de los Estados puede fortalecerse, sino de saber si esto puede hacerse desde las dimensiones económicas, institucionales y gerenciales de los presupuestos.

Esto requiere entender la gestión presupuestaria como algo más que una cuestión técnica o económica. En particular, de este análisis se desprende una definición de la calidad de la gestión financiera pública compuesta por cuatro elementos:

1. *Efectividad macro*: lograr los objetivos de la política fiscal macroeconómica, expresados normalmente en función de los grandes agregados fiscales que inciden sobre la demanda y la actividad económica.
2. *Eficiencia en la asignación de recursos*: distribuir los recursos públicos de modo que se reflejen las prioridades y preferencias de la ciudadanía, expresadas a través del sistema de representación política.
3. *Eficiencia en el uso de los recursos*: lograr que las instituciones públicas optimicen el uso de los fondos asignados y los recursos humanos y técnicos con que cuentan para alcanzar las metas comprometidas en el proceso de asignación de recursos.
4. *Transparencia en la generación y el uso de los recursos fiscales*: esto implica reconocer que dichos recursos se obtienen de la ciudadanía en el ejercicio de potestades públicas, las cuales son otorgadas a través de la legislación.

Para poder cumplir con estos cuatro criterios, el presupuesto debe ser capaz de ir más lejos de lo que se entiende en muchos ministerios de Finanzas y oficinas de presupuestos en el mundo. En particular, lograr la eficiencia en la asignación de recursos requiere capacidad para identificar prioridades e interactuar con el sistema político, identificando los resultados que persiguen muchas iniciativas que figuran en los programas, manifiestos políticos o emplazamientos de la Legislatura. Alcanzar la eficiencia en el uso de los recursos significa responsabilizarse por la estructura de incentivos, que generan el proceso y la institucionalidad presupuestaria, y aplicar la flexibilidad suficiente para movilizar los recursos para el logro

de resultados. Por último, para cumplir con la transparencia se requiere asumir la responsabilidad de la administración financiera como fuente de información sobre la administración y los resultados del uso de los recursos públicos.

El ciclo presupuestario

Parte importante de la tecnología y la atención pública en torno al presupuesto se concentra en su etapa de formulación o, a lo más, en la discusión legislativa. Si esas etapas fueran los únicos focos de atención, entonces lograr eficacia macro, eficiencia en la generación y el uso de los recursos y transparencia sería una tarea prácticamente imposible, pues la formulación y aprobación del presupuesto ocurren varios meses antes del inicio del año fiscal. Un presupuesto no puede anticipar cada circunstancia y necesidad. Para garantizar una buena gestión financiera pública es necesario no solo actuar sobre todo el ciclo presupuestario sino también aprovechar su carácter secuencial y repetitivo. Esto significa que debe partirse por concebir el presupuesto como un proceso que se extiende a lo largo de todo el ejercicio fiscal, que está estructurado en etapas sucesivas y marcado por procesos, rutinas, plazos perentorios y productos concretos.

El presupuesto es una rutina institucional porque las miles de decisiones y acciones que involucra solo pueden encajarse de ese modo dentro de plazos limitados por el proceso institucional. A este respecto vale la pena reconocer que, pese a los recurrentes debates sobre la inconveniencia de un presupuesto anual para la gestión de las instituciones públicas, no hay ninguna democracia en el mundo que haya sido capaz de convencer a la Legislatura de abandonar el tradicional ciclo anual.

Por lo general, el ciclo presupuestario se estructura en cinco etapas (gráfico 2.2):

1. *Programación*: fase en la que se establecen las prioridades y la estructura que adoptará el presupuesto, previo a su formulación.
2. *Formulación*: etapa que tiene lugar al interior del Ejecutivo, donde se producen las principales negociaciones entre los ministerios sectoriales y la autoridad central —sea esta el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Planificación, la Casa Presidencial o el Gabinete, o una combinación de ellos— hasta generar una propuesta de presupuesto.
3. *Aprobación*: fase que involucra el análisis y la discusión del proyecto de presupuesto en la Legislatura, organizada normalmente en comisiones especiales y con comparecencias del Ejecutivo.
4. *Ejecución*: puesta en marcha del presupuesto aprobado por la Legislatura por parte de los ministerios y organismos a lo largo del año fiscal, sobre la base de las asignaciones, las normas y los mandatos generados por la Legislatura.

5. *Control y evaluación* del uso de los recursos públicos una vez que estos han sido ejecutados, los que, en principio, sirven de base para la rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestaria y para formular el presupuesto siguiente.

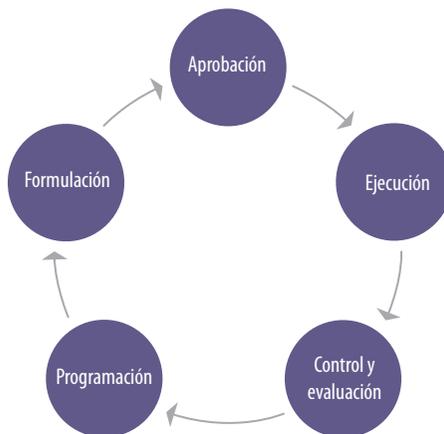
Cada etapa del ciclo presupuestario tiene sus insumos, objetivos, actores y productos específicos (cuadro 2.1).

La *etapa de programación* utiliza como insumos el programa de gobierno, el plan de desarrollo y las propuestas sectoriales, así como también considera los avances logrados en relación a las metas existentes, para generar una estructura programática que permita reflejar las prioridades en la asignación de recursos. Esta es una etapa en la que los actores clave se encuentran en el centro de la estructura de gobierno, incluidos los ministerios de Planificación, de la Presidencia y del propio Gabinete Presidencial, además del Ministerio de Finanzas.

La *etapa de formulación presupuestaria* debe ser capaz de generar un proyecto de presupuesto en plazos perentorios, listo para ser presentado a la Legislatura. En esta etapa se elabora sobre la estructura programática para generar asignaciones específicas de recursos, capaces de reflejar las prioridades gubernamentales. Se trata de una fase en la que interactúan intensamente los organismos públicos, los ministerios sectoriales y el Ministerio de Finanzas. Con el objeto de poder definir asignaciones precisas de recursos distribuidas en miles de ítems

GRÁFICO 2.2

EL CICLO PRESUPUESTARIO



presupuestarios en plazos muy estrechos, esta es una etapa fuertemente regulada, en la cual las discrepancias deben quedar resueltas, ya sea en virtud de la autoridad del Ministerio de Finanzas o por intervención de instancias colegiadas o del Jefe de Gobierno.

En la *aprobación legislativa del presupuesto*, el protagonismo pasa a la Legislatura, que habitualmente se organiza en comisiones y subcomisiones especializadas para poder analizar los presupuestos asignados a distintas áreas del Estado. Sin embargo, durante la discusión presupuestaria la Legislatura no solo interactúa con el Ejecutivo sino también con líderes de opinión, especialistas y oficinas especializadas de la propia Legislatura. Al igual que durante la formulación presupuestaria, en esta etapa se deben generar acuerdos en torno a miles de ítems presupuestarios, por lo que el proceso está sujeto a detallados procedimientos que permitan ir resolviendo cada una de las discrepancias.

El producto de la etapa de aprobación legislativa es la ley de presupuesto público para el año fiscal, que incluye las normas especiales para su ejecución. Esta es la base sobre la cual se desarrolla la *etapa de ejecución*, la cual toma en cuenta no solo las normas y asignaciones legales sino también los cambios en el entorno, y las contingencias que puedan requerir variaciones respecto de lo aprobado por la Legislatura. En algunos países, el marco institucional permite estas variaciones, regulando los procedimientos para aprobarlas, mientras que otros son más rígidos y requieren que se realicen consultas con la Legislatura. No obstante, en tanto no sean necesarias estas modificaciones, los actores clave de la ejecución presupuestaria son los ministerios y agencias sectoriales.

Por último, *la etapa de control y evaluación* tiene como propósito verificar que los recursos del presupuesto estén siendo aplicados conforme a la ley y los compromisos programáticos, para lo cual se solicitan informes, auditorías y evaluaciones. El producto de esta etapa lo constituyen los informes financieros auditados y los informes sobre el desempeño del sector público en la ejecución del presupuesto. Estos informes son un insumo fundamental para las etapas iniciales del ciclo presupuestario siguiente, donde los mismos actores volverán a encontrarse una vez más.

La consistencia entre cada una de estas etapas del presupuesto no está asegurada. El vínculo entre la presupuestación y la planificación puede ser débil, con lo que la etapa de programación puede ser frágil o incluso inexistente; el Ejecutivo puede elaborar su proyecto de presupuesto sobre la base de supuestos irreales acerca del comportamiento de la economía a fin de acoger demandas de recursos que luego no se podrán ejecutar; la Legislatura puede modificar sustancialmente la propuesta del Ejecutivo, sea por razones justificadas o bajo la presión de intereses corporativos o regionales; el Ejecutivo puede extremar el uso de sus facultades

CUADRO 2.1

ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO

Etapa	Objetivos	Insumos	Producto	Actores
Programación	Identificar prioridades en la asignación de recursos	Programa de gobierno, plan de desarrollo, propuestas sectoriales	Estructura programática del presupuesto (clasificador), sectores prioritarios	Ministerio de Finanzas, Planificación, Centro de Gobierno
Formulación	Asignación eficiente de recursos dentro de restricción macro	Prioridades programáticas, desempeño en el ejercicio anterior, compromisos legales, propuestas sectoriales y sus resultados esperados	Proyecto de presupuesto público	Ministerios sectoriales, organismos públicos, Ministerio de Finanzas, Presidencia
Aprobación	Autorización legal para disponer de recursos públicos	Propuestas del Ejecutivo, informes de entes externos, opiniones parlamentarias	Ley anual de presupuestos y normas para su ejecución	Legislatura, líderes de opinión, Ministerio de Finanzas, Presidencia
Ejecución	Aplicar recursos públicos con eficiencia, dentro de marco legal	Presupuesto aprobado, normas sobre administración financiera, cambios en entorno, contingencias	Presupuesto ejecutado	Ministerios sectoriales, organismos públicos
Control y evaluación	Verificar el cumplimiento de obligaciones legales y compromisos de gestión	Ejecución presupuestaria, indicadores de gestión, evaluaciones, auditorías	Informes financieros auditados, rendición de cuentas	Órganos de control interno y externo, órganos de evaluación, planificación

Fuente: Elaboración propia.

y ejecutar un presupuesto muy diferente del aprobado por la Legislatura; las evaluaciones pueden no ser consideradas en la preparación del presupuesto siguiente o bien ser débiles o inexistentes.

En otras palabras, la gobernabilidad fiscal y la capacidad de alcanzar los estándares de una buena gestión financiera dependen, en buena medida, de la calidad y consistencia de cada una de las etapas del ciclo presupuestario.

FALLAS DE ESTADO EN LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Más allá de la voluntad de las autoridades, existen desafíos que resultan de problemas intrínsecos de la gestión presupuestaria, los que pueden ser calificados como *fallas de Estado*. Estos problemas deben ser reconocidos, neutralizados y/o mitigados por las instituciones presupuestarias. Entre ellos hay tres temas que han captado especial atención en la literatura especializada: los problemas de agencia, los problemas de fondo común y los problemas de inconsistencia intertemporal.

Problemas de agencia

El problema de agencia, o de relación agente-principal ya fue tratado en el capítulo 1 cuando se identificaron las características y los problemas propios de la gestión pública. Este problema consiste en la dificultad para alinear el comportamiento de los agentes que desempeñan las funciones ejecutivas del Estado con las necesidades y prioridades de la ciudadanía y sus intermediarios en la Legislatura y el Ejecutivo. El problema de agencia se produce porque los distintos actores que intervienen en la gestión pública difieren en sus funciones objetivo, dificultad que se acentúa por la existencia de asimetrías de información entre ellos.

Llevado al plano presupuestario, el problema de agencia ocurre en dos etapas (Atiyes y Sayin, 2000; Stasavage y Moyo, 1999). En la primera, los ciudadanos delegan autoridad a los políticos para que se destinen recursos a la producción de bienes y servicios, y así se constituyen en el *principal* en la relación ciudadanos-políticos, mientras que los políticos pasan a ser los *agentes*. Dado que los políticos pueden tener objetivos que difieren de aquellos de los ciudadanos, pueden imponer prioridades que no respondan a los intereses o mandatos ciudadanos surgidos del proceso político. La multiplicidad de funciones que actualmente cumple el Estado y la imposibilidad de ordenar las prioridades de una forma unívoca —lo que se ha dado en llamar *Teorema de la Imposibilidad de Arrow*— exacerban este tipo de situaciones.

La segunda etapa del problema de agencia tiene su origen en el hecho de que, mientras los políticos tienen la autoridad para diseñar y financiar políticas, es tarea de los burócratas implementar los programas, proyectos o acciones concretas para alcanzarlos, y existen diferencias en la disponibilidad de información entre unos y otros. En efecto, los burócratas, como responsables de administrar políticas y programas, poseen un conocimiento más amplio de su función de producción y pueden estar en contacto más directo con la ciudadanía y los grupos de interés. La aplicación de los recursos públicos constituye, entonces, una segunda etapa de delegación, en la que ahora los políticos —entre los cuales se incluyen la

Legislatura y el gobierno central— actúan como el *principal* y los burócratas como *agentes*. Por ejemplo: los políticos pueden estar interesados en transferir recursos a determinados programas/beneficiarios de una manera efectiva y eficiente para responder a objetivos programáticos de gobierno de acuerdo con los mandatos ciudadanos, pero los burócratas pueden estar interesados en minimizar su esfuerzo, maximizar sus áreas de interés o favorecer a grupos de presión.

Los dos casos de problemas de agencia tienen su origen en la existencia de asimetrías de información que hacen difícil monitorear al agente. Este hecho permite que los agentes se apropien de sustanciales *rentas de información*. Las asimetrías de información hacen demasiado costoso que el principal pueda monitorear todas las acciones del agente, de modo que se requieren reglas e incentivos para aminorarlas y alinear los objetivos de unos y otros, asegurando que el agente responda de la mejor forma a los objetivos del principal.

Las asimetrías de información se han clasificado en tres categorías: i) casos en los que el principal no observa las acciones del agente, pero sí percibe sus efectos, usualmente denominados de riesgo moral; ii) casos en los que el principal observa las acciones del agente, pero no conoce la función de producción del servicio, denominados de selección adversa, y iii) casos en los que el principal no tiene capacidad para observar los resultados de las acciones del agente (Dixit, 2002; Besley, 2006). Aunque para cada uno de estos casos es posible diseñar esquemas de incentivos a fin de resolver las asimetrías de información, el problema se complica significativamente cuando se considera la realidad de entidades públicas que se caracterizan por una multiplicidad de funciones y principales (Dixit, 2002). Las dificultades para diseñar reglas e incentivos que resuelvan los problemas de agencia se complican aún más debido a la existencia de factores externos y contingencias propios de la gestión pública, lo que obliga a que este tipo de mecanismos sea incompleto.

Cabe señalar que los problemas de agencia también se producen —e incluso exacerbaban— cuando la gestión es realizada por gobiernos subnacionales o subcontratada con instituciones privadas, debido a que mientras los primeros deben responder a las demandas de la comunidad local, los segundos buscan maximizar utilidades.

En el sector privado, que también enfrenta problemas de agencia, se recurre a los contratos para establecer y regular las relaciones de intercambio entre agente y principal, y estos deben cumplir un conjunto de requisitos de eficiencia (Kjaergaard, Sorensen y Vestergaard, 1997). Una diferencia importante entre los contratos legales y los acuerdos o convenios entre agente y principal al interior del Estado es que los primeros tienden a ser más *reforzables* a través de sanciones y procedimientos judiciales —que los segundos.

Problemas de fondo común

La gestión presupuestaria también enfrenta la falla de Estado denominada *tragedia de los comunes* o de *fondo común*.⁴ Esta se expresa en una suma de demandas por beneficios específicos en sistemas colegiados de decisión presupuestaria que supera largamente la disponibilidad de fondos públicos. Este problema se produce cuando los beneficios se apropian de manera más específica que aquella en la que se distribuyen los costos de su financiamiento.

Este problema se presenta, en una primera instancia, en la competencia política. En la medida en que esta tiene lugar sobre la base de promesas de distribución de beneficios a los votantes o electores, y estos están repartidos por circunscripciones diferenciadas en su localización geográfica, perfil socioeconómico y necesidades, los candidatos intentarán captar votos sobre la base de promesas que respondan específicamente a esas demandas, sin internalizar plenamente sus costos. De esta manera, aun cuando quizás cada partido quisiera prometer menos, la competencia los conduce a prometer más, lo cual afecta sus conductas futuras.

El segundo problema se genera al interior del gobierno, debido a que, mientras que los gastos públicos distribuidos como beneficios políticos a electores específicos (áreas geográficas, grupos de interés) los benefician directamente a ellos, su financiamiento a menudo comprende impuestos a escala nacional o generales. Lo anterior conduce a que cada miembro del gabinete (o miembro del Congreso que puede influenciar el presupuesto) internalice todos los beneficios de este tipo de gasto público, pero solo parte de sus costos. Tal situación genera presiones sobre los recursos públicos, con el riesgo de que se incurra en gastos excesivos. La severidad de este problema depende de la naturaleza de las instituciones presupuestarias, pero también depende de la organización y estructura de liderazgo de los partidos y autoridades políticas.

Cabe destacar que el problema de fondo común va considerablemente más lejos que el dilema clásico en economía de distribuir recursos escasos entre necesidades múltiples. El problema de fondo común exagera la demanda de servicios específicos, haciendo que la suma de las demandas expresadas individualmente por los actores del proceso presupuestario sea superior a la demanda que, por los mismos servicios, tiene la sociedad en su conjunto.

⁴ Para un desarrollo de los problemas de fondo común desde la perspectiva económica, véanse Ostrom (1990) y Ostrom, Gardner y Walker (1994). El concepto de *tragedia de los comunes* tiene una trayectoria considerablemente más larga, con aplicaciones a temas sociales y del medio ambiente, entre otros.

Inconsistencia intertemporal

En tercer lugar, la gestión presupuestaria está marcada por problemas de inconsistencia intertemporal que se derivan de la diferencia en el perfil temporal de los beneficios y costos de las acciones públicas (Kydland y Prescott, 1977). En particular, mientras los políticos puedan entregar servicios públicos cuyos beneficios se perciben en el corto plazo y sus costos se producen en el largo plazo, tenderán a favorecer estas prestaciones y trasladar sus costos a generaciones futuras. Este problema se exagera por el hecho de que el mandato de las autoridades electas es limitado en el tiempo.

Los problemas de inconsistencia intertemporal no se limitan al caso más general del financiamiento del gasto público con endeudamiento. Este probablemente sea el caso más fácil de resolver porque la deuda pública tiene un reconocimiento explícito y es informada, cuantificada y analizada. Esto permite que las inconsistencias en las decisiones públicas y los riesgos de acumulación excesiva de deuda se detecten tempranamente y los mercados reaccionen a ellos con aumentos en los costos de financiamiento o, finalmente, con la pérdida de acceso a la liquidez.

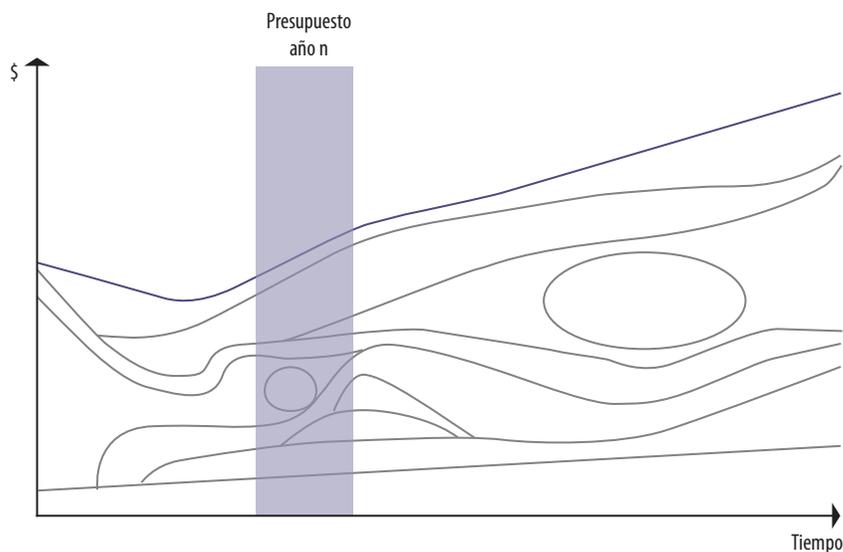
Los problemas más graves de inconsistencia intertemporal se producen más bien cuando los costos futuros son implícitos y difíciles de estimar, y cuando las decisiones correspondientes se adoptan en momentos y mediante procedimientos diferentes de los del presupuesto.

A este respecto debe notarse que los compromisos de gasto que se expresan en el presupuesto no son siempre tomados en el mismo ejercicio presupuestario; más bien, los gastos que responden a decisiones del período son una reducida minoría. Esto ocurre, por un lado, porque gran parte de los programas públicos son de carácter multianual, lo cual incluye las inversiones públicas, los programas sociales, la contratación de personal y las transferencias. Por tal razón, el presupuesto de un año contiene gastos que son producto de decisiones presupuestarias de varios años anteriores y, a la vez, generarán compromisos para los presupuestos siguientes.

Por otro lado, parte importante de los compromisos de gastos se generan fuera del proceso presupuestario, a través de legislación común con efectos permanentes. Esto incluye gran parte de la seguridad social, las reformas para la descentralización y los llamados gastos tributarios. Frente a estos gastos, el presupuesto anual solo puede reconocer su magnitud, pero no modificarlos ni reasignarlos, incluso cuando exista evidencia de ineficiencia o abuso. Este problema se acentúa cuando la Constitución o la ley establecen ciertos beneficios como derechos exigibles de la ciudadanía. Esto significa que la responsabilidad por una buena gestión financiera no se agota en el ciclo presupuestario, sino que se extiende a la legislación permanente con efectos fiscales.

GRÁFICO 2.3

PRESUPUESTO ANUAL Y DECISIONES FISCALES INTERTEMPORALES



Fuente: Elaboración propia.

La combinación de estos factores se ilustra en el gráfico 2.3, que representa el presupuesto actual como una *ventana* sobre un panorama más amplio de decisiones y compromisos.

La literatura económica consigna varios casos clásicos de inconsistencia intertemporal, entre los que se destacan, en un horizonte de largo plazo, los problemas asociados a los sistemas de pensiones, y en un plazo intermedio, el llamado *ciclo económico-político* (Drazen, 2008; Nordhaus, 1989). El caso de las pensiones es especialmente importante debido al peso que estas ejercen en el gasto público, y a la asimetría que caracteriza a la evolución de ingresos y gastos.⁵

⁵ El gasto público en pensiones representa más de un tercio del total del gasto público en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y alrededor de un 15% en los países de América Latina. La asimetría entre contribuciones y pago de beneficios puede ser especialmente significativa en las etapas tempranas de un sistema de pensiones, cuando se produce un cambio de régimen de acumulación o en etapas tardías de la transición demográfica. Esto ha llevado a que el análisis fiscal de las pensiones tienda a apoyarse en cálculos actuariales y muchas veces se separe la seguridad social del resto de los gastos e ingresos públicos en las estadísticas fiscales.

Consecuencias de las fallas de Estado

Los problemas de agencia, de fondo común y de inconsistencia intertemporal que se han descrito tienen tres consecuencias importantes sobre la gestión presupuestaria. La primera es que la distribución política de recursos públicos tiende a generar excesos de gastos y sesgos al déficit. La segunda se refiere al hecho de que los niveles de producción que se alcanzan son ineficientes, ya que se subproducen algunos servicios públicos necesarios (por constituir bienes públicos, abordar externalidades o ser considerados meritorios) y se sobreproducen otros cuyos beneficios son más apropiables por segmentos específicos de la población. Por último, estos problemas aumentan la relación entre los costos y la efectividad en la implementación de numerosas acciones públicas.

En virtud de lo anterior, las instituciones presupuestarias deben estar capacitadas para moderar entre las diversas demandas distributivas de recursos públicos impuestas por los diferentes actores y restringir las respuestas políticas a dichas demandas. De igual modo, las instituciones presupuestarias deben generar información suficiente y relevante, de modo que el principal pueda monitorear mejor a los agentes.

INCREMENTALISMO Y TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS

La necesidad de lograr instituciones capaces de neutralizar las fallas de Estado en la asignación de recursos se ha traducido en el desarrollo de técnicas específicas de análisis y preparación del presupuesto, las que han buscado fortalecer la disciplina y rigurosidad del mismo. En esta sección se analizan dos técnicas específicas que han antecedido al presupuesto por resultados (PPR), y se las contrasta con el incrementalismo presupuestario como práctica tradicional que estas han tratado de modificar.

Incrementalismo presupuestario

Durante los años sesenta y setenta, desde las ciencias políticas, se caracterizó al proceso presupuestario como incrementalista. Bajo esta etiqueta se buscó sintetizar la tendencia a discutir los presupuestos en base a sus variaciones respecto del período anterior, en lugar de hacerlo en relación con la totalidad de los recursos asignados.

El principal aporte de quienes estudiaron este fenómeno fue reconocerlo como un comportamiento racional y no como una anomalía institucional. En su visión, las funciones del gobierno eran suficientemente numerosas, y tan variados los actores e intereses involucrados a su alrededor, que las decisiones sobre

recursos no podían resolverse en los plazos limitados de la formulación y aprobación de un presupuesto, sino de modo incremental, es decir: a través de decisiones anuales limitadas a las variaciones marginales de los gastos respecto del año anterior, más que respecto del nivel de dichos gastos o la justificación de los programas financiados por ellos.

Sea esto intrínseco o no a la toma de decisiones en el sector público, es evidente que dicho concepto retrata la realidad del proceso presupuestario en muchos países. Sin lugar a dudas, el incrementalismo presupuestario ha sido la práctica más común en la discusión de los presupuestos a nivel agregado, institucional y programático en todos los países del mundo.

Aunque puede ser una respuesta pragmática al problema de la adopción colectiva de múltiples decisiones en un proceso periódico, el incrementalismo presupuestario no es un mecanismo óptimo para la asignación eficiente de los recursos públicos y la programación financiera. Más aún: el incrementalismo presupuestario tiende a profundizar en el proceso presupuestario las fallas de estado discutidas más arriba, ya que transforma decisiones generadas como producto de problemas de agencia, de fondo común o de inconsistencia intertemporal en componentes intramarginales del presupuesto, protegidos del escrutinio externo durante el ejercicio presupuestario.

Por esta razón, a partir de la década de 1960 surgieron técnicas presupuestarias destinadas a combatir el incrementalismo, introduciendo elementos de mayor racionalidad en la asignación de los recursos públicos, y a complementar la planificación de la acción del Estado. Las técnicas más conocidas a este respecto son el presupuesto por programas (PPP) y el presupuesto de base cero (PBC).

El presupuesto por programas y el presupuesto de base cero

El PPP surgió como un procedimiento estructurado de decisión y planificación gubernamental (Schick, 1966). Dicha técnica buscaba ordenar el gasto público en torno a programas gubernamentales, incorporando recursos de fuentes e instituciones diversas. Dichos recursos podrían entonces ligarse a determinados objetivos de política de modo de permitir que las autoridades pudiesen priorizar los programas en la asignación de recursos fiscales y definir una *canasta* de servicios públicos en base a los niveles de actividad alcanzables con los recursos asignados a cada programa.

En particular, el PPP se basa en tres componentes fundamentales: i) un componente conceptual, que consiste en caracterizar la acción del Estado en la forma de programas, con objetivos y mecanismos de ejecución específicos; ii) un componente contable, que consiste en ordenar los recursos presupuestarios en torno a dichos programas, y iii) un componente cuantitativo, que consiste en medir, de

la manera más estandarizada posible, los niveles de actividad o producción de bienes y servicios generados por los programas públicos. Sobre la base de estos componentes sería posible fundamentar decisiones de asignación de recursos y evaluar el rendimiento de los fondos estatales mediante comparaciones de costos y productividad entre instituciones públicas, además de prestar servicios similares en el sector privado.

El PPP tuvo su origen en Estados Unidos en la década de 1960 y se expandió rápidamente por todo el mundo. Sin embargo, en las experiencias prácticas de implementación los países encontraron dificultades respecto de cada uno de sus tres componentes. En la práctica, no todas las actividades y funciones gubernamentales eran factibles de expresarse como programas; la contabilidad programática presentaba ambigüedades en la clasificación de ciertos ítems, especialmente en el caso de programas que excedían el ámbito de una sola institución, y parte importante de los bienes y servicios públicos no eran factibles de medirse a través de indicadores de producción con contenido sustantivo. Ello hizo que la implementación del PPP fuera incompleta, y que sus beneficios resultaran más modestos en relación con los costos incurridos. En otros casos, los límites al desarrollo del PPP fueron impuestos por el propio proceso político de decisión sobre la asignación de los recursos públicos y la estructuración de prioridades gubernamentales.⁶

No obstante, pese a que muchas de las experiencias de PPP derivaron en desencanto respecto de la capacidad de implementación y los efectos esperados de la técnica, hoy en día muchos gobiernos o instituciones públicas siguen aplicando esta técnica o la han transformado en una clasificación programática del presupuesto, que se presenta juntamente con las clásicas clasificaciones institucionales y por objeto del gasto.

En la década de 1970, la atención recibida inicialmente por el PPP se volcó hacia una nueva técnica presupuestaria: el presupuesto de base cero (PBC). Esta técnica pretendió reordenar el proceso presupuestario con el objeto de que este se orientara a revisar los programas gubernamentales desde sus fundamentos, evaluando su justificación real (Sarant, 1978; Lynch, 1990).

En particular, el PBC toma como referencia los objetivos de las políticas, programas e instituciones públicas e identifica la forma más eficiente de alcanzarlos, construyendo los presupuestos en base a un estricto costeo de las actividades necesarias para la provisión bajo estas configuraciones. En consecuencia, el PBC involucra un cuestionamiento de los programas públicos vigentes, y se pregunta,

⁶ Para un recuento de la experiencia en el uso del presupuesto por programas (PPP) en Estados Unidos, véase West (2011).

en primer lugar, sobre la necesidad de llevarlos a cabo, y luego sobre la existencia de alternativas más eficientes, tanto dentro como fuera del sector público, así como también sobre fuentes potenciales de reducción de costos y aumento de la eficiencia. De esta manera, el PBC busca generar presupuestos en los que: i) se ha optimizado el uso de recursos, y ii) el gasto se encuentra justificado en base al conjunto de actividades necesarias para la provisión de bienes y servicios bajo dicha configuración operacional óptima.

Sin embargo, el esfuerzo necesario para obtener estos resultados es significativo. Un ejercicio de presupuestación de base cero requiere una preparación previa, que implica la generación de la información y los estudios necesarios para el escrutinio operativo e institucional perseguido. Asimismo, este ejercicio requiere tiempo para realizarse y, posiblemente, más tiempo aún para implementar sus conclusiones, dado que una vez identificada la configuración óptima de los programas, aún debe hacerse la transición desde la situación vigente. Además, estos costos deben compararse con beneficios que pueden estar por debajo de las expectativas. Es posible que el escrutinio operativo e institucional propio de un PBC identifique actividades necesarias para una operación óptima que no se están cumpliendo, que los costos de transición desde la situación actual sean significativos o que existan resistencias institucionales importantes tanto para la realización del ejercicio como para su implementación.

En este sentido, la principal crítica que se le ha hecho al PBC reside en su carácter *ahistórico*, que desconoce las causas por las cuales los programas e instituciones han llegado a sus actuales configuraciones a favor de una racionalidad *técnica* u *objetiva*, al margen de los procesos políticos y organizacionales propios de la gestión pública.

El PBC nunca ha llegado a aplicarse a la formulación completa de un presupuesto público, pues los plazos propios del ejercicio presupuestario anual son incompatibles con los requerimientos del PBC. Por eso, con el correr del tiempo, el PBC ha evolucionado en tres direcciones. Una primera versión, que puede llamarse *blanda*, consiste en una completa desagregación de las asignaciones presupuestarias en los costos correspondientes a cada una de las actividades necesarias para la justificación de un programa. Esto significa que un presupuesto, en lugar de construirse como la agregación de asignaciones a ítems por objeto del gasto, puede hacerse como agregación de costos de actividades necesarias para la producción de los bienes y servicios correspondientes. En una segunda versión, los objetivos del PBC se han recogido en procesos transversales de búsqueda de eficiencia que, sin entrar en escrutinios de la profundidad del modelo de PBC, buscan identificar posibles fuentes de ahorro y ganancias de eficiencia. Esta es la característica de las *revisiones comprehensivas del gasto*

que cada cuatro o cinco años se realizan en países como Reino Unido y Canadá. En una tercera versión, el PBC se aplica, en su modalidad más rigurosa, de modo selectivo a un subconjunto de programas e instituciones, el que puede ir abarcando buena parte del presupuesto público sobre la base de alternar estos ejercicios en el tiempo.

Tanto el PPP como el PBC buscaron recuperar para el presupuesto un lugar central en el proceso de decisión gubernamental ante cambios en el entorno económico, establecer una base racional para la asignación de los recursos, y un punto de partida para la evaluación de la gestión pública. Mientras que el PPP surgió en un momento de fuerte expansión del gasto y de las funciones públicas, en procura de equilibrar al presupuesto con la planificación como mecanismo de priorización y programación gubernamental, el PBC emergió al término de dicha etapa de expansión, cuando las restricciones presupuestarias comenzaban a hacerse más patentes, y se requería un sistema que permitiera identificar fuentes de ahorro y ganancias de eficiencia.

El cuadro 2.2 permite entender mejor las ventajas y limitaciones del PPP y el PBC en contraste con el tradicional incrementalismo presupuestario. Como puede observarse, mientras que el PPP trató de elevar la eficiencia en la asignación de recursos, el PBC intentó expandir este esfuerzo hacia la eficiencia en el uso de los mismos. Esta diferencia hace que el PPP se apoye en una lógica de decisiones horizontal, basada en la comparación de paquetes alternativos de gasto y costos unitarios, mientras que la lógica del PBC es vertical, centrada en la racionalidad y organización interna de los programas. Esto tiene implicancias concretas en cuanto a las necesidades de información para cada una de las dos técnicas, y en buena medida determina también sus limitaciones: en el caso del PPP, estas se centran en la rigidización del gasto una vez adoptada implícitamente la estructura de costos que resulta de la relación entre presupuestos y niveles de actividad; y en el caso del PBC, abarcan los problemas derivados del análisis ahistórico de los programas públicos y los conflictos que ello genera al momento de tomar decisiones.

Tras desarrollarse inicialmente en Estados Unidos y exportarse a otros países, el PPP y el PBC fueron perdiendo atractivo, y fueron abandonados o adaptados sustancialmente para responder a aspectos centrales de la dimensión institucional y económica del presupuesto. En particular, desde la función económica, se los percibió como fuentes de rigidez presupuestaria, ya que establecen una relación directa entre financiamiento y productos, lo que eleva el costo político de las reasignaciones presupuestarias. Este costo se exacerba como resultado de la aplicación de técnicas que admiten poco espacio para la negociación y los compromisos asociados a la función político-institucional del presupuesto. Por último,

CUADRO 2.2

PRÁCTICAS Y TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS ALTERNATIVAS

	Propósito	Base de decisiones	Requerimientos	Limitaciones
Incrementalismo	Coordinación de decisiones presupuestarias con participación de múltiples actores en un período limitado	Asignaciones pasadas, división temática	Restricción presupuestaria fuerte	Ineficiencia en asignación de recursos, rigideces
Presupuesto por programas	Eficiencia en asignación del gasto	Carácter comprehensivo horizontal, comparación de paquetes alternativos de gasto, con niveles de actividad	Restricción presupuestaria fuerte, análisis de política, indicadores de actividad, información de costos de insumos y sus costos	Rigidez de gastos, aumento de costos de corrección de errores, capacidad para medir niveles de actividad
Presupuesto de base cero	Eficiencia en el uso de recursos para el logro de objetivos programáticos	Carácter comprehensivo vertical, racionalidad conceptual, diseño operativo	Priorización de objetivos de política, objetivos claros	Análisis histórico, multiplicación de conflictos, la falta de tiempo para el análisis revierte a la presupuestación tradicional

Fuente: Elaboración propia.

el énfasis del PPP en niveles de actividad y coeficientes técnicos, y el del PBC en la optimización técnica, deja poco espacio para la innovación y la gestión propias de la función gerencial del presupuesto.⁷

Aun así, las experiencias del PPP y PBC sirvieron para realzar la necesidad de una vinculación más sólida entre el presupuesto y los resultados de la gestión

⁷ Cabe destacar que mientras que el PPP logró sobrevivir en su lugar de origen, el Departamento de Defensa de Estados Unidos, el PBC lo ha hecho en el sector privado. West (2011) explica lo primero por la mayor verticalidad de la organización del área de defensa, lo que reduciría los riesgos de problemas derivados de la ausencia de un ajuste preciso entre programas presupuestarios y estructuras organizativas. La vigencia del PBC en el sector privado se explica por la menor relevancia de factores político-institucionales en la organización del proceso presupuestario y la estructuración de prioridades presupuestarias.

pública y demostrar que existían alternativas al incrementalismo presupuestario. Por eso, estas técnicas constituyen, en buena medida, antecesores del PPR, el que —como se verá— puede recoger muchos de sus elementos en un diseño más flexible y realista que no requiere suponer relaciones mecánicas o científicas entre presupuesto y resultados.⁸

CONCLUSIONES

En este capítulo se han analizado las principales características de los presupuestos públicos, y se ha destacado que —a pesar de su apariencia árida— estos cumplen funciones económicas, político-institucionales y gerenciales que son de enorme importancia para el funcionamiento de los Estados. Por estas razones, los presupuestos son sensibles al entorno económico y político que los rodea, y cambian significativamente su orientación a lo largo del tiempo.

Las funciones económicas, institucionales y gerenciales de los presupuestos no siempre están en armonía, y existen múltiples posibilidades de contradicciones y conflicto que pueden afectar el funcionamiento del Estado en su conjunto. Para entender estas contradicciones y fortalecer la gobernabilidad fiscal se requieren dos cosas: en primer lugar, reconocer el proceso presupuestario como un ciclo, que está estructurado en etapas con finalidades, procesos y productos muy concretos, de cuya consistencia interna depende, en buena medida, la calidad de la gestión financiera; segundo, reconocer la existencia de fallas de Estado que se manifiestan en el proceso presupuestario y que deben ser neutralizadas o mitigadas. Entre estas últimas se destacan los problemas de agencia, los problemas de fondo común y la inconsistencia intertemporal.

En parte, la solución para estos problemas reside en la capacidad de estabilizar las finanzas públicas y de regular los procedimientos dentro de los cuales se resuelve el proceso político del presupuesto. Sin embargo, otra parte de la solución debe encontrarse en la capacidad para vincular presupuestos y resultados a través de las técnicas concretas de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. Dos esfuerzos iniciales en ese sentido correspondieron a las técnicas del presupuesto por programas (PPP) y del presupuesto de base cero (PBC), que se desarrollaron en las décadas de 1960 y 1970, respectivamente. Estas técnicas representan un esfuerzo temprano para fortalecer la vinculación entre el presupuesto

⁸ En el capítulo 8 de este libro se argumenta que el PPP y el PBC pueden coexistir y potenciar la presupuestación para el logro de resultados, como de hecho ocurre actualmente en países como Australia y Corea del Sur respecto del PPP.

y los resultados de la gestión pública y desafiar la inercia del incrementalismo presupuestario. Así, constituyen antecesores del actual concepto de presupuesto por resultados (PPR) que se examina en la segunda parte de este libro.